UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

**A EFETIVIDADE DO ACORDO DE RESULTADOS NO CHOQUE DE GESTÃO: UM
ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES DOS INDICADORES DE DESEMPENHO**

Rosimeire Pimentel Gonzaga

Orientador: Prof. Dr. Fábio Frezatti

Co-orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

SÃO PAULO

2014

Prof. Dr. Marco Antônio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Gerlando Augusto Sampaio Franco de Lima
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Andson Braga de Aguiar
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

ROSIMEIRE PIMENTEL GONZAGA

**A EFETIVIDADE DO ACORDO DE RESULTADOS NO CHOQUE DE GESTÃO: UM
ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES DOS INDICADORES DE DESEMPENHO**

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade e
Atuária da Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade da Universidade de São Paulo como
requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Frezatti

Co-orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Versão Corrigida

(versão original disponível na Unidade que aloja o Programa)

SÃO PAULO

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Gonzaga, Rosimeire Pimentel

A efetividade do acordo de resultados no choque de gestão: um estudo sobre as alterações dos indicadores de desempenho / Rosimeire Pimentel Gonzaga. -- São Paulo, 2014.

192 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2014.

Orientador: Fábio Frezatti.

Co-orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.

1. Desempenho organizacional 2. Indicadores de desempenho
3. Gestão por resultados 4. Gestão pública I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.
II. Título.

*Dedico este, e todos os meus
trabalhos, à minha família.*

AGRADECIMENTOS

Várias ajudas foram requeridas ao longo deste trabalho. Recebi, também, contribuições de muitas pessoas, às quais agradeço; por exemplo:

À minha família, por entender minha ausência e pelo apoio incondicional.

Ao Marcos, pelo apoio, paciência e carinho.

Ao meu orientador, Fábio Frezatti, pela constante ajuda e dedicação e principalmente, por aceitar o desafio de um tema não alinhado às suas pesquisas e pelas constantes contribuições.

Ao meu coorientador, Ivan Beck Ckagnazaroff, pelas valiosas contribuições, disponibilidade e atenção dispensada.

Ao professores do programa de pós-graduação em Ciências Contábeis da FEA/USP, pelos constantes ensinamentos ao longo dos anos do doutorado. Ao professor André Busanelli Aquino, pelas valiosas contribuições apresentadas na banca de qualificação.

Aos funcionários da FEA/USP, pela disponibilidade e pelo apoio recebido em todos os momentos, em especial ao Evandro Figueiredo.

Ao integrantes do CMS-Lab, pelo incentivo e apoio durante a dura jornada do doutorado, em especial aos professores Wellington Rocha e Márcio Luiz Borinelli.

Aos diversos gestores públicos do estado de Minas Gerais, por aceitarem participar da pesquisa, em especial ao Mauro Cesar Silveira, pela constante disponibilidade.

Aos colegas do Departamento de Contabilidade da FACE/UFMG, pelo apoio e ajuda.

Aos inicialmente colegas, e hoje amigos que levarei para a vida, integrantes da Turma de 2011 e alguns outros agregados: Anderson Pinzan, Benjamim Acuña, Bianca Checon, Bruna Avelino, Cássio Leite Netto, Cláudio Soerger Zaro, Daniel Magalhães, Eduardo Mendes, Gustavo Raldi Tancini, Humberto Aillón, Isabel Sartorelli, Jorge Andrade Costa, Josué Braga,

Júlio Orestes, Kleber Araújo, Lara Fehr, Mac Daves Moraes, Marilu Palomino, Paulo Homero Júnior, Robson Zuccolotto, Rodrigo Paiva Souza, Samir Sayed, Sidnei Silva, Simone Costa, Taísa Abade e Valdívia Rosstato. Também, aos vários outros cuja memória não me permite lembrar. Com vocês a jornada foi muito menos difícil e muito mais agradável.

Em especial, ao amigo Janilson Antônio da Silva Suzart. Sem você este trabalho não seria possível.

Aos amigos Anacristina Rolim, Mônica de Oliveira Costa e Antônio Thadeu da Luz. Mesmo longe vocês foram essenciais.

Às integrantes da melhor moradia de São Paulo: Angélica Santos, Cláudia Cruz, Marília Nascimento e Renata Turola Takamatsu. Vocês foram minha família em São Paulo.

Por fim, o meu “muito obrigado” a todos que colaboraram, de forma direta ou indireta, para a construção deste trabalho.

“Life is for anyone who stumbles stop, not for anyone who stops in any stub.”

Bob Marley

*“A vida é para quem enfrenta os obstáculos, tropeça e não para quem se paralisa diante de
qualquer obstáculo.”*

Bob Marley

RESUMO

Gonzaga, R. P. (2014). *A Efetividade do Acordo de Resultados no Choque de Gestão: Um Estudo Sobre as Alterações dos Indicadores de Desempenho*. Tese de Doutorado, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O modelo de gestão pública adotado pelo estado de Minas Gerais, conhecido como “Choque de Gestão”, foi implementado utilizando-se de um instrumento de pactuação de resultados, denominado “Acordo de Resultados”, que prevê possíveis recompensas para o alcance das metas pactuadas. Considerando o Acordo de Resultados e a premissa de que os agentes fazem ajustes ou mudanças nos indicadores de desempenho nele contidos para adequar interesses distintos àqueles inicialmente almejados, esta pesquisa buscou identificar os fatores organizacionais e ambientais que influenciam as alterações dos indicadores de desempenho na estrutura gerencial do governo mineiro, à luz da Teoria de Agência e da Teoria da Contingência. Para alcançar o objetivo proposto, realizou-se um estudo de caso contendo abordagens quantitativa e qualitativa, utilizando-se de análise documental, questionário e entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados. Em um primeiro momento, realizou-se a análise quantitativa dos dados, por meio de análise fatorial e regressão logística, para verificar os fatores associados as alterações dos indicadores de desempenho identificados nos documentos de celebração do Acordo de Resultados em um período de quatro anos. Posteriormente, foram analisadas as entrevistas realizadas, por meio de análise de conteúdo, para captar possíveis elementos não observados na análise quantitativa. Os resultados encontrados evidenciam que a maneira como os indicadores de desempenho foram aplicados, sem integração, pensando em cada secretaria individualmente e contando com um órgão que acompanha a gestão de maneira frágil, faz com que o Acordo de Resultados se mostre volátil e não proporcione o benefício esperado como instrumento de controle nem como promotor de melhorias no processo de gestão. Encontrou-se ainda que, a *accountability* é comprometida pela fragilidade da estrutura gerencial por meio das alterações dos indicadores, sendo que a mesma poderia também atuar como parte de um conjunto de possíveis soluções para mitigar os problemas detectados ao longo das análises realizadas, agindo como um mecanismo de proteção contra alterações indevidas nos indicadores de desempenho. Assim, concluiu-se que as ferramentas gerenciais aportadas no Choque de Gestão apresentam-se insuficientes para blindar a estrutura gerencial do modelo de gestão diante de algumas pressões identificadas com base nas Teorias da Agência e na Teoria da Contingência, desvirtuando o modelo inicialmente proposto e promovendo alterações nos indicadores.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho Organizacional. Indicadores de Desempenho. Gestão por Resultados. Gestão Pública.

ABSTRACT

Gonzaga, R. P. (2014). *The Effectiveness of the Goal Agreements at “Management Shock”: A study about the Performance Indicators’ changes*. Doctoral Thesis, Faculty of Economics, Administration and Accounting, University of São Paulo, São Paulo.

The government of the Brazilian state of Minas Gerais adopted a management model, known as "Management Shock" (*Choque de Gestão*), by way of covenants called “Agreement on Results”, which foresee possible rewarding for the achievement of targets agreed upon. Considering such covenants and the assumption that agents can promote adjustments or changes in performance indicators therein contained, in order to suit interests different of those initially targeted, this research sought to identify, in light of the Agency and Contingency Theories, the organizational and environmental factors influencing performance indicators changes in the government’s management structure. To this end, we conducted a case study, comprising quantitative and qualitative approaches, using documentary analysis, a questionnaire and semi-structured interviews to collect data. We initially performed a quantitative data analysis, through factor analysis and logistic regression, to ascertain the factors associated with changes in performance indicators identified in covenants celebrated over a period of four years. The interviews were subsequently submitted to content analysis, in order to capture elements that possibly passed unnoticed in the quantitative analysis. Results point out that lack of integration in the application of performance indicators, by regarding each department by itself and relying on a governmental agency that only feebly supervises management, leads to covenants proving volatile and not providing its expected benefits as control tools or acting as enhancers to the management process. We also found that accountability is compromised by the management’s structure weakness, incurred through changes to indicators. It is pointed out that accountability could be part of a set of possible solutions directed to mitigate the problems identified throughout the analysis, acting as a protection mechanism against unauthorized changes in performance indicators. We conclude that the tools provided under “Management Shock” are not sufficient to shield the model’s managerial structure from pressures identified according to the Agency and Contingency Theories, undermining the model, as originally proposed, and allowing for indicators changes.

Key-words: Organizational Performance Evaluation, Performance Indicators, Management by Results, Public Management.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	3
LISTA DE TABELAS.....	4
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Contextualização.....	7
1.2 Lacuna a Ser Tratada.....	12
1.3 Problematização e Questão de Pesquisa	14
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo Geral	15
1.4.2 Objetivos Específicos	15
1.5 Contribuições e Implicações Esperadas	16
1.6 Justificativa	17
2 PLATAFORMA TEÓRICA.....	19
2.1 Teoria da Contingência	19
2.1.1 Teoria da Contingência e a Gestão Pública.....	23
2.2 Teoria de Agência	25
2.3 Avaliação de Desempenho e a Nova Gestão Pública	28
2.4 Indicadores para Avaliação de Desempenho na Gestão Pública	30
2.5 Contrutos Teórico das Variáveis Analisadas	36
2.5.1 Fatores Organizacionais	37
2.5.2 Fatores Ambientais.....	43
3 O CASO – O CHOQUE DE GESTÃO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS.....	48
3.1 Estudos Anteriores – Choque de Gestão	54
4 DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESES	58
5 METODOLOGIA	66
5.1 Classificação da Pesquisa	66
5.2 Método da Pesquisa Quantitativa	68
5.2.1 Aspectos Metodológicos da Pesquisa Quantitativa.....	68
5.2.2 Amostra e Coleta de Dados	70
5.2.3 Questionário	74
5.2.4 Variáveis Utilizadas e Tratamento dos Dados	75
5.3 Método da Pesquisa Qualitativa.....	78
5.3.1 Secretarias Analisadas.....	79
5.3.2 Aspectos Metodológicos Relativos as Entrevistas	81
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA QUANTITATIVA	91
7 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA QUALITATIVA	105
7.1 Criação dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho	105
7.2 Criação das Metas	111
7.3 Alterações e Descontinuidades dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho	116

7.4 Fatores que Influenciam as Alterações dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho	124
7.4.1 Sistema de Incentivos	125
7.4.2 Problemas de Execução Orçamentária	130
7.4.3 Controle Interno.....	134
7.4.4 Controle Externo	137
7.4.5 Pressão Social	140
7.4.6 Incerteza Ambiental.....	148
7.4.7 Tamanho	152
7.4.8 Desempenho	156
7.5 Avaliação do Acordo de Resultados.....	161
8 CONCLUSÕES	173
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICES.....	191
A: Questionário:	191
B: Roteiro de Entrevista.....	193

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Propriedades Requeridas dos Indicadores no Setor Público.....	32
Figura 2: Taxonomia dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho.....	33
Figura 3: Fatores que Influenciam as Mudanças dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho.	37
Figura 4: Modelo de Planejamento do Estado de Minas Gerais	50
Figura 5: Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais	52
Figura 6: Evolução do Choque de Gestão	53
Figura 7: Estudos Anteriores – Choque de Gestão.	56
Figura 8: Distribuição dos Respondentes por Secretarias.	73
Figura 9: Distribuição dos Respondentes por Função.....	73
Figura 10: Construtos, Variáveis e Escalas de Mensuração.....	77
Figura 11: Créditos Autorizados por Secretarias.	80
Figura 12: Servidores Entrevistados por Secretaria.	82
Figura 13: Níveis Hierárquicos dos Servidores Entrevistados e Duração das Entrevistas.	84
Figura 14: Variáveis Utilizadas para Categorização.	88
Figura 15: Matriz de Correlação.	92
Figura 16: Resultados das Hipóteses Testadas.....	103
Figura 17: Criação dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho.....	110
Figura 18: Fatores que Influencia as Alterações dos Indicadores de Desempenho Citados.	124
Figura 19: Sistema de Incentivos e Alterações dos Indicadores.	128
Figura 20: Resultado do Teste da hipótese H_a – Sistema de incentivos.....	129
Figura 21: Execução Orçamentárias e Alterações dos Indicadores.	132
Figura 22: Resultado do Teste da Hipótese H_c – Problemas Relacionados a Execução Orçamentária.	132
Figura 23: Resultado do Teste da Hipótese H_d – Controle Interno.	135
Figura 24: Resultado do Teste da Hipótese H_f – Controle Externo.	139
Figura 25: Resultado do Teste da Hipótese H_g – Pressão Social.	147
Figura 26: Fontes de Incerteza Ambiental Destacada pela Literatura Gerencial.	149
Figura 27: Resultado do Teste da Hipótese H_h – Incerteza Ambiental.	151
Figura 28: Resultado do Teste da Hipótese H_e – Tamanho.....	155
Figura 29: Resultado do Teste da Hipótese H_b – Desempenho.....	160
Figura 30: Influência do Desempenho Sobre a Alteração dos Indicadores.	161
Figura 31: Avaliação do Acordo de Resultados pelos Agentes.	169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Secretarias do Estado de Minas Gerais	70
Tabela 2 – Estatísticas Descritivas do Número de Vezes de Descontinuidade ou Alteração dos Indicadores	75
Tabela 3 – Resultados da Análise Fatorial	94
Tabela 4 – Resultados da Regressão Logística – Descontinuidade dos Indicadores	96
Tabela 5 – Resultados da Regressão Logística – Alteração dos Indicadores.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agei	Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
KMO	<i>Kaiser-Meyer-Olkin</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NPN	<i>New Public Management</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
Seapa	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Seccri	Secretaria de Estado da Casa Civil e Relações Institucionais
Sectes	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
Seds	Secretaria de Estado de Defesa Social
Sedvam	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais
Sede	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
Sedru	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
Seej	Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
Segov	Secretaria de Estado de Governo
Semad	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
Sete	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego
Setop	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
Setur	Secretaria de Estado de Turismo
SIGPlan	Sistema de Informação de Gerenciais e de Planejamento
Swot	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

Os conceitos fundamentais da tese serão tratados neste capítulo, a qual é composta de seis seções: 1.1) Contextualização, 1.2) Lacuna a ser tratada, 1.3) Problematização e questão de pesquisa, 1.4) Objetivos, 1.5) Contribuições e implicações esperadas e 1.6) Justificativa.

1.1 Contextualização

A reforma do setor público envolve, dentre outros aspectos, discussões acerca de modelos de gestão que sejam capazes de oferecer suporte ao estabelecimento de sistemas de avaliação dos resultados, alcançados pelo Estado. Tais modelos buscam ser utilizados para a adoção de vários outros sistemas, ou políticas de gestão, além da avaliação dos resultados.

A partir de 1995, iniciou-se no Brasil o processo de reforma administrativa do Governo Federal, que, posteriormente, abrangeu governos subnacionais. Contudo, o que, de fato, ocorreu foi apenas a introdução de algumas mudanças, de maneira pontual. A proposta inicial da reforma objetivava o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado, bem como garantir a oferta de melhores condições para a expansão e desenvolvimento do mercado econômico (Gaetani, 2003).

Inicialmente, a reforma seria implementada por meio do estabelecimento do instrumento denominado “Contrato de gestão”, concebido, primeiramente, para englobar as metas, os prazos de execução e os indicadores, quantitativos e qualitativos, utilizados para avaliação de desempenho. Nesse cenário, o contrato de gestão atuaria como um instrumento de ligação entre o núcleo estratégico – área responsável pela formulação e avaliação das políticas governamentais – e os setores que executariam essas políticas (Corrêa, 2007).

A introdução de conceitos já utilizados por instituições privadas, por exemplo, planejamento estratégico, fortalecimento da missão, aumento de controle vertical e horizontal e lógica de

resultados, caracterizou-se como o principal ponto almejado pela reforma administrativa pública brasileira (Corrêa, 2007).

O modelo de reforma do setor público adotado pelo Governo Federal produziu alguns efeitos, sendo utilizado como referência e como ponto de partida para os estados da federação. Minas Gerais, seguindo a lógica nacional, iniciou o processo de reforma administrativa por meio da implantação do planejamento estratégico e da Gestão Pública por Resultados, instrumento denominado “Choque de Gestão”, sendo esse, importante experiência no âmbito das discussões envolvendo a Nova Gestão Pública no Brasil, além de ser uma das principais experiências em reforma de administração pública no Brasil (Gomes, 2009; Corrêa, 2007).

A gestão pública por resultados fundamentava-se na utilização de ferramentas gerenciais, como planejamento estratégico, e de indicadores para a avaliação de desempenho, os quais oferecem informações para a retroalimentação do processo (Boland & Fowler, 2000). Este tipo de gestão pode ser definido como o ciclo que se inicia com o estabelecimento das metas e dos resultados desejados, por meio da tradução dos objetivos governamentais, prossegue com o estabelecimento das medidas utilizadas para o monitoramento e avaliação de desempenho e finaliza com a retroalimentação do sistema de gestão com os resultados das avaliações, podendo, se necessário, promover ações corretivas (Gomes, 2009).

A gestão pública por resultados foi um dos principais elementos contidos no receituário da *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (doravante, NPM), sendo utilizada para facilitar às instituições públicas a direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, a consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua das instituições públicas (Lemos, 2009).

Seguindo essa tendência, no caso específico do estado de Minas Gerais, o Choque de Gestão integrou uma série de políticas, envolvendo a gestão pública e enfatizando além do desempenho relacionado a medidas financeiras, o aumento do bem-estar da população de forma integrada à responsabilidade fiscal, por meio de transformações estruturais (Gomes, 2009).

Em 2002, o estado de Minas Gerais apresentava grave situação financeira, com déficits fiscais, endividamento crescente e ausência de recursos para cobrir as despesas orçamentárias

(Silveira & Borges, 2008). Implementou-se na gestão pública do Estado de Minas Gerais uma série de medidas, para minimizar os problemas advindos de governos anteriores, configurando-se como um processo de mudança necessário para solucionar os problemas relacionados aos quadros econômico, fiscal e administrativo-institucional, presentes no Estado (Queiroz & Ckagnazaroff, 2010).

Soares, Darbilly e Vieira (2010) explicam que o Choque de Gestão foi implantado, em 2002, para ajustar a situação deficitária em que se encontrava o estado e modernizar a estrutura estatal. Para minimizar os problemas encontrados no Estado, estruturou-se uma série de medidas de ajuste de contas públicas voltadas para a melhoria da gestão e o alcance dos resultados planejados (Lemos, 2009; Vilhena, 2006).

Na implementação do Choque de Gestão, foram introduzidas medidas tradicionais de gestão pública, como o ajuste fiscal, em um primeiro momento, e, posteriormente, ações voltadas para a expansão e o desenvolvimento econômico e a melhoria do desempenho gerencial (Vilhena, Martins & Marini, 2006). No caso específico de Minas Gerais, o Choque de Gestão foi implementado utilizando-se um instrumento de avaliação de desempenho contendo indicadores, denominado “Acordo de Resultados” (Corrêa, 2007).

O Acordo de Resultados pode ser definido como um instrumento de pactuação de resultados entre o Poder Executivo e os servidores do Estado (Duarte, Lemos, Marini, & Martins, 2006). A avaliação de desempenho institucional, por meio do Acordo de Resultados, é responsável pelo alinhamento estratégico entre metas estabelecidas pelo governo e órgãos, entidades e servidores que participam da gestão governamental (Corrêa, 2007).

O monitoramento e a avaliação do desempenho ocorrem por meio de indicadores a serem alcançados pelos órgãos estaduais e estabelecem como incentivo a possibilidade de recebimento de bonificação (Borges & Mathias, 2011). Os indicadores utilizados para a avaliação de desempenho são importantes elementos do Acordo de Resultados (Corrêa, 2007; Soares, Darbilly & Vieira, 2010). Considerando os indicadores que podem ser utilizados para a avaliação de desempenho nesse processo, autores como Jackson e Lapsley (2003), Bjørnenak, (1997) e Malmi, (1999), têm se dedicado a discussões envolvendo o processo de inovação e alternância na utilização de ferramentas gerenciais e indicadores de desempenho

no setor privado e, sobretudo, no setor público, emergindo questionamentos quanto aos fatores que influenciam essas mudanças.

Bjørnenak, (1997) identificou que variáveis relacionadas à estrutura organizacional, como tamanho, influenciam as mudanças realizadas na estrutura gerencial de empresas que atuam no setor privado e ressaltou a importância da influência institucional sobre essas alterações. Ainda no setor privado, Malmi (1999) concluiu que as alterações na estrutura gerencial das empresas analisadas ocorrem em função dos benefícios e dos ganhos percebidos a partir das alterações para a manutenção de vantagem competitiva e a garantia de legitimidade, sendo que as alterações ocorrem com base nas escolhas racionais realizadas pelos agentes. No setor público, Jackson e Lapsley (2003) constataram que, além da influência do setor privado, fatores como regulação, recomendação de autoridades locais e agências governamentais, influenciam as alterações da estrutura gerencial das organizações.

Os indicadores utilizados para avaliação de desempenho organizacional são implantados a fim de exercerem influência positiva no comportamento dos agentes (Malina & Selto, 2001; 2004) e, especificamente, na gestão pública, promovendo o alinhamento entre as ações dos gestores e os interesses da população. Contudo, problemas no conteúdo ou nas dimensões dos indicadores formulados podem ser um dos fatores que levam às mudanças dos indicadores, e a fazer com que os agentes tomem ações diferentes daquelas requeridas pela instituição, como manipulação dos resultados, redução de esforços após o alcance do nível de resultado pactuado e foco em um conjunto restrito de atividades ligadas aos indicadores, desconsiderando as demais. Ainda nesse sentido, a alteração, ou variabilidade, dos indicadores utilizados para garantir o alcance das metas pode dificultar a comparabilidade entre indicadores capazes de oferecer algum subsídio para a avaliação da qualidade de determinada gestão (Hopwood, 1972).

Gomes (2009) acrescenta que uma definição clara dos objetivos e dos indicadores para a avaliação de desempenho permitiria maior *accountability*, uma vez que a prestação de contas sobre os resultados obtidos por meio da avaliação do alcance das metas geraria maior transparência e possibilitaria relações mais seguras de controle e sanção dentro da organização. Nesse caso, os indicadores atuariam como medida de comparação utilizada para verificar o alcance, ou não, das metas ou das estratégias estabelecidas pela organização. Como

se vê, a prestação de contas e *accountability* contribuiriam para a transparência reforçando o papel dos indicadores na avaliação do alcance de resultados e objetivos pretendidos.

Como o indicador é utilizado para medir o desempenho a partir das variáveis e das dimensões que o compõem e a recompensa, ou incentivo, está atrelada ao nível de desempenho alcançado, é esperado que os agentes tomem ações para minimizar os possíveis efeitos das incertezas, que podem influenciar o alcance das metas (Hartmann, 2007).

Dentre as possíveis explicações para a manipulação dos indicadores utilizados na avaliação de metas no setor público, além daquelas já citadas, destacam-se: (i) desejo por parte de determinada equipe de não ser controlada por outros agentes, por exemplo, os membros do corpo legislativo que representam o controle externo, os quais poderiam fazer um acompanhamento mais próximo ao chefe do executivo e representantes do controle interno; e (ii) ânsia em demonstrar aos governados determinada “transparência”, possibilitada por tais indicadores, a qual demonstre realizar uma gestão de “qualidade”. Ambos os fatores, se bem “administrados”, poderiam conduzir aos envolvidos a minimização de incertezas e a obtenção de benefícios, não se tratando esta de fraude, mas de alcance de popularidade, remuneração, reeleição ou recondução, dentre outros.

Para analisar a variabilidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, Reis Júnior (2010) analisou como a combinação dos indicadores utilizados impacta a criação de folga orçamentária¹ em uma entidade componente da administração pública brasileira. Nesse caso, a folga orçamentária poderia ser definida como o excesso de capacidade ou de recursos despendidos para desempenhar determinada atividade, sendo a folga um efeito indesejável gerado pelo processo (Linn, Casey, Johnson & Ellis, 2001; Reis Júnior, 2010). Os resultados encontrados pelo autor demonstram que a variabilidade nos resultados dos indicadores de desempenho tem impacto na criação de folga orçamentária, porém o autor não conseguiu suportar a hipótese de que indicadores contábeis neste caso, utilizados na avaliação de desempenho – estão positivamente relacionados à criação de folga orçamentária. É possível que parte desses resultados ocorra em função de que, dada à dificuldade de alcançar as metas organizacionais definidas, seja mais viável para os agentes alterarem os indicadores utilizados

¹ Forlga orçamentária no setor público pode ser representada ainda pela diferença positiva entre os recursos que foram disponibilizados aos órgãos públicos e os que eram suficientes para a produção ou execução do serviço (Jacobsen, 2006).

na avaliação delas em detrimento de adicionarem grandes folgas nas metas, o que poderia ser um dos fatores relacionados à alteração dos indicadores.

É possível, contudo, o surgimento de distorções no processo, levando em consideração gestores com desempenhos superiores, aqueles que conseguem influenciar a escolha de indicadores mais favoráveis a si mesmos, não sendo os mais efetivos em alcançar metas com indicadores traçados por outrem. É possível ainda que as mudanças nos indicadores estejam demonstrando aperfeiçoamento dos mesmos.

1.2 Lacuna a Ser Tratada

Com relação às ferramentas contábeis utilizadas na gestão pública, Lapsley e Wright (2004) pesquisaram os fatores que conduzem ao abandono delas, o que os autores consideraram como “inovações contábeis” no setor público, permitindo os seguintes fatores como respostas: fatores não identificados ou sem resposta; novas técnicas; custo na obtenção de informação, falhas das técnicas e perda de utilidade. Os autores argumentam, ainda, que as alterações na estrutura contábil no setor público ocorrem, em grande parte, por influência governamental (Lapsley & Wright, 2004, p. 355).

Jackson e Lapsley (2003) analisaram inovações ocorridas na estrutura da contabilidade gerencial, incluindo indicadores de desempenho, no setor público. Os resultados encontrados indicaram que a maioria das inovações ocorridas concentrou-se nos indicadores de desempenho, sendo que todas as organizações pesquisadas utilizam pelo menos um indicador.

Considerando especificamente os indicadores de desempenho, é possível que ocorram algumas consequências disfuncionais resultantes de sua utilização. Por exemplo, é possível destacar a ocorrência de pressões para alterá-los, dada a dificuldade de alcançar as metas às quais os indicadores estão atrelados. De um lado, é esperado que os indicadores de desempenho sejam baseados em metas desafiadoras, porém passíveis de serem atingidas (Malina & Selto, 2001; 2004); de outro, as metas podem estar superestimadas, levando os agentes à percepção de que não são alcançáveis. Isso poderia gerar um efeito desmotivador e

tensão nos envolvidos, uma vez que, por mais que sejam desprendidos grandes esforços, a meta dificilmente seria alcançada ou seria subestimada, para facilitar seu alcance (Simons, 2000).

Na situação em que as metas, ou indicadores, não são especificadas, quer por problemas na legislação da área, quer por erros no planejamento, os agentes públicos poderiam buscar a interpretação que mais lhe conviessem. Exemplo de caso como esse ocorreu recentemente no município de Cárceres, estado do Mato Grosso. Para atingir a meta prevista pela legislação² para os gastos com educação, foram adicionados os gastos com a previdência dos servidores, nesse cômputo (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, 2012). Aqui, uma obrigação legal passaria a ser utilizada como meta. Assim, para o cumprimento de suas metas os gestores procuram interpretações ou meios de alcançá-las, mesmo que seja necessário praticar desvios de finalidade (Smith, 1995).

É possível que os gestores, ao invés de discutirem o estabelecimento de metas menos ambiciosas, passem a negociar a alteração do indicador utilizado para a avaliação de determinada meta. Nesse caso, a alternância dos indicadores se daria para maximizar a função de utilidade dos próprios benefícios, e não a do Estado (Propper & Wilson, 2003). Em tal cenário, emerge a necessidade de verificar os fatores que influenciam o processo de alteração dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Lapsley, 2009; Lapsley & Wright, 2004).

Lapsley e Wright (2004) destacam a importância de discutir os fatores que influenciariam as mudanças de indicadores realizadas por agentes públicos em detrimento da mera rediscussão de metas. Desse modo, este trabalho busca preencher a lacuna presente na literatura sobre gestão pública por resultados, que ainda não explorou a dinâmica das alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, na perspectiva das Teoria de Agência e da Teoria da Contingência, em uma organização pública brasileira.

² Segundo o art. 212 da Constituição Federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar anualmente, no mínimo, 25% do total da receita resultante de impostos, incluídas as transferências constitucionais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público.

1.3 Problematização e Questão de Pesquisa

Inserido em sua proposta, o Choque de Gestão determina a ampliação da flexibilidade e da autonomia auferida pelos gestores quanto aos meios e aos recursos utilizados e apresenta o Acordo de Resultados, instrumento contratual entre governo e gestores, por meio de elementos como: resultados e objetivos traduzidos em metas claras, flexibilidade e autonomia concedida aos gestores e possíveis recompensas oferecidas após a avaliação do desempenho quanto ao alcance das metas pactuadas (Gomes, 2009).

Além de possíveis problemas relacionados às dimensões ou aos conteúdos contemplados pelos indicadores, a autonomia e a flexibilidade concedida aos gestores nesse processo podem permitir que sejam realizados ajustes ou mudanças, por exemplo, nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Lapsley & Wright, 2004), para não prejudicar as possíveis recompensas que poderiam ser auferidas pelo alcance das metas pactuadas, emergindo questionamentos quanto aos possíveis fatores que podem influenciar esse processo.

Assim, esta tese será norteadada pela seguinte questão de pesquisa: Quais fatores organizacionais ou ambientais estão associados às mudanças dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho na estrutura gerencial do governo do estado de Minas Gerais?

Evidências encontradas na literatura acerca da utilização de indicadores na avaliação de desempenho na gestão pública, sugerem que mudanças nesses indicadores podem ocorrer em função de fatores como: mudanças nas políticas do governo, custos envolvidos na utilização da técnica, surgimento de novas técnicas e falhas ou pouca utilidade da aplicação da técnica ou ferramenta (Lapsley & Wright, 2004).

Certos fatores presentes nos contextos organizacional e comportamental da gestão pública podem ser representados por variáveis ligadas a características tanto organizacionais – por exemplo, aquelas ligadas ao sistema administrativo-político – quanto ambientais – por exemplo, aquelas que objetivam capturar as pressões exercidas por órgãos de controle (Lüder, 1992).

Não há, no entanto, evidências de quais são esses fatores, propondo-se neste estudo fornecer evidências que possam contribuir para a identificação dos mesmos e para o avanço da literatura e apoio ao setor público.

1.4 Objetivos

A partir da questão de pesquisa apresentada, os objetivos são apresentados a seguir.

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo do presente trabalho é identificar quais são os fatores organizacionais e ambientais que levam às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, na estrutura gerencial do governo do estado de Minas Gerais.

1.4.2 Objetivos Específicos

Para que o objetivo principal enunciado possa ser alcançado, o estudo percorrerá os seguintes objetivos específicos:

- i) Identificar o processo de criação e manutenção do Acordo de Resultados, utilizado pelo governo mineiro;
- ii) Identificar o processo de elaboração dos indicadores e das metas utilizados pelo governo mineiro;
- iii) Identificar as pessoas envolvidas e o processo de negociação, bem como as fontes utilizadas como base na elaboração dos indicadores e das metas utilizados na gestão do governo do estado de Minas Gerais.

1.5 Contribuições e Implicações Esperadas

Este estudo busca contribuir com a literatura sobre indicadores de desempenho, ao analisar em uma entidade pública brasileira, os fatores ligados às mudanças dos indicadores utilizados.

Cabe destacar a importância da avaliação do desempenho de uma entidade pública. Tanto a população quanto os gestores precisam avaliar a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade de uma política pública, sendo, nesse caso, os indicadores de desempenho a principal ferramenta a ser utilizada.

Boland e Fowler (2000) destacam que a partir de movimentos recentes ocorridos no setor público, como a nova gestão pública, tem-se evidenciado a necessidade de implantação de indicadores que poderiam ser utilizados na avaliação de desempenho das estratégias estabelecidas pelo Estado, considerando as expectativas de grupos de interesses distintos. Para Johnsen (2005), a adoção e utilização de indicadores para avaliação de desempenho na gestão pública poderiam promover maior nível de profissionalização e melhoria dos processos de tomada de decisão nela envolvidos.

Para os gestores, um modelo de gestão baseado em resultados não prescinde da avaliação de desempenho das ações estatais, sendo que futuras escolhas podem basear-se, em tese, nos resultados passados.

Considerando a população, a existência e a evidenciação de indicadores para a avaliação de desempenho, auxiliam no controle social e podem tornar mais simplificadas as análises de informações sobre o desempenho estatal, em complemento a peças técnicas, como demonstrações contábeis e relatórios do setor público brasileiro.

Ainda, os indicadores, por meio da vinculação entre as estratégias estabelecidas e planejamento e a execução delas, cumprem o papel de fornecer informações para a avaliação quanto a economia, eficiência, eficácia e efetividade do gasto público (Borges & Matias, 2011). Assim, entender como ocorre o processo de escolha e evolução desses indicadores

pode influenciar a qualidade dos serviços e das informações reportados para a população e ser utilizado na formulação de novas políticas públicas, além de auxiliar órgãos de controle, tais como Controladorias, Auditorias e Tribunais de Contas, nos processos de avaliações da execução de políticas públicas.

