



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

APLICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE DESEMPENHO DE FERREIRA E OTLEY (2009) EM UMA AUTARQUIA INTERMUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO - UM ESTUDO DE CASO

DANIELE GALVÃO RODRIGUES
UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF)

RODRIGO ANGONESE
UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF)

APLICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE DESEMPENHO DE FERREIRA E OTLEY (2009) EM UMA AUTARQUIA INTERMUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – UM ESTUDO DE CASO

RESUMO: O controle gerencial tem sido objeto de interesse e estudos, inclusive, na Administração Pública. Este artigo tem por objetivo estudar o modelo de gestão de desempenho de uma autarquia intermunicipal de água e esgoto, à luz do modelo PMS proposto por Ferreira e Otley (2009). Para a análise foi utilizado o método de estudo de caso, tendo sido coletados os dados através do instrumento de questionário dirigido à direção da organização (diretora-presidente e diretora adjunta), além de anotações de campo baseadas na legislação que norteia as atividades da organização. Foi possível inferir, por meio da análise qualitativa dos dados, conexão entre modelo PMS e o sistema de controle gerencial adotado pela autarquia, havendo diversas oportunidades de estudo a fim de aprofundar a temática e contribuir com a gestão da organização.

Palavras-Chave: Sistemas de Controle de Gestão. Management Control System. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Especialmente nos últimos anos, diversos têm sido os desafios enfrentados pela administração pública visando à melhoria no desempenho, à eficiência e à eficácia (NORMAN e GREGORY, 2003 apud NUHU, BAIRD e APPUHAMI, 2019), de modo a atender a exigências legais e do próprio contexto, maior demanda por parte da sociedade e de maiores expectativas por parte dos cidadãos que buscam os serviços públicos. A aplicação de sistemas de controle gerencial tem ultrapassado os limites do setor privado e tem sido objeto de estudos para uso em organizações do setor público, conforme tendência da Nova Gestão Pública.

Nos últimos anos, ainda, tem-se observado mudanças e inovações no que concerne ao planejamento e controle na administração pública, de modo que a aplicação de sistemas de controle de gestão tem se difundido para diversos órgãos do setor público (VERBEETEN, 2008). Coombs, Jenkins e Hobbs (2005) afirmam que em qualquer organização existem problemas relacionados à medição de desempenho, sendo que no setor público, devido a características como o foco nos serviços (ao invés do lucro), a tendência à burocracia e à inércia nas práticas, a aplicação bem sucedida de técnicas e práticas de medição do desempenho pode ser mitigada.

Além disso, resultados de estudos já realizados e aplicados em órgãos do setor privado

podem não necessariamente transcender para o setor público, justamente, devido às características peculiares das organizações do setor público (NUHU, BAIRD e APPUHAMI, 2019).

Desse modo, observam-se oportunidades de estudos a fim de preencher as lacunas na literatura sobre o tema, de modo a contribuir com a gestão de órgãos da administração pública. O presente artigo resulta de um estudo de caso junto a uma autarquia intermunicipal de água e esgoto, a fim de responder à seguinte questão problema: “Como se apresenta o sistema de controle gerencial praticado pela referida organização, fundamentando-se nos estudos de Ferreira e Otley (2009)?”.

A autarquia estudada, inaugurada em 1971, consiste em uma importante organização responsável pelo abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário para municípios da região meio-oeste de Santa Catarina. Tem passado por significativos processos de modernização em seus serviços e procedimentos, tais como: projetos de controle de perdas, macromedição, adequação de pressão na rede de distribuição, redução do consumo de energia de elevatórias, redução de custos de energia com tarifação horo-sazonal, sistema de telesupervisão das elevatórias e reservatórios, cadastro e mapeamento de redes informatizado, e controle de qualidade na aquisição de materiais (SIMAE, 2021).

Destarte, baseando-se no modelo desenvolvido por Ferreira e Otley (2009), sagrado como um instrumento de abordagem holística do conjunto de variáveis que engloba o sistema de gestão de uma organização, objetiva-se verificar como o modelo PMS (Performance Management System) se apresenta na organização estudada. Concomitante a esse objetivo, pretende-se analisar a aplicabilidade do modelo PMS na autarquia, além de identificar os possíveis benefícios e contribuições da aplicação do modelo na organização e, por fim, estudar a força e coerência do sistema de gestão adotado pela referida organização, fundamentando-se no framework de Ferreira e Otley.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 SISTEMAS DE CONTROLE GERENCIAL

Anthony (1965), reportado por Otley (1994, p. 289), define o controle gerencial como “o processo em que os gestores asseguram que os recursos estão sendo obtidos e usados de forma eficiente e eficaz para o cumprimento dos objetivos organizacionais”. O autor afirma que o controle gerencial deve influenciar e conduzir os membros da organização a atingirem as estratégias adotadas.

Para Simons (1995), o controle gerencial consiste nas rotinas formais, pautadas em informações e procedimentos utilizados pelos gerentes com vistas à manutenção ou alteração de padrões nas atividades da organização.