1.6 Justificativa

Para Lapsley (2009), as ferramentas gerenciais componentes da nova gestão do setor público, incluindo os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, se alteram e evoluem com o decorrer do tempo. Smith (1995), contudo, adverte sobre às possíveis consequências da utilização de indicadores de desempenho no setor público ou da amarração deles a determinadas metas estabelecidas, como: visão reduzida ou restrita por parte do gestor, subotimização de recursos e interpretações inadequadas de determinados fenômenos, dentre outros.

Apesar de sua intensa influência no desempenho do setor público, existem poucos estudos que buscam explicar a propagação de mudanças ou de inovações nos indicadores, bem como a adoção ou abandono de ferramentas ou indicadores gerenciais (Lapsley & Wright, 2004). Embora existam na literatura trabalhos que focam indicadores ou mensuração de desempenho, pouco se sabe sobre a utilização desses indicadores no setor público (Propper & Wilson, 2003). O crescimento recente de publicações envolvendo a mensuração de desempenho no setor público, por sua vez, indica um nível crescente de interesse e de problemas não resolvidos nesta área (Fryer, Antony, & Ogden, 2009).

Boyne, Meier, O'Toole & Walker (2005) salientam que as questões envolvidas na avaliação de desempenho no setor público carece de análises, estando ainda longe de ser resolvida. Os modelos de gestão por resultados aplicados no Brasil ainda são recentes, justificando a necessidade de avaliação quanto à efetividade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho nesse processo.

Especificamente com relação ao modelo em estudo, o Choque de Gestão, no estado de Minas Gerais, Lemos (2009) salienta que este instrumento apresenta algumas limitações que incitam análises, como: problemas relacionados à falta de integração entre os instrumentos de gestão utilizados, dificuldade de mensuração de desempenho e o consequente gerenciamento de determinados indicadores. Essas limitações corroboram a necessidade de promover estudos que forneçam evidências encontradas a partir de pesquisa em campo, para a solução das falhas existentes e a melhoria do modelo.

2 PLATAFORMA TEÓRICA

Este capítulo contém cinco seções, compreendendo o arcabouço teórico utilizado no trabalho e os principais conceitos teóricos que dão suporte ao problema de pesquisa. Na primeira seção apresentam-se as discussões envolvendo a Teoria da Contingência; na segunda, os argumentos envolvidos na Teoria de Agência; na terceira, as conceituações e discussões envolvendo a avaliação de desempenho e a *New Public Management*; na quarta os indicadores utilizados para avaliação de desempenho, bem como sua utilização e implicações para gestão pública; e finalmente, na quinta, os construtos teóricos das variáveis utilizadas, com base nas teorias que sustentam a pesquisa.

2.1 Teoria da Contingência

Na visão da Teoria da Contingência, as organizações são consideradas sistemas abertos, contendo características organizacionais que interagem entre si e com o ambiente, sendo que as características ambientais figuram como variáveis independentes e as características específicas das organizações funcionam como variáveis dependentes (Junqueira, 2010; Morgan, 1996; Silva, 2012).

Otley (1980) argumenta que não existe um mesmo sistema contábil que possa ser útil a empresas ou instituições inseridas em contextos distintos. Nesse sentido, pesquisas baseadas na Teoria da Contingência buscam identificar a influência dos fatores contingentes sobre as organizações, considerando que tais fatores influenciam a relação entre as características organizacionais e o desempenho (Donaldson, 2001). Nessa linha, pesquisadores da área contábil passaram a utilizar a Teoria da Contingência, para relacionar fatores contingentes à estrutura gerencial das organizações (Marques, 2012).

A dinâmica da Teoria da Contingência envolve três categorias de análises, relacionadas a estrutura, desempenho e fatores contingentes, sendo que os fatores contingentes possuem

efeito moderador sobre os demais (Marques, 2012). Podem ser classificados como fatores contingentes quaisquer variáveis que possuam um efeito moderador sobre a relação entre determinada característica organizacional e o desempenho da organização; ou seja, fatores que podem afetar a relação entre a estrutura e o desempenho organizacional (Chenhall & Chapman, 2006; Donaldson, 2001).

A Teoria da Contingência trata, além de outros temas, de processos de mudanças organizacionais, ponderando que as influências de variáveis ambientais sobre a organização proporcionam mudanças graduais em sua estrutura (Wright, Kroll & Parnell, 2007). Segundo Naranjo-Gil (2009), a influência de fatores contingenciais é que define se as organizações adotam, ou não, mudanças em suas estruturas.

As mudanças previstas pela Teoria da Contingência baseiam-se nos conceitos de adequação, ajuste, encaixe ou associação, analisando os níveis de adequação entre as variáveis do contexto ambiental e as estruturas internas das organizações, assumindo que quanto maior o nível de adequação melhor o desempenho organizacional (Guerra, 2007).

Donaldson (2001) acrescenta que o modelo principal envolvido pela Teoria da Contingência baseia-se no fato de que as estruturas organizacionais das instituições estão associadas às contingências e de que há adequação ou ajuste de algum nível da estrutura organizacional a cada nível de contingência capaz de provocar aumento de desempenho e desajuste para a redução do mesmo. Nesse contexto, Marques (2012) acrescenta que há adequação ou ajuste da estrutura gerencial a cada nível de contingência. Ou seja, quando uma contingência afeta a organização sua estrutura deve ser ajustada a essa contingência, o que pode conduzir ao aumento do desempenho, e em casos de desajuste poderia conduzir à redução dele.

Estudos baseados na Teoria da Contingência têm verificado que as organizações respondem às mudanças por meio da adaptação e que, como resultado, elaboram ou modificam suas estruturas internas, a fim de manterem uma relação isomórfica com o ambiente (Astley & Van de Ven, 2005). Assim, a Teoria da Contingência é utilizada para analisar a forma como fatores contingenciais, internos e externos, podem influenciar os processos de mudanças nas organizações (Otley, 1980; Upping & Oliver, 2011). Os fatores externos são aqueles relacionados às incertezas quanto ao ambiente organizacional, à pressão de mercado e às questões políticas, já os fatores internos são aqueles relacionados diretamente à estrutura

organizacional, como tamanho, controle orçamentário e sistema de mensuração de desempenho (Otley, 1980; Upping & Oliver, 2011).

Chenhall e Langfield-Smith (1998) argumentam que a Teoria da Contingência tem sido utilizada extensivamente em pesquisas desenvolvidas na literatura contábil. Para Chenhall (2006), as primeiras pesquisas na literatura contábil a utilizarem como base teórica a Teoria da Contingência investigaram como determinados fatores, tais como ambiente, tecnologia e estrutura, se relacionam com a estrutura gerencial, definida por meio do sistema de controle gerencial. Otley (1980) usou a Teoria da Contingência para analisar as variáveis contingentes que pudessem explicar como e por quê houve mudanças na estrutura contábil de uma organização selecionada e como diferentes fatores podem influenciar mudanças na estrutura contábil.

Innes e Mitchell (1995) desenvolveram um modelo para investigar as mudanças ocorridas na contabilidade gerencial de empresas escocesas, e encontraram que os fatores com maiores influências podem ser assim agrupados: i) motivadores – influenciam as mudanças contábeis de maneira geral; ii) catalisadores – influenciam as mudanças contábeis de uma maneira específica e mais direta; e iii) facilitadores – influenciam o sucesso das mudanças contábeis por meio de elementos, como recursos humanos e recursos tecnológicos. Segundo os autores, as mudanças ocorrem por meio da interação desses três tipos de fatores e os considerados como motivadores e catalisadores agem positivamente, estimulando a geração de mudanças.

Cobb, Helliard e Innes (1995) analisaram as alterações nas práticas da contabilidade gerencial utilizadas por um banco no Reino Unido, com base no modelo proposto por Innes e Mitchell (1995). Os autores encontraram que fatores considerados como facilitadores influenciam ou afetam as mudanças e que estas podem ocorrer em função da necessidade de informações dos indivíduos e de suas atitudes para com os processos de mudanças dentro das organizações.

Expandindo, Kasurinen (2002) adaptou o modelo proposto por Innes e Mitchell (1995) para analisar os fatores que influenciam as mudanças ocorridas na estrutura da contabilidade gerencial, com foco no *balanced scorecard*. Kasurinen (2002) agrupou os fatores que podem oferecer barreira às mudanças em três categorias: a) confundidores – criam incertezas acerca da função dos futuros projetos na organização, dando origem a diferentes pontos de vista sobre o processo; b) frustradores – fatores que inibem as mudanças; e c) retardatários – fatores

que retardam o processo, tais como sistemas de informação inadequados. Kasurinen (2002) detectou que a falta de uma estratégia clara para a implementação da ferramenta e a incerteza acerca da futura função a ser desenvolvida pela ferramenta na organização agiram como fatores retardadores, contribuindo para o insucesso da mudança.

Considerando especificamente os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, estes compõem o conjunto de instrumentos gerenciais utilizados pela instituição estudada, os quais podem ser influenciados por fatores organizacionais e ambientais identificados na Teoria da Contingência. Esses fatores contingenciais podem atuar ora enquanto motivadores das mudanças dos indicadores, influenciando as mudanças de uma maneira geral, ora como confundidores, frustradores ou retardatários, inibindo as mudanças.

É possível que determinada organização possua elementos do contexto ambiental, como incerteza, que podem atuar como fator contingencial frustrador das mudanças, dada a dificuldade para prever os resultados delas. Porém, é também possível que a incerteza atue como motivador para mudanças em outros elementos do contexto organizacional, como nos indicadores de desempenho, possibilitando aos gestores lidarem com o nível de incerteza existente. Desse modo, um fator contingencial pode tanto ser considerado inibidor de determinada mudança em um dado momento quanto influenciar outras mudanças que possam contribuir para o controle de seus efeitos. Nesse caso, a forma como as variáveis contingenciais vão estimular as mudanças dependerá do equilíbrio entre os efeitos gerados por elas e os objetivos das mudanças.

Pelo exposto, observa-se que os fatores contingenciais, organizacionais e ambientais influenciam as mudanças ocorridas na estrutura organizacional, na qual estão inseridos os indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Naranjo-Gil, 2009). Portanto, este trabalho ancora-se na Teoria da Contingência para verificar os possíveis fatores que podem influenciar a alteração dos indicadores ao longo do tempo em uma instituição pública. Ainda, a Teoria da Contingência pode oferecer importantes elementos para o entendimento da adoção da avaliação de desempenho, bem como acerca do uso dos indicadores.

2.1.1 Teoria da Contingência e a Gestão Pública

Segundo Upping e Oliver (2011), vários estudos baseados na Teoria da Contingência foram desenvolvidos na literatura recentemente, os quais buscaram investigar a influência de fatores contingenciais, internos e externos, sobre as mudanças ocorridas nas estruturas contábil, financeira e gerencial de organizações públicas e privadas.

Para Lüder (1992), o modelo proposto pela Teoria da Contingência, teve por base um duplo objetivo: a) promover investigações empíricas acerca de reformas governamentais e comparar resultados encontrados por diferentes pesquisadores em contextos distintos; b) favorecer o embasamento de novas pesquisas que pudessem confirmar ou negar a abordagem contingencial, bem como sua aplicação (Upping & Oliver, 2011).

Um dos primeiros estudos acerca das mudanças contábeis no setor público baseado na Teoria da Contingência foi desenvolvido por Lüder (1992). Segundo o autor, algumas variáveis contextuais e comportamentais previstas pela Teoria da Contingência podem ser tomadas para explicar as mudanças ocorridas na estrutura contábil de organizações do setor público.

Apoiando-se na Teoria da Contingência, Lüder (1992) investigou as mudanças ocorridas na estrutura contábil no setor público, por meio de um estudo comparativo entre Estados Unidos, Canadá e alguns países europeus. O autor classificou as variáveis explicativas das mudanças ocorridas na estrutura contábil em quatro grupos distintos: estimulantes; estruturais para usuários e produtores de informações; características do sistema administrativo-político; e barreiras de implementação. O autor encontrou que o sucesso da implementação de um sistema contábil mais informativo depende da combinação de fatores favoráveis e desfavoráveis as mudanças. Ainda, segundo Lüder (1992), condições favoráveis estão mais presentes em países como Canadá, Dinamarca, Suécia e Estados Unidos, e condições desfavoráveis às mudanças, são mais presentes em países como Alemanha, França e Reino Unido.

Posteriormente, pesquisadores investigaram os processos de mudanças no setor público, com base no modelo proposto por Lüder (1992), adicionando algumas variáveis que pudessem

contribuir para o entendimento dos processos de mudanças ocorridos na gestão pública (Christensen & Yoshimi, 2003; Godfrey, Devlin & Merrouche 1996; Upping & Oliver, 2011).

Godfrey e outros (1996) modificaram o modelo baseado na Teoria da Contingência, proposto por Lüder (1992), por meio da identificação de fatores contingenciais relacionados a países em desenvolvimento, como influência de organizações internacionais de financiamento e organizações que promovem doações aos países. Segundo os autores, as demandas específicas de organizações internacionais de financiamento e doadoras podem, direta ou indiretamente, influenciar os processos de mudanças na gestão pública. O modelo adaptado por Godfrey e outros (1996) incorporou a difusão da contabilidade na estrutura pública em duas fases: fase de abertura relacionada ao impacto dos estímulos internos e externos a mudança; e fase de implantação, que pode explicar o processo de mudança, incluindo as barreiras às mudanças encontradas.

Christensen & Yoshimi, (2003) realizaram novas adaptações ao modelo proposto por Lüder (1992) ao pesquisarem os processos de mudanças ocorridos na estrutura contábil de um estado australiano, focando no processo os principais agentes de mudança. Segundo Christensen & Yoshimi (2003), os agentes de mudanças podem ser classificados em três principais grupos: promotores de mudanças; produtores de informação; e usuários das informações produzidas.

Os resultados encontrados por Christensen & Yoshimi, (2003) apontam que as mudanças podem ser promovidas por agentes internos da organização, com interesses no processo de mudança, ou podem ser estimuladas pelos produtores ou usuários das informações. Porém, apesar do interesse pelo processo de mudança por parte de determinados agentes, podem existir fatores que atuam como barreira à implementação das mudanças (Upping & Oliver, 2011).

Ainda nessa linha, Upping e Oliver (2011) adaptaram o modelo proposto por Lüder (1992), a fim de verificarem os processos de mudanças ocorridos na estrutura contábil de universidades públicas tailandesas. Segundo os autores, os resultados encontrados apontam que as variáveis responsáveis pelo processo de mudança podem ser agrupadas em: pressões externas – incidentes externos, fatores ambientais e usuários externos das informações; pressões internas – incidentes internos, fatores institucionais e usuários internos das informações; barreiras para as mudanças – fatores confundidores, frustradores e retardatários das mudanças; e

facilitadores das mudanças – promotores, produtores e comunicadores das mudanças. Os autores concluíram que as variáveis contingenciais responsáveis pelos processos de mudanças da estrutura contábil das organizações são semelhantes nos setores público e privado.

Pelo exposto, a Teoria da Contingência tem sido considerada um importante arcabouço teórico para explicar as mudanças na estrutura gerencial de organizações públicas. Considerando as estruturas gerenciais públicas que contenham indicadores para a avaliação de desempenho, estes são utilizados para reportar o desempenho das ações executadas para o alcance de um conjunto de objetivos baseados nas estratégias adotadas, para determinado horizonte temporal. Nesse contexto, seria esperado que os indicadores permanecessem constantes, de acordo com as estratégias adotadas, porém podem ocorrer mudanças nos indicadores, conforme salientado pelos autores apresentados nesta seção sem que ocorram mudanças nas estratégias.

Nesse cenário, este trabalho baseou-se na Teoria da Contingência para verificar, dentre as diversas variáveis, aquelas que pudessem estar associadas às mudanças dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na entidade analisada. Considerou-se a classificação das variáveis previstas pela Teoria da Contingência em: variáveis do contexto interno da organização; e variáveis relacionadas ao ambiente externo, conforme classificações apresentadas por Otley (1980) e Upping & Oliver (2011).

Assim, fatores contingenciais, internos e externos, podem atuar como alavancadores de mudanças, bem como as mudanças ocorridas poderão atuar posteriormente como fatores contingenciais internos, alavancando outras mudanças. Nesse caso, as alterações de indicadores podem motivar mudanças em outros elementos da estrutura e em outros indicadores.

2.2 Teoria de Agência

Na perspectiva da Teoria de Agência, as organizações podem ser consideradas como coleções de contratos, todos definidos como incompletos, podendo ser explícitos ou implícitos (Ayee,

2005). A relação de agência ocorre por meio de um contrato no qual a parte da relação considerada o principal delega autoridade a um agente para desempenhar atividades em seu favor (Jensen & Meckling, 1976). Contudo, os agentes possuem informações não disponíveis ao principal, como o conhecimento de suas preferências pessoais e de suas capacidades. Por outro lado, o principal pode optar, ou não, em incorrer nos custos necessários ao monitoramento das ações dos agentes. Ou seja, ambas as partes envolvidas na transação possuem diferentes níveis informacionais e são maximizadoras de sua função de utilidade, sendo que, os agentes sempre agirão segundo seus interesses pessoais.

O foco da Teoria de Agência está na compreensão desses contratos, centrado na interação entre principal e o agente, considerando que a interação humana envolve custos de transações, em função da natureza intertemporal envolvida, bem como a complexidade dos acordos envolvidos (Stiglitz, 1987).

A relação principal-agente tratada pela Teoria de Agência pode apresentar problemas, como o risco relacionado ao ocultamento das ações dos agentes quando estas não são de conhecimento do principal ou apresentem custos elevados para acompanhamento (Arrow, 1985; Jensen & Meckling, 1976). Ainda, o nível informacional possuído pelo agente pode ser diferente daquele possuído pelo principal, remetendo à assimetria informacional, sendo necessários elevados custos para a obtenção das informações ou a quebra da assimetria, o que pode, por sua vez, resultar no problema de seleção adversa (Arrow, 1985). Desse modo, os contratos envolvidos pela Teoria de Agência são permeados por vários problemas como assimetria de informação, racionalidade limitada, comportamento oportunista, risco moral e seleção adversa.

O risco moral está relacionado às ações realizadas pelos agentes quando estas não são de conhecimento do principal ou ao oportunismo pós-contratual dos agentes, representado pelas mudanças de comportamentos após o estabelecimento de determinado contrato que não podem ser monitoradas (Arrow, 1985; Milgrom & Roberts, 1992). A seleção adversa refere-se às informações possuídas pelos agentes sobre suas características individuais, as quais permitem agir de maneira oportunista antes do estabelecimento do contrato (Arrow, 1985). Já a racionalidade limitada dos agentes pode ser representada pelo fato de estes não conseguirem prever, *ex ante*, todas as circunstâncias ou ações que ocorrem em uma relação, não permitindo que uma escolha racional seja efetuada, pois faltam informações completas e habilidades aos

indivíduos (Simon, 1955). Para Williamson (1985) o comportamento oportunista dos agentes pode ser representado pela ação intencional dos agentes de buscarem seus próprios interesses e agirem em benefício próprio nas relações, usufruindo de possíveis falhas contratuais.

Considerando o setor público, a Teoria de Agência é uma das bases utilizadas para as reformulações ocorridas na gestão pública a partir da década de 1980, sobretudo no que se refere à gestão pública por resultados, podendo ser considerada como uma das que exerce maior influência sobre as reformas aplicadas ao setor público em países desenvolvidos (Schawartz, 1994; Lemos, 2009). Para Lüder (1992), os pressupostos de racionalidade e comportamento oportunista dos agentes estão presentes na gestão pública.

Para Ayee (2005), no setor público as relações previstas pela Teoria de Agência são caracterizadas por fatores como ambiguidade, comportamento oportunista, risco moral e seleção adversa. Jensen e Meckling (1976) salientam que a Teoria de Agência pode ser aplicada à gestão pública em função de estruturar-se na relação contratual entre o agente e o principal existentes no setor.

Na gestão pública, a relação principal-agente pode ser observada de três maneiras distintas. Na primeira, a população ou a sociedade assume o papel de principal e o político ou gestor público representa o agente, que recebe do principal delegação de autoridade para agir em seu nome, requerendo prestação de contas e responsabilização em contrapartida (Ayee, 2005; Przeworski, 1996). Na segunda, o Estado ou o político figura como principal e os empresários representam o agente, emergindo a figura da regulação (Przeworski, 1996). Na terceira, ocorre especificamente na esfera da gestão pública, na qual o político assume a função de representante da sociedade e figura como principal e o agente é representado pelos gestores públicos ou burocratas, contratados pelos governantes para executarem as tarefas de gestão (Ayee, 2005; Przeworski, 1996).

Considerando a relação principal-agente representada pelo político como representante da sociedade delegando tarefas aos gestores públicos, é possível que os gestores públicos assumam ações diferentes daquelas requeridas pelo principal, emergindo a necessidade de instrumentos contratuais, como o Acordo de Resultados, capazes de conter essas ações. É com base nessa ótica que este estudo será conduzido.

Assim, o Acordo de Resultados poder ser compreendido como um conjunto de estratégias estabelecidas, de metas e de indicadores utilizados na avaliação de desempenho, bem como de políticas de premiação atreladas ao alcance das metas estabelecidas. Com base no Acordo de Resultados, espera-se que os interesses dos agentes se alinhem ao interesse do principal. Entretanto, é possível que os gestores públicos enquanto agentes ajam de maneira a influenciar a avaliação de desempenho de forma a atender, forçosamente, o Acordo de Resultados.

A Teoria da Agência oferece importante contribuição para o entendimento do comportamento dos agentes neste contexto (Schawartz, 1994). Desse modo, a teoria da agência será utilizada nesta pesquisa como suporte teórico para o entendimento do comportamento dos agentes na estrutura gerencial da instituição pública analisada.

2.3 Avaliação de Desempenho e a Nova Gestão Pública

Nos últimos anos, as organizações públicas têm passado por pressões para adotarem um modelo de gestão voltado para resultados, requerendo a adoção de técnicas de gestão até então utilizadas por organizações do setor privado, como a avaliação de desempenho (Brignall & Modell, 2000). Nesse processo, pesquisadores que atuam na contabilidade gerencial passaram a dedicar maior atenção à avaliação de desempenho na gestão pública (Modell, 2001).

O processo de avaliação de desempenho pode ser entendido como o levantamento sistemático de dados e sua comparação com padrões previamente definidos, visando auxiliar o processo decisório, bem como avaliar a eficácia (fins alcançados) e a eficiência (economicidade dos meios) (Holanda & Nilson, 2003). Seus modelos possuem como principal função fornecer a seus usuários informações acerca do desempenho de determinada unidade, além de promover o alinhamento entre estratégias, metas, ações e incentivos oferecidos aos agentes, à avaliação de desempenho no setor público atua como suporte para instrumentos de prestação de contas e processos de aprendizagem para melhoria do desempenho (Castadelli Júnior & Aquino, 2011; Verbeeten, 2008).

Especificamente em relação à gestão pública, Guimarães (2008) ressalta que avaliação de desempenho tem um papel fundamental, estruturado em quatro etapas, quais sejam: a) Diagnóstico inicial – atua na definição de diretrizes a partir do cenário encontrado inicialmente; b) Processo decisório – contribui para definição de estratégias de ação e avaliação da relação custo-benefício das estratégias adotadas; c) Implementação de ações – trabalha com o monitoramento de resultados obtidos, considerando os ajustes necessários em razão das mudanças de cenário; e d) Finalização – realiza avaliações por meio de comparações entre os resultados obtidos e planejados inicialmente.

Modelos de avaliação de desempenho são associados a instrumentos contratuais ou semicontratuais entre agentes ou órgãos de determinada organização pública, atuando como instrumento para o estabelecimento de metas e objetivos, e, posteriormente, critérios para medição e acompanhamento dos resultados gerados (Guimarães, 2008; Santos & Cardoso, 2001).

Segundo Holanda & Nilson (2003), podem ser considerados como objetos de instrumentos de avaliação na gestão pública: produtos, pessoas, desempenho, projetos, programas e políticas. Uma das visões mais importantes relacionadas à utilização da avaliação de desempenho na gestão pública, foi introduzida pela literatura envolvendo a nova gestão pública (Brignall & Modell, 2000).

Partes integrantes da gestão do setor público têm aspectos em comum com o setor privado, além de aquele ser significativamente influenciado por características advindas deste. Porém, os aspectos relacionados à gestão de desempenho no setor público são mais complexas, dada a ausência de um único objetivo principal (o lucro para as empresas do setor privado) (Boland & Fowler, 2000). Partindo dessa premissa, a nova gestão pública, ou “*New Public Management*”, passou a se valer extensamente da introdução de indicadores utilizados para avaliação de desempenho no setor público (Jackson, 1993).

New Public Management (NPM) é uma expressão utilizada por Christopher Hood para intitular seus achados referentes aquilo que considerou como componentes da reforma gerencial do setor público (Kurunmaki, Lapsley, & Melia, 2003). A NPM pode ser considerada como um corpo de pensamento gerencial ou como um sistema de pensamento ideológico baseado em evidências encontradas no setor privado e importadas para o setor

público e responsável pela maioria das mudanças estruturais, organizacionais e gerenciais ocorridas no setor público de países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália no final dos anos de 1970, (Ayee, 2005; Hood, 1991; 1995). Nessa visão, o modelo tradicional de organização baseado na premissa da prestação de serviços públicos, e nos princípios da hierarquia burocrática, planejamento, centralização, controle direto e autossuficiência é substituído por uma gestão pública baseada nos modelos de gestão utilizados no setor privado (Hood, 1991).

A NPM se baseia em algumas replicações de modelos aplicados ao setor privado e em premissas básicas, como: contratação de gestores profissionais, padronização da avaliação de desempenho, descentralização, concorrência entre unidades ou subunidades e controle e responsabilização no uso dos recursos, dentre outros (Hood, 1991; Fryer, Antony & Ogden, 2009). Os princípios presentes em sua estrutura podem ser divididos em duas vertentes: a) voltada para a melhoria da gestão e reestruturação organizacional, enfatizando a descentralização da gestão dos serviços públicos; e b) baseada na ênfase em modelos de mercado e concorrência (Ayee, 2005; Gow & Dufour, 2000).

Ayee (2005) salienta que a estratégia de atuação, ou linha de ação, da reforma na gestão pública pode ser encontrada em quatro áreas: i) descentralização da gestão; ii) criação de contratos prevendo avaliação de desempenho vinculada ao oferecimento de incentivos; iii) terceirização de parte dos serviços públicos; e iv) estabelecimento de taxas ou encargos para os serviços públicos.

Em suma, o surgimento do modelo gerencialista na administração pública por meio da NPM levou à proposição e adoção da avaliação de desempenho da gestão pública, bem como ao estabelecimento de indicadores capazes de serem utilizados nesse processo na administração pública (Boland & Fowler, 2000).

2.4 Indicadores para Avaliação de Desempenho na Gestão Pública

As empresas ou entidades criam e mantêm vantagem ou posição estratégica por meio da criação, desenvolvimento e uso eficiente do desempenho baseado no sistema de controle gerencial (Malina & Selto, 2004). Integrantes do sistema de controle gerencial, os indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ser baseados em diversas medidas. Para Malina e Selto (2004), pesquisas referentes à escolha de medidas para mensuração de desempenho pelas entidades baseiam-se na dicotomia entre medidas financeiras e medidas não financeiras.

Porém, independentemente do tipo de medida utilizada, Fryer e outros (2009) destacam a existência de quatro aspectos básicos acerca dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho: decisão do que medir; como medir; interpretação dos dados dos indicadores; e comunicação dos resultados. Esses aspectos poderiam contribuir para a escolha dos indicadores a serem utilizados ou daqueles mais adequados.

Indicadores para avaliação de desempenho na gestão pública podem ser entendidos como o conjunto de elementos utilizados para avaliar o grau com que os resultados pretendidos são alcançados (Barzelay, 1997; Boland & Fowler, 2000). O objetivo de sua utilização consiste em melhorar a qualidade dos serviços públicos, o desempenho e a prestação de contas das entidades públicas, sendo necessário para seu funcionamento o estabelecimento de medidas confiáveis de desempenho, para a verificação do alcance das metas e a avaliação do seu impacto na prestação dos serviços públicos (Stevens, Stokes, & O'Mahony, 2006).

Embora discussões envolvendo indicadores para avaliação de desempenho no setor público sejam relativamente recentes, este tema tem sido desenvolvido na literatura desde os anos de 1970 (Boland & Fowler, 2000). Em países como os integrantes do Reino Unido, há um número considerável de instituições do setor público que utilizam sistemas contendo uma série de indicadores para a avaliação de desempenho (Jackson, 1993). No Brasil, a utilização de indicadores para avaliação de desempenho no setor público tem crescido recentemente (Di Giacomo, 2005).

Para Stevens e outros (2006), ocorreram várias mudanças nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho no setor público desde as primeiras evidências de utilização, incluindo a simplificação e redução do número de metas e de indicadores estabelecidos e a maior ênfase em medidas baseadas em resultado. Boland e Fowler (2000) argumentam que, uma das principais questões relacionadas à utilização de tais indicadores se refere à não

existência de um padrão de quais dimensões do desempenho deveriam ser analisadas ou do que deveria ser medido. Ainda, medidas de desempenho gerencial no setor público são mais complexas devido à ausência de um objetivo ou meta fundamental, como o lucro ou retorno para o acionista no caso do setor privado (Boland & Fowler, 2000).

Para Jannuzzi (2005), a escolha dos indicadores a serem utilizados na avaliação de desempenho na gestão pública deve ser moderada pela aderência dos indicadores a uma série de propriedades consideradas como desejáveis, em suas estruturas. Na Figura 1 apresentada, Jannuzzi (2005) elenca as doze principais propriedades, em que a análise de aderência a elas, deve ser empregada para determinar a utilização ou não, de um indicador.

Nº	Propriedade	Justificativa
1	Relevância	É necessário que o indicador seja relevante para a agenda política.
2	Validade de representação	É requerido que o indicador seja o mais próximo possível, da demanda política que o originou.
3	Confiabilidade da medida	Propriedade necessária à legitimação do indicador.
4	Cobertura	É necessário que a cobertura do indicador seja representativa da realidade empírica em análise.
5	Sensibilidade às ações previstas	É importante que sejam dispostas medidas sensíveis e específicas às ações do objeto avaliado, para a avaliação dos efeitos de possíveis intervenções.
6	Especificidade	
7	Transparência metodológica na sua construção	Propriedade necessária à legitimação técnica e científica do indicador.
8	Comunicabilidade	Importante para a garantia da transparência das decisões tomadas pelos gestores públicos.
9	Factibilidade operacional para sua obtenção	Relacionada à relação custo-benefício de construção e utilização do indicador.
10	Periodicidade	É necessário que seja mantida regularidade na atualização dos indicadores nos períodos analisados.
11	Desagregabilidade	Relacionado ao foco dos indicadores. Os indicadores devem ser implementados para a avaliação de objetos restritos, extratificando grupos e tratamentos de suas características específicas.
12	Comparabilidade da série histórica	Permite a inferência de tendências e a avaliação dos efeitos de mudanças implementadas.

Figura 1: Propriedades Requeridas dos Indicadores no Setor Público

Nota: Adaptado de Jannuzzi (2002) e Jannuzzi (2005).

Jannuzzi (2005) acrescenta que, embora as propriedades dos indicadores no setor público citadas no Figura 1 sejam requeridas para o sucesso na utilização dos indicadores, na prática nem sempre os indicadores que possuem maior nível de aderência com alguma propriedade específica apresentam o mesmo nível de aderência às demais. Ainda, para o alcance dos objetivos estratégicos nos diversos níveis organizacionais, além da observância às propriedades requeridas dos indicadores, é necessário maior entendimento sobre a classificação, importância e forma de utilização dos indicadores empregados na avaliação de desempenho (Black, Briggs & Keogh, 2001; Fryer et al., 2009; Jannuzzi, 2005).

A escolha dos indicadores a serem utilizados para avaliação de desempenho pode ser guiada pelas classificações dos indicadores quanto às dimensões que o compõem. Podem ser encontrados na literatura gerencial trabalhos que oferecem uma taxonomia dos indicadores a serem utilizados, conforme demonstrado no quadro descrito na Figura 2 (na próxima página).

Dimensão	Classificação	Autores
Natureza Objetiva/Subjetiva	Objetivo	Jannuzzi (2005)
	Subjetivo	
Natureza Processual	Indicador-insumo	Barzelay (1997) Boland e Fowler (2000) Jannuzzi (2002; 2005) Johnsen (2005)
	Indicador-processo	
	Indicador-produto ou indicador-resultado	
	Indicador-impacto	
Dimensão do Desempenho	Economicidade	Barzelay (1997) Boland e Fowler (2000) Johnsen (2005) Castaldelli Júnior e Aquino (2011)
	Eficiência	
	Eficácia	
	Efetividade	
Natureza Analítico/Sintético	Analítico	Jannuzzi (2005)
	Sintético	
Natureza dos Atributos	Autonomia	Barzelay (1997) Grateron (1999) Julnes e Holzer (2001) Castaldelli Júnior e Aquino (2011)
	Relevância	
	Pertinência	
	Objetividade	
	Sensibilidade	
	Precisão	
	Relação custo-benefício	

Figura 2: Taxonomia dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho

Nota: Elaborado pela autora.

Inicialmente, os indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ser classificados quanto a sua natureza em: objetivos ou subjetivos. Indicadores de natureza objetiva referem-se a fatos concretos e são constituídos a partir de estatísticas ou base de dados disponíveis. Já os indicadores de natureza subjetiva compreendem medidas estabelecidas por meio da avaliação de indivíduos com relação a diferentes aspectos da realidade, como percepção sobre o desempenho de determinado governo (Jannuzzi, 2005).

Outra dimensão acerca dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho refere-se à dimensão processual, que contempla: indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto (Boland & Fowler, 2000; Jannuzzi, 2005; Johnsen, 2005).

Nesse modelo, os indicadores-insumo podem ser considerados como recursos de entrada, sendo sempre quantificáveis, podendo ser físicos, humanos ou financeiros, como gasto com professores para cada aluno (Boland & Fowler, 2000; Jannuzzi, 2005; Johnsen, 2005). Os indicadores-produto, ou indicadores-resultado, estão relacionados às saídas ou aos objetivos

finais do objeto avaliado, podendo ser medidos em termos quantificáveis, como taxa de mortalidade infantil (Jannuzzi, 2005). Os indicadores-impacto estão relacionados aos efeitos e desdobramentos gerados em função da implantação de determinado programa, como melhoria na aprendizagem infantil, decorrente de melhoria no atendimento a gestantes (Jannuzzi, 2002; Jannuzzi, 2005). Os indicadores-processo são intermediários e possuem como foco o esforço operacional de alocação de recursos (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias (indicadores-resultado e indicadores-impacto), como número de consultas médicas em determinado período (Barzelay, 1997; Boland & Fowler, 2000; Jannuzzi, 2005; Johnsen, 2005).

A partir da classificação em função da natureza processual dos indicadores, a literatura gerencial discute as dimensões do desempenho dos indicadores, podendo ser classificados quanto a: economicidade (ou economia), eficiência, eficácia e efetividade (Boland & Fowler, 2000). Nesse caso, a economia reflete a forma como a organização utiliza seus recursos e está relacionada à eliminação de perdas nas entradas do processo, podendo ser observada pelas alterações ocorridas nos recursos de entrada ou dos indicadores-insumo (Boland & Fowler, 2000; Johnsen, 2005). A eficiência é definida pela otimização do processo de transformação das entradas em saídas, estando focada na compreensão da medida em que as saídas atendem às necessidades organizacionais (Barzelay, 1997; Boland & Fowler, 2000; Johnsen, 2005). A eficácia pode ser definida pela relação entre os objetivos de determinados programas e os resultados alcançados, representados pelas saídas ou indicadores-resultado, e a efetividade é representada pelo impacto gerado pelos resultados gerados pelo processo (Barzelay, 1997; Johnsen, 2005).

Outra classificação que também pode ser utilizada para os indicadores utilizados na avaliação de desempenho se refere à natureza analítica ou sintética dos indicadores. As diferenças entre os indicadores dessas naturezas são definidas pelas próprias expressões: sintética – síntese de um conjunto de indicadores; e analítica – maior nível de detalhamento na construção do indicador (Jannuzzi, 2005).

Jannuzzi (2005) acrescenta que os indicadores sintéticos possuem maior capacidade de geração de medidas sobre a realidade social de determinado objeto a ser avaliado. Ainda, os indicadores utilizados na avaliação de desempenho no setor público podem ser classificados

quanto à natureza de determinados atributos: autonomia, relevância, pertinência, objetividade, sensibilidade, precisão e relação custo-benefício (Barzelay, 1997; Julnes & Holzer, 2001).

A autonomia se refere ao fato de os indicadores serem, ou não, regulados (Julnes & Holzer, 2001). A relevância está relacionada à acurácia do conteúdo dos indicadores; pertinência se refere ao ajuste do indicador ao desempenho que está sendo avaliado; a objetividade apresenta a magnitude do valor para não permitir julgamento de valor; a sensibilidade foca o poder informacional do indicador em relação às possíveis variações; precisão está embasada no fato de que uma margem de erro inerente ao indicador não pode produzir informações distorcidas; e, relação custo-benefício estabelece que o custo de obtenção da informação gerada por determinado indicador não deve ultrapassar o benefício gerado (Grateron, 1999; Castaldelli Júnior & Aquino, 2011).

Julnes (2006) expande as dimensões e funções dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na gestão pública considerando-os elementos a serem utilizados na prestação de contas. Segundo Julnes (2006), indicadores para avaliação de desempenho com ênfase em resultados têm sido utilizados para atendimento às exigências de prestação de contas orientada por resultados. A autora referenciada acrescenta que modelos de prestação de contas baseados no desempenho requerem instrumentos para a avaliação de desempenho, e que a produção de informações sobre as saídas reais de uma organização seja contínua e que os resultados sejam medidos em relação aos seus objetivos e metas.

Van de Walle (2008) salienta que, independente da dimensão dos indicadores utilizados, sua necessidade é motivada por dois fatores: utilização das informações dos indicadores, para comparar instituições públicas ou países; e construção de reputação por instituições públicas ou nações. Para Johnsen (2005), uns dos pontos fundamentais referentes à avaliação de desempenho se concentra em algumas questões centrais acerca de como os sistemas de avaliação de desempenho podem ser acessíveis e próximos dos usuários. Contudo, esse ponto concentra-se na forma como os agentes, por exemplo gestores e políticos, podem utilizar indicadores de desempenho para seus próprios propósitos e como as medidas de desempenho utilizadas podem facilitar o fornecimento de informações a serem utilizadas para prevenção de crises e problemas (Johnsen, 2005), contribuindo, dessa forma, para o processo de gestão das organizações públicas.

Osborne e Gaebler (1992) ressaltam quanto à possibilidade de ocorrência de comportamentos disfuncionais causados pelo aumento das exigências de atingimento de metas de desempenho e destacam que os participantes podem prejudicar o processo com o propósito de facilitarem o alcance das metas estabelecidas manipulando os indicadores estabelecidos para avaliação do alcance delas.

De um lado, a falta de objetividade relativa ao indicador utilizado na avaliação de desempenho pode gerar como consequência incerteza sobre seu comportamento, causando manipulação do esforço a ser despendido para o seu alcance, por parte dos agentes. De outro lado, os indicadores podem ser manipulados, gerando situações de incerteza, que poderiam resultar em um número ainda maior de manipulações nos indicadores.

O objetivo desta seção foi o de evidenciar a relevância da avaliação de desempenho na gestão pública por meio de indicadores contendo diversas características que, mediante a presença de certos fatores, podem sofrer disfunções, como aquelas relacionadas às modificações ou manipulações. Assim, este estudo tem por objetivo explorar tais disfunções.

2.5 Contrutos Teórico das Variáveis Analisadas

Estudos baseados na Teoria da Contingência e na Teoria de Agência demonstram que existem fatores relacionados ao ambiente interno e externo das organizações que influenciam as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Com relação aos fatores relacionados aos ambientes interno e externo, estes podem ser classificados como fatores organizacionais e ambientais, respectivamente, conforme demonstrado na Figura 3:

Figura 3: Fatores que Influenciam as Mudanças dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho.
Nota: Elaborado pela autora.

Para a verificação desta hipótese, apresentam-se no tópico a seguir os construtos teóricos das variáveis utilizadas, com base nas teorias que sustentam a pesquisa.

2.5.1 Fatores Organizacionais

Os indicadores de desempenho e os mecanismos de coordenação utilizados para gerar informações para decisões e promoção de incentivos sofrem a influência do ambiente institucional em sua adoção, adaptação e evolução (Scapens, 1993). Nesse caso, fatores organizacionais presentes no ambiente institucional são aqueles que emergem do contexto interno da organização, podendo ser representados por variáveis relacionadas às decisões controláveis tomadas pelas organizações presentes no contexto ou ambiente interno (Espejo & Frezatti, 2008).

Dentre os principais fatores organizacionais presentes no contexto interno estão aqueles relacionados ao porte da organização e as estratégias institucionais, bem como elementos que podem ter impacto na estrutura organizacional e no controle orçamentário, além de indicadores utilizados na avaliação de desempenho da organização (Lüder 1992; Hopwood 1987; Naranjo-Gil, 2009; Upping & Oliver, 2011).

Neste trabalho, as variáveis explicativas sistema de incentivos, execução orçamentária, controle interno, tamanho e desempenho podem ser classificadas como fatores

organizacionais; isto é, são fatores que emergem do contexto interno da estrutura administrativa do governo do estado de Minas Gerais.

2.5.1.1 Sistema de Incentivos

Segundo a Teoria de Agência, a forma como os agentes públicos fazem suas escolhas é balizada por elementos como custo e oportunidade relacionados às opções, sendo utilizados incentivos para influenciar essas escolhas, para que elas estejam alinhadas às expectativas do principal (Micheli & Neely, 2005).

Incentivos são utilizados como mecanismo de controle gerencial para desempenhar a função motivacional de influenciar o comportamento dos agentes, visando ao alcance dos objetivos organizacionais e determinados níveis de desempenho (Merchant & Van Der Stede, 2003; Bailey, Brown & Cocco, 1998). Nesse sentido, os incentivos oferecidos aos gestores poderiam aumentar os níveis de esforços dispostos pelos agentes, o que poderia afetar o desempenho organizacional (Aguilar, Teixeira, Nossa & Gonzaga, 2012; Bonner & Sprinkle, 2002).

A gestão pública apresenta, dentre suas diversas características, a delegação de autoridade por parte do principal aos gestores públicos (agentes) para que estes tomem ações em seu favor, porém, existem diferentes níveis informacionais na relação (Ayee, 2005). Desse modo, os incentivos atuam como mecanismos contratuais para o alinhamento de interesses entre os diversos agentes, por meio da vinculação da remuneração variável ao alcance das metas estabelecidas (Hood, 1995; Lapsley, 2009).

Porém, dado o nível de assimetria informacional existente, é possível que os gestores públicos realizem mudanças ou ajustes na estrutura gerencial para garantir o recebimento dos incentivos. Assim, os responsáveis pelo sistema de incentivos buscam mapear a percepção dos gestores sobre o impacto do alcance dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho no recebimento de incentivos. É esperado que quanto maior o impacto do alcance dos indicadores nos incentivos recebidos pelos gestores das secretarias, maior a

chance de ocorrerem mudanças dos indicadores, em função do impacto do não alcance destes, no recebimento dos incentivos (Julnes & Holzer, 2001).

2.5.1.2 Execução Orçamentária

A execução orçamentária pode ser definida como a fase final do processo orçamentário, iniciado com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA), a serem avaliados e aprovados, compreendendo todos os atos de gestão administrativos voltados para a captação e a utilização de recursos (Felix, 2009). No Brasil, a execução orçamentária é acompanhada e avaliada pelos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, sendo avaliado o equilíbrio entre as despesas fixadas e receitas previstas, limitando a gestão pública a definir prioridades na aplicação das receitas previstas (Bereijo, 2004).

Para Lapsley e Wright (2004), o processo orçamentário como um todo desempenha importante papel no acompanhamento do desempenho organizacional, e pode ser utilizado por órgãos de controle na avaliação de desempenho, por meio da análise das variações orçamentárias, e estimular modificações dos indicadores utilizados.

Segundo Lüder (1992), as gestões públicas, dependendo do contexto no qual estão inseridas, estão sujeitas às pressões competitivas, sendo incentivadas a demonstrarem o alcance das metas pactuadas, bem como a distribuição dos recursos orçamentários dentre as diversas áreas do Estado e a solidez da gestão orçamentária, a fim de não comprometerem recursos orçamentários futuros.

Os recursos orçamentários que podem ser obtidos em períodos futuros caso sejam alcançados resultados positivos são considerados um importante elemento para a execução das atividades que levem ao alcance das metas pactuadas e, conseqüentemente, dos indicadores (Upping & Oliver, 2011).

Neste trabalho, a execução orçamentária compreende a percepção dos gestores em relação às pressões existentes pela obtenção de recursos no orçamento estatal, em razão do desempenho obtido pela entidade em exercícios anteriores, caso o desempenho tenha sido abaixo do esperado. Quanto menor for o montante de recursos disponível no orçamento, mais difícil será a execução das atividades previstas ou o alcance das metas especificadas e maiores serão as chances de mudanças dos indicadores.

2.5.1.3 Controle Interno

Segundo Upping e Oliver (2011), um dos princípios introduzidos na gestão pública pela NPM, foi a necessidade de maior transparência e a prestação de contas dos resultados das atividades executadas pela gestão pública.

Os indicadores utilizados na avaliação de desempenho na gestão pública podem ser alvo de análises por entidades regulatórias. Organizações governamentais utilizam esses indicadores para promover maior transparência da gestão pública, e para verificar o cumprimento das ações previstas pela legislação (Castaldelli Júnior & Aquino, 2011; Johnsen, 2005).

A prestação de contas das atividades envolvidas na gestão pública pode ser realizada para que entidades fiscalizadoras, representadas por outros órgãos governamentais, possam avaliar a atuação da gestão pública. Os entes públicos responsáveis pela análise das prestações de contas das gestões governamentais buscam verificar questões como o cumprimento de metas orçamentárias fixadas pela legislação e os resultados da execução de programas governamentais (Braga et al., 2007). Emerge daí a possibilidade de aplicação de punições por parte desses órgãos ao não cumprimento dos resultados pactuados.

Caso os resultados de determinado gestão pública seja diferente do planejado, pode ser que ocorram alterações dos indicadores, para evitar possíveis punições por órgãos fiscalizadores. Nesse sentido, o controle interno representa a percepção dos gestores em relação às pressões exercidas por entidades de controle quanto à possibilidade de aplicação de sanções às secretarias por esses órgãos em razão do não alcance das metas especificadas. Quanto maior a

percepção das pressões exercidas por órgão de controle, maiores as chances de alteração dos indicadores para evitar possíveis punições.

2.5.1.4 Tamanho

O tamanho das organizações pode influenciar variações em suas estruturas, administrativa ou gerencial (Lääts, 2011). Segundo Naranjo-Gil (2009), tamanho pode ser considerado como a mais importante variável dentre as características organizacionais relacionadas às alterações ou à adoção de novas práticas nas organizações.

Segundo os preceitos da Teoria da Contingência, o tamanho das organizações pode ser considerado uma das mais importantes características, pois define, em parte, a estrutura gerencial delas (Chenhall, 2003; Davila & Foster, 2007). Para Upping & Oliver (2011), organizações maiores podem adotar mais práticas gerenciais que organizações menores, pelo fato de possuírem maiores demandas informacionais e de poderem comprometer maiores recursos com tais práticas.

Especificamente na gestão pública, órgãos ou secretarias maiores podem dispor de mais recursos para a realização das atividades previstas, sendo esperado que secretarias menores tenham problemas para obter recursos, o que poderia impactar o alcance dos indicadores, influenciando as alterações deles.

O tamanho das secretarias será representado pelo número de funcionários que nela atuam, seguindo a tendência de estudos anteriores, os quais consideraram como *proxy* para tamanho o número de funcionários de empresas, departamentos ou órgãos de determinadas repartições (Merchant, 1981; Davila & Foster, 2007).

2.5.1.5 Desempenho

O desempenho organizacional é um dos elementos que influenciam as atividades de planejamento e controle das organizações. Alguns autores, baseados na Teoria da Contingência, afirmam que os elementos das estruturas interna e externa das organizações estão relacionadas ao desempenho organizacional e que, mudanças realizadas nestes elementos influenciam o nível de desempenho alcançado (Chenhall & Langfield-Smith, 1998; Donaldson, 2001; Otley, 1980).

As medidas utilizadas na avaliação de desempenho organizacional podem ser compostas de várias formas, equilibrando diferentes dimensões do desempenho, porém, diferentemente de organizações privadas, no setor público o foco não está em algumas medidas específicas, como o lucro ou geração de receita, as medidas de desempenho utilizadas em organizações públicas são baseadas em diversos focos (Boland & Fowler, 2000; Lääts, 2011). Nesse sentido, o desempenho organizacional pode ser representado pelos resultados obtidos a partir dos processos e das atividades executadas que permitam comparações com padrões estabelecido, com base em resultados anteriores ou comparações, podendo ser financeiros e não financeiros (Andrews, Boyne, Meier, O'Toole & Walker, 2005; Lääts, 2011).

Segundo Boyne (1997), as medidas de desempenho utilizadas no setor público são inevitavelmente, multidimensionais. Desse modo, na avaliação de desempenho de organizações públicas é utilizada uma combinação de medidas de desempenho baseadas nas perspectivas internas e externas e sujeitas a interesses distintos (Andrews et al., 2005).

Na gestão pública, as informações sobre desempenho, bem como sobre sua interpretação, estão sujeitas às percepções dos diversos agentes interessados, emergindo uma série de questionamentos, como: Quais são os critérios a serem utilizados? Como os critérios podem ser ponderados? Como interpretar as medidas obtidas? e; Como definir desempenhos como forte ou fraco? (Moynihan, 2005).

As organizações públicas, em particular, são obrigadas a considerar várias dimensões do desempenho, a fim de avaliarem sua ampla gama de objetivos, que, muitas vezes tornam-se conflitantes e ambíguas (Andrews et al., 2005). Contudo, embora exista um crescente reconhecimento da natureza multidimensional do desempenho no setor público, uma série de fatores ambientais pode influenciar o nível de desempenho alcançado, pelas organizações públicas.

Neste estudo, será utilizado como medida de desempenho o percentual total de atingimento das metas financeiras presentes no orçamento³.

2.5.2 Fatores Ambientais

Os fatores ambientais podem ser representados por variáveis capazes de influenciar a condução da organização, bem como as alterações dos indicadores para avaliação de desempenho presentes no contexto externo da organização ou advindas do ambiente no qual a organização está inserida (Espejo & Frezatti, 2008).

Fatores presentes no contexto externo relacionados as variáveis como incerteza ambiental, pressões exercidas por grupos ou entidades externas, novas tecnologias e questões políticas podem ser considerados como fatores ambientais (Hopwood, 1988; Otley 1980; Upping & Oliver, 2011). Segundo Lüder (1992), os fatores ambientais ou aqueles relacionados ao ambiente externo da organização afetam as alterações de sua estrutura contábil-gerencial.

Nesta pesquisa, as variáveis explicativas controle externo, pressão social e incerteza ambiental podem ser classificadas como fatores ambientais; isto é, são fatores que emergem do contexto externo da estrutura administrativa do governo do estado de Minas Gerais.

2.5.2.1 Controle Externo

³ Nesse caso, não foram consideradas medidas relativas a qualidade dos gastos pois não foram encontradas evidências teóricas acerca da existência de uma medida já consolidada para qualidade dos gastos ou uma metodologia de custeio específica para o setor público.

Mudanças na estrutura interna de organizações públicas podem também ser influenciadas por órgãos de controle externo (Christensen & Yoshimi, 2003; Lapsley & Wright, 2004; Upping & Oliver, 2011).

Lapsley & Wright (2004) argumentam que as organizações públicas alteram indicadores utilizados na avaliação de desempenho em função de exigências ou de pressões exercidas por agências ou órgãos de controles. Segundo Lüder (1992), este fato ocorre em função de os órgãos de controle externos buscarem a introdução de ferramentas e indicadores de desempenho com maior conteúdo informativo, fazendo com que tais órgãos tenham um efeito estimulante sobre o desenvolvimento, introdução e alteração de técnicas contábeis, como os indicadores utilizados para avaliação de desempenho.

No Brasil, a função de controlar e auditar os gastos e investimentos realizados pelo Estado é atribuída ao Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU atua juntamente com outras entidades públicas, como o Congresso Nacional, na fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e aspectos relacionadas a eficácia e a eficiência das gestões dos estados, podendo aplicar sanções caso os resultados alcançados estejam abaixo dos previstos pela legislação (Castaldelli Júnior & Aquino, 2011). Como algumas das metas presentes no Acordo de Resultados são baseadas em metas definidas pela legislação, é possível que, caso elas não sejam alcançadas e possam ser aplicadas punições por parte de órgãos de controle, os gestores públicos optem pela alteração dos indicadores utilizados.

Ainda segundo a Teoria de Agência, o Estado representa a população e figura como principal, delegando aos gestores públicos (agentes) as função de executar as tarefas de gestão, porém alinhadas às exigências dos organismos de controle (Przeworski, 1996). Caso os resultados encontrados sejam passíveis de punições pelos órgãos de controle, os agentes podem agir de maneira oportunista, buscando evitar punições, sugerindo a existência de relação entre a existência de atividades de fiscalização por órgão de controle externo e a alteração dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Neste trabalho, o controle externo mede a percepção em relação às pressões exercidas pela entidade de controle externo do Estado. Dada a possibilidade de aplicação de sanções por

parte desses órgãos, quanto maior a probabilidade de sanção, mais difícil o alcance das metas definidas e maiores as chances de mudanças dos indicadores que avaliam o alcance das metas.

2.5.2.2 Pressão Social

Características presentes no ambiente ao qual estão inseridas as organizações públicas, como pressão por parte de determinados grupos, influenciam as ações realizadas pelos produtores e usuários de informações gerenciais (Upping & Oliver, 2011). Parte da explicação para a ocorrência desse resultado, estaria no fato de que pressões exercidas por grupos externos à organização estimulam a alteração de elementos da estrutura interna, como os indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Innes & Mitchell, 1995).

Para Lüder (1992), eleitores e indivíduos que compõem a sociedade podem ser considerados como usuários das informações geradas pelos sistemas internos, como os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, e poderiam exercer pressão sobre os produtores das informações (gestores públicos) em razão dos resultados alcançados. Essa pressão poderia levar os gestores públicos a buscarem neutralizá-la, por meio da alteração das práticas utilizadas internamente (Frumkin & Galaskiewicz, 2004). Nessa linha, a pressão social pode ser entendida como aquela exercida por usuários externos das informações geradas, como eleitores e grupos da sociedade (Lüder, 1992; Upping & Oliver, 2011).

Neste trabalho, a pressão social compreende a percepção dos gestores em relação as influências da opinião pública sobre o desempenho da sua pasta governamental. Como a pressão social pode influenciar a execução das ações de determinados indicadores tidos como prioritários pela população, quanto mais difícil a meta a ser alcançada, maior a chance de mudanças dos indicadores para avaliação dessas metas.

2.5.2.3 Incerteza Ambiental

Além das pressões exercidas por determinados grupos sobre os gestores, em função das ações executadas e dos resultados dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, a incerteza relacionada ao ambiente pode gerar motivação para os agentes agirem de maneira oportunista, na tentativa de diminuir o nível de tensão (Reis Júnior, 2010).

A incerteza ambiental pode ser definida como a incapacidade de prever ações de outros agentes, a ausência de informações sobre o futuro, e a impossibilidade de distinção entre informações relevantes e irrelevantes (Gupta & Govindarajan, 1984; Naranjo-Gil, 2009).

Nesse sentido, a incerteza ambiental pode ser representada pela incapacidade dos agentes em prever os resultados futuros de suas ações, e está relacionada com a variabilidade dos resultados esperados das ações executadas, dado a complexidade do ambiente (Hartmann, 2007; Lin et al., 2001).

Como o desempenho é medido pelo alcance das metas previstas e os níveis de recompensas ou incentivos depende do desempenho alcançado, quanto maiores os níveis de incerteza maior a probabilidade de comportamento oportunista por parte do agente para minimizar o nível de incerteza percebido (Hartmann, 2007; Reis Júnior, 2010).

Lapsley (2009) acrescenta que a incerteza relacionada ao ambiente político poderia reduzir a capacidade de previsão de crises ou de recursos necessários à execução das atividades previstas pelas metas pactuadas, podendo afetar o recebimento de incentivos. Naranjo-Gil (2009) argumenta que é possível esperar que as organizações adotem novas práticas de gestão, controle e avaliação, como *balanced scorecard*, ou alterem as existentes, para lidarem com a incerteza ambiental existente.

Assim, a incerteza ambiental pode ser representada pelo nível de incerteza quanto à possibilidade de ocorrer contingenciamento dos recursos para a execução das atividades previstas pelas secretarias. O contingenciamento de recursos representa os cortes que podem ser realizados nos orçamentos das secretarias, sem que elas consigam prevê-los. Quanto maior o corte, maior a probabilidade de não conseguir executar determinadas ações e, conseqüentemente, de alcançar os indicadores e as metas que avaliam o sucesso dessas ações. Desse modo, o contingenciamento de recursos, representa uma incerteza presente no

orçamento, o que pode impactar o alcance das metas e dos indicadores futuros caso ocorram contingenciamentos e as metas e indicadores não possam ser renegociados.

3 O CASO – O CHOQUE DE GESTÃO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Já ocorreram no Brasil cinco grandes reformas administrativas até o período atual. A primeira ocorreu em 1934, com foco no desenvolvimento do sistema de mérito no serviço civil federal; a reforma de 1937, que alterou os princípios da administração pública federal e implementou a lógica do planejamento estratégico, do orçamento e da delegação de atividades; a reforma de 1967, implementada pelo decreto-lei nº 200, que implementou um ensaio de descentralização e de desburocratização, abrindo espaço para a atuação das empresas estatais, por meio da descentralização; a reforma ocorrida em 1988 juntamente com a Constituição, que realizou grandes desdobramentos e a reorganização das atividades administrativas; e a reforma gerencialista do aparelho do Estado ocorrida a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso que trouxe novas visões e metas para o Estado (Bresser-Pereira, 1996; Corrêa, 2007; Gaetani, 2003).

A observação da incapacidade do Estado de atender as necessidades de seus gestores e cidadãos, principalmente na década de 1980, culminou no estabelecimento de novas abordagens e técnicas, componentes da reforma gerencialista, focada na visão de um Estado gerencialista, quebrando a lógica do modelo burocrático weberiano (Corrêa, 2007). O novo modelo foi estruturado sob o argumento de que o modelo burocrático de gestão não era eficiente na gestão dos recursos públicos (Bresser-Pereira & Spink, 1998).

A criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (Mare), em 1995, configurou-se como marco institucional da reforma gerencialista, ao incorporar a modernização da gestão e a busca pela qualidade do serviço público, visando a obtenção da formulação de políticas para a reforma do Estado (Lemos, 2009). A mudança do modelo até então utilizado no Brasil, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, buscou estabelecer novas visões e metas para o Estado (Corrêa, 2007).

Porém, após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso o processo de reforma enfraqueceu, sendo extinto o ministério responsável pela execução das reformas (Mare), que foi absorvido pelo Ministério do Planejamento (Gaetani, 2003). Contudo, o modelo burocrático de gestão

utilizado na gestão pública brasileira passou por mudanças, algumas delas voltadas para a avaliação de desempenho e o controle de gastos públicos (Borges & Matias, 2011).

Seguindo a mesma iniciativa adotada por outros gestores públicos, em 2002 o estado de Minas Gerais iniciou um processo de modernização de sua gestão pública. A partir do primeiro mandato do governador Aécio Neves, em 2003, iniciou-se o processo de implantação do chamado Choque de Gestão, introduzindo os conceitos do planejamento estratégico e da gestão pública por resultados (Corrêa, 2007; Gomes, 2009). Para Anastasia (2006), a implementação do Choque de Gestão trouxe para a administração pública do Estado um novo modelo de gestão, resultado de uma análise criteriosa das competências e responsabilidades da esfera estadual.

O marco inicial da implantação do Choque de Gestão apoiou-se na integração do planejamento estratégico e do orçamento, e na criação do órgão responsável pela sua implementação, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG (Corrêa, 2007; Lemos, 2009).

A formulação do planejamento estratégico envolveu a realização de diagnósticos sobre a situação do Estado, e com base na elaboração da matriz Swot (*Strengths Weaknesses Opportunities Threats*), para que fossem realizadas a análise ambiental, tanto interna quanto externa, a definição de possíveis futuros cenários, a percepção de desafios envolvidos e o estabelecimento de objetivos estratégicos, metas e indicadores para a avaliação de desempenho (Gomes, 2009). Desse modo, foi desenvolvido o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), representado por um planejamento estratégico indicativo para o estado de Minas Gerais contendo um conjunto de escolhas orientadoras da construção de seu futuro, considerando as condições de incertezas para um período até 2020 (Minas Gerais, 2007). No PMDI, estão inseridas todas as estratégias governamentais derivadas da própria trajetória evolutiva do seu modelo de gestão, sendo que, em sua mais recente versão definem-se as grandes diretrizes de atuação do setor público mineiro no período de 2011-2030 (Minas Gerais, 2011).

A Figura 4 (próxima página), apresenta, esquematicamente, o modelo de planejamento do estado de Minas Gerais elaborado em 2007:

Figura 4: Modelo de Planejamento do Estado de Minas Gerais
Nota: Gomes (2009, p. 85)

Gomes (2009) acrescenta que o PMDI é uma exigência da Constituição do Estado de Minas Gerais. Embora não tenha periodicidade definida, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei do Orçamento Anual (LOA) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) devem a ele estar “subordinados”. As metas pactuadas presentes no PMDI são aplicadas às áreas consideradas, como Áreas de Resultados. As metas foram formuladas considerando os desafios, os objetivos estratégicos e o desdobramento dos objetivos em indicadores finalísticos⁴ para cada uma das áreas de resultados propostas no planejamento do Estado (Campos & Guimarães, 2009).

⁴ No jargão técnico utilizado no setor público, é bastante comum o uso da expressão *indicadores finalísticos*, apesar de parecer, em um primeiro momento, uma redundância.

Atualmente, o estado trabalha com a visão do “Estado em Redes”, em que as Redes de Desenvolvimento Integrado contemplam os objetivos e estratégias estabelecidos no PMDI e buscam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas, além de promover um comportamento cooperativo com outros níveis do governo e outras instituições, públicas e privadas (Minas Gerais, 2011).

Tais redes são inseridas na organização estratégica de atuação do Estado e permitem a reestruturação da atuação do governo, mediante a incorporação de um modelo de gestão transversal de desenvolvimento, contendo áreas de resultados (Minas Gerais, 2011), as quais constituem núcleos focais de concentração de esforços e recursos, buscando o alcance das estratégias definidas (Borges & Mathias, 2011).

Atualmente, as estratégias de desenvolvimento do Estado são segregadas em 11 Áreas de Resultados, definidas como “Redes de Desenvolvimento Integrado”. A Figura 5 (na próxima página) é apresenta o Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais, em sua versão mais recente, elaborado em 2011, para o período compreendido ente 2011 a 2030.

Figura 5: Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais

Nota: Minas Gerais (2011, p. 65).

O PMDI tem seu foco no cumprimento dos resultados finalísticos das estratégias estabelecidas para as áreas de resultados. Cada uma das áreas de resultados contém dados, fatos situacionais, objetivos estratégicos, indicadores e metas, além do estabelecimento de agendas setoriais de gestão, para que cada órgão contratualize ações e resultados (Borges & Mathias, 2011; Minas Gerais, 2011).

O Choque de Gestão está dividido em três fases: a primeira, de 2003 a 2006; segunda, de 2007 a 2010; e a terceira, iniciada em 2011, conforme quadro apresentado na Figura 6 (na próxima página):

Fases – Nomes	Período	Principal Objetivo	Principais Ações
1ª Geração – Choque de Gestão	2003 a 2006	Equilíbrio fiscal	Foram concentrados esforços que permitissem um ajuste fiscal; a revitalização do planejamento com o alinhamento das prioridades de curto e médio prazo estabelecidas; e a integração planejamento-orçamento.
2ª Geração – Estado para Resultados	2007 a 2010	Ênfase nos resultados gerados pelas políticas públicas e intensa preocupação com a qualidade fiscal enquanto forma de melhorar e aumentar os investimentos estratégicos do Estado.	Consolidação da cultura de gerenciamento de projetos nos órgãos centrais, o surgimento de escritórios de projetos nos órgãos finalísticos e a adoção de ferramentas que aumentaram o foco no resultado, como a padronização e o desdobramento dos Acordos de Resultados para as equipes dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual.
3ª Geração – Estado em Rede	2011 a 2014	Governança em rede ou a atuação transversal do Estado.	Atuação transversal do Estado, abrangendo diversas áreas e integrando diversos atores (públicos, privados, terceiro setor e sociedade civil).

Figura 6: Evolução do Choque de Gestão

Nota: Minas Gerais (2011).

Neste modelo, o monitoramento e a avaliação das diretrizes de atuação descritas no PMDI são realizados por meio de indicadores de desempenho, que buscam garantir o monitoramento dos resultados das políticas públicas (Corrêa, 2007).

Na busca de possíveis garantias de maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico social sustentável e a obtenção de melhores resultados nos indicadores utilizados, Minas Gerais adotou um mecanismo contratual denominado “Acordo de Resultados” (Lemos, 2009), que pode ser definido como um instrumento de pactuação de resultados oriundos de negociações entre os agentes e de busca do alcance dos objetivos organizacionais (Gomes, 2009; Lemos, 2009).

O Acordo de Resultados atribui maior autonomia aos órgãos e entidades para pactuarem resultados e oferece incentivos para garantir o envolvimento das secretarias do Estado e de seus servidores, como prêmios por produtividade e maior disponibilidade de recursos (Corrêa, 2007). O Acordo de Resultados é aplicado a todos os órgãos componentes da administração direta, fundações e autarquias, pactuados entre órgãos, entidades e unidades administrativas do Poder Executivo a ser avaliado (acordado) e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão (acordante), sendo o acordante o responsável pelo monitoramento e controle dos resultados (Lemos, 2009).

O Acordo de Resultados está subdividido em duas etapas. Na primeira, apresentam-se as metas, os produtos e os indicadores a serem pactuados pelos diversos órgãos do governo e o órgão

gestor do Acordo, a Seplag (Gomes, 2009). Na segunda etapa, as metas e os compromissos assumidos na primeira etapa são desdobrados para cada equipe de trabalho, dentro dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado, também, busca-se avaliar os resultados e a efetividade das políticas públicas para os cidadãos, ao mesmo tempo em que se avalia a qualidade do trabalho de cada equipe (Gomes, 2009).

Na primeira etapa do Acordo de Resultados, o foco é direcionado à sintetização dos objetivos gerais da política e da estratégia, por meio de indicadores para a avaliação de resultados finalísticos, de taxas de execução de projetos estruturadores, de metas da agenda setorial, de indicadores e de racionalização dos gastos, na segunda etapa, os gestores realizam o desdobramento desses resultados com seus servidores (Neto & Assis, 2010).

Prevê-se na estrutura do Acordo de Resultados o oferecimento, como incentivo ou prêmio por produtividade, a possibilidade de recebimento de até um salário extra como bonificação, dado o alcance dos compromissos e das metas pactuados, sendo a premiação discriminada até o nível de equipe (Borges & Mathias, 2011, Gomes, 2009).