Tendo em vista a complexidade do processo de controle, formado por uma série de elementos, variáveis e peculiaridades concernentes a cada organização, o controle gerencial compreende uma série de atividades e demanda recursos e estrutura para que tais atividades sejam desenvolvidas (ANTHONY e GOVINDARAJAN, 2008) nesse ambiente formado por pessoas, com suas características peculiares. O sistema de controle gerencial adotado por uma organização pode, por exemplo, ser considerado injusto pelos membros que a compõem, sendo que tal percepção poderá levar a comportamentos prejudiciais à organização, como atitudes antiéticas (LANGEVIN e MENDOZA, 2013).

Tendo em vista as características peculiares de cada organização, o modelo de controle gerencial a ser adotado por cada uma, ainda que não esteja formalizado, torna-se visível a partir do desenvolvimento das ações praticadas pelos controladores e pelos gestores. Destarte, as estruturas e mecanismos de controle derivados de tal modelo devem oferecer condições de disponibilizar informações que permitirão o desenvolvimento do processo de gestão da organização (FREZATTI et al, 2011).

Tratando da natureza dos sistemas de controle gerencial, Anthony e Govindarajan (2008) defendem que todo sistema possui, pelo menos, quatro elementos, sendo eles: o mecanismo detector ou sensor, com a função de medir o que de fato acontece no meio que está sendo controlado; o mecanismo assessor, responsável por determinar a importância do que acontece, fazendo a comparação em relação a algum padrão ou expectativa do que deveria estar acontecendo; um mecanismo realizador, que altera o padrão de comportamento se o assessor indicar a necessidade de ser alterado (comumente denominado *feedback*) e; uma rede de comunicação, que consiste em um sistema de transmissão das informações entre o detector e o assessor e entre o assessor e o realizador.

As concepções em torno do que são e de como são compostos os sistemas de controle gerencial têm evoluído ao longo dos anos, partindo de Antony (1965), autor da primeira abordagem considerada referência em controles de gestão, para outros modelos baseados em estudos e aplicação dos já existentes.

Convém aqui destacar os modelos de controle gerencial propostos por Simons (1995) e por Otley (1999), a partir dos quais Ferreira e Otley lançaram seu framework, em 2009.

Simons (1995) propôs o modelo denominado “*Lever of Control*” (Alavancas de Controle), que concebe que o sistema de controle gerencial consiste na junção de quatro

alavancas assim denominadas: 1) Sistema de Crenças; 2) Sistema de Fronteiras; 3) Sistema de Controle Interativo e; 4) Sistema de Controle Diagnóstico.

Otley (1999), por sua vez, propôs o modelo “*Performance Management Framework*” (Estrutura de Gestão de Desempenho), que consiste em cinco grandes questões, as quais, segundo o autor, contemplam o sistema de controle gerencial: 1) identificação dos principais objetivos organizacionais, bem como a metodologia para a realização; 2) formulação e a implementação de estratégias, além da medição de desempenho; 3) definição de metas de desempenho; 4) sistemas de recompensa para o caso de atingimento ou não às metas e; 5) fluxos de informações para dar suporte ao aprendizado.

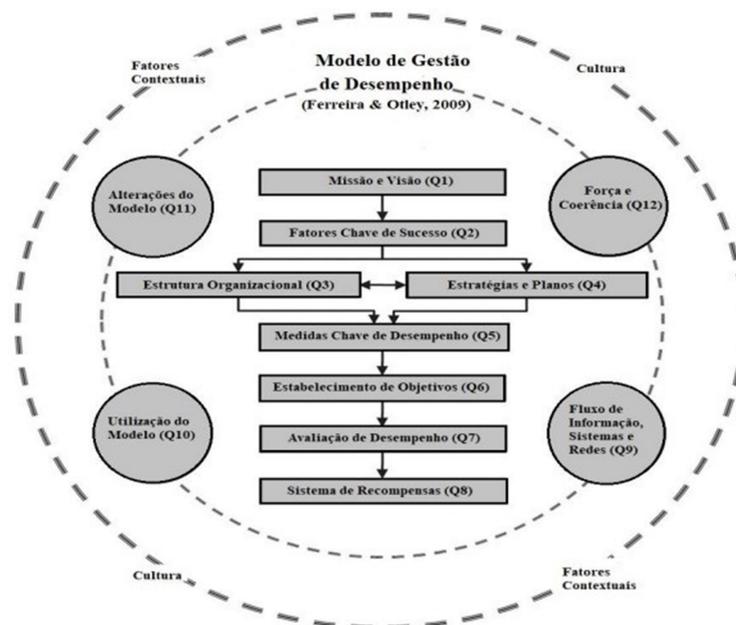
Em 2009, Ferreira e Otley, com base nos trabalhos de Simons e Otley, elaboraram o framework “*Performance Management System*” (Sistema de Gestão de Desempenho), um modelo considerado holístico, estruturado em torno de doze grandes questões, com a característica de considerar fatores como o contexto e a cultura.