3.1 Estudos Anteriores – Choque de Gestão

Desde o início da implantação do processo de modernização da gestão pública no estado de Minas Gerais, ocorrido em 2002, foram realizadas algumas pesquisas voltadas a descrição do modelo, bem como da avaliação de alguns dos objetivos e estratégias utilizadas.

O quadro exibido na Figura 7 abaixo apresenta algumas pesquisas, que focaram o choque de gestão, implementado no estado de Minas Gerais.

Autor/Ano	Objetivo	Principais Resultados
Corrêa (2007)	Explicitar como o governo mineiro conseguiu implementar a lógica de planejamento estratégico público, fortalecendo o entendimento da missão do Estado e a atuação da sociedade civil, aumentando os graus de <i>accountability</i> horizontal e	A autora encontrou que o processo de reforma do estado em Minas Gerais foi viabilizado pelo desenvolvimento do planejamento estratégico e facilitado pelo Acordo de Resultados, que garantiu o alinhamento estratégico dos órgãos, entidades e servidores às metas do governo.

	vertical.	
Peci, Figale, Oliveira, Barragat & Souza (2008)	Verificar como os responsáveis pela contratação (governo) e provisão (Oscips – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) dos serviços públicos estabelecidos nos principais termos de parceria com o governo do estado de Minas Gerais percebem e justificam o modelo de gestão por resultados.	Os resultados da pesquisa revelam que os termos de parceria analisados vão se adaptando à história e à trajetória de vida das próprias Oscips. Os autores encontraram, ainda, que a relação <i>agente/principal</i> inerente aos termos de parceria faz com que conflitos inerentes à dicotomia política/administração e formulação/execução surjam com certa frequência.
Gomes (2009)	Verificar a relação causal entre Gestão por Resultados e eficiência em um ambiente democrático.	O autor encontrou que a experiência mineira ainda é tímida na orientação para resultados entendidos como efeitos, embora tenha avançado no controle por produtos, e que o próprio modelo de Gestão por Resultados apresenta alta probabilidade de incorrer em déficits de responsividade e de “accountability” e, mesmo, em ineficiência.
Lemos (2009)	Analisar o modelo de gestão orientado a resultados do Estado de Minas Gerais com base na literatura existente, verificando sua adequação ou não, aos padrões da gestão orientada a resultados.	A autora conclui que não existe um modelo padrão a ser adotado e que o Estado está caminhando no sentido da consolidação de seu modelo. Porém, apresenta algumas limitações, como falta de integração entre os instrumentos de gestão, dificuldade de mensuração e, consequentemente, de gerenciamento de certos indicadores, além da questão da cultura e da necessidade de enfrentar as resistências por parte dos servidores.
Campos e Guimarães (2009)	Analisar criticamente o modelo de gestão por resultados em Minas Gerais sob o prisma das recomendações e lições da experiência internacional, prioritariamente, Austrália, Colômbia e Reino Unido.	Os autores argumentam quanto aos caminhos trilhados por Minas Gerais na construção de seu modelo de gestão por resultados, destacando os principais desafios a serem enfrentados nesse processo de construção do sistema de monitoramento e avaliação em termos de sua institucionalização, maturidade e capacidade de retroalimentar o ciclo de políticas públicas, bem como sua integração ao processo orçamentário.
Pereira, Miranda-Ribeiro e Campos (2009)	Avaliar o sistema de gestão por resultados implementado na área de Educação de Minas Gerais.	Os resultados encontrados demonstram que houve evolução positiva das proficiências, nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática no período analisado. Quanto às metas pactuadas, os resultados indicam que elas são factíveis e desafiadoras, mostrando que o planejamento estratégico está sendo implementado de modo alinhado ao sistema operacional de educação.
Reis Neto e Assis (2010)	Descrever e analisar as características do sistema de remuneração variável implantado em Minas Gerais, comparando-o a experiências internacionais.	Os resultados encontrados apontam que o modelo mineiro é compatível, em grande medida, com as boas práticas internacionais. Os autores alertam quanto ao risco da universalização da premiação, que pode induzir um comportamento oportunista e conservador na definição das metas, transformando o prêmio em um simples 14º salário.
Queiroz e Ckagnazaroff (2010)	Verificar em que medida o modelo de gestão mineiro inovou tendo em vista duas perspectivas: a opinião dos atores envolvidos na construção, implementação e avaliação do choque de gestão e os preceitos teóricos da inovação no setor público.	Os resultados encontrados pelos autores demonstram que o choque foi uma mudança de cunho estritamente gerencial, que inovou em termos estratégico, tecnológico, estrutural e de controle; não obtendo o mesmo êxito em relação às dimensões humana, cultural e política da mudança.
Soares e outros (2010)	Analisar os critérios de desempenho administrativos que orientam o	Foi encontrado que o programa Choque de Gestão orienta-se principalmente pelos critérios de eficiência

	programa choque de gestão no governo de Minas Gerais.	e eficácia, já que possui como principais objetivos a solução de problemas financeiros, como o ajuste fiscal, e apresenta como uma de suas principais características o foco em resultados.
Campos, Braga e Guimarães (2011)	Realizar uma avaliação executiva da carteira de indicadores finalísticos inseridos no programa Estado para Resultados, compreendida no choque de gestão.	Os autores identificaram características positivas e lacunas no processo de produção de cada um dos indicadores, referenciando o trabalho de consolidação da carteira de indicadores na gestão para resultados.
Borges e Mathias (2011)	Verificar se a contabilidade pública atual é utilizada como provedora de informações para a estruturação dos indicadores de desempenho das ações da Secretaria de Planejamento e Gestão e para tomada de decisão dos gestores governamentais.	Os autores encontraram que no governo mineiro, onde a cultura gerencial está em processo de institucionalização, a contabilidade pública participa como base para a elaboração dos indicadores de desempenho institucional, porém carece de inovações para se adequar às necessidades gerenciais dos tomadores de decisão.

Figura 7: Estudos Anteriores – Choque de Gestão.

Nota: Elaborado pela autora.

Dentre os trabalhos que focaram o modelo gerencial utilizado pelo estado de Minas Gerais, é possível verificar resultados de diferentes naturezas. Porém, nenhum dos trabalhos analisados objetivou a verificação de alterações ocorridas ao longo do tempo nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Desse modo, como uma das contribuições ofertadas por este trabalho, esta pesquisa expande os resultados encontrados anteriormente na literatura, ao evidenciar fatores que influenciam as alterações, ao longo do tempo, nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho.

4 DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESES

De acordo com as bases da Teoria da Agência, os agentes podem empreender mudanças para simplificar o mundo em que vivem, reduzir as incertezas e aumentar a estabilidade, buscando informações sobre os eventos e, em seguida, avaliando o efeito desses eventos em suas posições organizacionais, interesses e capacidades, de acordo com suas interpretações (Baez & Abolafia, 2002).

Na perspectiva da Teoria da Contingência, os processos administrativos e políticos envolvidos na gestão pública passam por períodos de mudanças – em alguns casos, radicais – ou momentos críticos, que interrompem a inércia institucional (Gomes & Calmon, 2012). Essas mudanças podem ser influenciadas por variáveis do contexto organizacional, representadas por fatores internos à organização, e variáveis do contexto ambiental, compostas por fatores externos à organização (Fleck, 2006).

As variáveis relacionadas ao contexto organizacional podem ser representadas por características internas, como tamanho, utilização de ferramentas gerenciais, desempenho, conflitos de interesses e mudanças da utilidade econômica percebida de determinada prática (Christensen & Yoshimi, 2003; Lüder, 1992; Naranjo-Gil, 2009; Upping & Oliver, 2011).

Especificamente quanto às mudanças na utilidade econômica de determinada prática, estas podem gerar conflitos de interesses entre os agentes, uma vez que podem ser utilizadas para o estabelecimento de incentivos, o que implicaria em possíveis mudanças de sua utilidade econômica (Lucena, 2011). Dessa forma, os incentivos oferecidos podem atuar como mecanismos de monitoramento dos agentes, por meio do desempenho observado, podendo alterar a percepção da utilidade econômica de determinada prática ou indicador caso possa reduzir os níveis de incentivos a serem recebidos (Braga, Lima & Dias, 2007).

Uma vez que o principal delega autoridade aos agentes, estes podem agir de acordo com seus interesses em detrimento ao principal, sendo necessário o estabelecimento de contratos para promover o alinhamento de interesses. Neste cenário, os incentivos atuam como instrumento contratual para o alinhamento de interesses. A gestão pública ocorre, em parte, por meio da

delegação de autoridade de decisão entre os dirigentes políticos e os gestores públicos, sendo que estes possuem maior nível informacional acerca dos processos de execução das ações se comparados aos dirigentes políticos (El Warrak, 2008).

Neste cenário, um dos desafios da gestão pública consiste em estabelecer incentivos para influenciar comportamentos dos gestores públicos a atuarem de forma a alcançar os objetivos estabelecidos segundo o interesse público (Przeworski, 1996). Para tanto, é necessário o estabelecimento de medidas associadas ao alcance de determinadas metas (El Warrak, 2008).

As variáveis contingenciais, classificadas enquanto fatores organizacionais pela literatura acerca da teoria da contingência, podem influenciar outras variáveis relacionadas ao contexto ambiental ou ao ambiente externo, bem como, exercer influência sobre o contexto organizacional. Os incentivos oferecidos aos agentes podem influenciar o nível de execução orçamentária, assim como as práticas de controle interno organizacionais podem influenciar o nível de desempenho organizacional alcançado.

Segundo Naranjo-Gil (2009), as organizações estabelecem arranjos, ou combinações, entre as variáveis organizacionais, com o propósito de alcançarem maiores níveis de desempenho. Assim, a escolha dessas pode influenciar o nível de desempenho alcançado, bem como o desempenho pode influenciar as variáveis organizacionais.

Nessa linha, o Acordo de Resultados, componente do conjunto de variáveis organizacionais da entidade estudada, é utilizado como instrumento contratual capaz de promover o alinhamento de interesses entre os agentes envolvidos na gestão e influenciar o alcance de melhores resultados de desempenho organizacional (Corrêa, 2007; Gomes, 2009; Lemos, 2009). Porém, os incentivos oferecidos aos agentes são condicionados ao alcance das metas pactuadas, o que é lógico, na perspectiva do Acordo de Resultados. Isso poderia influenciar a percepção da utilidade econômica dos indicadores e das metas por parte dos agentes, uma vez que esses podem influenciar os incentivos recebidos (Corrêa, 2007; Gomes, 2009; Lemos, 2009).

Os níveis de incentivos alcançados pelos agentes podem variar em função do desempenho obtido, podendo fazer com que agentes inseridos em áreas da organização com resultados abaixo do pactuado busquem influenciar o desempenho evidenciado por meio dos

indicadores, para garantir maiores níveis de incentivos (Braga et al., 2007). Os agentes podem alterar os indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, para promoverem a percepção de melhorias e, conseqüentemente, auferirem maiores incentivos (Lucena, 2011; Naranjo-Gil, 2009; Przeworski, 1996).

Desse modo, seria esperado que os incentivos e o desempenho organizacional se encontrem associados às mudanças dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na organização estudada, conforme as hipóteses descritas:

H_a: Existe associação entre os incentivos oferecidos aos gestores públicos e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na entidade estudada ao longo do tempo.

H_b: Os níveis de desempenho alcançados na entidade estudada estão associados às alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho ao longo do tempo.

Os conflitos de interesses envolvidos no estabelecimento de incentivos poderiam ser gerados por fatores, como os resultados de desempenho de cada uma das áreas, uma vez que gestores com melhores desempenhos receberiam maiores incentivos. Fases contínuas de declínio no desempenho poderiam, por exemplo, reduzir a disponibilidade de recursos orçamentários disponíveis para as áreas ou secretarias nas quais os agentes atuam. Uma vez que, os recursos disponíveis para a execução das ações sob a responsabilidade das secretarias são limitados, secretarias com melhores desempenhos poderiam receber maiores parcelas de recursos, do montante que pode ser distribuído pelo Estado sem destinação mínima especificada pela legislação (art. 212 da Constituição Federal).

Caso parte dos repasses de recursos às secretarias seja baseado no desempenho delas, a execução orçamentária poderia ser comprometida e influenciar o desempenho e, por conseqüência, o nível de incentivos percebidos pelos agentes, estimulando as disputas por recursos (Lüder, 1992; Upping & Oliver, 2011) e a alteração dos indicadores para o favorecimento das áreas. Ademais, diante um cenário de recursos dispostos de maneira limitada, espera-se que, mediante disputas por recursos entre os agentes e secretarias, a apresentação de melhores resultados relacionados aos indicadores e metas possibilitaria a obtenção de maiores níveis de recursos.

Nesse contexto, seria esperado que problemas relacionados à execução orçamentária estivessem associados às alterações dos indicadores, conforme a hipótese H_c , apresentada a seguir:

H_c : Existe associação entre os problemas relacionados à execução orçamentária e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na entidade estudada ao longo do tempo.

Importante considerar também que no Brasil os gastos dos recursos pelos entes públicos são fiscalizados por órgãos de controle, consequentemente, as disputas envolvendo recursos podem gerar efeitos, como comportamentos oportunistas dos agentes, conforme discutido na hipótese anterior, em função da falta de sanção ou do controle frágil (Castaldelli Júnior & Aquino, 2011).

Para os autores citados acima, os controles interno e externo podem ser aplicados à gestão pública. Esses compreendem uma série de ações voltadas para a fiscalização do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas e orçamentos de governo, bem como a avaliação do resultado da gestão pública. Considerando especificamente o controle interno, o principal, representado pelo político, delega ações para os agentes (gestores ou burocratas). Em caso de comportamento oportunista, o agente seria punido, de modo que maior controle interno implicaria maior probabilidade de mudança ou de ajustes dos indicadores, para evitar possíveis punições. Assim, os órgãos de controle podem exercer influências sobre as possíveis alterações das metas e dos indicadores para a avaliação de desempenho (Lääts, 2011). Isso porque quanto maior a probabilidade de sanção prevista para o não alcance das metas estabelecidas e quanto mais difíceis as metas, maiores as chances de mudanças nos indicadores. Para verificar a existência dessa associação, será testada empiricamente a seguinte hipótese:

H_d : Existe associação entre o nível de controle interno e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho da entidade estudada ao longo do tempo.

O nível de controle interno exercido sobre os agentes pode variar em função do tamanho da secretaria ou do órgão governamental nos quais os agentes estão inseridos. Segundo o arcabouço da Teoria da Contingência, tamanho pode ser considerado como uma das mais

importantes características organizacionais relacionadas às mudanças ou a adoção de novas práticas (Naranjo-Gil, 2009). O tamanho de uma empresa, órgão ou secretaria da administração pública define, em parte, o conjunto de práticas gerenciais utilizadas, incluindo os indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Chenhall, 2003; Davila & Foster, 2007; Naranjo-Gil, 2009; Upping & Oliver, 2011).

Especificamente na gestão pública, quando há aumento do tamanho das secretarias ou órgão governamentais, há como consequência aumento de problemas técnicos e administrativos envolvidos nas práticas gerenciais, o que pode influenciar os desempenhos deles, exercendo impacto na probabilidade de mudanças dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Lüder, 1992).

Ainda nessa linha, por um lado, secretarias maiores podem exibir acesso a um montante superior ou inferior de recursos, o que poderia facilitar ou dificultar o alcance de determinados níveis de desempenho. Por outro lado, as secretarias menores, com recursos escassos, poderiam ter dificuldades no alcance dos níveis de desempenho desejados, influenciando as possíveis alterações das metas e indicadores utilizados para avaliação de desempenho (Naranjo-Gil, 2009; Upping & Oliver, 2011), conforme a seguinte hipótese a ser testada empiricamente:

H_e: Existe associação entre o tamanho das secretarias que compõem a estrutura administrativa da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.

Além das variáveis do contexto organizacional descritas, fatores externos, ou variáveis do ambiente externo à organização, podem influenciar alterações na estrutura organizacional interna (Chenhall & Morris, 1986; Christensen & Yoshimi, 2003; Lüder, 1992; Merchant & Van Der Stede, 2007). Segundo Upping e Oliver (2011), pressões externas exercidas por órgãos externos influenciam a adaptação da estrutura interna ou os processos de mudanças organizacionais.

Para Castaldelli Júnior e Aquino (2011), organizações do setor público podem alterar as metas e os indicadores de desempenho utilizados para evidenciar melhores resultados aos usuários das informações, como os órgãos de controle externo da administração pública. Outro fator

que poderia gerar alterações nos indicadores se refere às possíveis sanções que poderiam ser aplicadas aos agentes e organizações públicas por parte dos órgãos de controle externos em função de resultados alcançados abaixo dos previstos pela legislação (Castaldelli Júnior & Aquino, 2011). Neste caso, poderia ocorrer ainda que o principal (político) delegasse ações aos agentes (gestores ou burocratas) e em caso de comportamento oportunista, além do agente, o principal poderia ser punido por órgãos de controle externos. A conjuntura discutida pode fazer com que exista uma relação direta entre a intensidade do controle externo e a probabilidade de mudança ou de ajustes dos indicadores.

Os órgãos de controle exerceriam, então, influências sobre as possíveis alterações dos indicadores na avaliação de desempenho, quanto ao alcance de determinadas metas, pois quanto maior a probabilidade de sanção prevista para o não alcance das metas estabelecidas e quanto mais difíceis as metas, maiores as chances de mudanças nos indicadores. Para verificar a existência dessa associação, será testada empiricamente a seguinte hipótese:

H_f: Existe associação entre o controle externo acerca da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.

A verificação do não alcance das metas estabelecidas pelos órgãos de controle pode gerar impactos nos recursos recebidos, bem como ser passível de aplicação de sanções ou punições por parte desses órgãos e pressão de grupos de usuários externos das informações (Castadelli Júnior & Aquino, 2011; Lüder, 1992; Upping & Oliver, 2011).

Como consequência, a pressão exercida pela avaliação de desempenho, pela incerteza relacionada às metas estabelecidas e por usuários externos das informações geradas pelo resultado da avaliação de desempenho, pode gerar tensões relacionadas aos trabalhos, motivando os agentes a modificarem indicadores ou metas, na tentativa de diminuir essa tensão (Reis Júnior, 2010). Porém, no caso específico da gestão pública da entidade estudada as metas são definidas e fazem parte de acordos, sendo evidenciadas aos órgãos de controle, aos eleitores e à população, inviabilizando sua alteração no período em questão. Nesse caso, as pressões sociais relacionadas ao atingimento dessas metas podem estimular alterações nos indicadores ou ajustes nas próprias metas, a fim de evidenciar o alcance delas.

Por fim, a pressão social sobre o resultado da secretaria ou área à qual o burocrata ou gestor está ligado gera maior pressão por melhores resultados e maior probabilidade de mudanças ou ajustes nos indicadores para mostrar melhores resultados. Ainda, o conjunto de normas e regulamentos influencia as ações dos indivíduos, uma vez que, como as pressões externas, sociais e políticas crescem, os gestores públicos inseridos nas organizações são levados a encontrar maneiras de difundir ou eliminar essa pressão, mediante a alteração de suas práticas (Frumkin & Galaskiewicz, 2004), conforme a hipótese descrita:

H_g: A percepção dos gestores públicos sobre a pressão social na entidade estudada está associada às alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.

Importante também considerar que a incerteza ambiental existente poderia influenciar o alcance dos resultados planejados, assim como a divulgação dos indicadores com resultados aquém dos esperados, para minimizar a pressão social (Castadelli Júnior & Aquino, 2011; Upping & Oliver, 2011).

Nesse contexto, organizações inseridas em ambientes mais complexos e com mais altos níveis de incerteza ambiental estariam mais propensas a realizar mudanças em suas estruturas gerenciais, de modo a lidar com o nível de incerteza existente (Naranjo-Gil, 2009; Ozsomer et al., 1997). Assim, pode-se supor que a incerteza ambiental poderia influenciar as decisões relacionadas à adoção de novas técnicas ou indicadores de desempenho utilizados pelas organizações, a fim de reduzirem incertezas futuras (Chenhall, 2003; Naranjo-Gil, 2009; Özsomer, Calantone, & Di Bonetto, 1997), resultando na hipótese H_h desta pesquisa, apresentada a seguir:

H_h: A incerteza ambiental percebida na entidade estudada está associada às modificações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.

5 METODOLOGIA

Os principais procedimentos metodológicos serão discutidos neste capítulo, que se compõe de três seções. Na primeira, discute-se a classificação da pesquisa. Na segunda, apresentam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa quantitativa. Na terceira, apresentam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa qualitativa. Discutem-se os critérios adotados para a escolha dos casos analisados, os aspectos relacionados às entrevistas realizadas e à construção do roteiro de entrevista, o método para tratamento e análise das entrevistas e a operacionalização das categorias analisadas.

5.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida com base em um estudo de caso conduzido a partir de abordagem quantitativa e qualitativa. Segundo Greene, Caracelli & Graham (1989), estudos desta natureza utilizam-se da combinação de métodos científicos para alcançar a convergência de resultados. A combinação de métodos qualitativos e quantitativos pode proporcionar diferentes tipos de pensamentos e interpretações acerca de determinada temática (Ritchie, 2003), proporcionando complemento de informações e, ao mesmo tempo, aumento da confiabilidade dos achados.

Ainda, a utilização de um método misto de pesquisa pode contribuir para a confiança e validade dos resultados gerados, e tem crescido sua utilização no campo das Ciências Sociais, por possibilitar a elevação da confiabilidade e a ampliação do escopo do estudo (Fidel, 2008; Remus & Wiener, 2010). Para Venkatesh, Brown e Bala (2013), a utilização de métodos mistos, contendo abordagem quantitativa e qualitativa, possibilita uma compreensão mais profunda e holística de fenômeno para a qual as pesquisas existentes são fragmentadas, inconclusivas e equivocadas. Desse modo, para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se uma metodologia mista, tomando os resultados quantitativos como ponto inicial e os

resultados qualitativos em um segundo momento, a fim de aprofundar e complementar os resultados iniciais.

Por meio da pesquisa quantitativa com dados obtidos por meio de uma *survey*, buscou-se submeter o modelo hipotético proposto a teste, verificando a associação entre as variáveis dos contextos organizacional e ambiental, bem como seus possíveis impactos gerados nas alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, ao longo do tempo. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida por meio da análise das entrevistas sendo utilizada, tanto para o esclarecimento de pontos que possuem informações restritas ou não disponibilizadas, quanto para buscar complemento e maior aprofundamento, para melhor compreensão dos resultados obtidos a partir da análise quantitativa, utilizando-se de análise documental e de entrevistas com os agentes inseridos nas secretarias que compõem a gestão do estado de Minas Gerais.

A utilização da abordagem mista pode gerar ainda o enriquecimento da pesquisa, além de propiciar a identificação de novas variáveis intervenientes na alteração dos indicadores que possivelmente não estão presentes no modelo hipotético proposto, melhor compreensão da natureza dos fenômenos que originaram o problema estudado e o aumento da validade das conclusões (Ritchie, 2003; Teixeira, Gonzaga, Santos & Nossa, 2012).

Quanto à natureza, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, uma vez que tem por objetivo gerar conhecimentos que podem ser aplicados na prática à solução de um problema específico (Silva & Menezes, 2005).

Considerando os objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como explicativa, uma vez que busca identificar possíveis fatores que contribuem para a ocorrência de determinado fenômeno – neste caso, fatores que contribuem para a alteração das metas e dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho na organização estudada (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa pode ser classificada, no que se refere à etapa quantitativa, como aplicada a uma única entidade (*survey single entity*), ou seja, um estudo desenvolvido a partir da aplicação de questionário aplicado ao conjunto de secretarias do estado de Minas Gerais. Contudo, no que se refere à etapa qualitativa, trata-se de uma abordagem que se direciona para o estudo de caso, técnica que busca profundidade na análise.

Yin (2005) acrescenta que o estudo de caso é um método de investigação empírica que abrange o planejamento, as técnicas de coleta e a análise dos dados.

Para Cooper e Morgan (2008), a utilização de estudos de caso incentiva os pesquisadores a considerar questões que não poderiam ser investigadas por meio de outras abordagens, facilitando o surgimento e o destaque de determinadas questões, propiciando o desenvolvimento de testes para a solução de problemas.

Apesar de não permitir a elaboração de uma contribuição generalizável, o estudo de caso permite a compreensão e o aprofundamento no caso de mudanças na contabilidade gerencial de determinada organização (Scapens & Roberts, 1993). Neste trabalho, busca-se especificamente a compreensão e o aprofundamento das alterações ocorridas nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, o que justifica a utilização do método.

A estratégia de estudo de caso será empregada, na medida em que se busca conhecer o funcionamento de determinada estrutura social, tornando necessário o estudo de seu processo (Martins & Theóphilo, 2007). Ainda segundo Scapens (2004), o método de estudo de caso possibilita, dentre outras questões, o entendimento da natureza das práticas utilizadas pela contabilidade gerencial nas organizações, área de conhecimento na qual este estudo se posiciona.

5.2 Método da Pesquisa Quantitativa

A seguir, apresenta-se a amostra analisada, bem como os métodos utilizados na realização da pesquisa quantitativa. Posteriormente, descrevem-se os métodos utilizados na coleta e tratamento dos dados, bem como os testes e as análises realizados.

5.2.1 Aspectos Metodológicos da Pesquisa Quantitativa

Para testar as hipóteses propostas nesta pesquisa, foram utilizadas as técnicas de análise fatorial e de regressão logística.

Com relação a análise fatorial, sua escolha foi considerada como adequada pelo fato de buscar descrever um conjunto de variáveis originais, por meio da criação de um número menor de dimensões ou fatores (Corrar, Paulo & Dias Filho, 2007). Segundo Hair, Anderson, Tatham e Black (2005), a análise fatorial trata questões relacionadas à análise da estrutura de correlações entre um grande número de variáveis, por exemplo indicadores econômico-financeiros, sendo utilizada para definir um conjunto de fatores a partir das variáveis analisadas.

Para verificar as possíveis associações dos fatores relacionados à alteração e à descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, adotou-se a técnica de regressão logística binária. Em primeiro lugar, a opção por tal técnica decorreu do formato de construção da variável dependente, que assume apenas valores binários. Em segundo lugar, por permitir a análise da influência das variáveis explicativas diante da probabilidade de ocorrência do evento de interesse estudado, quer seja a mudança ou a descontinuidade dos indicadores de avaliação de desempenho pela entidade pública em análise.

Nesta pesquisa, optou-se pela estimação do modelo logístico por intermédio da função *logit*, em razão de esta função não exigir que os resíduos possuam distribuição normal. A transformação *logit* representa o logaritmo natural da razão entre a probabilidade de ocorrência do evento e sua probabilidade de não ocorrência (a Razão de Chances ou *Odds Ratio*), denominada usualmente *log-odds*.

Outro fator que levou à escolha da técnica de regressão logística para verificar a possível existência de associação entre as variáveis analisadas deve-se ao fato de permitir a ocorrência de algumas restrições impostas por outras técnicas multivariadas. Porém, é necessário observar alguns requisitos, como: inclusão de todas as variáveis preditoras no modelo, para a obtenção de maior estabilidade; valor do erro esperado igual a zero; ausência de autocorrelação entre os erros; ausência de correlação entre os erros e as variáveis independentes; e ausência de multicolinearidade perfeita entre as variáveis independentes (Corrar et al., 2007).

5.2.2 Amostra e Coleta de Dados

A amostra utilizada foi composta por todas as secretarias que integram a estrutura administrativa do estado de Minas Gerais, exceto as secretarias extraordinárias.

A exclusão das secretarias extraordinárias ocorreu pelo fato de elas terem sido criadas para alguns fins específicos. Ainda, algumas das secretarias extraordinárias não apresentam quaisquer documentos relativos aos Acordos de Resultados já celebrados em seus sites institucionais.

Desse modo, a amostra analisada foi composta por dezenove secretarias componentes da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais de 2013, conforme demonstrado na Tabela 1 apresentada abaixo:

Tabela 1 – Secretarias do Estado de Minas Gerais

Nº	Secretaria	Sigla
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Seapa
2	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	Seccri
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	Sectes
4	Secretaria de Estado de Cultura	SEC
5	Secretaria de Estado de Defesa Social	Seds
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais	Sedvam
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	Sede
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	Sedru
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Sedese
10	Secretaria de Estado de Educação	SEE
11	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	Seej
12	Secretaria de Estado de Fazenda	SEF
13	Secretaria de Estado de Governo	Segov
14	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Semad
15	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Seplag
16	Secretaria de Estado de Saúde	SES
17	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego	Sete
18	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	Setop
19	Secretaria de Estado de Turismo	Setur

Nota: Elaborado pela autora.

Os dados utilizados para a análise quantitativa foram coletados de duas fontes distintas: dados institucionais apresentados em documentos públicos; e dados referentes à percepção dos

servidores quanto aos construtos, coletados por meio de questionários enviados aos servidores das secretarias analisadas.

Com relação aos dados extraídos dos documentos públicos, foram considerados os indicadores utilizados na avaliação de desempenho e os dados referentes a tamanho e desempenho das secretarias analisadas.

Especificamente quanto aos indicadores utilizados na avaliação de desempenho pelas secretarias analisadas, estes foram extraídos por meio da análise de conteúdo dos relatórios acerca dos Acordos de Resultados já celebrados entre as secretarias estudadas e o governo do Estado.

Os Acordos de Resultados de primeira e segunda etapas já celebrados foram evidenciados por meio de relatórios publicados no endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

Nos relatórios sobre os Acordos de Resultados celebrados publicados estão contidos dados como: objetivos de pactuação, indicadores dos resultados finalísticos, descrição dos indicadores e execução dos projetos estruturadores.

Assim, foi realizada a análise de conteúdo dos relatórios dos Acordos de Resultados já celebrados, a fim de utilizá-los como fonte para o levantamento da série histórica dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na gestão do estado de Minas Gerais. Foram encontrados documentos referentes aos Acordos de Resultados celebrados entre 2007 a 2011. Importante salientar que esse período se refere em maior parte a segunda geração do Acordo de Resultados, sendo seu foco voltado para os resultados gerados pelas políticas públicas e intensa preocupação com a qualidade fiscal, enquanto forma de melhorar e aumentar os investimentos estratégicos do Estado (Minas Gerais, 2011).

Os demais dados como tamanho e desempenho das secretarias analisadas foram extraídos de documentos públicos evidenciados no endereço eletrônico do instrumento denominado “Portal da Transparência” (www.transparencia.mg.gov.br), no qual é disponibilizado o acesso

às informações sobre o Poder Executivo do estado de Minas Gerais, requerido pela Lei de Acesso à Informação.⁵

Os demais dados utilizados, aqueles referentes à percepção dos servidores acerca dos construtos analisados, foram coletados por meio de questionário, enviados aos servidores das secretarias analisadas, por meio eletrônico.

Os questionários foram enviados a todos os servidores, com dados relativos a nome, nível hierárquico, telefone e *e-mail* disponíveis nos endereços eletrônicos de suas respectivas secretarias. Porém, nos endereços eletrônicos das secretarias analisadas havia apenas dados referentes aos seguintes níveis hierárquicos: secretário, subsecretários-adjunto, assessores, subsecretários, superintendentes e diretores.

No total, foram enviados questionários a 626 servidores, sendo obtido um total de 120 respostas. Do total de questionários respondidos, 115 foram respondidos completamente. Logo, a amostra ficou composta por 115 questionários respondidos, representado um índice de 18,3% de respostas obtidas. De acordo com o aplicativo G*Power, versão 3.1.9.2, a amostra possui um erro do tipo II, de 1,74%. Ou seja, os testes realizados na regressão logística possuem um poder de 98,26%.

Considerando a quantidade de respostas obtidas, elas se distribuíram de maneiras distintas entre as secretarias analisadas, conforme descrito no quadro evidenciado na Figura 8 abaixo:

N	Secretaria	Respondentes	%
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4	3,5%
2	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	6	5,2%
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3	2,6%
4	Secretaria de Estado de Cultura	6	5,2%
5	Secretaria de Estado de Defesa Social	10	8,7%
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais	7	6,1%
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	4	3,5%
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	3	2,6%
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	2	1,7%
10	Secretaria de Estado de Educação	13	11,3%
11	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	2	1,7%
12	Secretaria de Estado de Fazenda	9	7,8%
13	Secretaria de Estado de Governo	4	3,5%
14	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	4	3,5%

⁵ A Lei de Acesso à Informação 12.527, de 2011 regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo aplicável aos três Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com vigência a partir do dia 16 de maio de 2012.

15	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	11	9,6%
16	Secretaria de Estado de Saúde	8	7,0%
17	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego	8	7,0%
18	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	9	7,8%
19	Secretaria de Estado de Turismo	2	1,7%
	Total	115	100%

Figura 8: Distribuição dos Respondentes por Secretarias.

Nota: Elaborado pela autora.

É possível observar maior concentração de respondentes em algumas secretarias específicas, como a de Estado de Educação e de Estado de Planejamento e Gestão, sendo que em ambas foram obtidas mais de dez respostas cada uma. Em contraponto, a Secretarias de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e a Secretaria de Estado de Turismo apresentaram os menores índices de respostas, ambas com dois respondentes cada uma.

Com relação à posição hierárquica dos respondentes, é possível observar maior concentração de respondentes que atuam nas funções de diretoria, superintendência e assessoria, conforme evidenciado no quadro exibido na Figura 9 abaixo:

Posição Hierárquica	Número de Respondentes	%
Assessor	21	18,3
Auditor Interno	1	0,9
Auditor Setorialista	2	1,7
Chefe de Gabinete	1	0,9
Diretor	49	42,6
Secretário	4	3,5
Secretário Adjunto	2	1,7
Subsecretário	4	3,5
Superintendente	30	26,1
Técnico	1	0,9
Total	115	100

Figura 9: Distribuição dos Respondentes por Função.