Em estudos realizados, os autores aplicaram o modelo proposto em duas organizações europeias, sendo uma delas pertencentes ao setor público português. Esse framework consistiu na estrutura base para análise e estudo do sistema de controle gerencial adotado pela organização objeto do estudo aqui proposto.

2.2 PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM – O MODELO HOLÍSTICO DE FERREIRA E OTLEY (2009)

A partir da junção de forças e superação das fraquezas dos construtos resultantes dos trabalhos de Simons (1995) e Otley (1999), Ferreira e Otley (2009) propuseram uma estrutura que, de acordo com os autores, refere-se a um quadro estendido que possibilita uma visão ampla e eficiente dos principais aspectos do sistema de controle de gestão.

Figura 1. Estrutura do Sistema de Gestão do Desempenho



Fonte: Ferreira e Otley (2009, p. 268)

Partindo das cinco perguntas do modelo de Otley, os autores ampliam o quadro, baseando-se o framework proposto em doze questões representadas por Q1 a Q12. As nove primeiras se referem aos seguintes aspectos: visão e missão, principais fatores de sucesso, estrutura organizacional, estratégia e planos, principais medidas de desempenho, definição de metas, avaliação do desempenho e sistema de recompensa. A questão Q10 refere-se à forma como são utilizados os modelos de controle de gestão, enquanto a questão Q11 se refere às alterações do sistema da organização em razão do ambiente dinâmico e em constante movimentação e a questão Q12, por sua vez, trata da relação entre todos os elementos do sistema e sua força e coerência (FERREIRA e OTLEY, 2009).

Os proponentes do modelo salientam que aspectos como fatores contextuais e cultura organizacional não são abordados de maneira explícita nas doze questões do framework. A partir do que preconiza a literatura em relação à influência de variáveis relacionadas com aspectos como ambiente, estratégia, cultura, estrutura organizacional, tamanho, tecnologia e estrutura de propriedade sobre os sistemas de controle gerencial, as quais deveriam, portanto, ser consideradas, mesmo que de forma implícita, a estratégia, bem como a estrutura organizacional, já estão explicitamente integradas na estrutura. Em relação aos demais fatores, os autores defendem que esses podem ser concebidos como influências externas, variáveis contingenciais que podem explicar a eficácia ou não de determinados padrões de controle, não sendo, no entanto, necessária a sua incorporação no modelo (FERREIRA e OTLEY, 2009).

A esse respeito, destaca-se que, conforme Antony e Govindarajan (2008), a implantação das estratégias desejadas pela organização também pode ocorrer por meio da estrutura organizacional, pela gestão de recursos humanos e pela cultura específica da empresa, não se limitando, apenas, ao controle gerencial.

A plataforma a seguir, elaborada pelos autores do framework, consiste em um meio de delinear de forma relativamente rápida e abrangente as principais características de um sistema de controle de gestão, além da maneira como é utilizado tal sistema em uma organização específica (FERREIRA e OTLEY, 2009).

Quadro 1. Questões de Ferreira e Otley (2009)

NÚMERO	QUESTÕES
1	Qual é a visão e missão da organização e como os propósitos e objetivos da organização são comunicados aos gerentes e funcionários?
2	Quais são os principais fatores de sucesso da organização e como eles são comunicados aos gerentes e funcionários?
3	Qual é a estrutura da organização, como ela influencia o projeto dos PMSs e como ela está relacionada ao processo de gestão estratégica?
4	Quais são os planos e estratégias da organização, que processos e atividades são necessários para garantir o sucesso e como essas informações são comunicadas em toda a organização?
5	Quais são as principais medidas de desempenho das organizações, como são comunicadas e como elas estão relacionadas à avaliação de desempenho?
6	Que nível de desempenho é necessário para cada medida chave de desempenho, quão desafiadoras são essas metas e como essas metas são definidas?
7	Quais processos são usados para avaliar o desempenho individual, grupal e organizacional, são objetivos, subjetivos ou misturados, e como eles estão relacionados aos controles formais e informais?
8	Que recompensas/penalidades recebem os gerentes e funcionários por alcançar ou não atingir os objetivos de desempenho?
9	Que fluxos de informação ou sistemas de <i>feedback</i> e <i>feedforward</i> são usados para apoiar os PMSs?
10	Como são utilizados os mecanismos de controle da organização, como eles se comparam com os da literatura e são diferentes em diferentes níveis dentro da organização?
11	Como o sistema de gerenciamento de desempenho mudou em resposta à dinâmica da organização e seu ambiente, e essa mudança ocorreu de forma pró-ativa ou reativa?
12	Quão fortes e lógicas são as ligações entre os componentes do sistema de gerenciamento de desempenho e como eles são usados?

Fonte: Ferreira e Otley (2009)

A partir do uso dessa estrutura como padrão e modelo de análise, pretendeu-se avaliar aspectos do processo de gestão de uma autarquia intermunicipal de água e esgoto, a fim de compreender o processo de gestão da organização e buscar alternativas para a melhoria na gestão da autarquia.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo optou-se pela abordagem do estudo de caso de uma autarquia intermunicipal de água e esgoto, responsável pelos serviços de fornecimento de água e esgoto para municípios situados no meio-oeste catarinense.

O estudo de caso consiste em um método de pesquisa exploratória com a finalidade de explicar determinada situação presente, respondendo a questões sobre “como” e “por que” e permite que a investigação concentre-se em um “caso”, com uma perspectiva holística e real, aplicando-se ao estudo de comportamento de pequenos grupos e processos organizacionais e administrativos (YIN, 2015).

Para a coleta de dados foi utilizado um questionário aberto aplicado no nível estratégico da organização (Diretora Presidente e Diretora Adjunta), tendo como base a ferramenta elaborada por Ferreira e Otley (2009), composta por 12 questões e apresentada anteriormente. Neste caso, o questionário foi composto das nove primeiras questões, sendo que, a partir delas, fez-se a análise das três últimas questões. Além do questionário, procedeu-se também às anotações de campo em documentos/legislação atinente à organização pública estudada, referente ao plano de carreiras, cargos e vencimentos, estatuto dos servidores e instrumentos e planejamento e orçamento da administração pública.

O primeiro contato com a direção da organização aconteceu no dia 03 de dezembro de 2021, em visita realizada à autarquia, quando foi apresentada a proposta de estudo, a qual foi bem recepcionada pela direção, no caso, Diretora-Presidente e Diretora Adjunta. A partir disso, houve o envio, no dia 06 de dezembro de 2021, através de e-mail e também via aplicativo whatsapp, do questionário composto por nove questões da plataforma de Ferreira e Otley (2009).

As respostas ao questionário, por escrito, foram elaboradas de forma conjunta, como resultado do diálogo de ambas as diretoras, tendo sido devolvido o instrumento aos pesquisadores, no dia 10 de dezembro de 2021.

A partir da obtenção do questionário devidamente respondido, os dados foram analisados de modo combinado, de forma a identificar, a partir do constante nos documentos (legislação concernente à organização) e nas respostas obtidas, os elementos presentes no modelo de gestão proposto por Ferreira e Otley e o modo como esses se apresentam no modelo de gestão adotado pela organização estudada, além da relação entre os diversos elementos.

No capítulo a seguir serão apresentados os dados obtidos a partir da aplicação do questionário, bem como das anotações de campo, envolvendo as categorias contempladas pelas questões Q1 a Q12, tecendo-se um paralelo com a teoria sobre cada elemento e, por fim, no

último capítulo, intitulado “Considerações Finais” proceder-se-á às sugestões, lacunas de pesquisas e demais considerações pertinentes.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em relação à VISÃO E MISSÃO (Q1), Ferreira e Otley (2009) destacam que a primeira se alinha com os valores ou expectativas dos interessados, enquanto a segunda reflete o “estado futuro desejado”, sendo importantes, apenas na medida em que são comunicados e implementados. Salientam que é provável que haja inconsistências e tensões em relação à percepção de tais valores nas diferentes partes da organização.

A organização tem por visão ser reconhecido como referência na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre os serviços públicos municipais do Brasil. A missão da autarquia consiste em prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com qualidade e responsabilidade socioambiental. Tanto a visão quanto a missão da autarquia estão disponíveis e em fácil acesso no sítio eletrônico da organização.

Em resposta à questão 4 – Estratégias e Planos, a direção da organização estudada assim se pronunciou:

Como forma de inculcar nas lideranças a necessidade de atingimento dos objetivos e indicadores foi estabelecido o Padrão de Trabalho – 1.14 – Sistemas de Reuniões Internas, para discutir e analisar as ações do planejamento entre diretorias e gerentes e estes disseminam em reuniões setoriais com o objetivo de engajar o envolvimento de toda a força de trabalho no processo.

A resposta obtida para a questão 6 – Definição de Metas foi a seguinte:

A partir da revisão do PE (**Plano Estratégico**) de 2010, as metas foram alinhadas aos **objetivos estratégicos** visando melhorar a gestão e controle dos resultados [...]. Os resultados alcançados pelos referenciais comparativos e a sua associação com as necessidades das partes interessadas servem de base métrica e estimulam metas desafiadoras em busca do atingimento da visão organizacional (grifo nosso).

Conforme se depreende da análise documental, bem como das respostas obtidas do questionário apresentado, há uma preocupação em relação à comunicação dos propósitos e objetivos gerais da organização para seus membros, utilizando-se o mecanismo de reuniões internas com os níveis estratégicos e táticos, a partir do que há a transmissão das informações ao nível operacional, além de haver um alinhamento entre os objetivos estratégicos da organização e as metas a serem traçadas.