Nota: Elaborado pela autora.

Em contraponto, observa-se que as funções de auditoria, chefe de gabinete e nível técnico apresentaram menor concentração, apenas um respondente para cada uma desses níveis hierárquicos.

Considerando as ideias dos autores Matheson, Scanlan & Tanner (1997), alguns dos respondentes da pesquisa poderiam ser classificados nos grupos considerados pelos autores como políticos e intermediários (*purple zone*). Para os autores, no setor público os atores podem ser classificados como puramente técnicos ou administradores (*blue zone*), puramente

político (*red zone*) ou integrantes da *purple zone*, categoria na qual os atores atuam como interlocutores entre as áreas técnicas e políticas, assumindo assim características de ambas as categorias (*red zone e blue zone*). Assim sendo, poderia se considerar os respondentes com posição hierárquica de diretores, subsecretário, superintendente e técnico como pertencentes a categoria dos técnicos, ou *blue zone*, e os demais entrevistados, como atuantes na *purple zone*, assumindo ora, uma postura técnica, ora um postura política representando os interesses do governo.

5.2.3 Questionário

Para a coleta dos dados referentes à percepções dos servidores acerca os construtos analisados, utilizou-se questionário estruturado, com escala quantitativa de cinco pontos, contendo opostos semânticos. A construção do questionário baseou-se nos construtos definidos pela literatura enquanto possíveis fatores capazes de influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na gestão pública.

O questionário continha 27 questões, divididas em dois blocos: identificação do respondente; e percepção acerca da influência dos construtos analisados sobre as alterações e descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. O primeiro bloco continha três questões utilizadas para a identificação dos respondentes, como nome, secretaria de atuação e função exercida, sendo opcional a apresentação do nome do respondente. Porém, foi acordado com os respondentes que não seriam evidenciadas quaisquer informações que pudessem levar à caracterização deles ou da secretaria à qual pertenciam. O segundo bloco continha 24 questões relacionadas às percepções dos respondentes sobre a possível influência dos construtos definidos pela literatura e as alterações e descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Para verificar a percepção dos respondentes sobre os possíveis fatores capazes de influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, foram utilizadas quatro questões para cada um dos construtos analisados. As questões contidas no segundo bloco foram estruturadas como sentenças afirmativas baseadas em extremos semânticos,

considerando como possíveis respostas 1 para “Discordo totalmente” e 5 para “Concordo totalmente”.

O questionário foi enviado aos respondentes na primeira semana de novembro de 2013, sendo as respostas ocorridas no período compreendido entre a data de envio a primeira quinzena do mês de dezembro do mesmo ano.

5.2.4 Variáveis Utilizadas e Tratamento dos Dados

As variáveis utilizadas para a análise quantitativa dos dados foram especificadas a partir da definição dos construtos estabelecidos na pesquisa, sendo que a sequência dos construtos pode ser baseada na teoria, na lógica ou em observações práticas do pesquisador. Desse modo, os construtos utilizados para a sustentação deste trabalho basearam-se nas teorias que sustentam o este trabalho, ou seja, Teoria da Contingência e Teoria de Agência.

O construto alterações dos indicadores representado pelas variáveis dependentes binárias foram geradas a partir das variáveis dependentes observadas, quais sejam, quantidade de alterações e quantidade de descontinuidades dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, extraídas dos relatórios sobre os Acordos de Resultados já celebrados no decorrer do tempo. Com base na série histórica referente aos indicadores extraída dos documentos dos Acordos de Resultados já celebrados, foram analisados os indicadores que foram alterados ou descontinuados, ao longo do tempo.

A partir da verificação da quantidade de indicadores descontinuados e alterados nos relatórios analisados, optou-se pela classificação deles da seguinte forma: assumiram valor igual a 1 aqueles que foram descontinuados ou alterados um número de vezes acima da mediana amostral; ou assumiram valor igual a 0 aqueles cujo número de vezes foi igual ou abaixo da mediana, conforme demonstrado na Tabela 2:

Tabela 2 – Estatísticas Descritivas do Número de Vezes de Descontinuidade ou Alteração dos Indicadores

	Descontinuidade dos Indicadores	Alteração dos Indicadores
Média	99,80	13,01

Mediana	84	14
Mínimo	49	1
Máximo	215	34

Nota: Dados da pesquisa.

No quadro demonstrado na Figura 10 abaixo são descritos os construtos, variáveis, escalas de mensuração, bem como as referências utilizadas para embasamento.

Construto	Variável	Sigla	Escala	Referência
Alteração dos Indicadores	Alteração dos indicadores: número de indicadores utilizados na avaliação de desempenho de cada secretaria alterados entre o período de 2007 a 2011, classificando-os como aqueles que foram alterados número de vezes acima e abaixo da mediana amostral.	ALT. IND.	Binária	
	Descontinuidade dos indicadores: número de indicadores utilizados na avaliação de desempenho de cada secretaria descontinuados entre o período de 2007 a 2011, classificando-os como aqueles que foram alterados número de vezes acima e abaixo da mediana amostral.	DES. IND.	Binária	
Fatores Organizacionais	Sistema de Incentivos: percepção dos agentes públicos com relação aos incentivos a serem recebidos caso as metas não sejam alcançadas.	SIST. INCENT.	Escala ordinal (1 a 5)	Ayee (2005); Aguiar e outros (2012); Bailey e outros (1998); Bonner & Sprinkle (2002); Hood (1995); Lapsley (2009); Merchant & Van Der Stede (2007); Micheli & Neely (2005).
	Execução Orçamentária: percepção dos agentes públicos com relação à possibilidade de corte orçamentário em exercícios futuros caso as metas não sejam alcançadas.	EXEC. ORÇ.	Escala ordinal (1 a 5)	Bereijo (2004); Felix (2009); Lapsley & Wright (2003); Lüder (1992); Upping & Oliver (2011).
	Controle Interno: percepção dos agentes públicos com relação às possíveis punições internas caso as metas não sejam alcançadas.	CONT. INT.	Escala ordinal (1 a 5)	Braga e outros (2007); Castaldelli Júnior & Aquino (2011); Johnsen (2005); Upping & Oliver (2011).
	Tamanho: tamanho da secretaria a qual pertence o agente público.	TAM.	Número de servidores	Lääts (2011); Naranjo-Gil (2009); Chenhall (2003); Davila & Foster (2007); Upping & Oliver (2011).
	Desempenho: nível de atingimento das metas financeiras presentes nos orçamentos das secretarias	DESEMP.	Percentual	Andrews e outros (2010); Boland & Fowler (2000); Boyne (1997); Chenhall & Langfield-Smith

	analisadas.			(1998); Donaldson (2001); Lääts (2011); Moynihan (2005); Otley (1980).
Fatores Ambientais	Controle Externo: percepção dos agentes públicos com relação às possíveis punições externas caso as metas não sejam alcançadas.	CONT. EXT.	Escala ordinal (1 a 5)	Castaldelli Júnior & Aquino (2011); Christensen & Yoshimi (2003); Lapsley & Wright (2004); Lüder (1992); Przeworski (1996); Upping & Oliver (2011).
	Pressão Social: percepção dos agentes públicos com relação às possíveis pressões exercidas pela opinião pública caso as metas não sejam alcançadas.	PRES. SOCIAL	Escala ordinal (1 a 5)	Frumkin & Galaskiewicz (2004); Innes & Mitchell (1990); Lüder (1992); Upping & Oliver (2011).
	Incerteza Ambiental: percepção dos agentes públicos com relação à incerteza ambiental caso as metas não sejam alcançadas.	INC. AMB.	Escala ordinal (1 a 5)	Gupta & Govindarajan (1984); Hartmann (2007); Lapsley (2009); Lin e outros (2001); Naranjo-Gil (2009); Reis Júnior (2010).

Figura 10: Construtos, Variáveis e Escalas de Mensuração.

Nota: Elaborado pela autora.

Nesse caso, as variáveis dependentes analisadas são representadas pelas alterações e pela descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. As variáveis independentes utilizadas são aquelas representantes dos fatores organizacionais e ambientais, quais sejam: sistema de incentivos, execução orçamentária, controle interno, tamanho, desempenho, controle externo, pressão social e incerteza ambiental.

Pressupõe-se que as variáveis representantes dos fatores organizacionais e ambientais estão associadas às ocorrências de alterações ou descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho da organização estudada, conforme equação de regressão demonstrado no modelo abaixo:

$$ALT. IND._i = \beta_0 + \beta_1 SIST. INCENT._i + \beta_2 EXEC. ORÇ._i + \beta_3 CONT. INT._i + \beta_4 TAM._i + \beta_5 DESEMP._i + \beta_6 CONT. EXT._i + \beta_7 PRES. SOCIAL._i + \beta_8 INC. AMB._i + \varepsilon$$

Em que:

$ALT. IND._i$ = alterações e descontinuidade no indicador, da secretaria i , ocorridas entre 2007 a 2011, sendo assumido valor igual a 1 aqueles que foram descontinuados ou alterados um

número de vezes acima da mediana amostral, ou valor 0, em que o número de vezes foi igual ou abaixo da mediana.

SIST. INCENT._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação aos incentivos a serem recebidos caso as metas não sejam alcançadas.

EXEC. ORÇ._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação à possibilidade de corte orçamentário em exercícios futuros caso as metas não sejam alcançadas.

CONT. INT._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação às possíveis punições internas caso as metas não sejam alcançadas.

TAM._i = número de servidores, da secretaria *i*.

DESEMP._i = nível de atingimento das metas financeiras presentes nos orçamentos, da secretaria *i*.

CONT. EXT._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação às possíveis punições externas caso as metas não sejam alcançadas.

PRES. SOCIAL._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação às possíveis pressões exercidas pela opinião pública caso as metas não sejam alcançadas.

INC. AMB._i = percepção dos agentes públicos, da secretaria *i*, com relação à incerteza ambiental caso as metas não sejam alcançadas.

Para verificar a possível presença de erros ou *outliers* nos dados coletados, eles foram analisados e certificou-se que estavam livres de erros.

5.3 Método da Pesquisa Qualitativa

A seguir, apresentam-se os métodos utilizados na realização da pesquisa qualitativa. Discutem-se os critérios adotados para a escolha dos casos analisados, os aspectos relacionados às entrevistas realizadas e à construção do roteiro de entrevista, o método para tratamento e análise das entrevistas e a operacionalização das categorias analisadas.

5.3.1 Secretarias Analisadas

A escolha das secretarias – alvo para a realização das entrevistas considerou aquelas que apresentaram maiores níveis de crédito autorizado para as despesas a serem executadas. A escolha deste critério baseou-se no fato de que as secretarias com níveis mais altos de créditos autorizados para as despesas a serem executadas recebem níveis mais altos de recursos ou valores consignados, do orçamento geral do Estado, o que implica maior participação no orçamento geral.

No quadro apresentado na Figura 11 abaixo, são evidenciados os níveis de crédito autorizado para as despesas a serem realizadas, para o exercício de 2013, das secretarias componentes da estrutura administrativa do Estado, seguindo o critério de classificação institucional. Os dados foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

N	Secretaria	Crédito Autorizado	%
1	Secretaria de Estado de Educação	R\$ 8.929.088.311,29	56,07 %
2	Secretaria de Estado de Defesa Social	R\$ 1.579.707.392,56	9,92 %
3	Secretaria de Estado de Fazenda	R\$ 1.269.096.747,75	7,97 %
4	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	R\$ 1.164.281.825,43	7,31 %
5	Secretaria de Estado de Saúde	R\$ 528.310.678,00	3,32 %
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	R\$ 499.991.549,59	3,14 %
7	Secretaria de Estado de Governo	R\$ 475.803.724,10	2,99 %
8	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	R\$ 265.355.347,04	1,67 %
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	R\$ 253.107.456,57	1,59 %
10	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais	R\$ 207.341.472,82	1,30 %
11	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	R\$ 164.369.497,00	1,03 %
12	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	R\$ 128.247.156,94	0,81 %
13	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	R\$ 110.955.004,67	0,70 %
14	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	R\$ 101.181.031,23	0,64 %
15	Secretaria de Estado de Cultura	R\$ 101.040.525,45	0,63 %
16	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego	R\$ 65.890.527,27	0,41 %

17	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 63.445.475,38	0,40 %
18	Secretaria de Estado de Turismo	R\$ 16.143.443,00	0,10 %
19	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais	R\$ 1.120.000,00	0,01 %

Figura 11: Créditos Autorizados por Secretarias.

Nota: Portal da Transparência.

As secretarias – alvo para a realização das entrevistas foram as cinco primeiras com níveis mais altos de créditos autorizados. Além dessas, optou-se pela realização das entrevistas na Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), considerando o fato da mesma ser a secretaria que gere o funcionamento do Acordo de Resultados (Gomes, 2009). Assim, foram realizadas entrevistas em seis secretarias: Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), Secretaria de Estado de Educação (SEE), Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Transporte e Obras Públicas (Setop).

Para Lüder (1992), quanto maiores os recursos e receitas de uma determinada área, maior a quantidade de recursos que podem ser mal ou bem geridos, sendo necessários maiores recursos e custos de monitoramento. Nesse caso, quanto maior a quantidade de recursos à disposição de determinada secretaria, maior a probabilidade de má gestão, e consequentemente a probabilidade de alteração dos indicadores, gerando elevação dos custos de monitoramento por parte dos organismos fiscalizadores.

Considerou-se ainda a escolha dessas secretarias por abranger diferentes partes do processo de gestão governamental. Secretarias como a Secretaria de Estado de Fazenda, encontram-se no início do processo, por gerir a arrecadação dos recursos necessários para a execução das atividades executadas pelo Estado. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, além de ser a responsável pela gestão do Acordo de Resultados, pode ser considerada como uma área meio do processo de gestão governamental, a qual embora não tenha atividade principal percebida diretamente pela sociedade, influencia todo o processo de gestão do Estado (Gomes, 2009). Cabe ainda ressaltar, a importância da Seplag na condução do Acordo de Resultados, uma vez que, a mesma possui diversas atribuições envolvendo o Choque de Gestão e as funções de planejamento, orçamento, recursos humanos, governança e gestão do Acordo de Resultados (Anastasia, 2006; Gomes, 2009). Ainda, alguns dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho de todas as secretarias são definidos pela Seplag, e os demais, negociados entre a mesma e as demais secretarias.

Por fim, as demais secretarias analisadas são secretarias com contato mais próximo à sociedade, como as Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Saúde e a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas, podendo ser consideradas como prestadora de serviços próximos a sociedade.

Complementarmente, a escolha dessas secretarias seguiu a recomendação de um grupo de especialistas formado por professores pesquisadores na área de gestão pública e indicadores de desempenho, os quais consideraram essas secretarias como componentes de áreas prioritárias do governo do Estado, o que vai ao encontro do que o Estado define como áreas prioritárias enquanto execução das estratégias estabelecidas. Atualmente, o estado de Minas Gerais trabalha com o modelo denominado “Estado em Rede de Desenvolvimento Integrado”, o qual integra os objetivos e as estratégias do planejamento do Estado em áreas de resultados, as quais contém metas e o desdobramento delas em objetivos, estratégias e indicadores de desempenho para cada uma (Minas Gerais, 2011).

Grande parte dos objetivos estratégicos mencionados, está relacionado às secretarias analisadas. Atualmente, os esforços e os recursos para o alcance das estratégias estabelecidas encontram-se distribuídos em onze áreas de resultados: 1) Rede de Educação e Desenvolvimento Humano; 2) Rede de Atenção em Saúde; 3) Rede de Defesa e Segurança; 4) Rede de Desenvolvimento Social e Proteção; 5) Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável; 6) Rede de Ciência Tecnologia e Inovação; 7) Rede de Desenvolvimento Rural; 8) Rede de Identidade Mineira; 9) Rede de Cidades; 10) Rede de Infraestrutura; e 11) Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (Minas Gerais, 2011).

5.3.2 Aspectos Metodológicos Relativos as Entrevistas

Para verificar a percepção dos agentes envolvidos quanto às variáveis que podem influenciar as alterações dos indicadores de desempenho, utilizados pela instituição ao longo do tempo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores de cada uma das secretarias incluídas no estudo qualitativo.

Em um primeiro momento, o objetivo era que fossem entrevistados no mínimo três servidores de cada uma das secretarias da amostra, sendo esses os Assessores a frente das Assessorias de Gestão Estratégica, e mais dois servidores que estivessem posicionados hierarquicamente acima do nível de diretoria.

Segundo os organogramas institucionais das secretarias analisadas, a gestão das secretarias é exercida pelos servidores alocados nas seguintes funções, apresentadas hierarquicamente: secretário, subsecretários adjunto, assessores, subsecretários, superintendentes e diretores. Os demais servidores das secretarias fazem parte do corpo funcional técnico, sendo responsáveis pela execução das atividades técnicas.

A opção por realizar entrevistas com agentes posicionados hierarquicamente acima do nível de diretoria, dispostos nos organogramas das secretarias, ocorreu pelo fato de estes serem os níveis hierárquicos envolvidos nas definições dos objetivos, indicadores e metas contidos no Acordo de Resultados. Os endereços eletrônicos das secretarias analisadas, fornecem dados sobre os servidores e os cargos que ocupam, referentes apenas a esses níveis hierárquicos.

Em algumas secretarias, mais de três servidores se mostraram dispostos a ser entrevistados, fazendo com que em algumas secretarias mais servidores fossem entrevistados, em comparação as demais, como a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado de Fazenda e a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas. As demais tiveram três servidores entrevistados, conforme planejado inicialmente. A distribuição dos servidores entrevistados entre as secretarias estudadas é apresentada no quadro apresentado na Figura 12 abaixo:

N	Secretaria	Servidores Entrevistados
1	Secretaria de Estado de Defesa Social	03
2	Secretaria de Estado de Educação	04
3	Secretaria de Estado de Fazenda	04
4	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	03
5	Secretaria de Estado de Saúde	03
6	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	04
Total		21

Figura 12: Servidores Entrevistados por Secretaria.

Nota: Elaborado pela autora.

Para reduzir possíveis vieses advindos de julgamentos pessoais ou individuais dos entrevistados, optou-se por entrevistar mais de um indivíduo em cada uma das secretarias

analisadas. Para a escolha dos servidores a serem entrevistados, foi realizado o levantamento dos organogramas das secretarias, disponíveis em seus endereços eletrônicos, sendo coletados os seguintes dados: nome do servidor, posição hierárquica, função, telefone e *e-mail*.

Em um primeiro momento, foram realizados contatos telefônicos com os servidores, convidando-os a serem entrevistados, e o agendamento das entrevistas com aqueles que aceitaram participar da pesquisa. Para tanto, focou-se no contato com os assessores das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (Agei's) de cada uma das secretarias componentes da amostra do estudo qualitativo, pelo fato de eles serem considerados os gestores do Acordo de Resultados, em suas respectivas secretarias. Alternativamente, foram realizados os demais contatos.

Dentre os níveis hierárquicos escolhidos para compor a amostra, não houve escolha dos demais servidores a serem entrevistados. Foram entrevistados aqueles que aceitaram o convite para participação na pesquisa. Porém, houve participação dos assessores das Agei's de todas as secretarias da amostra do estudo qualitativo. Excepcionalmente, em três secretarias específicas foram entrevistados servidores que não estavam alocados hierarquicamente acima do nível de diretoria. Esse fato ocorreu em função de os servidores alocados hierarquicamente acima do nível de diretoria contatados demonstrarem indisponibilidade em participar da pesquisa. Nesses casos específicos, a escolha dos servidores a serem entrevistados ocorreu com base em indicações apresentadas pelos assessores das Agei's, por considerarem que esses servidores possuíam conhecimento e grau de participação no Choque de Gestão e no Acordo de Resultados suficientes para colaborar com a pesquisa.

No quadro apresentado na Figura 13, são apresentados os níveis hierárquicos dos servidores entrevistados, bem como a duração das entrevistas realizadas:

N	Entrevistado	Nível Hierárquico	Duração (em minutos)
1	Entrevistado 1	Subsecretário	53:12
2	Entrevistado 2	Subsecretário	43:22
3	Entrevistado 3	Assessor	36:50
4	Entrevistado 4	Diretor	28:54
5	Entrevistado 5	Assessor	12:33
6	Entrevistado 6	Superintendente	44:41
7	Entrevistado 7	Assessor	28:04
8	Entrevistado 8	Demais membros do corpo técnico	40:09
9	Entrevistado 9	Assessor	17:21
10	Entrevistado 10	Assessor	18:56
11	Entrevistado 11	Assessor	34:17
12	Entrevistado 12	Assessor	36:36

13	Entrevistado 13	Assessor	17:19
14	Entrevistado 14	Demais membros do corpo técnico	35:41
15	Entrevistado 15	Demais membros do corpo técnico	26:31
16	Entrevistado 16	Assessor	42:06
17	Entrevistado 17	Assessor	24:08
18	Entrevistado 18	Superintendente	16:36
19	Entrevistado 19	Superintendente	26:13
20	Entrevistado 20	Diretor	27:41
21	Entrevistado 21	Subsecretário	40:23
Total			651:33

Figura 13: Níveis Hierárquicos dos Servidores Entrevistados e Duração das Entrevistas.

Nota: Elaborado pela autora.

Para garantir a sua não identificação, os entrevistados foram classificados em ordem alfabética e, posteriormente, enumerados, seguindo a classificação alfabética. As entrevistas ocorreram nos meses de novembro e dezembro de 2013, com duração média de cerca de 31 minutos.

Com relação à sequência de ocorrência das entrevistas, estas ocorreram de acordo com a disponibilidade dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas nas salas de reuniões, na sede da estrutura administrativa do Estado, sendo todas gravadas, com a autorização dos entrevistados, e transcrita posteriormente.

É importante destacar que foi acordado com todos os entrevistados a garantia de anonimato, não podendo ser expostos quaisquer dados contendo características, informações ou detalhes, que pudessem levar à caracterização dos respondentes ou das secretarias às quais pertenciam. Dessa forma, todos os dados referentes aos entrevistados e às secretarias as quais pertenciam foram apresentados de forma agregada.

5.3.2.1 Roteiro da Entrevista Semiestruturada

Para a realização da pesquisa qualitativa, adotou-se a entrevista semiestruturada, por ser definida como um método que contém questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa (Triviños, 1987). Esta escolha baseou-se no fato de possibilitar a obtenção de respostas contendo informações de forma mais livre, sendo que as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas (Manzini, 1990).

Para a realização das entrevistas, utilizou-se roteiro semiestruturado, contendo diversas questões, conforme apresentado no Apêndice B.

O instrumento de coleta de dados continha dois grandes blocos de perguntas: o primeiro com questões relacionadas à identificação do respondente, como nome, cargo, tempo de função e secretaria à qual pertencia; e o segundo com aspectos ligados à construção das metas e indicadores utilizados na avaliação de desempenho, além de questões relacionadas aos possíveis fatores que pudessem influenciar as alterações dos indicadores ao longo do tempo.

As questões referentes aos possíveis fatores que pudessem levar à alteração dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, foram construídas de acordo com a estrutura teórica utilizada e, ainda, variáveis já identificadas pela literatura, capazes de influenciar as alterações dos indicadores. Desse modo, as questões versavam sobre a percepção dos entrevistados quanto às variáveis definidas pela literatura e nas hipóteses deste trabalho, bem como suas possíveis influências sobre a construção das metas e dos indicadores utilizados e as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Ao todo, o instrumento de coleta de dados continha 27 perguntas.

No processo de construção do roteiro de entrevistas, buscou-se elaborar questões curtas, evitando-se aquelas questões que pudessem levar a respostas dicotômicas, como sim ou não. Todas as questões foram construídas em um formato capaz de levar os entrevistados a refletirem sobre o assunto abordado e de oferecer o máximo de detalhes possível, para reduzir a possibilidade de obtenção de respostas superficiais. Ainda, buscou-se empregar em todas as questões uma linguagem de fácil entendimento.

Adicionalmente, optou-se pela elaboração de pré-teste, para a verificação da validade do roteiro de entrevistas. Foram realizadas inicialmente duas entrevistas – teste, uma com um profissional e acadêmico com larga experiência na gestão pública, a qual teve duração de uma hora e dez minutos; e uma com um dos entrevistados presentes na amostra, a qual teve duração de cinquenta e oito minutos, sendo este entrevistado novamente em um segundo momento.

Após a realização das entrevistas – teste, foram realizados pequenos ajustes no roteiro de entrevista. Posteriormente, procedeu-se o andamento dos agendamentos e das entrevistas com os servidores contidos na amostra.

5.3.2.2 Tratamento e Análise das Entrevistas ou Dados Qualitativos

As entrevistas foram transcritas, para a realização das análises previstas, em que se utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, a qual compreende um conjunto de técnicas para a análise de elementos, como a linguagem e o discurso, para inferência e interpretação de seu conteúdo (Bardin, 1977).

Para Minayo (2000), a análise de conteúdo busca ultrapassar o nível estabelecido pelo senso comum e o subjetivismo nas interpretações, para que sejam extraídos elementos de uma análise científica em documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observações.

A análise de conteúdo pode ser utilizada com enfoque quantitativo, no qual são utilizadas informações para a contagem de frequência de determinado elemento ou característica do conteúdo, e com enfoque qualitativo, no qual é considerada a presença de determinada característica ou conteúdo na comunicação analisada (Bardin, 1977; Minayo, 2000). Nesse caso, os depoimentos expressos nas entrevistas realizadas foram utilizados como fonte de dados para a análise qualitativa envolvida nesta pesquisa para a identificação de determinada característica ou conteúdo acerca do objetivo a ser investigado.

Os procedimentos utilizados para a análise de conteúdo estão compreendidos em três fases: a) Pré-análise – fase de organização e sistematização do material e escolha dos documentos; b) Exploração – fase em que ocorrem a codificação, os recortes e a classificação para a compreensão do texto; e c) Tratamento dos resultados obtidos e interpretação – fase em que são obtidas informações que servem como base para a proposição de interpretações e inferências do pesquisador (Bardin, 1977; Minayo, 2000).

Ainda com relação aos procedimentos, foi utilizada a análise de conteúdo, baseada no método de análise temática ou categorial, o qual consiste no desdobramento do texto em unidades, representadas pelas categorias, e permite a classificação das unidades de codificação em categoriais de elementos de significação (Bardin, 1977).

Segundo Bardin (1977), no método categorial busca-se identificar os núcleos de sentido que expressam a comunicação e que podem representar determinado objeto a ser analisado por meio da utilização de classificação dos elementos de significação constitutivos do texto.

Desse modo, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, baseada no método categorial, para a identificação da percepção dos entrevistados, quanto aos fatores que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo e analisar as evidências de regularidades ou padrões e a identificação e análise das possíveis inconsistências nas falas dos entrevistados.

5.3.2.3 Operacionalização das Categorias

Segundo as premissas apresentadas no referencial teórico, os gestores podem realizar alterações ou ajustes em ferramentas utilizadas, como os indicadores e as metas, na avaliação de desempenho, por fatores ambientais e organizacionais.

Segundo o arcabouço teórico da Teoria da Contingência, os processos de mudanças da organização são influenciados por fatores ambientais e organizacionais que afetam a relação entre as características da organização e o desempenho (Donaldson, 2001; Wright, Kroll & Parnell, 2007). Esses fatores podem determinar se as organizações adotam ou não mudanças em suas estruturas.

Este estudo se baseia nos seguintes pressupostos existentes no arcabouço da Teoria da Contingência, quais sejam: a) há associação entre fatores contingentes e práticas gerenciais; b) os fatores contingentes definem o sistema ou prática gerencial adotada; e c) há existência de ajuste ou adequação de algum nível do sistema ou da prática gerencial adotada ao nível de contingência, que pode conduzir ao aumento do desempenho, ou existe desajuste que pode conduzir à queda do desempenho.

Considerando o arcabouço da Teoria de Agência, espera-se que as alterações podem ser estimuladas por fatores que motivam as mudanças, de maneira geral, promovidas por agentes internos da organização, em função de seus interesses específicos, como a maximização de suas utilidades ou a redução da possibilidade de impacto no incentivo a ser recebido em

função do alcance das metas, como comportamento oportunista, conforme previsto pelo arcabouço teórico da Teoria de Agência (Ayee, 2005).

No caso específico do Acordo de Resultados, elemento contido no Choque de Gestão, realizado na estrutura gerencial do estado de Minas Gerais, seria esperado que os agentes promovessem mudanças na estrutura interna, como nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, em função de diversos fatores presentes nos contextos interno e externo da entidade, conforme as hipóteses estabelecidas neste trabalho.

A avaliação qualitativa e a categorização desenvolvida se ancorou na Teoria da Contingência e na Teoria de Agência para identificar os fatores que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, considerando que esses fatores podem motivar ou desmotivar as alterações, de forma geral.

Para a identificação da percepção dos gestores quanto à influência ou não daquele fator ou variável sobre as alterações dos indicadores, foi realizada a categorização dos trechos presentes nas entrevistas, considerando as variáveis descritas na literatura. O processo de categorização das entrevistas foi realizado com o auxílio do *software* QDA Miner (versão para teste), utilizado na análise de dados qualitativos que possibilita a codificação, anotação e análise de documentos e imagens.

No quadro exibido na Figura 14, são expostas algumas variáveis utilizadas para categorizações das entrevistas analisadas:

Variável/Categoria	Contexto
Sistema de incentivos	Organizacional
Execução orçamentária	Organizacional
Controle interno	Organizacional
Tamanho	Organizacional
Desempenho	Organizacional
Controle externo	Ambiental
Pressão social	Ambiental
Incerteza ambiental	Ambiental

Figura 14: Variáveis Utilizadas para Categorização.

Nota: Elaborado pela autora.

As variáveis consideradas como contexto organizacional fazem parte do ambiente interno da organização. Já as variáveis classificadas enquanto ambientais fazem parte do ambiente externo da organização.

Além das variáveis consideradas enquanto fatores que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, foram empregadas outras quatro categorias capazes de contribuir para o entendimento de outras variáveis presentes no Acordo de Resultados que permeiam os fatores que influenciam as mudanças dos indicadores, quais sejam: a) Criação dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho; b) Criação das metas; c) Alterações e descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho; e d) Avaliação do Acordo de Resultados. Tais categorias também poderiam gerar mudanças nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ou contribuir para o entendimento delas.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA QUANTITATIVA

Inicialmente, foi utilizada a matriz de correlação para verificar a existência de correlações entre as variáveis presentes na amostra.

Para a análise das possíveis relações entre as variáveis analisadas, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson, que mede o grau de associação entre duas variáveis de escala numérica ou intervalar.