Em relação aos PRINCIPAIS FATORES DE SUCESSO (Q2), os autores do framework os veem como elementos críticos que consistem em pré-requisito para o alcance da

visão e da missão da organização. Em resposta ao instrumento de coleta de dados aplicado, foram citados os seguintes fatores-chave de sucesso:

implementação de estratégias para atendimento dos objetivos estratégicos e a busca da melhoria contínua no atendimento às necessidades e expectativas das partes interessadas; a manutenção da política de gestão pela excelência e da pontuação obtida em 2012 no nível 500 pontos do Modelo de Excelência de Gestão (MEG), obtido pela participação no Prêmio Catarinense pela Excelência, gerido pelo Movimento Catarinense pela Excelência (Excelência SC); o atendimento às metas estabelecidas nos Planos Municipais de Saneamento Básico [...], para as dimensões de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a nova lei do saneamento.

A partir do obtido nesse estudo, infere-se que há coerência entre tais elementos e os objetivos da organização, havendo alinhamento desses e as estratégias e metas da organização.

Ferreira e Otley (2009) abordam a clara ligação/interdependência entre Fatores Críticos de Sucesso (Q2) e ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (Q3), salientando que o primeiro elemento determinará de que forma deverá ser constituído o segundo.

A estrutura organizacional da organização está definida na Lei Complementar do município sede, contemplando áreas e setores institucionais. Atualmente são 150 (cento e cinquenta) servidores, cujos cargos são de provimento efetivo, sendo que as funções de direção e chefia são ocupadas por servidores da própria autarquia. São 4 (quatro) funções de direção (nível estratégico) e 14 (catorze) funções no nível tático, sendo 8 (oito) gerentes de setor e 4 (quatro) encarregados de serviço.

De acordo com a resposta da direção da organização ao questionário aplicado, o diretor presidente é nomeado dentre os servidores estáveis, para mandato sem data definida, pelos prefeitos dos três municípios de atuação. Os prefeitos, em conjunto, fazem avaliação de desempenho anual do diretor presidente. As demais funções de confiança são nomeadas e destituídas pelo próprio diretor presidente.

Nesse quesito, salienta-se que, por determinação legal, característica do setor público, a autarquia ainda possui desafios, diante da necessidade de adequações necessárias para a estrutura organizacional que, por vezes, acabam sendo morosas, tendo em vista, inclusive, que a autarquia depende de autorização legislativa dos três municípios atendidos para qualquer mudança na estrutura organizacional.

Apesar disso, conforme apontado pela direção da organização, a continuidade na gestão, levando-se em conta que as funções de chefia são ocupadas por servidores efetivos, pelo fato de não haver cargos comissionados (de livre nomeação e exoneração), “consiste no grande diferencial perante os demais prestadores de serviços de saneamento”.

Em se tratando de ESTRATÉGIAS E PLANOS (Q4), Ferreira e Otley relacionam a dependência entre esse elemento e a Estrutura Organizacional (Q3), havendo grande determinação da primeira em relação à segunda (MAXIMIANO, 2011).

De acordo com a direção da organização estudada, a instituição elabora a cada quatro anos o PPA (Plano Plurianual), desdobra anualmente as metas utilizando a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e realiza as ações a partir da LOA (Lei Orçamentária Anual).

A direção elencou, ainda, a elaboração, em 2006, do primeiro Planejamento Estratégico (PE), quando “foram definidos os indicadores de desempenho para monitorar as metas, planos de ação decorrentes de investimentos e provenientes de pesquisas, visando atender aos objetivos estratégicos”, havendo revisão, de acordo com o PPA, a cada quatro anos. A autarquia utiliza-se dos sistemas de reuniões internas, segundo a direção, “para discutir e analisar as ações do planejamento entre diretorias e gerentes e estes disseminam em reuniões setoriais com o objetivo de engajar o envolvimento de toda a força de trabalho no processo”.

Sobre a forma como as estratégias e planos são comunicados a todos os níveis hierárquicos, destaca-se, a partir da resposta obtida, o seguinte:

A partir de 2011, cada gerente de setor disponibiliza a cópia no mural e repassa com maior ênfase as informações nas reuniões setoriais. Tais reuniões proporcionam maior integração da equipe, a visualização e entendimento das ações que estão sendo desenvolvidas para atingimento e superação das metas. Os planos de ação também são repassados durante as reuniões com intuito de explicar como serão realizadas as tarefas para atingir a meta que está com resultado planejado aquém, além das responsabilidades de gestão dos referidos planos.

Nesse quesito, de acordo com o apontado pela direção da autarquia, há constante comunicação entre os diferentes níveis: estratégico, tático e operacional. A partir de tal informação, caberia a investigação do modo como se dá tal articulação, a fim de constatar, por exemplo, a eficácia de tal comunicação entre os níveis operacionais e táticos.

Sobre as PRINCIPAIS MEDIDAS DE DESEMPENHO (Q5), para Ferreira e Otley (2009), as principais – financeiras e não financeiras, ocorrem em diferentes níveis da organização a fim de avaliar o alcance dos Objetivos (Q1), dos Fatores Críticos de Sucesso (Q2), Estratégias e Planos (Q4) e, dessa forma, satisfazer as partes interessadas.