Na Figura 15 apresentada (na próxima página), são evidenciados os resultados obtidos referentes as correlações entre os construtos e as variáveis que as compõem:

	DES IND	ALT IND	TAM	DESEMP	CONT INT				CONT EXT				PRES SOCIAL				INC AMB				SST INCENT				EXEC ORC			
					V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	V22		
DES IND	1000																											
	0680	1000																										
ALT IND	0000																											
TAM	-0.295	-0.552	1000																									
DESEMP	0.087	0.000	0.398	0.673	1.000																							
CONT INT	V1																											
	V2																											
V2	-0.1714	-0.1251	0.640	0.478	0.749	0.628	1.000																					
V4	-0.1224	-0.0474	0.0238	-0.0673	0.6721	0.612	0.739	1.000																				
0.288	0.663	0.702	0.249	0.000	0.000	0.000	0.000																					
CONT EXT	V5	-0.0168	-0.0657	0.0188	0.041	0.4182	0.422	0.469	0.4235	1.000																		
	0.673	0.612	0.821	0.663	0.000	0.000	0.000	0.000																				
V4	0.005	0.030	-0.0129	0.0439	0.4225	0.4333	0.5307	0.4294	1.000																			
V5	0.925	0.7825	0.912	0.822	0.000	0.000	0.000	0.000																				
	0.015	-0.0128	0.0176	0.0133	0.4875	0.4945	0.2955	0.8333	0.8344	1.000																		
0.816	0.768	0.8231	0.887	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000																			
V6	0.0223	0.0147	0.0144	-0.0178	0.4593	0.5192	0.328	0.4018	0.5467	0.5154	0.6534	1.000																
0.678	0.625	0.832	0.866	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000																	
PRES.																												
SOCIAL	V7	0.1154	0.138	0.077	-0.1286	0.1329	0.1125	0.290	0.286	0.000	0.0184	-0.036	0.0251	1.000														
V8	-0.163	0.0736	-0.1256	-0.2138	0.073	0.170	0.243	0.363	0.363	0.171	0.114	0.048	0.265	1.000														
V9	0.282	0.482	0.810	0.684	0.089	0.089	0.089	0.089	0.089	0.089	0.089	0.089	0.089															
-0.054	0.132	0.621	0.029	0.210	0.027	0.086	0.232	0.266	0.1254	0.125	0.232	0.459	1.000															
0.448	0.713	0.854	0.935	0.015	0.335	0.422	0.402	0.092	0.447	0.265	0.1819	0.084	0.004															
0.041	0.153	0.470	0.854	0.088	0.075	0.326	0.190	0.668	0.307	0.912	0.247	0.005	0.095	0.399	0.233	0.5712	1.000											
0.555	0.669	0.816	0.886	0.086	0.466	0.432	0.005	0.464	0.095	0.287	0.243	0.003	0.000	0.000	0.000													
INC. AMB	V11	0.027	0.043	-0.2136	-0.227	0.1093	0.1739	-0.038	-0.023	-0.026	0.061	0.040	0.053	0.690	-0.064	0.207	1.000											
	0.2929	0.673	0.0291	0.062	0.248	0.130	0.096	0.291	0.801	0.264	0.428	0.428	0.428	0.428	0.428	0.428												
	-0.019	-0.098	-0.027	-0.151	0.263	0.228	0.289	0.240	0.781	0.171	0.298	0.229	0.292	0.180	0.045	0.120	0.365	1.000										
	0.375	0.379	0.379	0.129	0.044	0.035	0.029	0.066	0.068	0.067	0.053	0.077	0.038	0.083	0.029	0.301	0.009											
	0.824	0.547	0.679	0.036	0.215	0.340	0.212	0.240	0.0875	0.126	0.094	0.128	0.192	0.301	0.245	0.184	0.096	0.706	0.172	1.000								
	0.098	0.125	0.470	0.854	0.088	0.075	0.326	0.190	0.668	0.307	0.912	0.247	0.005	0.095	0.048	0.458	0.051	0.057										
	0.126	0.145	0.097	-0.126	0.279	0.289	0.260	0.078	0.061	0.576	0.127	0.157	0.130	0.287	0.162	0.383	0.246	0.318	0.249	0.339	0.218	0.253	0.461					
SST.																												
INCENT.	V15	0.059	0.021	-0.024	-0.104	0.251	0.142	0.027	-0.092	-0.054	0.051	0.048	0.286	0.043	0.068	0.167	0.478	0.762	0.201	0.479	1.000							
	0.580	0.848	0.749	0.762	0.018	0.068	0.236	0.087	0.678	0.501	0.574	0.616	0.020	0.430	0.942	0.668	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
V16	0.154	0.081	-0.1219	-0.080	0.053	0.059	-0.027	-0.073	-0.134	-0.120	-0.060	-0.042	0.053	0.094	-0.074	0.978	0.430	0.162	0.276	0.4213	0.746	1.000						
V17	0.190	0.413	0.845	0.601	0.267	0.262	0.087	0.418	0.151	0.165	0.066	0.088	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
	0.058	-0.019	0.072	-0.019	0.024	0.101	0.089	-0.043	-0.053	0.113	0.042	0.245	0.048	0.079	0.173	0.494	0.278	0.328	0.490	0.653	0.726	1.000						
V18	0.172	0.542	0.778	0.731	0.029	0.083	0.348	0.012	0.674	0.573	0.613	0.640	0.016	0.686	0.056	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
	0.183	0.096	0.019	0.043	0.155	0.177	0.251	0.216	0.267	0.333	0.297	0.308	0.217	0.184	0.025	0.243	0.165	0.200	0.186	0.050	0.064	1.000						
	0.263	0.532	0.827	0.446	0.092	0.054	0.004	0.016	0.008	0.099	0.051	0.014	0.029	0.047	0.058	0.296	0.088	0.249	0.339	0.218	0.253	0.461						
EXEC ORC.	V19	-0.170	-0.156	-0.055	-0.261	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	
	0.100	0.207	0.444	0.019	0.033	0.049	0.020	0.065	0.079	0.199	0.062	0.039	0.078	0.000	0.074	0.126	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
V20	-0.028	-0.057	-0.051	-0.074	0.101	0.180	0.130	0.289	0.071	0.543	0.175	0.451	0.191	0.192	0.179	0.028	0.252	0.291	0.241	0.281	0.274	0.262	1.000					
	0.025	0.590	0.394	0.972	0.040	0.088	0.073	0.547	0.079	0.547	0.257	0.121	0.052	0.082	0.063	0.576	0.016	0.029	0.088	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
V21	0.019	0.079	0.141	-0.091	0.027	0.018	0.014	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	0.018	
	0.838	0.920	0.1244	0.200	0.956	0.926	0.987	0.210	0.576	0.146	0.107	0.091	0.077	0.062	0.001	0.043	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	
V22	-0.025	-0.051	-0.045	-0.188	0.283	0.323	0.240	0.284	0.266	0.104	0.309	0.287	0.171	0.336	0.127	0.288	0.516	0.178	0.330	0.469	0.167	0.393	0.240	0.436	0.739	0.553	1.000	
	0.387	0.805	0.534	0.192	0.018	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	

Figura 15: Matriz de Correlação.
Nota: Dados da Pesquisa.

Os resultados expostos na Figura 15 demonstram que a maioria das variáveis analisadas possui correlações estatisticamente significativas com as demais variáveis dos construtos aos quais estão associadas. Porém, em alguns casos algumas variáveis apresentaram coeficiente de correlação abaixo de 0,7, denotando fraca relação entre elas. Porém, foram mantidas no modelo para outras avaliações posteriores quanto a suas correlações com as demais,

Os resultados encontrados oferecem indícios da existência de multicolinearidade entre a maioria das variáveis analisadas em seus respectivos construtos. Os construtos tamanho e desempenho não foram apresentados pelo fato de serem observados diretamente pelas variáveis que os compõem.

Para verificar a qualidade dos dados e das escalas utilizadas, utilizou-se a análise fatorial. Para este estudo, utilizou-se a análise fatorial para a formação de seis fatores, a partir das variáveis e de suas respectivas cargas fatoriais associadas: controle interno (V1, V2, V23 e V24), controle externo (V3, V4, V5 e V6), pressão social (V7, V8, V9 e V 10), incerteza ambiental (V11, V12, V13 e V14), sistema de incentivos (V15, V16, V17 e V18) e execução orçamentária (V19, V20, V21 e V22).

Optou-se pela utilização de seis análises fatoriais, sendo uma para cada fator, em função de os resultados encontrados para uma única análise fatorial contendo todas as variáveis, indicarem que a maioria das variáveis estava associada ao primeiro fator, diferentemente do esperado. Esse resultado pode ter sido influenciado por uma série de fatores, por exemplo, o fato de o questionário conter várias questões relacionadas entre si e a possibilidade de problemas contidos na formulação das questões capazes de ter influenciado o entendimento delas.

Na Tabela 3 (na próxima página), são evidenciados os resultados encontrados por meio da análise fatorial:

Tabela 3 – Resultados da Análise Fatorial

Construtos		Cargas Fatoriais	Comunalidade	Teste de Normalidade Variada (Doornik-Hansen)	Esfericidade de Bartlett	KMO	Variância Explicada
CI	V1	0,9290	0,8631				
	V2	0,8945	0,8002	113,718	398,71	0,7307	78,33%
	V23	0,8580	0,7362	(0,0000)	(0,0000)		
	V24	0,8566	0,7338				
CE	V3	0,9400	0,8835				
	V4	0,9233	0,8524	154,411	563,51	0,8478	89,55%
	V5	0,9708	0,9424	(0,0000)	(0,0000)		
PS	V6	0,9506	0,9036				
	V9	0,8863	0,7856	70,079	44,82	0,5000	78,56%
IA	V10	0,8863	0,7856	(0,0000)	(0,0000)		
	V13	0,9022	0,8140	357,851	56,94	0,5000	81,40%
SI	V14	0,9022	0,8140	(0,0000)	(0,0000)		
	V15	0,8908	0,7936				
	V16	0,9080	0,8244	193,876	180,60	0,7425	80,63%
EO	V17	0,8949	0,8009	(0,0000)	(0,0000)		
	V21	0,8811	0,7763	66,620	41,35	0,5000	77,63%
	V22	0,8811	0,7763	(0,0000)	(0,0000)		

Nota 1: n = 115

Nota 2: Onde: CI – Controle Interno, CE – Controle Externo, PS – Pressão Social, IA – Incerteza Ambiental, SI – Sistema de Incentivos e EO – Execução Orçamentária.

Nota 3: Dados da Pesquisa.

Em um primeiro momento, verificou-se se as variáveis possuíam distribuição normal multivariada, por meio do teste Doornik-Hansen. Os resultados encontrados sugerem a rejeição da hipótese de que os dados das variáveis possuem conjuntamente distribuição normal para todos os casos analisados ($p\text{-value} = 0,0000$). Deste modo, conforme descrito anteriormente (Item 5.2 – Método da Pesquisa Quantitativa), foi realizada a análise fatorial utilizando o método de extração de componentes principais, sendo este um método de extração de fatores utilizado para formar combinações lineares das variáveis analisadas (Corrar, Paulo & Dias Filho, 2007).

Com relação às comunalidades encontradas para as variáveis analisadas, todas aquelas associadas aos construtos controle interno e controle externo apresentaram valores referentes à comunalidade acima de 0,7, indicando que grande parte das variâncias originais referentes às variáveis analisadas, é explicada pelos fatores extraídos.

Algumas das variáveis analisadas associadas aos demais construtos apresentaram baixos valores referentes a comunalidades, sendo excluídas do modelo por demonstrarem baixas relações com os fatores retidos, quais sejam: V7 e V8 associadas ao construto pressão social, V11 e V12 associadas ao construto incerteza ambiental, V19 e V20 associadas ao construto execução orçamentária e V18 associada ao construto sistema de incentivos. É possível que os resultados dessas variáveis tenham sido influenciados por problemas na formulação das questões, como o de não serem aplicáveis a realidade do Estado ou não terem sido entendidas pelos respondentes.

Ainda com relação aos resultados evidenciados, encontrou-se que todos os fatores extraídos foram capazes de explicar mais de 77% da variância dos indicadores originais: controle interno = 78,33%, controle externo = 89,55%, pressão social = 78,56%, incerteza ambiental = 81,40%, sistema de incentivos = 80,63% e execução orçamentária = 77,63%. O teste de esfericidade de Bartlett implicou a rejeição da hipótese de que as matrizes de correlação eram iguais às matrizes identidade para todos os fatores extraídos, indicando que existe correlação entre as variáveis associadas aos construtos, podendo, dessa forma, ser procedida a análise fatorial.

Para verificar a possível existência de associação entre as variáveis representantes do contexto organizacional e ambiental e a descontinuidade e alterações dos indicadores utilizados na instituição analisada, utilizou-se a técnica de regressão logística binária. Em um primeiro momento, utilizou-se como variável dependente a descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, conforme resultados apresentados na Tabela 4 (na próxima página):

Tabela 4 – Resultados da Regressão Logística – Descontinuidade dos Indicadores

Descontinuidade dos Indicadores	Razão de Chances	Coefficiente	Z	P> Z
Controle Interno	0,5622	-0,5757	-1,69	0,091 *
Controle Externo	1,5026	0,4071	1,14	0,253
Pressão Social	1,2112	0,1916	0,72	0,470
Incerteza Ambiental	1,9599	0,6729	2,24	0,025 **
Sistema de Incentivos	0,7142	-0,3365	-1,02	0,306
Execução Orçamentária	0,9787	-0,0215	-0,07	0,948
Tamanho	0,9999	-0,0000	-2,03	0,043 **
Desempenho	0,0869	6,1351	4,78	0,000 ***
Nº de Observações	115	Sensitividade		90,0%
LR Chi2	65,03	Especificidade		71,1%
Prob > Chi2	0,0000	Classificação Correta – Modelo Final		82,6%
Pseudo R2	0,4224	Área Curva ROC		0,8949
Hosmer-Lemeshow	96,90 (0,7251)			

Nota 1: *, **, *** < 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Nota 2: Desempenho e tamanho do ano de 2013.

Nota 3: Dados da Pesquisa.

Com relação às variáveis incluídas no modelo, os resultados encontrados oferecem indícios de que os construtos controle interno, tamanho e desempenho presentes no contexto organizacional da entidade analisada estão associados às descontinuidades dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo ao nível de segurança de 10%, 5% e 1%, respectivamente, conforme as hipóteses H_d , H_e e H_b propostas. A variável incerteza ambiental, presente no contexto ambiental, também está associada a descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, ao nível de segurança de 5%, conforme previsto na hipótese H_h apresentada.

A variável controle interno apresentou coeficiente negativo (-0,5757), sugerindo que a percepção de pressão por parte de órgãos controle interno está associada a uma menor propensão em descontinuar determinado indicador por parte dos agentes. Uma das possíveis explicações para esse resultado poderia basear-se no fato de que os gestores públicos podem optar pela continuidade dos indicadores em razão do receio de possíveis punições por órgãos de controle interno quando percebem a presença ou atuação desses. É possível observar ainda que o aumento de um ponto na percepção dos agentes sobre a pressão exercida por órgãos de controle interno levará à redução de 44% de descontinuação do indicador ($0,56 - 1 = -0,44$), *ceteris paribus*.

A variável tamanho, ainda representante das características do contexto organizacional da entidade estudada, também apresentou coeficiente negativo (-0,0000), indicando que quanto maior a secretaria, menor a propensão a descontinuar determinado indicador. Nesse caso, um aumento de uma unidade da variável tamanho, implica 0,01% de chances de descontinuação do indicador ($0,9999 - 1 = -0,0001$), *ceteris paribus*. Este resultado pode ser derivado do fato de que secretarias maiores teriam maiores dificuldades para conseguir descontinuar determinado indicador, dado que seriam secretarias mais fiscalizadas ou com maior quantidade de agentes e níveis hierárquicos envolvidos no processo de descontinuação dos indicadores, o que poderia dificultar o processo.

Dentre as variáveis representantes do contexto organizacional estatisticamente significantes, desempenho apresentou coeficiente positivo (6,1351), e associado a descontinuidade dos indicadores, sugerindo que secretarias com melhores desempenhos seriam aquelas mais propensas a descontinuar determinado indicador utilizado na avaliação de desempenho, em que o aumento de um ponto percentual no desempenho implica 460,82% de chance de descontinuação de determinado indicador ($461,82 - 1 = 460,82$), *ceteris paribus*. É possível observar que desempenho foi a variável que apresenta maiores chances de condicionar a descontinuação de determinado indicador, demonstrando que para os gestores públicos é a mais influente. Uma das possíveis explicações para esse resultado pode ser o fato de que os incentivos a serem recebidos são atrelados ao nível de desempenho alcançado, o que faria com que os agentes tivessem de alterar a estrutura de indicadores para demonstrar melhorias no desempenho (Naranjo-Gil, 2009; Przeworski, 1996).

Considerando as variáveis presentes no contexto ambiental da organização, incerteza ambiental demonstrou significância estatística e apresentou coeficiente positivo (0,6729), sugerindo que maior percepção de incerteza ambiental estaria associada a maior propensão de descontinuar determinado indicador. Nesses casos, o aumento de um ponto na percepção de incerteza relativa ao ambiente implicaria 96% de chance de descontinuação do indicador ($1,96 - 1 = 0,96$), *ceteris paribus*, o que sugere que maiores percepções de incerteza presente no ambiente poderiam levar os gestores públicos a descontinuarem determinados indicadores para se adaptarem ao nível de incerteza percebido (Naranjo-Gil, 2009; Özsomer et al., 1997).

As demais variáveis analisadas não demonstraram significância estatística a nenhum dos níveis de segurança, sugerindo que variáveis presentes no contexto organizacional, como

sistema de incentivos e execução orçamentária, e variáveis presentes no contexto ambiental, como controle externo e pressão social, não estão associadas às discontinuidades ocorridas nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, sugerindo as rejeições das hipóteses H_a , H_c , H_f e H_g propostas.

Com relação à avaliação do modelo testado, segundo os resultados encontrados para o teste de Hosmer-Lemeshow, não pode ser rejeitada a hipótese nula de que há associação entre os valores observados e os previstos para as variáveis analisadas, indicando que o modelo está bem ajustado ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,7251$).

Considerando suas capacidades preditivas, o modelo estimado conseguiu classificar corretamente 82,61% dos casos. Logo, é superior ao modelo nulo (que classificaria aleatoriamente 50% dos casos). Considerando a medida de sensibilidade, essa se refere ao total de acerto que o modelo obteve em relação ao não evento (menor propensão em descontinuar os indicadores utilizados para avaliação de desempenho), sendo a mesma 90%. A especificidade diz respeito ao total de acerto que o modelo obteve em relação ao evento (maior propensão em descontinuar os indicadores utilizados na avaliação de desempenho), sendo igual a 71,11%. Nota-se que tanto a sensibilidade quanto a especificidade estão acima de 70%, porém o modelo estimado é mais indicado para a identificação de agentes com menores propensões à descontinuação dos indicadores utilizados inseridos nas secretarias analisadas.

Os resultados encontrados indicam que as associações entre as variáveis controle interno, incerteza ambiental, tamanho e desempenho e a descontinuação dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho não ocorrem ao acaso ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0000$). Nessa linha, encontrou-se, ainda, uma área abaixo da curva ROC de 0,8949, sugerindo que o modelo estimado pode ser considerado como de qualidade, pois oferece um bom poder de discriminação da função logística, conforme apregoam Hosmer e Lemeshow (2000).

Buscou-se, ainda, verificar as possíveis variáveis presentes nos contextos organizacional e ambiental que permeiam a organização estudada, que estariam associadas às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, conforme resultados apresentados na Tabela 5 (na próxima página):

Tabela 5 – Resultados da Regressão Logística – Alteração dos Indicadores

Alteração dos Indicadores	Razão de Chances	Coefficiente	Z	P> Z
Controle Interno	0,7873	-0,2390	-0,82	0,410
Controle Externo	1,7960	0,5855	1,81	0,070 *
Pressão Social	1,1166	0,1102	0,44	0,657
Incerteza Ambiental	1,5800	0,4574	1,77	0,077 *
Sistema de Incentivos	1,1715	0,1583	0,60	0,547
Execução Orçamentária	0,4787	-0,7366	-2,20	0,028 **
Tamanho	0,9999	-0,0000	-2,41	0,016 **
Desempenho	0,4673	3,84	3,76	0,000 ***
Nº de Observações	115	Sensitividade		77,27%
LR Chi2	49,27	Especificidade		61,22%
Prob > Chi2	0,0000	Classificação Correta – Modelo Final		70,43%
Pseudo R2	0,3140	Área Curva ROC		0,8377
Hosmer-Lemeshow	97,13 (0,7195)			

Nota 1: *, **, *** < 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Nota 2: Desempenho e tamanho do ano de 2013.

Nota 3: Dados da Pesquisa.

Considerando como variável dependente a alteração de determinado indicador ao longo do tempo, os resultados encontrados sugerem que as variáveis controle externo e incerteza ambiental presentes no contexto ambiental (ambas ao nível de significância de 10%) e as variáveis execução orçamentária (5%), tamanho (5%) e desempenho (1%) presentes no contexto organizacional estão associadas às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Os resultados encontrados oferecem indícios de que uma maior percepção de pressão por parte de órgãos de controle externo estaria associada a maior propensão dos gestores em alterar os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, conforme previsto pela hipótese H_f. Nesse caso, o aumento de um ponto percentual na percepção de pressão por parte de órgãos de controle externo levaria a um aumento de 79% de chances de ocorrerem alterações nos indicadores ($1,79 - 1 = 0,79$), *ceteris paribus*. Uma possível explicação para esse resultado seria o fato de que os agentes podem alterar os indicadores para evidenciar melhores desempenhos a usuários externos das informações e, consequentemente, evitar possíveis punições por parte desses usuários, como os órgãos de controle externo (Castaldelli Júnior & Aquino, 2011). Porém, segundo os resultados encontrados, a percepção quanto à pressão exercida por órgãos de controle externo influencia mudanças na estrutura gerencial, por meio

das alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, desconsiderando a possibilidade de descontinuação do indicador.

Tal fato poderia ser explicado pela aparente necessidade de se manter um conjunto de indicadores pró-forma para legitimar o papel do Acordo de Resultados enquanto elemento utilizado no planejamento e no controle do processo de gestão. Ou seja, a manutenção de um conjunto de indicadores se daria com o objetivo de propiciar uma sensação de controle, uma vez que a ausência deles poderia causar uma sensação de falta de transparência e ingerência, que poderia ser identificada pelos órgãos de controle externo. Outra questão que poderia ter influenciado esse resultado seria a necessidade de *accountability* de determinados indicadores. É possível que determinados indicadores sejam mais visados por órgãos de controle externo em processos de avaliações de resultados. Nesses casos, diante da possibilidade de sanção por parte desses órgãos, os gestores públicos poderiam optar pela alteração dos indicadores, preservando a prestação de contas, ao invés de descontinuí-los.

Ainda considerando as variáveis presentes no contexto ambiental, os resultados encontrados sugerem que há associação estatisticamente significativa entre a percepção da incerteza presente no ambiente e as alterações dos indicadores, conforme destacado pela hipótese H_h , sendo que um aumento de um ponto na percepção da incerteza implica 58% de chances de ocorrerem mudanças nos indicadores ($1,58 - 1 = 0,58$), *ceteris paribus*. Esse resultado vai ao encontro das evidências encontradas, considerando a descontinuação dos indicadores. Isso sugere que os gestores públicos promovem mudanças na estrutura gerencial, ora na descontinuação, ora na alteração dos indicadores, para se adaptarem à incerteza percebida no ambiente (Naranjo-Gil, 2009; Özsomer et al., 1997; Upping & Oliver, 2011).

A variável pressão social, presente no contexto externo da organização, não demonstrou significância estatística a nenhum nível do intervalo de confiança, independente da variável dependente analisada (descontinuidade ou alteração do indicador), sugerindo a rejeição da hipótese H_g testada. Esse resultado difere do esperado, em que se considerou que os gestores alteram a estrutura gerencial, como os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, para difundir ou eliminar as pressões externas, como sociais e políticas (Frumkin & Galaskiewicz, 2004). Considerando o caso específico do Acordo de Resultados utilizado no estado de Minas Gerais, é possível que grupos sociais ou políticos não acompanhem as metas pactuadas nem os resultados alcançados envolvidos no Acordo. Desse modo, os gestores

públicos não percebem que este tipo de pressão pode influenciar alterações na estrutura gerencial interna, como nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Com relação às variáveis presentes no contexto interno da organização, apenas controle interno não demonstrou significância estatística, contrariando os resultados encontrados, considerando como variável dependente a descontinuidade dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Esse resultado sugere que para os gestores públicos as pressões exercidas por órgão de controle interno podem influenciar as decisões quanto a descontinuarem, ou não, determinado indicador, e não decisões relacionadas às alterações dos indicadores.

Ainda contrariando os resultados encontrados considerando como variável dependente a descontinuidade de determinado indicador, a variável execução orçamentária está associada às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, sugerindo a não rejeição da hipótese H_c testada. Porém, a relação é inversa, em que o aumento de um ponto na percepção sobre a influência da execução orçamentária levará à redução de 53% de chances de ocorrerem mudanças nos indicadores de desempenho utilizados ($0,47 - 1 = -0,53$), *ceteris paribus*. É possível que parte desse resultado seja devido ao fato de que a parte de recursos disponível para distribuição entre as diversas secretarias ou sem destinação mínima prevista pela legislação seja distribuída com base em outros critérios, diferentes do nível de desempenho alcançado.

Os resultados encontrados para as variáveis tamanho e desempenho foram estatisticamente significantes, sugerindo que elas estão associadas às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, similarmente a descontinuidade dos indicadores, reforçando a não rejeição das hipóteses H_e e H_b testadas. É possível observar novamente que a variável desempenho foi a que apresentou maiores chances de condicionar a alteração do indicador, reforçando que para os gestores públicos é a mais influente.

Os resultados encontrados demonstram que as associações entre as variáveis controle externo, incerteza ambiental, execução orçamentária, tamanho e desempenho e as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho não ocorrem ao acaso ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0000$). Considerando os resultados encontrados para o teste de Hosmer-Lemeshow, não

pode ser rejeitada a hipótese nula de que há associação entre os valores observados e os previstos ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,7195$) para as variáveis analisadas, indicando que o modelo está bem ajustado.

Similarmente ao modelo analisado anteriormente, o modelo apresentou relevante poder discriminatório, verificado por meio da área abaixo da curva ROC de 0,8377, conforme definido por Hosmer e Lemeshow (2000).

Quanto às capacidades preditivas do modelo estimado, é possível verificar que ele conseguiu classificar corretamente 70,43% dos casos. Logo, é superior ao modelo nulo (que classificaria aleatoriamente 50% dos casos). A sensibilidade, relacionada ao total de acerto que o modelo obteve em relação à menor propensão dos gestores em alterar os indicadores utilizados na avaliação de desempenho foi de 77,27%, enquanto a especificidade, relacionada ao total de acerto que o modelo obteve em relação à maior propensão dos gestores em alterar os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, foi de 61,22%. Nesse caso, sensibilidade e especificidade estão acima de 70%, porém o modelo estimado é mais indicado para a identificação de agentes com menor propensão às alterações dos indicadores utilizados, tendo apresentado menor índice de acerto se comparado ao modelo utilizado para análise das associações entre as variáveis presentes nos contextos organizacional e ambiental e a descontinuação dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho.

Os resultados encontrados oferecem indícios de que as variáveis controle interno, execução orçamentária, tamanho e desempenho, presentes no contexto organizacional, e as variáveis controle externo e incerteza ambiental, presentes no contexto ambiental, estão associadas a descontinuidade ou alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na organização analisada.

Porém, as variáveis sistema de incentivos e pressão social, componentes dos contextos organizacional e ambiental, respectivamente, não demonstraram significância estatística, independentemente de se considerar descontinuidade ou alterações dos indicadores como variáveis dependentes.

De modo resumido, na Figura 16 (na próxima página), são apresentados os principais resultados das análises quantitativas demonstradas anteriormente:

Construtos		Hipóteses	Descontinuidade do Indicador	Alteração do Indicador
Fatores organizacionais	Sistema de incentivos	H _a : Existe associação entre os incentivos oferecidos aos gestores públicos e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho na entidade estudada ao longo do tempo.	Rejeitada	Rejeitada
	Desempenho	H _b : Os níveis de desempenho alcançados na entidade estudada estão associados às alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Não rejeitada	Não rejeitada
	Execução orçamentária	H _c : Existe associação entre a execução orçamentária da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Rejeitada	Não rejeitada
	Controle interno	H _d : Existe associação entre controle interno acerca da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Não rejeitada	Rejeitada
	Tamanho	H _e : Existe associação entre o tamanho das secretarias que compõem a estrutura administrativa da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Não rejeitada	Não rejeitada
Fatores ambientais	Controle externo	H _f : Existe associação entre controle externo acerca da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Rejeitada	Não rejeitada
	Pressão social	H _g : A percepção do burocrata ou gestor sobre a pressão social na entidade estudada está associada as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Rejeitada	Rejeitada
	Incerteza ambiental	H _h : A incerteza ambiental na entidade estudada está associada com as modificações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho ao longo do tempo.	Não rejeitada	Não rejeitada

Figura 16: Resultados das Hipóteses Testadas.

Nota: Dados da pesquisa.

Os resultados devem ser analisados, todavia, em seu contexto, pois existem diversas características da amostra, dos dados obtidos e da instituição que podem ter influenciado os resultados encontrados. Outro aspecto se refere ao fato do grau ou extensão de a influência de determinada característica do contexto ambiental ou organizacional não ser uniforme entre os

anos analisados, podendo ocorrer de maneira distinta no decorrer do tempo. Não foi possível a captura desse aspecto no instrumento de coleta de dados.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA QUALITATIVA

Nos tópicos a seguir apresentam-se e discutem-se os resultados encontrados por meio da pesquisa qualitativa, com base na estrutura teórica que norteia este trabalho, envolvendo as questões relacionadas à construção das metas e dos indicadores que compõem o Acordo, os possíveis fatores associados às mudanças dos indicadores, e a percepção dos entrevistados quanto a avaliação geral do Acordo de Resultados.

Desse modo, apresentam-se discussões e análises gerais do caso, à luz das teorias utilizadas, a fim de responder a questão norteadora dessa pesquisa.

7.1 Criação dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho

Os indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ser considerados como um dos principais elementos integrantes do Acordo de Resultados. São utilizados também na realização da avaliação e monitoramento das diretrizes de atuação presentes no PMDI.

Para cada uma das áreas contempladas no PMDI existem determinados dados e objetivos estratégicos. Dos objetivos estratégicos são desdobrados os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, utilizando as metodologias descritas abaixo:

Mais uma vez, é uma metodologia ditada pelo governo de Minas, que leva como base o PMDI, que é o planejamento de longo prazo do governo. Foi feito (sic) uma revisão em 2011, então, a gente tem um horizonte de 2011 até 2030 e lá são estabelecidas quais são as estratégias que devem ser atingidas pra (sic) missão do governo. Então, a partir dessas estratégias você tem alguns desdobramentos... É tentar chegar a indicadores que vão refletir as atividades e processos de negócios da secretaria que vão refletir a concepção da política pública ou da prestação de serviços, qualquer que seja . . . vai refletir numa estratégia macro, que é o PMDI. Então, a construção a gente toma como base. A primeira etapa é o reflexo mais forte dessa estratégia que está no PMDI [e] até por isso que as metas são propostas pela Seplag representando pelo (sic) governador. A gente faz uma discussão. Então, o modelo é *top down*, . . . a gente vai discutir o quê? A possibilidade de a gente discutir as metas ou não . . . Temos algum espaço para compor novas metas, mas aquelas metas que já foram escolhidas elas são postas, e a gente tem pouca discussão. E uma vez definida a primeira etapa, a gente tem o desdobramento pra (sic) segunda etapa. Então, a gente pega aquelas macrometas, os grandes indicadores, produtos e entregas feitas na primeira etapa e a gente tenta, através da construção de subindicadores, para mensurar o desempenho e eficiência dos órgãos, da secretaria. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Apesar de alguns entrevistados afirmarem que há discussões das metas e diretrizes presentes no Acordo de Resultados entre a Seplag, as Agei's e suas equipes, percebe-se pela fala do Entrevistado 14 que o processo de definição das metas presentes no Acordo de primeira etapa ocorre com poucas discussões, ficando estrito ao governador e às Agei's.

. . . quando se faz o PMDI e define as prioridades, você já coloca ali alguns indicadores que tecnicamente mensuraria a evolução daquelas prioridades. E esses indicadores, eles são todos revistos no sentido de são indicadores pra (sic) medir isso e a (sic) vamos dizer assim, operacionalidade, condições práticas, disponibilidade de dados, temporalidade, para que eles, de fato, atendam aquilo ali. Então, nesse sentido, essa pergunta não é uma pergunta simples, . . . tem um momento do PMDI, tem o momento da negociação de Acordo de Resultados com cada órgão. Então é um segundo momento de construção desses indicadores e tem o momento da avaliação anual, que se faz também em cada órgão. É coordenado pela Seplag. São momentos onde os indicadores são colocados em xeque e, então, eles podem ser mudados. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

O processo de criação dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ocorre, basicamente, por meio do desdobramento dos objetivos estratégicos inseridos no PMDI. Porém, os indicadores utilizados no ano anterior são utilizados como base para a construção dos indicadores a serem utilizados no próximo ano, conforme destacado:

Nesse ano, a gente adotou um processo mais amplo. A gente fez mapa de estratégia de todas as secretarias. Só uma a gente não fez a estratégia. A partir desse mapa e dos objetivos que foram estabelecidos e do Acordo anterior, também os chefes das equipes fizeram propostas dos indicadores. A gente foi ponderando, negociando o processo. É basicamente isso. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).
A gente faz reuniões com as equipes, e aí a gente discute com base nos indicadores que foram determinados no ano passado. A gente faz uma revisão se aquilo de fato está refletindo no resultado da equipe. Se não, a gente pensa em alguma coisa. Tem uma matriz... A gente utiliza uma matriz que a gente coloca impacto, resultados. Acho que é de indicadores mesmo. Aí, a gente coloca quais são as atribuições [e] os objetivos estratégicos da área do setor que ele trabalha, quais são os indicadores do ano passado e quais são os resultados que aquela área pretende alcançar. E aí a gente tenta formular algum (sic) que reflita aquele resultado. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

A utilização de indicadores já empregados no ano anterior ocorre devido à própria evolução do processo e à dificuldade de estabelecer novos indicadores, conforme mencionado por um dos entrevistados:

Sim, a gente faz todo um estudo. A Agei faz isso, todo um estudo do desempenho daquele indicador. Senta com as equipes, discute, mostra pra (sic) ela, porque, muitas vezes, a coisa mais difícil é criar um indicador. Você cria uma fórmula de medir o indicador, mas, às vezes, aquela fórmula, quando você começa a medir, . . . vê que não é a melhor fórmula pra (sic) ser medida. Então, você faz toda uma discussão com a equipe, e isso a Agei continua fazendo. A gente já fazia no passado e ela continua fazendo. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Independente da secretaria analisada, esse é um processo que apresenta certa similaridade nas secretarias pesquisadas. Contudo, algumas possuem, internamente, práticas de gestão diferente, com um grupo de indicadores que, em alguns casos, servem como base para a

extração das metas utilizadas no Acordo de Resultados. Neste caso, além da prática de gestão, o que se apresenta como fator relevante na composição de indicadores e metas é a especificidade técnica da secretaria em questão. Ainda, as metas são calculadas também levando em consideração o tempo, sendo metas menores para o curto prazo, etc. Assim, a secretaria em questão fornece indicadores para o seu próprio Acordo de Resultados, conforme destacado por um dos entrevistados:

A gente prepara esse documento. Na verdade, a gente tem um sistema que a gente desenvolveu, no qual tem toda nossa gestão estratégica. A gente tem um conceito diferente do Estado porque pra (sic) nós gestão estratégica é um conjunto amplo de práticas, de reunião, de análise, desempenho e de indicadores que têm diversas naturezas. Então, eu tenho indicadores que são na minha gestão como um todo, que eles são importantes, mas eles não são muito estratégicos. Podem ter caráter mais operacional, e eu tenho indicadores do Acordo de Resultados. Então, o Acordo pra (sic) nós é um pedacinho da minha gestão. Então, a gente tem nosso sistema, todos os nossos indicadores de gestão, e dentre esses indicadores a gente pinça os mais importantes pra considerá-los [como sendo] indicadores do Acordo de Resultados. Aí está falando de primeira e segunda etapa [s], porque aí aumenta bem o número. A gente tem 28 indicadores na primeira etapa e na segunda etapa a gente tem muito mais, porque tem mais equipes. Então, a geração desse relatório, que a gente pode entender como consolidação, ela é feita pelo sistema. A gente fez um módulo [denominado] Acordo de Resultados . . . e nele todos os servidores têm acesso a tudo dos indicadores. É um sistema vivo. Aí você enxerga o mapa de cada unidade com o desempenho dos respectivos indicadores, e o Acordo de Resultados está inserido ali. Então, tudo que a gente precisa para o Acordo a gente extrai desse sistema, seja criar o documento ou seja apurar, porque é extremamente difícil apurar. Antes de ter esse sistema e de ter que passar pra (sic) gente, era feito tudo na mão... É (sic) muito mais indicadores, é (sic) tipo 200 e é muito trabalhoso. Você ter que apurar desempenho. Cada indicador tem a sua lógica. Então, tem indicadores que é melhor que ele seja maior; outros que é melhor que eles sejam menores. Então pra (sic) indicadores de prazos quanto menor [melhor]. Então, cálculo de desempenho, ele é diferente. Agora a gente faz tudo pelo sistema. Então, tanto o cordo de consolidação [como o] criar esse documento de pactuação, a apuração é feita no sistema. (Entrevistada 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

É possível observar pela fala do Entrevistado 1 que é estabelecida uma grande quantidade de indicadores, o que dificulta o processo e possibilita o surgimento de objetivos confrontantes entre eles, em função da diversidade de objetivos, dadas as particularidades e as lógicas de cada um dos indicadores constituídos.