De acordo com a resposta ao questionário aplicado, os principais indicadores de desempenho utilizados pela organização estão atrelados diretamente aos objetivos estratégicos, materializados da seguinte forma:

índice de satisfação de usuários; índice de atendimento total de água; índice de atendimento total de esgoto sanitário; índice de satisfação pós-venda; índice de

desempenho financeiro; despesas totais com serviços por metro cúbico faturado; indicador de execução orçamentária dos investimentos; custo de tratamento de água; custo de tratamento de esgoto; índice de desempenho de fornecedores; projetos e ações implantados no prazo; evolução da pontuação geral do sistema de gestão; índice de capacitação anual da força de planejamento; índice de satisfação geral dos servidores; incidência das análises de aferição da qualidade da água distribuída fora do padrão; remoção de carga poluente do esgoto recebido nas ETEs (Estações de Tratamento de Esgoto); tempo médio de execução dos serviços; indicador de perdas totais.

A direção aponta relação direta com os objetivos estratégicos da organização, além da revisão, a cada quatro anos, das diretrizes estratégicas. Observa-se, em relação aos indicadores estratégicos, que esses focam também em aspectos financeiros (apesar de se tratar de uma autarquia pública), na satisfação dos clientes, em custos e investimentos da organização.

Destaca-se, a partir do obtido em resposta à questão 4 (Estratégia e Planos), que, quando da elaboração do Planejamento Estratégico, “foram definidos os indicadores de desempenho para monitorar as metas, planos de ação decorrentes de investimentos e provenientes de pesquisas, visando atender aos objetivos estratégicos”, evidenciando a ligação entre esses elementos.

Em relação à categoria DEFINIÇÃO DE METAS (Q6), extraída do modelo elaborado por Hotley (1999), Ferreira e Otley (2004) destacam a tensão existente entre o que se deseja e o que se pensa para viabilizar determinadas metas com o fim no desempenho da organização. Os autores evidenciam, ainda, a relação entre a Definição de Metas (Q6), a Avaliação do Desempenho (Q8) e o Sistema de Recompensa (Q9).

Nessa categoria, destacam-se, a partir da resposta obtida ao questionário aplicado, os seguintes instrumentos utilizados, de acordo com a direção da organização, no processo de elaboração de metas da organização: uso da ferramenta técnica nominal de grupo (TNG) com o objetivo de priorizar as informações levantadas nos *workshops* de planejamento a partir da análise dos ambientes externos e interno; uso da matriz SWOT, com o objetivo de correlacionar as oportunidades e ameaças com as forças e fraquezas, definindo com isso, os fatores críticos de sucesso (FCS), considerados como direcionadores na elaboração de estratégias e objetivos; adoção dos fundamentos da Administração Pública no processo: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência⁵.

A direção da organização estudada aponta ainda que atualmente “as metas estão definidas para curto prazo (2021) e para longo prazo (2022 a 2024)” e que “os resultados alcançados pelos referenciais comparativos e a sua associação com as necessidades das partes interessadas servem de base métrica e estimulam metas desafiadoras em busca do atingimento

da visão organizacional”. Relaciona, também, que:

sempre que possível e desde que haja necessidade são realizadas visitas de benchmarking em organizações de referência com objetivo de conhecer as tecnologias, práticas de gestão, sistemas de tratamento de esgoto e de água e quando adequadas, são adotadas na autarquia.

Nesse aspecto, a adoção dos instrumentos TNG e Matriz SWOT preconizam a participação dos membros da organização, apesar de não ser possível mensurar o grau de envolvimento a partir das experiências e percepções dos envolvidos.

Sobre a AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO (Q7), os autores do framework consideram que não somente as atividades formais de avaliação do desempenho, mas também as indicações informais do que é considerado importante são abordadas nesta questão, considerada crítica pelos autores. Em se tratando da avaliação de desempenho dos funcionários, destaca-se a ênfase dada por ambos à avaliação de equipes, departamentos e divisões, ao invés de apenas indivíduos.

Em relação à resposta obtida da direção da organização ao questionário aplicado, destaca-se o seguinte:

A avaliação do desempenho operacional e estratégico [...] é realizada através de reuniões entre diretorias e, posteriormente, com o envolvimento da gerência. A partir de 2006, com a implantação do Programa da Qualidade, a avaliação ocorre mensalmente em reunião da diretoria, em nível estratégico, e, posteriormente, em nível tático e operacional, com a participação do diretor de área com seus gerentes, onde são definidas e priorizadas ações com vistas a atender as metas setoriais. Nas reuniões de análise crítica são avaliados os indicadores estratégicos, operacionais e de monitoramento [...]. Para os indicadores que apresentam resultados 5% inferiores à meta, são abertos planos de ação para recondução dos mesmos ao patamar de atingimento.

Conforme trazido pela direção da autarquia, a avaliação do desempenho acontece de forma periódica e sistemática, fundamentada em dados e não de forma subjetiva.