Apesar de algumas secretarias terem um modelo próprio de gestão, no Acordo de Resultados os indicadores utilizados por todas as secretarias são classificados enquanto: Resultados Finalísticos, Execução dos Projetos Estruturadores, Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão, Racionalização do Gasto e Melhoria do Desempenho. A metodologia utilizada para o estabelecimento dos indicadores varia de acordo com a classificação dele, conforme destacado abaixo:

. . . os indicadores finalísticos são basicamente finais. Eles são calculados pensando principalmente na questão de sustentabilidade fiscal, nível de investimento, pagamento de pessoal, e esses são calculados dessa forma. [N]os demais foi feito (sic) uma construção conjunta, em que cada superintendência fazia uma análise de qual que (sic) é a sua visão, missão, quais são seus objetivos, e, a partir dos objetivos, quais são os indicadores para acompanhar o desenvolvimento da sua superintendência. No caso de Minas Gerais, a taxa de

execução dos projetos estruturadores é um dos indicadores e o outro indicador é ligado ao Acordo de Resultados. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (Secretaria de Orçamento Federal, 2014), os programas que compõem a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual podem ser classificados em: a) Temático; b) Gestão, manutenção e serviço ao Estado; e c) Operações especiais. Os programas temáticos, ou finalísticos, são aqueles que visam fornecer um produto ou um serviço diretamente para a população, por exemplo a oferta de vagas no ensino médio. Os programas para a gestão, manutenção e serviço ao Estado são aqueles que geram produtos ou serviços que serão utilizados pelas entidades públicas, por exemplo, controle da gestão patrimonial e pagamento de servidores. Os programas para operações especiais são aqueles que não geram diretamente produtos ou serviços para a população nem para as entidades públicas, por exemplo, pagamento de juros da dívida pública.

Observa-se que os chamados “indicadores finalísticos” são aqueles que estão relacionados com a execução de atividades ou projetos (que estão incluídos nos programas temáticos) que entregarão produtos ou serviços diretamente à sociedade. Assim, a redundância do termo finalístico não é procedente, visto que o qualificativo “finalístico” se refere aos programas de governo, e não aos indicadores em si. A expressão mais acurada deveria ser indicadores de programas finalísticos, porém o uso consagrado na área pública é a expressão indicadores finalísticos.

O processo de definição dos indicadores finalísticos, ou de segunda etapa, compreende basicamente, os indicadores finais e, independentemente do tipo de indicador a ser utilizado, envolve a participação de equipes, conforme descrito por alguns dos entrevistados:

Primeiramente, a gente tenta entender aquela unidade, uma diretoria, superintendência ou aquela secretaria. Entender primeiro as entregas dela, os fornecedores dela, os processos, as entregas dela, pra (sic), assim, tentar criar junto com essa equipe um indicador que reflita o desempenho dentro da entrega da estratégia dessa equipe. Resumindo, seria em conjunto com a própria equipe [e] levando em consideração todo o insumo que essa equipe tem. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

. . . a gente faz reuniões com equipes técnicas avaliando os indicadores. Aí, depois, a gente leva para os subsecretários, para validação, e, depois disso, para o secretário e secretário adjunto. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

É muita gente. Não sei se dá para especificar, por exemplo, [n]a secretaria (...), são atualmente, com essa revisão não sei, mas até ano passado são 120 indicadores só para secretaria (...). Então, é muita gente envolvida nesse processo, pelo volume de indicador que tem. Na área (...), são meia dúzia de indicadores só em uma superintendência. Então, nós temos muitos indicadores para cada uma das áreas. Então, é muita gente envolvida. Não dá para nominar (...) todas as superintendências, pelo fato de você detalhar o Acordo por equipe, todas as equipes estão envolvidas [e] é difícil [para] nós especificar (sic) quantas pessoas por equipe foram envolvidas nesse processo, mas o fato é que ele é muito verticalizado. Até no pé tem gente envolvida

no Acordo. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Nota-se que existe determinado grau de participação de diferentes níveis hierárquicos em algumas partes do processo de definição dos indicadores, porém alguns níveis hierárquicos superiores trabalham diretamente na definição dos indicadores, conforme mencionado por alguns dos entrevistados e já observado anteriormente:

A Agei coordena todo processo. Ela coordena a realização da reunião, faz a apresentação e existe a participação dos chefes de equipe, subsecretários, superintendente e da alta liderança. Isso se replica nas autarquias também, o diretor geral e alguns outros atores chave dentro da organização. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

É, eu proponho primeiro a meta a ser alcançada, né (sic)? E depois proponho um indicador. A Agei avalia, e concorda ou não, e faz a discussão crítica desse indicador. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Quem participou da elaboração do Acordo, de diretoria pra cima. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Dentre os diversos níveis hierárquicos existentes nas secretarias analisadas, as definições dos indicadores a serem utilizados envolve os níveis acima da diretoria: diretores, superintendentes, assessores, subsecretários e secretários. Percebe-se a presença de diversos atores organizacionais no processo, conforme mencionado:

Eu acho que toda média gerência é envolvida. Na verdade, a gerência de primeiro nível é muito envolvida, que são os diretores. De diretoria pra (sic) baixo também, só que não tem como mensurar se na equipe 100% dos servidores trabalharam ou não. Quando falo de primeiro nível é porque eles e os assessores diretos que liga (sic) diretamente com eles. Então, até o menor nível gerencial, com certeza, a equipe técnica sempre participa, e os técnicos sempre participam. Só não tem como falar se 100% deles estão envolvidos. 100% dos técnicos têm acesso a conversa e a negociação. Agora, se eles todos estão empenhados no debate junto com a equipe a gente não tem como afirmar. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

A gente tenta envolver a casa, mas é muito segmentado. Sou capaz de entregar hoje as metas da secretaria (...) do ano que vem. Te entrego (sic) agora porque já foram construídas. São várias reuniões. Teve uma semana passada. A reunião é presidida com (sic) o subsecretário da secretaria (...) e que acaba acertando aquelas metas. E no final da tarde, a secretaria apresenta pra (sic) ele. Já foi feito isso desse ano, e as do (...) e das unidades transversais estão sendo construídas ainda. A gente senta, marca... eu tenho um quadro marcado com todas as unidades, e a gente senta com todas, cada dia uma, e com a equipe delas a gente vai discutindo... sua meta é essa, seu desempenho foi esse, e vemos como nós podemos apertar mais. Se a gente consegue êxito, ótimo, e o processo termina com a apresentação para o Comitê de Governança. Ele aprovando ou não, se a gente não consegue obter o resultado satisfatório aí é passar pra frente pra (sic) um nível hierárquico maior. E aí entra o subsecretário pra (sic) alterar aquela meta, ou concordar com eles, ou ainda intermediar o processo. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Normalmente, sai uma proposta técnica de cada superintendente, que apresenta pro (sic) seu chefe imediato, que normalmente é subsecretário. Essa subsecretaria avalia, tenta puxar esta meta um pouco mais pra cima, vai pra secretaria, que tenta fazer de novo uma puxada pra cima. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

O Agei aciona a gente dizendo que está na hora de revisar os indicadores do ano passado. Dizem que precisam fazer novos produtos pro (sic) Acordo do ano e pede pra (sic) gente relacionar indicadores e produtos que são mais importantes pra (sic) gente entregar no ano e de sugerir uma meta considerando esforço, o que você entregaria se você fizesse um esforço. Aí, a gente sugere e eles questionam (...) metas passadas: "Nossa mais que engraçado, vocês entregaram tanto ano passado e esse ano está mais baixo. Por que?" Coisas desse tipo. E aí, no final, fecha. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

É possível perceber pelas falas dos entrevistados que há um esforço na tentativa de eliminar a possibilidade de as metas conterem folga. Ou seja, as evidências apontam que há uma preocupação para que as metas e os indicadores utilizados não estejam superestimados ou subestimados dada a capacidade da secretaria envolvida.

Ainda nesse processo, existem alguns indicadores que são estabelecidos pelo órgão centralizador do Acordo, a Seplag, por entender que eles são comuns a todas secretarias. Tais indicadores não envolvem negociação, uma vez que isso ocorre apenas nos indicadores específicos de cada secretaria, conforme especificado:

Alguns indicadores são considerados indicadores comuns pela Seplag, que são indicadores que nascem na Seplag, porque ela enquanto um órgão centralizador, (...) entende que todas as secretarias devem ter determinados parâmetros em comum. Então, alguns indicadores já vêm prontos, por exemplo, pagamentos no prazo, porque a Seplag entende que todas as secretarias devem fazer o pagamento no prazo, pagamentos dos contratos e tal. Sendo assim eles já vêm pronto. Então, nesses não há o que negociar. Algumas vezes, a gente negocia o que vai compor naquele indicador, mas ele já vem pronto e os demais que são específicos da secretaria (...), eles são negociados com cada responsável pelo indicador. Então, a gente tem várias unidades (...) que têm indicadores de custo, da receita... O principal indicador do nosso Acordo de Resultados é o indicador (...). Então, ele é negociado com a unidade. E nesse caso do indicador (...) especificamente, como ele é o coração não só do Acordo de Resultados, mas também do Estado, ele é negociado pela Seplag também, atualmente. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Conforme ressaltado pelos entrevistados, alguns indicadores são estabelecidos pela Seplag, sendo comuns a todas as secretarias, além de serem considerados como relevantes para as estratégias do governo. Os demais indicadores são negociados entre as Agei's e os responsáveis por eles, conforme mapeado na Figura 17 abaixo:

Figura 17: Criação dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho.
Nota: Elaborado pela autora.

Outro aspecto que cabe destacar nesse processo se refere aos diferentes níveis de participação na criação dos indicadores utilizados. Alguns dos entrevistados apontaram que o processo de estabelecimento dos indicadores ocorre com base no modelo *top down*. Ou seja, os níveis superiores definem como será o processo e quais são as principais diretrizes, sem a participação de níveis inferiores.

7.2 Criação das Metas

A elaboração das metas segue, em parte, a metodologia utilizada para a elaboração dos indicadores, sendo desdobradas dos objetivos estratégicos contidos no PMDI, porém, sendo propostas pelas equipes individualmente, conforme destacado pelos entrevistados:

A gente leva em consideração as metas do último ano. A gente leva em consideração o nosso PPAG, o mapa estratégico, os fornecedores de cada equipe, os clientes de cada equipe, além da contribuição da validação da própria secretária. Depois que a gente prepara tudo, a gente leva pra (sic) ela [secretaria], pra (sic) gente ver o crivo dela. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Com base nas informações extraídas de diversas fontes, as metas são propostas pelas equipes e levadas para a aprovação do secretário. Porém, existem alguns recursos que são utilizados para a operacionalização do processo, conforme mencionado por alguns entrevistados:

Aqui na Agei existe um sistema que é alimentado pelas pessoas, que é um sistema em que você lança suas metas ali, e não a Agei. Automaticamente, ela (Agei) faz toda essa consolidação, bate o martelo com o secretário, e depois faz uma consolidação de todas essas metas, uma divulgação do Acordo pra (sic) que possa mover todos os servidores aí no cumprimento. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Existe uma matriz de aderência que teoricamente a gente não pode... 80% dos indicadores têm que ter taxa de resultado acima do resultado anterior. Então a gente tem que superar. Então, isso é uma regra que 80% dos indicadores têm que ter isso. E tem que ter série histórica. Se tiver série histórica, tem que estar superior a[o] último resultado apurado. E, aí, então, essa é um tipo de regra que é utilizado, e o resto é negociação mesmo com o gestor. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Os próprios chefes de equipe, às vezes, propõem e a gente tem também um documento que [se] chama “Matriz de Aderência”, que vem da Seplag, que é o órgão que dá diretrizes pra (sic) eles [chefes de equipes]. A gente tem que ter um percentual de metas acima dos valores de referência anteriores. Então, a gente faz com base no que foi alcançado no período anterior. Tenta elevar um pouco e negocia também de acordo com o que o superior da equipe, às vezes, coloca de meta. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Em junho, mais ou menos, quando começa a revisão do PPAG, a gente começa a fazer esse trabalho. Então, têm aquelas metas que são preenchidas no SIGPlan. São muito bem automatizadas, exceto algumas, como a (...) que é a nossa grande meta, que são mais específicas (sic). O Acordo de Resultados da secretaria (...) 55% [é de] depois vem o (...), cumprimento das metas do (...), que são da Lei de Gestão e Responsabilidade Fiscal. Uma coisa interessante é que nosso Acordo vinha sempre com peso enorme do (...) e da Lei da Responsabilidade Fiscal bem menor. Então, o que está acontecendo é que do [indicador] (...) vem diminuindo e esse [Lei de Responsabilidade Fiscal] vem aumentando. E, na verdade, isso é uma busca de equilíbrio que a gente quer, mas o (...) ainda é o maior. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Observa-se que ocorre a utilização de instrumentos de apoio, como o instrumento denominados “Matriz de Aderência”, e do SIGPlan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento). O SIGPlan é o instrumento utilizado para organizar e integrar a rede de gerenciamento do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) (Minas Gerais, 2012). A Matriz de Aderência é o instrumento utilizado para o estabelecimento de diretrizes para o desdobramento do Acordo de segunda etapa, para a definição do fator de ponderação que irá compor as notas das equipes e para a garantia do alinhamento entre a primeira e a segunda etapa do Acordo de Resultados (Santos, Gallo & Gibram, 2013).

Além do aparente esforço para o aprimoramento das metas percebidas nas falas dos entrevistados, outro aspecto que merece novamente menção é a utilização de metas de períodos anteriores para balizar novas metas a serem utilizadas, conforme destacado:

A meta, ela é pactuada, frequentemente, assim. Acho que o mais usual é você pegar o histórico dos indicadores, de como foi o monitoramento dos anos anteriores e ver qual que (sic) é a meta mais razoável e mais desafiadora pra (sic) equipe, né (sic)? Então, por exemplo, se a gente pegar um exemplo de um indicador de percentual de prazo ditado dos contratos da secretaria (...), então, se a gente pegar pelo histórico – eu estou fazendo uma suposição aqui – o prazo é de 15%, a média histórica é de 15%. Então qual é a ideia? A gente sempre tentar baixar esse indicador. Então, a gente coloca uma meta de 10% pra (sic) ser um desafio para a equipe aqui da secretaria (...). Então, a gente, na hora, no momento de pactuação das metas, a gente sempre preocupa em pegar, buscar o histórico e colocar uma meta que vai ser desafiadora para a equipe. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Tem o processo mesmo de proposição do chefe de equipe, e a gente, com base no histórico, tentando negociar uma meta que a gente considerava mais desafiadora, mas sem sair muito do factível também. (Entrevistado 18, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

É uma discussão. Eu faço uma discussão com os meus. Eu vou te falar como que foi na superintendência, né (sic). Reunimos com 13 pessoas que, vamos dizer assim, que eu considere como [possuidoras de] pensamento estratégico já consolidado. Sentamos e começamos a estudar sobre o nosso mapa estratégico em cima do da secretaria. Ali, a gente localizou quais seriam os nossos lugares e quais seriam nossas entregas, nossos principais produtos. Definimos o nosso e em cima disso nós propusemos para a subsecretaria quatro entregas com seus indicadores. Paralelamente, a Agei fez o da secretaria, organizou um grupo de discussões com diversas pessoas das subsecretarias e foi construído aí de novo o mapa com suas principais entregas e seus indicadores. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013)

É possível perceber pelo último trecho a preocupação de um dos atores envolvidos com o alinhamento entre os objetivos contidos no mapa estratégico da secretaria e o estabelecimento das metas a serem desdobradas desse mapa.

Ainda, cabe destacar evidências de envolvimento de várias pessoas nas discussões das definições das metas a serem utilizadas, promovendo determinada representação funcional no processo, conforme se pode observar nos trechos das entrevistas destacados a seguir:

Desse ano de 2013, a gente envolveu todos os chefes de equipe e pelo menos uma pessoa de cada área

técnica. A gente criou [a] equipe de apoio da gestão estratégica. São um servidor de cada equipe que pactua e esse servidor juntamente com o chefe de equipe participa. Então, a gente juntou o chefe de gabinete, o[s] subsecretários e superintendentes que chefiam as equipes e pelo menos um servidor, em muitos casos um servidor trabalhando em várias equipes. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

De forma geral, todo mundo, desde a secretaria, o subsecretário, os superintendentes de todas as áreas, todos os setores. Basicamente, todo mundo. Acho que quem não é envolvido diretamente são as pessoas mais técnicas das áreas, o setor de pagamento de pessoal. O técnico da área não é envolvido, o diretor que seria representante. Então, do nível de diretoria pra (sic) cima estão todos envolvidos. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Além da participação de alguns níveis hierárquicos nas proposições das metas a serem utilizadas, as evidências encontradas por meio das entrevistas sugerem a existência de um processo de negociação similar ao processo de definição dos indicadores, conforme mencionado nos trechos abaixo:

Eu (não) saberia dizer da secretaria (...) como um todo. Posso falar da experiência dessa superintendência. A gente faz uma proposta e discute com a subsecretária, e depois a subsecretária discute com a secretária. Normalmente têm sido aceitas nossas propostas. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Então, a Agei, né (sic) . . . ela senta com cada uma das equipes aqui da autarquia e levanta esse histórico de monitoramento e coloca qual a meta mais desafiadora. E se a equipe concordar, é essa meta que é pactuada para o próximo exercício. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Contudo, mesmo alguns entrevistados afirmando que ocorre a participação de servidores no processo de estabelecimento das metas e que estas são discutidas e definidas pelas equipes, parte desse processo ocorre por imposição, e não por negociação, conforme mencionado por um dos entrevistados:

A partir da Seplag é que, vamos dizer assim, em tese, por delegação do governador, propõe essas metas. Agora, assim se você me perguntar, é um processo negocial, mais ou menos. Ele tem 70% de imposição e 30% de negociação. Dificilmente um secretário ou uma secretaria, independente dos seus argumentos, dificilmente é capaz de mudar aquilo o que os técnicos da Seplag propuseram, porque esse governo, vamos dizer assim, você tem muitos argumentos no sentido em que, “ah, se eu não fizer bem nosso trabalho eu não vou conseguir atingir essas metas”. Esses argumentos não são considerados como válidos pela Seplag, porque a ideia do princípio de resultados que esse governo aplica é que se você influencia, independente se você influencia 100%, você tem que se comprometer com aquilo. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

A fala do Entrevistado 12 permite observar que o princípio de resultados representa uma visão gerencial na qual o gerente é o responsável pleno pelo resultado. Outro aspecto que é possível observar é a existência de determinado grau de tensão, relacionada aos níveis a serem estabelecidos nas metas a serem utilizadas:

Sempre tem um nível de tensão colocado, que eu acho que é um resultado importante do Acordo, que se não tiver, seria sinal de que se o regulado [es]tiver confortável tem um problema aí com a estruturação da meta. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Nós recebemos uma orientação geral de aumentar a meta do ano anterior, considerando o resultado do ano anterior também. Então, a questão política de você não poder ter uma meta menor que [a d]o ano anterior tem até um pouco de imaturidade nesse sentido, porque, às vezes, você já está no gargalo de uma entrega e seria

muito razoável diminuir suas metas. Mas aquilo é mal recebido, até porque quem compila isso, faz uma avaliação diária central, não tem tanto acesso ao objeto. A presunção é que a ponta quer dar o tombo, tem relação de pouca confiança, na minha opinião, da central, e a ponta que faz o Acordo. Então, ela fica sempre suspeitando que a ponta vai tentar fazer uma meta subdimensionada pra (sic) bater mais fácil. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Sim, existe todo um processo de discussão. Quando não tem jeito mesmo de você fazer uma redução, porque essa discussão não envolve só a secretaria (...), tem que ter também a Secretaria de Planejamento que é a coordenadora do processo. Então, ela tem que dar ok. Ela precisa aceitar esse argumento, e essa negociação não é fácil. Existe resistência e esse grupo novo da Agei, e na secretaria (...) tem sofrido uma resistência muito alta da Seplag em relação a isso. Não só pra (sic) apertar as metas, mas porque também não sei se é por falta de conhecimento de quem assumiu o processo na própria Seplag, porque a gente sempre negociava isso com a Seplag, sempre conseguimos (sic). Mas tem hora que você tem que recuar, perder, não tem jeito. Mas têm momentos que não dá pra (sic) se fazer isso e porque a secretaria também não concorda com alguns indicadores que a Seplag determina. Porque ela entende que isso não é busca de resultados, mas sim solução de processos de gerenciamento, não é coisa pra (sic) se levar pro (sic) Acordo de Resultados. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Apesar de um dos entrevistados ter ressaltado, que existe a preocupação com a obtenção de um alinhamento entre os objetivos contidos no mapa estratégico da secretaria regulada e o estabelecimento das metas a serem desdobradas desse mapa, além do envolvimento de pessoas com um pensamento estratégico consolidado, percebe-se que essa não é a realidade percebida por todos entrevistados. Pelo argumento do Entrevistado 4, nota-se que os agentes que trabalham na regulação do Acordo podem estar distantes da realidade das secretarias envolvidas e, ainda, que isso resultaria na presença de metas e indicadores operacionais destoantes do pensamento estratégico previsto pelo Acordo de Resultados. Para o Entrevistado 7, existe a presença de tensão nos níveis a serem estabelecidos nas metas pactuadas, uma vez que a Seplag sempre considera que os demais agentes podem se comportar de maneira oportunista.

Ainda, existem outras dificuldades, conforme especificado por um dos entrevistados:

Porque no começo, quando foi dada a ideia, todo mundo achou que seria fácil definir meta. Não é. Você tem a questão . . . a primeira questão é o horizonte de tempo, [es]tá certo? Horizonte de tempo é complicado. Você fazer a administração pública pensar além do orçamento do ano? Quando você consegue fazer ela pensar no orçamento do ano já é um ganho, você fazer ela pensar em três anos, quatro anos, um plano plurianual (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013).

Segundo o entrevistado, outros fatores, como o horizonte temporal, dificultam ainda mais o processo de estabelecimento das metas a serem utilizadas. Para o entrevistado, é difícil fazer com que as pessoas envolvidas pensem e planejem suas ações considerando o longo prazo. No caso brasileiro, a necessidade de elaboração de planos plurianuais (para no mínimo quatro anos) e de planos regionalizados e setoriais (com duração superior ao do plano plurianual) é definida na Constituição Federal (e, por cópia, nas estaduais). Então, pelo lado da legislação não se configura ausência de visão de longo prazo na gestão pública. Percebe-se, porém, que,

em alguns casos estes planos não foram internalizados entre os agentes envolvidos, conforme destacado pelo Entrevistado 3. Outro fator que pode contribuir nesse processo são as eleições a cada quatro anos, que fazem com que os políticos e alguns gestores públicos pensem apenas no horizonte de curto prazo (o tempo do mandato), e não em políticas de longo prazo (políticas de estado).

Pelo exposto, nota-se que o processo de criação das metas contidas no Acordo de Resultados é similar ao do estabelecimento dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

A Seplag, enquanto órgão regulador, conduz o processo de negociação, fechamento e consolidação das metas com as demais secretarias. Tal processo é similar ao da negociação envolvendo os indicadores, emergindo novamente problemas relacionados à possibilidade de inserção de folga nas metas por parte dos agentes.

Outros problemas que surgem no processo se referem à impossibilidade de monitoramento das ações de todos os agentes, levando à necessidade de determinadas metas serem estabelecidas apenas pela Seplag, com os devidos riscos citados em alguns depoimentos e a existência de assimetria informacional, sugerindo a possibilidade de ocorrência de comportamento oportunista por parte dos agentes e diversos conflitos de agência, além do estabelecimento de metas sem aderência com as estratégias estabelecidas pelas secretarias.

Os depoimentos analisados revelam outra característica observável do processo, relacionada às pressões exercidas sobre os agentes em função das metas a serem pactuadas. A influência política e as demais pressões sofridas pelos agentes são destacadas pelos entrevistados como fatores que influenciam o processo de estabelecimento das metas a serem inseridas no Acordo de Resultados.

Ademais, observa-se nos depoimentos apresentados a existência de determinada tensão relacionada aos níveis das metas a serem estabelecidas, uma vez que a Seplag sempre busca a elevação dos níveis pactuados em períodos anteriores. É possível que essa política por parte da Seplag ocorra em função da existência de assimetria informacional entre os agentes reguladores (Seplag) e as demais secretarias, em que a Seplag não consegue estabelecer se as metas sugeridas pela secretaria refletem, ou não, a realidade delas. Como consequência ou resposta a essas tensões, os agentes podem alterar seus comportamentos, o que poderia

possibilitar a ocorrência de oportunismo pós-contratual, conforme previsto na estruturada teoria de agência (Milgrom & Roberts, 1992).

7.3 Alterações e Descontinuidades dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho

Em um primeiro momento durante as entrevistas, os respondentes foram questionados quanto à ocorrência de alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho nas secretarias analisadas. Segundo a maioria dos respondentes, ocorrem alterações nos indicadores utilizados, conforme destacado abaixo:

Surgem novos indicadores. Você vai ver que de um ano para o outro, às vezes, tem um novo, outros são excluídos, e as metas às vezes são elevadas com o valor de referência. São essas, basicamente, as mudanças que ocorrem Pode acontecer. Você pode excluir um indicador. Tem esta possibilidade de excluir o indicador. Depende da justificativa. É possível alterar tudo, mas tem instâncias que vão aprovar isso. Então, por exemplo, se são indicadores que são pactuados entre secretaria e governo, aí tem representante da Secretaria de Planejamento e, às vezes, o próprio governador, que vão avaliar isso. Se for metas das equipes, aí é outra comissão diferente que avalia. Alterar, você, a princípio, pode alterar qualquer coisa. Vai depender da (...). Assim não tem nada fechado, imutável, mas depende da justificativa. Não é trivial o processo de mudança, mas pode ocorrer em qualquer nível. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Existe uma tentativa de revisão da meta e, até mesmo exclusão dos indicadores. A própria Seplag tem essa abertura no processo de revisão. . . . Sim, mas eu acho que a renovação não é muito grande, não. A tendência é os indicadores [se] repetirem. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Aqui, talvez, tenha havido a menor de todas, a menor alteração. Pelos indicadores da área (...) são relativamente consolidados, porque você tem uma questão que é o seguinte: dependendo da política pública, você tem indicadores mais ou menos consolidados. Esquece Acordo de Resultados. Você sabe muito bem que, dependendo da política, você tem indicadores mais ou menos consolidados, e a área (...) é um local onde os indicadores estão mais consolidados, pelo menos os principais. Então, o principal indicador da área (...) é o (...), o principal no Brasil, é um indicador consolidado. Então, eu acho que a principal variável explicativa da mudança ou não, não é o Acordo em si; é a consolidação da mensuração de resultados na política pública *a priori*. Então, assim, em outras palavras, qualquer que seja o governo e qualquer que seja o instrumento de acompanhamento, na secretaria (...), você vai ter menos variabilidade no todo do que em outras políticas. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

É um exemplo esse indicador que eu comentei de (...), aqui da secretaria (...). É, teve uma redução da meta e também uma alteração da fórmula do indicador. Então, a redução da meta, se não me engano, foi de 20 pra 15, e a fórmula do indicador foi alterada, porque antes não considerava os dias paralisados e agora passou a considerar. E algumas... e assim, outros indicadores também sofreram pequenas alterações. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Tem um procedimento com burocracia enorme pra (sic) trocar uma meta. Nisso eles são muito cuidadosos. Tem um formulário de solicitação de mudanças que você justifica por que aquela meta deixou de ser razoável. [E], ao mesmo tempo que eu trabalhava com Acordo de Resultados, como que eu avaliava uma solicitação de mudança que chegava pra (sic) mim? Eu avaliava se a mudança de cenário era passível de previsão, no momento em que aquilo foi pactuado porque se não, se fosse, era mal planejamento do indicador ou se tratou de uma superveniência ou uma insubsistência de alguma coisa que não era passível de previsão que realmente prejudicou aquela possibilidade de chegar naquele resultado. Então, a gente revê a pactuação pra (sic) que continue desafiador, sem frustrar o servidor de achar que aquilo virou impossível. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Nota-se pela fala do Entrevistado 7 que os indicadores devem ser factíveis e passíveis de reconhecimento por parte dos avaliados. Outra questão, conforme destacado pela maioria dos entrevistados, é que ocorrem ou podem ocorrer alterações nos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, bem como alterações das metas estipuladas, conforme destacado por autores como Jackson e Lapsley (2003), Bjørnenak (1997) e Malmi (1999). Porém, para o Entrevistado 7 existe um processo de avaliação nesse procedimento, sendo possível que ocorram alterações somente nos casos em que existe influência de elementos não previsíveis pelos gestores.

Entretanto, um dos entrevistados afirmou que é possível ocorrer alterações nos indicadores utilizados, porém entre anos, e não em um mesmo Acordo, ou em um mesmo exercício, conforme exposto abaixo:

Os indicadores nunca são reformulados durante o processo de execução. São após o processo de avaliação e novas pactuações. Então, eu posso durante o ano descobrir que ele não é melhor. Aí acabou. Esse ano já está perdido. A gente pensa num formato de lidar com isso na formação do Acordo. Se ele não for adequado durante a avaliação do Acordo, o órgão regulado da gente vai se posicionar falando que não foi a melhor forma de mensurar, e o regulador vai falar e vai ter uma discussão se ele não vai perder ponto em função disso. Desse processo de avaliação sai qual que (sic) deveria ser então o indicador monitorado no próximo ano. Então, durante o processo isso não ocorre. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Porém, segundo a maioria dos entrevistados, o processo para promover uma alteração envolve alguns procedimentos e um longo processo de discussão, já comentado pelo Entrevistado 7 e conforme acrescentado por outros entrevistados:

O procedimento é a gente enviar. Tem um sistema de gestão estratégica. A gente cadastra essa mudança. Esse é o procedimento que segue pra (sic) Seplag avaliar se é pertinente ou não. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

O processo é sempre o mesmo. Agora, nesta fase, se existe um indicador que a equipe ou secretaria (...) considera que aquilo já não acrescenta nada na reunião, que já não dá resultado nenhum, a gente faz a proposta ou a equipe faz a proposta. A outra forma é a Seplag ver e solicitar a inclusão de um novo indicador. Então, duas maneiras: uma externa, normalmente da Seplag; ou interna, quando ou a Agei considera que é importante a introdução ou a equipe. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

As alterações ocorrem de duas formas, a cada revisão do Acordo. Então, anualmente, a gente tem um momento de revisão e a gente faz essas alterações. Mais ao longo do monitoramento, no período da avaliação, é possível ocorrerem solicitações muito em função de um planejamento de risco, que a gente faz minimamente, e os risco[s] ocorrendo se eles vão realmente impactar no resultado obtido. Então, a gente tem não [no planejamento de riscos] na secretaria, mas talvez sim, mas em outras autarquias . . . ou uma série de situações. Isso vai causar um desempenho menor, e há um risco superveniente a vantagem do órgão ao qual não teria ação, mas existe um processo que essa alteração de meta tem que ser validada. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Sempre para exercícios seguintes. No exercício, o órgão pode entrar com recurso durante o período de avaliação do Acordo falando por que o indicador não é o mais adequado e que poderia ter sido medido de uma outra forma. Esse recurso pode ser aceito ou não. Normalmente, se não é aceito, é porque tem dez anos que a gente pactuou o Acordo. Tem sido aceito nos últimos anos. Tem dez anos que a gente pactua. Então, já tem um grande aprendizado nisso. Então, ele pode entrar com um recurso falando quais foram as causas

exógenas, a ação dela, que fizeram com que eles perderam (sic) a meta, que provavelmente trocaram o indicador. Ele pode argumentar: “Caiu uma ponte”; “Isso não estava no escopo”; “Teve uma externalidade que eu não controlo”; “Houve um desastre ambiental, então eu não consegui terminar a obra”. Então ele pode entrar com coisas nesse sentido e a comissão vai avaliar se isso é pertinente ou não. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

O processo de alteração envolve um processo de negociação. Dependendo da justificativa apresentada, o órgão regulador do Acordo de Resultados (a Seplag), autoriza ou não a alteração. Porém, a autorização para a alteração só ocorre mediante justificativa que explique claramente o motivo da alteração.

Apesar de a maioria dos entrevistados indicar que não existe a possibilidade de alterações durante o processo, há uma evidência no depoimento do Entrevistado 14 apontando para a possibilidade de ocorrência de tais alterações em alguns casos específicos, bem como no de outros entrevistados, conforme trechos destacados anteriormente. É possível que as particularidades de algumas secretarias possibilitem essas alterações. Segundo o arcabouço teórico da Teoria da Contingência, existem fatores contextuais ou comportamentais, como características do sistema administrativo-político, incerteza ambiental e estrutura tecnológica, que podem levar às alterações de mudanças de práticas, como as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho (Lüder, 1992; Christensen & Yoshimi, 2003; Godfrey et al., 1996; Upping & Oliver, 2011).