Em resposta à questão 9 – Fluxo de Informações e Sistemas de Redes, a direção da organização aponta que:

no início de cada período de trabalho o gerente utiliza este momento para feedback coletivo, também pode ocorrer nas reuniões setoriais. Individualmente, o feedback pode ocorrer sempre que possível e oportuno, e obrigatoriamente durante a avaliação de desempenho de estágio probatório e anual.

Observa-se a adoção de sistema de avaliação por equipes, sem ser possível, no entanto, qualificar os aspectos informais nesse quesito – o que pode representar oportunidades

de estudos futuros.

Abordando-se o SISTEMA DE RECOMPENSA (Q8), as recompensas geralmente partem do resultado da avaliação de desempenho e podem variar desde expressões de aprovação e reconhecimento pela alta administração a recompensas financeiras (FERREIRA e OTLEY, 2009).

Considerando a natureza jurídica da organização, essa atende especificamente à legislação no que tange à remuneração, seguindo as políticas descritas no Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos e o Estatuto do Servidor Público.

Depreende-se da referida legislação que o crescimento na carreira se dá a partir da avaliação de desempenho anual, a qual gera progressões horizontais para os servidores que atingirem a média “sete” e, progressão vertical, envolvendo quesitos como tempo de serviço, tempo na função gratificada, escolaridade, treinamento e avaliação de desempenho.

Ainda sobre o Sistema de Recompensa, cabe destacar que, em razão da natureza jurídica da organização, essa segue o determinado para todos os órgãos do poder público municipal, apesar de algumas particularidades em seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários. Incentivos financeiros no setor público limitam-se aos princípios da administração pública, diferentemente do observado na iniciativa privada. Recompensas de cunho financeiro e progressões e promoções são acessíveis a todos os servidores por meio da avaliação de desempenho.

Ressalta-se que funções de direção, chefia e assessoramento são ocupadas, exclusivamente, por servidores de carreira, nomeados por concurso público.

Na categoria FLUXO DE INFORMAÇÕES E SISTEMAS DE REDES (Q9), conforme resposta obtida da direção da autarquia, no início de cada período (matutino e vespertino) da jornada diária de trabalho, acontecem reuniões com os servidores da área técnico operacional, quando são recebidas as ordens de serviço e o gerente se utiliza desse momento para o *feedback* coletivo, que também pode ocorrer nas reuniões setoriais e, individualmente, sempre que possível e oportuno, sendo obrigatório, quando da avaliação de desempenho de estágio probatório e anual.

Em relação ao *feedforward*, a direção da autarquia registrou que esse ocorre durante o *feedback* e nas definições de capacitação e desenvolvimento das pessoas visando o êxito das estratégias, a formação da cultura de excelência e a melhoria do desempenho individual, na pesquisa de clima organizacional.

Nesta categoria, a direção, mais uma vez, elenca o *benchmarking*, utilizado com o objetivo de “conhecer as tecnologias, práticas de gestão, sistemas de tratamento de esgoto e de água que, quando adequadas, são adotadas na autarquia”.

Ao se analisar o aspecto FLUXO DE INFORMAÇÕES, SISTEMAS E REDES (Q9), verifica-se que a organização estudada adquiriu, no ano de 2012, um software para a gestão estratégica da autarquia, onde, de acordo com a direção, “os diversos gestores informam os dados mensais e acompanham os resultados em comparação com as metas estabelecidas para o período”. Verifica-se a presença constante (diária) do *feedback*, sendo apontadas as capacitações ofertadas aos servidores, além das visitas de *benchmarking*, como instrumentos para o *feedforward*. Nesse ponto, caberia uma investigação mais profunda acerca da percepção dos servidores de outros níveis hierárquicos (no caso, tático e operacional) quanto à percepção em relação a esse último elemento do sistema de controle gerencial da autarquia, principalmente, nas reuniões realizadas sistematicamente.

A organização tem apresentado resultados importantes em sua área de atuação e, conforme apontado pela direção, tem servido de modelo de gestão para outras organizações do ramo de água e saneamento.

Denota-se a presença tanto da abordagem diagnóstica, quanto da interativa na gestão da autarquia - USO DO SISTEMA DE GESTÃO DE DESEMPENHO (Q10), as quais, de acordo com Simons (1995), podem ser utilizadas de forma simultânea, apresentando, no entanto, resultados diferentes.

No aspecto Mudança no SISTEMA DE GESTÃO DE DESEMPENHO (Q11), destaca-se que, dadas às limitações impostas pela legislação referente ao setor público, verifica-se que alguns pontos da gestão de organizações podem ser “engessados”. No entanto, verifica-se a modernização no processo de controle gerencial da autarquia, com a adoção de um software de gestão, além da mudança em procedimentos, principalmente relacionados a Estratégias e Planos (Q4) e Definição de Metas (Q6), onde se observam aspectos das abordagens diagnóstica e interativa.

Por fim, em relação à FORÇA E COERÊNCIA (Q12) do modelo de gestão adotado pela autarquia estudada, de acordo com Ferreira e Otley, a totalidade do modelo é mais importante do que a soma dos elementos, precisando haver alinhamento e coordenação entre os componentes.

Chenall (2003), citado por Ferreira e Otley (2009) elenca que para a análise quanto à força e coerência de um sistema de controle gerencial, faz-se necessário considerar: envolvidos na organização (*stakeholders*), eficiência, eficácia e capital próprio; resultados financeiros e não financeiros, ligações verticais entre estratégia e operações e ligações horizontais em toda a cadeia de valor, além de informações sobre como a organização se relaciona com seu ambiente e sua capacidade de adaptação.

A partir do obtido neste estudo, é possível dar partida a uma análise inicial do sistema de controle gerencial adotado por uma autarquia pública intermunicipal localizada no meio-oeste de Santa Catarina, à luz do PMS, tecendo-se algumas considerações: em uma análise preliminar, verifica-se alinhamento entre objetivos, estratégias e metas da organização. A estrutura e o funcionamento da organização são regulamentados por lei. Há mecanismos de monitoramento e acompanhamento das estratégias, cabendo maior investigação quanto ao controle diagnóstico. A organização desenvolve a avaliação coletiva, cabendo oportunidades de estudos futuros que avaliem a percepção dos servidores em relação a tais medidas e sua eficácia. Há indicativos de que o controle interativo aconteça mais nos níveis estratégicos e táticos, enquanto em nível operacional, há indícios de predominância da abordagem diagnóstica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização objeto do presente estudo tem sido referência em gestão e controle de perdas, a partir do momento em que obteve patrocínio pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Tem implementado práticas mais modernas de gestão e tem passado por inovações nos últimos anos. Considerando a relevância da autarquia propôs-se o presente estudo que pode ser considerado piloto e, possivelmente, um ponto de partida para outros que poderão analisar aspectos diversos dos sistemas de gestão em outras perspectivas e sob outras óticas.

Além das conclusões prévias obtidas nesse estudo, poderão ser analisadas outras percepções, por parte de servidores de outros níveis organizacionais (tático e operacional), em relação às percepções do modelo atualmente instalado na autarquia.

É possível inferir que uma análise mais completa e robusta do sistema de controle gerencial praticado pela organização, à luz do modelo proposto por Ferreira e Otley poderá contribuir, ainda mais, para a eficiência e eficácia da gestão da organização, havendo diversas oportunidades de pesquisa.

Devido ao apontado em relação à avaliação de desempenho individual ser padronizada, cabem possibilidades de investigação e proposições de novas metodologias, apesar do regramento previsto pela legislação que norteia a administração pública. Além disso, aspectos informais do sistema de controle gerencial oferecem oportunidades de estudo, considerando a influência de tais elementos na gestão das organizações.

REFERÊNCIAS

ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. Sistemas de controle gerencial. 12. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

COOMBS, Hugh; JENKINS, Ellis; HOBBS, David. **Management Accounting** : Principles and Applications. London: SAGE Publications Ltd, 2005. ISBN 9781412908436. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781446219232>

FERREIRA, A; OTLEY, D. The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. **Management Accounting Research**, v. 20, n. 4, p. 263-282, 2009.

FREZATTI, Fábio; ROCHA, Welington; DO NASCIMENTO, Artur Roberto do; JUNQUEIRA, Emanuel. **Controle gerencial**: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico. São Paulo: Atlas, 2011.

JOAÇABA. **Lei Complementar Municipal nº 193, de 06 de setembro de 2010**. Altera o plano de carreira, cargos e vencimentos dos servidores do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Joaçaba, Herval d' oeste e Luzerna e dá outras providências. Santa Catarina, 2010. Disponível em <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em dez. 2021.

JOAÇABA. **Lei Complementar Municipal nº 76, de 11 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos do município de Joaçaba, autarquias e fundações públicas municipais e dá outras providências. Santa Catarina, 2003. Disponível em <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em dez. 2021.

LANGEVIN, P., & MENDOZA, C. (2013). How can management control system fairness reduce managers unethical behaviours? **European Management Journal** 31(3), 209-222.[PB Teórico]. DOI: 10.1016/j.emj.2012.12.001.

MAXIMIANO, A. C. (2011). **Introdução à administração. 8ª edição**. São Paulo; Atlas, 2011.

NUHU, NA, BAIRD, K. , & APPUHAMI, R. (2019). O impacto dos sistemas de controle de gestão na mudança organizacional e desempenho no setor público: O papel das capacidades dinâmicas organizacionais . **Journal of Accounting and Organizational Change** , 15 (3), 473-495. <https://doi.org/10.1108/JAOC-08-2018-0084>

OTLEY, D. (1994). Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. **Management Accounting Research**, 5(3), 289-299. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos152015/91.pdf>. Acesso em 09 nov. 2021.

SIMONS, Robert. “**Levers of Control**: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal”. Harvard Business Press, 1995. Disponível em https://books.google.com.br/books?id=FWk_XQK3nxIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso**. Grupo A, 2015. 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 12 dez. 2021.