Um dos problemas para os avaliados verificados nesse processo é que durante um mesmo Acordo ou exercício, caso se verifique que determinado indicador não pode ser alcançado, a negociação para a revisão da meta ou a alteração do indicador só ocorre no final do período, quando o indicador já não pode mais ser alcançado, conforme afirmado por um dos entrevistados:

A gente conversa com o nosso subsecretário. Ele autoriza, a gente passa para a Agei, e a Agei conversa com a Seplag. Mas esse é um problema que tem em Minas Gerais. A gente só conversa depois que acabou o período. Eles não trocam durante. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Algumas pessoas são envolvidas no processo de discussões acerca das alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Os envolvidos na construção dos indicadores são os principais participantes dessas discussões, conforme alguns dos entrevistados:

Foram as mesmas pessoas que participam do planejamento na virada dos anos. Então, no caso a Agei os diretores e os gerentes. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Superintendente pra (sic) cima. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Toda essa estrutura que eu já te falei, que é o gabinete com os chefes de equipe, a Seplag e o escritório de prioridades. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

As alterações são sempre esses atores: a Seplag com as diretrizes, em se tratando de indicadores comuns a várias secretarias. Quando não tem a ver com a Seplag diretamente, a Agei, mas a Agei está sempre presente, e a unidade responsável. Então, a gente sempre envolve a unidade responsável. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Com relação ao período em que ocorrem essas alterações, citam-se:

Sempre na virada dos anos. Desde que eu estou no Estado, sempre tem alteração de meta e sempre tem adequação dos indicadores pactuados. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Sim, normalmente, como é que funciona... eu vou ter os dados pactuados em janeiro. Então, eu faço o fechamento do ano anterior e faço a pactuação do ano seguinte. Eu começo a fazer em janeiro e termino lá pra março. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

É sempre no começo do ano, até maio, até abril, mais ou menos. Cada ano a gente pactua o Acordo do ano. Então, de fevereiro até abril, maio, tem essas discussões todas, e a gente vai melhorando. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Ocorrem sempre na época da pactuação, provavelmente em janeiro, fevereiro, antes de ocorrer a pactuação, que é maio Em torno de março. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Segundo a maioria dos entrevistados, o processo de negociação envolvendo as negociações ocorre sempre no início do ano ou exercício.

Um dos entrevistados afirmou que no início do ano ocorre a pactuação do Acordo, porém o processo de negociação para a alteração dos indicadores só ocorre no final do ano, não cabendo mais acertos caso os indicadores não sejam os mais adequados.

No início do ano No final do ano, esse eu acho que seja um problema. Você pactua a meta e você já sabe que ela vai ser furada ao longo do ano todo. Mas no final do ano, só quando você for avaliar as suas metas você pode fazer uma solicitação de mudanças. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Quando questionados quanto aos principais fatores que influenciaram as alterações ocorridas nos indicadores, foram mencionados vários fatores.

Para um entrevistado, com o decorrer do tempo as metas podem ficar muito fáceis de serem alcançadas, sendo necessário ajustar as metas (ou os indicadores) às novas metas, conforme descrito pelo entrevistado mencionado abaixo:

A gente trabalha não só com indicador mas também com produtos, com entregas. Então as entregas que ocorreram elas deixam de ser avaliadas. Consequência lógica, alguns indicadores criados em 2011 especificamente. A gente teve uma mudança na própria metodologia por parte do governo para prever a própria mudança estratégica. Então, foi um ano que a gente criou vários indicadores, que não vinham sendo acompanhados nos anos anteriores, 2010, 2009 [e] 2008. Quando a gente criou, tínhamos uma expectativa,

mas não mensuravam desempenho. Então, aqueles que eram considerados como fracos, onde a meta era batida com muita facilidade, a gente vai depurando o Acordo pra (sic) excluir esse tipo de indicador e deixar apenas os que tragam desafio e ganho de eficiência e atividade da equipe. As metas dos indicadores a gente também muda, sempre no sentido de melhoria. São muitos poucos casos em que a gente traz uma piora no indicador, e esses casos, 100% das vezes, é uma redução no volume de investimento por parte do governo, que tem uma série de prioridades. Então, existe, às vezes, uma redefinição das prioridades, e isso traduz uma redução de investimento em determinado setor. Então, você sente um desempenho melhor com investimento menor que [em] alguns casos. É possível. Então, pra (sic) acompanhar isso, a gente reduz a meta. Então, 5%, 10 % das alterações que a gente faz, a maior parte é de apertar mais a meta, tornar mais difícil para que o desempenho seja melhor. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Percebe-se que em alguns casos é possível alterar a meta sem a mudança do indicador. Em alguns casos, se a meta é facilmente alcançada, o indicador pode ser irrelevante e retirado do modelo.

Para um grupo específico de entrevistados, as alterações dos indicadores fazem parte do amadurecimento do modelo, conforme afirmado:

Acho que cada caso tem sua peculiaridade, né (sic)? Mas, igual eu falei, alteração de meta, o objetivo acho que é sempre colocar uma coisa mais desafiadora para a equipe. E alteração da fórmula ou da descrição do indicador, eu acho que é pra tentar fazê-lo mais eficiente mesmo. Porque acho que durante esses anos, desde o Choque de Gestão aqui no Estado, acho que esse amadurecimento, durante esse processo de amadurecimento, é normal você ir aprimorando cada um desses indicadores. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Ou por mudança de estratégia. Então, eu quero privilegiar mais determinado aspecto. Agora eu quero mais projetos estruturadores. Aí eu estou falando em diretrizes mais vindas da Seplag ou por desempenho que está muito acima da meta. Pois, se está 100% e um pouquinho a mais, é hora de pensar em revisar a meta Alteração é algo natural que a gente tem que pensar que existe. Então as consequências são que se eu alterei uma meta eu tenho que prestar mais atenção pra (sic) alcançar essa nova meta. Se eu crio um indicador, o novo é sempre mais desafiante. Então, é realmente uma mudança de postura, um prestar mais atenção na gestão. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Elas ocorrem em decorrência da própria avaliação do Acordo. Quando você vai ler o Acordo, você percebe que acompanhar aquele indicador, aquela meta, não se mostrou como a melhor forma de acompanhar aquela política. Tem-se a proposta de fazer alteração, tanto o regulado como o regulador. A partir do processo de avaliação, saem algumas diretrizes. Isso não se mostrou produtivo, ou porque é do processo natural de avaliação, como é no caso da secretaria (...). As publicações dos indicadores não se dão todo ano. O mesmo indicador. Então, não faz sentido ele ter a mesma carteira de indicadores todos os anos. Então, a alteração de indicadores ao longo dos anos é natural. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Algumas finalizaram. Então, você tem que oferecer metas e indicadores novos. E outras foi porque foram consideradas inatingíveis. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Acho que é justamente essa alteração mesmo pra (sic) ter um perfil melhor. É um ajuste para a área administrativa. (Entrevistado 5, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Porém, alguns entrevistados destacam que as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ocorrer para facilitar o alcance das metas estipuladas ou facilitar o recebimento do incentivo atrelado ao alcance das metas (Christensen & Yoshimi, 2003; Lüder, 1992; Naranjo-Gil, 2009), denotando oportunismo, conforme afirmado:

Porque são duas coisas diferentes. As mudanças de indicadores refletem muito em duas coisas. Vamos lá. A mudança de 2012 pra 2013 pro (sic) Acordo, agora, reflete uma mudança no próprio modelo do Acordo. Ele passou a ser assim: se a secretaria não atingir 100% dos indicadores finalísticos, nada de prêmio. A gente tinha mais de vinte indicadores finalísticos. Quer dizer, a probabilidade de ter algum que a gente não ia alcançar era gigantesca. Então, foi uma decisão bem pragmática mesmo. Pra (sic) gente conseguir continuar recebendo o prêmio, a gente teve que limitar, e acho que no fim das contas isso foi excelente. O Acordo . . . ele ficou mais digerível porque ficou muito mais simples de compreender. Hoje, a gente tem cinco metas de indicadores finalísticos . . . Então, isso foi uma mudança, porque a gente tem mudança [no Acordo]. Então, isso é uma mudança devido a própria mudança no modelo do Acordo. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

De acordo com o Entrevistado 6, a redução do número de indicadores utilizados na avaliação desempenho foi, de certa maneira, salutar para o processo. De um lado, ele ressalta que essa redução aumentou a probabilidade de alcançar as metas pactuadas no Acordo de Resultados; de outro, argumenta que a adoção de um número menor de indicadores melhorou o Acordo de Resultados, pois passou a haver maior foco nos objetivos envolvidos nos indicadores.

Porém, outro entrevistado relata a possibilidade da existência de oportunismo por parte dos agentes públicos no processo de alteração dos indicadores:

Acabei de pensar agora, por exemplo o indicador (...) é indicador das secretarias (...) e da (...). Esse, sim, todo mundo fica de olho. Mas aí a meta já é dada pela lei. Então, ela acaba não mudando, porque, às vezes, você pode observar: é mudar a fórmula para que a meta se adeque . . . Mas isso não é muito claro, porque você nunca vai achar alguém dizer que mexeu na fórmula de calcular o indicador (...) Essa especificamente não; ela é uma contabilidade criativa. Agora, detalhe, ser criativo mas validada pelo ministério. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

É possível perceber pela fala do Entrevistado 16 problemas relacionados ao oportunismo dos agentes envolvidos no Acordo, sendo que existem casos específicos em que a meta é estabelecida pela legislação e os indicadores podem ser alterados para adequá-los a ela. Nesses casos, mesmo que os agentes ajam de maneira legal para adequar determinado indicador a uma meta que não pode ser alterada pela rigidez legal, o Acordo poderia ser influenciado de maneira negativa para beneficiar os interesses dos agentes (Entrevistados 6 e 16).

Segundo a estrutura conceitual da Teoria de Agência, uma parte da relação (o principal) delega autoridade à outra (os agentes) para que estes possam desempenhar as atividades requeridas a seu favor (Jensen & Meckling, 1976). Considerando especificamente a gestão pública, os agentes (gestores públicos) podem desempenhar ações distintas daquelas que seriam escolhidas pelo principal, utilizando as informações que possuem em favor de seus

próprios interesses; ou seja, agindo de maneira oportunista, porém utilizando-se de ações previstas pela legislação, conforme ressaltado pelo Entrevistado 16 (Ayee, 2005).

Para um dos entrevistados, as alterações dos indicadores podem ocorrer por erro na estruturação do indicador ou pelo fato de o mesmo não refletir a realidade, conforme destacado:

Dos indicadores? Uai! Pode ser tanto de uma ordem superior. Veem que não é isso mais que a gente quer... pra lá, né (sic)? Quanto a gente perceber que o indicador não reflete exatamente a meta nem o processo que a gente quer. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Ademais, alguns dos entrevistados afirmaram que as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ocorrer em função de mudança de contexto, influência de fatores exógenos ou mudanças do ambiente ao qual está alocado o indicador:

Essas alterações ocorrem, muitas vezes, porque é um processo de maturação. Então, coloca uma meta e vai ao longo do tempo identificando que ela tem que ser mudada, e o mapa serve até pra (sic) refletir não só os problemas, mas os gargalos também. Vou te dar um exemplo, como que (sic) mudou o contexto: Eu tinha uma meta de recursos humanos que era a quantidade de cursos providos pela secretaria dos servidores. A meta era x, e a gente identificou em determinado ano que estava sendo feito 10x. Então, o que aconteceu? Eu comecei a ter uma tecnologia de educação a distância. Mudou toda lógica. Isso mudando, tenho que mudar toda a meta. São não só alteração de indicador, mas mudança de contexto. De 2007 pra (sic) 2008 eu tive uma crise econômica, eu tive queda da arrecadação. Então, eu tenho que levar em consideração também pra (sic) avaliar a minha meta. Não adianta nada eu manter aquela meta ali. Então, eu tenho mudanças não só de amadurecimento do indicador, mas de efeitos exógenos aí. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Dentro de um Acordo, o indicador muda pela mesma razão da meta: superveniência e subsistência de contexto. De repente alguma coisa deixou de existir. Você dependia de um outro órgão, que daria uma licença, e esse órgão deixou de existir, por exemplo. Fator exógeno é basicamente isso, tanto indicador quanto meta. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

O Entrevistado 7 afirmou que as alterações podem ocorrer, em parte, pela mudança de contexto ou do surgimento de fatores exógenos, corroborando os achados de Upping e Oliver (2011), que indicam que as mudanças na estrutura contábil de entidades públicas podem ocorrer em função de fatores e pressões externas, ou exógenas, e internas. Contudo, segundo o entrevistado, em alguns casos há uma má gestão no processo de construção e acompanhamento dos indicadores. E, ainda, existe influência da percepção do agente que constrói o indicador, conforme descrito abaixo:

Sim, sempre tem. Eu acho que a gestão de conhecimento no Estado é muito ruim. Então, o processo de construção daquele indicador, porque ele foi descrito daquela forma, porque aquilo foi entendido por aquela equipe no momento que pariu aquele indicador, que aquela era a melhor forma de descrevê-lo, que era a melhor fórmula e etc. Aquilo não é registrado: só registra o indicador. Então, provavelmente no próximo ano quem vai olhar aquilo vai ser outra pessoa. Tem uma rotatividade alta nas outras equipes. Então, essa outra

pessoa diz: “faltou isso mesmo”. Se você parar para pensar, não é desse universo. Se você considera esse universo na fórmula, você vai ter uma distorção x. A gente tem que mudar essa fórmula. Na verdade, o universo desse mais esse, o que aconteceu na avaliação do ano passado. A gente achou que ia tirar tanto, mas na fórmula estava tanto. Então, tem muito da percepção de quem tá construindo o indicador. Eu acho que isso que faz os indicadores mudarem. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Após as análises dos extratos das entrevistas apresentadas, é possível perceber que as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho podem ocorrer por diversos motivos, dentre eles, aperfeiçoamento do modelo ou do indicador, ocorrência de fatores exógenos, facilitação do atingimento das metas, e facilitação do recebimento de incentivos,

Segundo um dos entrevistados, as alterações ocorrem pelo fato de que metas podem se tornar fáceis de serem alcançadas no decorrer do tempo, passando a conter determinado nível de folga e levando à necessidade de alterações (Entrevistado 14).

Para outro grupo de entrevistados, as alterações nos indicadores podem ocorrer devido à existência de erro ou de má gestão no processo de estruturação do indicador, bem como devido ao amadurecimento natural do modelo (Entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 7, 15 e 19). Nesse caso, a transmissão do conhecimento interno entre os agentes pode ser destacada como fator relevante para a explicação das mudanças, sendo que a descontinuidade dos indicadores, aliada à rotatividade dos agentes públicos e à ausência de técnicas de registro do processo, pode contribuir para as mudanças.

Porém, alguns dos entrevistados argumentaram que existem fatores, como a incerteza presente no ambiente, referente à possibilidade de surgimento de fatores externos que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo (Entrevistados 7 e 21).

Ainda, para alguns entrevistados, as alterações dos indicadores ocorrem para adequá-los às metas já definidas ou para facilitar o alcance da meta e, conseqüentemente, garantir o recebimento dos incentivos (Entrevistados 6, 12 e 16).

De acordo com as teorias que embasam esta pesquisa, Teoria da Contingência e Teoria de Agência, esses fatores podem ser considerados como motivadores das mudanças ou alterações.

Segundo o arcabouço teórico da Teoria da Contingência, fatores internos e externos presentes no contexto organizacional podem ser considerados como influentes em processos de mudanças de práticas gerenciais, assim como encontrado nas entrevistas realizadas (Christensen & Yoshimi, 2003; Lüder, 1992; Upping & Oliver, 2011). Ainda, é previsto pela Teoria de Agência que ações que envolvam comportamento oportunistas dos agentes, como adequação dos indicadores às metas, a fim de garantir o alcance delas e o recebimento dos incentivos, estão presentes na gestão pública e podem influenciar as alterações das práticas utilizadas (Ayee, 2005; Lüder, 1992).

Na Figura 18 apresentada abaixo, são descritos os fatores que os entrevistados consideram que influenciam as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, bem como a classificação deles de acordo com as teorias utilizadas:

Fatores Citados	Entrevistados	Indícios Teóricos
As metas ficam fáceis de serem alcançadas	14	Teoria de agência
Aperfeiçoamento do modelo ou erros identificados na estrutura do indicador ou o mesmo não reflete a realidade	1, 2, 4, 5, 15 e 19	Não identificado nas bases teóricas da pesquisa
Facilitar o alcance da meta ou recebimento dos incentivos	6 e 12	Teoria de agência
Adequação dos indicadores as metas	16	Teoria de agência
Fatores exógenos	7 e 21	Teoria da contingência
Mudanças de contexto	21	Teoria da contingência
Má gestão no processo de construção do indicador	7	Não identificado nas bases teóricas da pesquisa

Figura 18: Fatores que Influenciam as Alterações dos Indicadores de Desempenho Citados.

Nota: Elaborado pela autora.

É possível perceber que, alguns dos fatores mencionados pelos entrevistados são destacados pela estrutura teórica utilizada enquanto fatores que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Os demais não foram identificados nas bases teóricas que sustentam a presente pesquisa.

7.4 Fatores que Influenciam as Alterações dos Indicadores Utilizados para Avaliação de Desempenho

Nos tópicos a seguir, analisam-se individualmente os possíveis fatores que podem influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho destacados pela literatura, conforme as hipóteses apresentadas neste trabalho.

7.4.1 Sistema de Incentivos

Sistema de incentivos é um dos instrumentos utilizados pelo Acordo de Resultados para promover a maior participação dos servidores e das secretarias e a obtenção de congruência de objetivos entre o Estado e os servidores (Corrêa, 2007).

Na estrutura do Acordo de Resultados prevê-se bonificação para os servidores e secretarias que alcançarem as metas pactuadas. Contudo, é possível que os servidores criem metas com determinado nível de folga, para facilitar seu alcance e não prejudicar o recebimento dos incentivos, conforme afirmado por um dos entrevistados:

Bem, na minha percepção o estabelecimento dessas metas é muito personalista. Em que sentido? Tem gestores que são mais ousados. Como está vinculada ao prêmio e como, de uma maneira geral, tem-se a percepção de que o servidor público ganha pouco, tem-se a percepção que os indicadores são sempre falhos. Tem grupos de gestores que consideram o prêmio como 14º salário. Nesse sentido, querem estabelecer metas que eles facilmente tenham grande chance de alcançar para que possa garantir o 14º . . . Eu tenho dúvida dessa vinculação de prêmio. Não sei se ela é positiva ou não. Por um lado, ela dá um estímulo para que as pessoas corram atrás. Por outro lado, tem os estímulos para que elas sejam menos ousadas. E como você tem o contexto que nunca pode abaixar o sarrafo, existe muitos estímulos para o gestor tentar ter uma proposta de metas menos audaciosas. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Segundo o entrevistado, como há vinculação do alcance das metas ao recebimento dos incentivos, os servidores podem buscar estabelecer metas fáceis de serem atingidas a fim de não comprometerem o recebimento deles, corroborando evidências da existência de folga em determinadas metas integrantes de sistemas de avaliação de desempenho no setor público, já destacada na literatura (O'Toole Jr. & Meier, 2010; Bruns & Himmler, 2011).

Esse tipo de folga pode surgir em função de ações intencionais dos gestores públicos para, ao elaborarem metas facilmente alcançáveis, não comprometerem o recebimento dos incentivos conforme descrito pelo entrevistado. Este processo pode ganhar corpo pela subestimação de receitas ou superestimação de gastos e despesas, ou ainda, subestimação da capacidade gerencial (Osajima & Aquino, 2013).

Porém, outros entrevistados destacaram o efeito benéfico da vinculação dos incentivos ao alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados, conforme demonstrado abaixo:

As consequências que eu vejo são sempre benéficas porque a gente sempre faz um movimento para que o processo seja verdadeiro e que não sejam metas fáceis para poder ganhar prêmio. Isso nunca foi nossa política, apesar de ser essa nossa grande discussão. É sempre ter um acompanhamento, é uma composição daquilo que é importante da gestão e aquilo para que o profissional se sinta comprometido e desafiado a conseguir o prêmio. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

No Acordo, você pode receber determinada nota e receber conforme a nota. Mas no caso dos indicadores finalísticos, se não alcançar essa meta você não recebe nada do prêmio de produtividade. Aí, não alcançando essa meta, o que eu reformulo. Da mesma forma, a gente nunca, apesar de não ter acontecido, a gente não pensa em melhorar a meta pra (sic) conseguir. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Segundo o Entrevistado 8, não existe estabelecimento de metas fáceis de serem atingidas para garantir o recebimento da bonificação, o que poderia estar relacionado com a preocupação por parte dos servidores em alcançar as metas pactuadas para minimizar o risco do não recebimento dos incentivos, conforme mencionado por um dos entrevistados:

A gente fica assim, apreensivos (sic) quando você percebe que a meta, que qualquer coisa pode impactar nesse resultado. Então, você, servidor, fica atento à atitude. E eu percebo isso, que a gente fica envolvido nesse processo para não deixar, para a gente tirar dez, sabe? Por que? Porque você sabe que tem um resultado pecuniário também. (Entrevistado 10, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Apesar de alguns entrevistados afirmarem que não são estabelecidas metas fáceis de serem alcançadas, percebe-se uma preocupação em garantir o recebimento dos incentivos, porém como algo benéfico e que levaria a um maior acompanhamento por parte dos avaliados, conforme verificado por meio da fala do Entrevistado 10. Porém, caso seja percebido que as metas estejam estabelecidas erroneamente ou que são impossíveis de serem alcançadas, as evidências encontradas por meio de alguns trechos das entrevistas apontam que isso cria um efeito desmotivador nos servidores, conforme descrito abaixo:

Esse ano teve uma mudança no Acordo que se você não alcança os seus indicadores finalísticos você não recebe o prêmio. Então, independente dos indicadores setoriais, você não recebe o prêmio. Para mim o maior arranjo institucional, o maior incentivo para o alcance disso tudo, é o prêmio de produtividade e a pressão do gestor quando é monitorado. Então, assim, acontece que, como esse ano esse prêmio de produtividade eles colocaram regras (...) quase impossível (sic) de alcançar, o pessoal um pouco que deixou de lado. Eu sinto isso. Mas a coisa que mais influencia no alcance é o prêmio e depois o monitoramento pela alta gestão. A gente fazia isso ano passado. Agora isso ficou um pouco perdido por causa da falta de incentivo pelo prêmio. As pessoas já sabem que não vão alcançar, então deixa[m] de lado. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

O estabelecimento de metas difíceis ou impossíveis de serem atingidas gera um efeito desmotivador nos servidores, conforme evidenciado na fala do Entrevistado 13, e pode promover um comportamento disfuncional, no qual os servidores, ao perceberem que mesmo despendendo do máximo de esforços as metas não serão alcançadas, passam a agir de forma

a não se esforçarem para alcançar as metas pactuadas, com riscos de baixo desempenho ou abaixo do necessário.

Em contextos em que são utilizados instrumentos na avaliação de desempenho, podem surgir problemas comportamentais, como efeito desmotivador, em função do estabelecimento de metas muito elevadas ou inatingíveis, metas muito fáceis de serem alcançadas e metas conflitantes entre os objetivos da organização (Simons, 1995; Warren, Reeve & Fess, 2008). Em casos no quais as metas estabelecidas são percebidas como inalcançáveis, conforme mencionado pelo entrevistado, é gerado um efeito desmotivador no comportamento dos avaliados.

Contudo, um dos entrevistados afirmou que há um efeito positivo decorrente do fato de só permitirem o recebimento dos incentivos caso todas as metas pactuadas avaliadas pelos indicadores finalísticos tenham sido alcançadas, conforme demonstrado abaixo:

... a mudança de 2012 para 2013 para o Acordo agora reflete uma mudança no próprio modelo do Acordo. Ele passou a ser assim: se a secretaria não atingir 100% dos indicadores finalísticos, nada de prêmio. A gente tinha mais de vinte indicadores finalísticos. Quer dizer, a probabilidade de ter algum que a gente não ia alcançar era gigantesca. Então, foi uma decisão bem pragmática mesmo. Para gente conseguir continuar recebendo o prêmio, a gente teve que limitar, e acho que no fim das contas isso foi excelente. Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

A própria Seplag... ela muda o indicador porque senão, a secretaria não consegue alcançar o mínimo exigido para primeira etapa, porque se não tiver um mínimo você não passa pra (sic) segunda e não distribui o bônus. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Contudo, de um lado, os ajustes realizados são percebidos por alguns servidores como uma melhora do modelo, o que poderia promover melhoria no foco dos indicadores e das metas. De outro lado, outros servidores entendem como manipulação do modelo para garantir o recebimento dos incentivos, pois a redução do número de metas avaliadas pelos indicadores finalísticos nesse caso pode ser interpretada como ajuste do modelo para recebimento dos incentivos, tal mencionado pelo entrevistado, conforme previsto pela Teoria de Agência, destacado na Figura 19 abaixo:

Figura 19: Sistema de Incentivos e Alterações dos Indicadores.

Nota: Elaborado pela autora.

Nessa linha, alguns autores (Corrêa, 2007; Gomes, 2009; Lemos, 2009) afirmam que os incentivos oferecidos podem influenciar a percepção da utilidade econômica dos avaliados com relação aos indicadores utilizados, levando a alterações que favoreçam o atingimento das metas estabelecidas (para os indicadores), para que possam garantir o recebimento dos prêmios. Propper e Wilson (2003) acrescentam que alterações realizadas nos indicadores para facilitar o recebimento de incentivos ocorrem para maximizar a utilidade econômica dos gestores públicos em detrimento do Estado, podendo surgir possíveis conflitos de interesse.

Na ótica da Teoria de Agência, pode-se afirmar que as relações entre os gestores públicos (os avaliados) e o órgão regulador do Acordo de Resultados (Seplag) são permeadas por problemas como assimetria de informação e conflitos de interesses, que podem surgir em função da percepção da utilidade econômica dos indicadores pelos agentes, que podem levá-los a agir de maneira oportunista, como nos casos em que ocorram ajustes no número de indicadores para a adequação da meta a uma realidade factível ou para facilitar seu alcance (Ayee, 2005; Lüder, 1992; Przeworski, 1996).

Percebe-se que determinados ajustes realizados pelos servidores no modelo podem ser realizados para garantir o recebimento dos incentivos em detrimento do aperfeiçoamento do modelo, por meio do aumento da efetividade da participação dos servidores, sobretudo, no estabelecimento de metas realísticas.

Assim, as evidências encontradas sugerem que os incentivos oferecidos podem estar associados às alterações dos indicadores, por meio da redução do número de indicadores finalísticos utilizados na avaliação desempenho, conforme já discutido na literatura envolvendo a Teoria de Agência (Ayee, 2005; Lüder, 1992; Propper & Wilson, 2003; Przeworski, 1996).

Apesar da aparente preocupação dos servidores com o prêmio, muitas vezes, colocada em posição mais relevante do que outros fatores, sendo reconhecida, inclusive, pela própria Seplag, de acordo com alguns dos entrevistados, esses resultados não corroboram os resultados encontrados nos testes quantitativos realizados, que indicaram que não há evidências de que os incentivos ou prêmios a serem recebidos pelos servidores estão associados às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo, conforme Figura 20 apresentada:

Hipótese H_a: Existe associação entre os incentivos oferecidos aos gestores públicos e as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho na entidade estudada, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese rejeitada	Evidências empíricas alinhadas a hipótese

Figura 20: Resultado do Teste da hipótese H_a – Sistema de incentivos.

Nota: Elaborado pela autora.

Nota-se que o resultado encontrado por meio da análise qualitativa contradiz o resultado encontrado por meio da análise quantitativa, diferentemente do esperado pelas teorias, sugerindo que existem outros fatores além dos capturados no questionário e na entrevista que podem ter influenciado esses resultados.

Um dos possíveis fatores capazes de explicar os diferentes resultados encontrados poderia ser o fato de os gestores públicos não perceberem o ajuste por meio da redução dos indicadores como alteração deles, apesar da possibilidade da captura do efeito da redução dos indicadores pela variável descontinuidade dos indicadores, conforme testado.

Outro aspecto que poderia estar relacionado aos diferentes resultados seria o fato de que, como parte dos respondentes afirmou perceber a influência dos incentivos e parte não percebeu, considerando uma amostra maior, essa dualidade de respostas pode ter levado as variáveis relacionadas ao construto sistema de incentivos a assumir um comportamento

difuso, fazendo com que a variável não tenha um padrão de comportamento e, como consequência, não demonstre relação estatisticamente significativa.

Ainda, é possível que as diferenças entre as percepções da influência dos incentivos sobre as alterações dos indicadores e metas possam ser explicadas pelo fato de os questionários terem sido respondidos por agentes públicos distribuídos pelas secretarias que compõem a estrutura administrativa do Estado, não sendo possível controlar o nível de participação desses agentes nas questões relacionadas ao Acordo de Resultados. Como os agentes entrevistados se encontravam em algumas secretarias específicas, sendo suas escolhas baseadas no nível de participação deles nas questões referentes ao Acordo de Resultados, incluindo os responsáveis pela gestão do Acordo nas secretarias (os assessores de gestão estratégicas), a percepção destes quanto à influência dos incentivos sobre as alterações dos indicadores talvez seja diferente, o que levaria à grande variabilidade de percepções e discursos.

7.4.2 Problemas de Execução Orçamentária

Outro item que poderia ser capaz de influenciar tanto a formulação quanto o alcance e as alterações das metas e indicadores existentes no Acordo de Resultados seria possíveis falhas na execução orçamentária, que poderiam gerar atrasos ou, mesmo, o não cumprimento das metas estabelecidas. Problemas relacionados à execução orçamentária podem afetar a execução das ações atrasando-as, ou, mesmo, impedindo sua plena implementação, conforme mencionado por alguns entrevistados:

A consolidação final é simplesmente você agregar as propostas com os respectivos orçamentos, definir o que é que tem dinheiro para bancar, fazer os ajustes necessários em função da realidade do caixa. (Entrevistado 3).

Do ponto de vista teórico, seria bom se funcionasse assim, mas não funcionam, porque a alocação de recursos não segue um critério técnico, segue um critério que segue desde o poder político do secretário, até mesmo critérios constitucionais. Por exemplo, a educação vai receber a quantidade de recursos que depende da arrecadação, o mesmo vale pra (sic) saúde e uma série de despesas vinculadas que o Estado tem. Se a gente for olhar a parte do orçamento que é livre no Estado, é muito pequeno. Então, ele não consegue fazer o que parece básico para gestão por resultado ou por gestão através de indicadores, que seria alocar mais recursos no Acordo de indicadores com esse desempenho. Além disso, outro ponto é que existe um descolamento entre o tempo do indicador e o tempo do orçamento. [N]o orçamento, eu faço a revisão anual e gasto ele este ano, mas eu nunca sei exatamente quando o impacto do dinheiro que eu gastei esse ano vai acontecer. Por exemplo, eu aumentei o salário dos (...) hoje, e eu tenho um indicador lá que é melhoria do (...), que dia que (...) melhora? Então, quando eu vou comparar o indicador com o orçamento? A nossa expectativa é que desde de 2003 que a gente vem implantando isso e aperfeiçoando principalmente [em] 2008. É que com o tempo, à

medida que você faz esse acompanhamento constantemente e o orçamento se mantém mais ou menos dentro de uma mesma característica, a gente poderia comparar, mas a verdade é que as externalidades são tantas que é muito difícil você comparar um ano com outro. Principalmente como se fala de indicadores mais próximo de entrega para a sociedade, quando você fala de indicadores mais de produção, tipo eu atendi x pessoas. Esses são mais fáceis, disponíveis anualmente. Normalmente eles têm uma relação direta com o dinheiro que eu coloco, mas, em compensação, a taxa de mortalidade infantil fazer essa relação é bem mais complicada. Então, este é outro desafio de gestão de indicadores ou gestão baseada em resultados. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Existem fatores diversos, desde um fluxo orçamentário financeiro do Estado, do impacto da execução, à medida que ninguém faz nada sem recursos. Existem também algumas alterações no cenário político institucional mesmo que trouxeram impacto, contingenciamento de recursos também, mas muitas das nossas metas dependem de articulação de outros entes da federação, sejam União sejam municípios, e essa articulação tem todo um contexto político que pode impactar e que, em muitos casos, impacta negativamente. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Segundo os entrevistados, as ações que podem ser realizadas pelas secretarias para o alcance das metas e dos indicadores definidos, são limitadas, além de outros aspectos, pelo orçamento. Ademais, é possível observar que a distribuição de recursos não é definida segundo um critério técnico, e sim segundo critérios legais ou pelo poder político, o que não garante, em parte, que as secretarias receberão recursos para a execução das metas previstas ou que secretarias com melhores resultados irão dispor de mais recursos.

Outro ponto que dificultaria a gestão baseada em indicadores, representada aqui pelo Acordo de Resultados, mencionado por um dos entrevistados, é a falta de sincronia entre o horizonte temporal do orçamento e o do indicador, pois o impacto do gasto executado em certo período não necessariamente será observado nos indicadores analisados no mesmo período, dificultando comparações de eficiência orçamentária.

Ainda, segundo o Entrevistado 16, o alcance de algumas metas pode ser comprometido, pois depende de relações com outros entes da federação, o que poderia influenciar também os indicadores. Nesse caso, como alguns recursos utilizados em ações para o alcance das metas dependem de repasses realizados por outros entes, problemas de execução orçamentária poderiam ser criados por meio desses repasses, causando impacto no alcance dos indicadores definidos.

Nesse contexto, problemas relacionados à execução orçamentária poderiam influenciar as alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, conforme identificado em alguns depoimentos:

O que influencia mais é contingenciamento de recursos e, às vezes, alguma mudança na estratégia ou de

entendimento de alguma coisa Ajuste mesmo, às vezes, alguma meta que não vai ser cumprida, contingenciamento de recursos ou mudança na própria estratégia. Uma série de fatores podem levar à solicitação de mudanças. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Pode, talvez, situação orçamentária do governo, por exemplo. Com certeza, altera as metas e os indicadores. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

O principal é o contexto orçamentário, que desde 2009 pra (sic) cá a gente vive em um contexto orçamentário de restrição, que, em alguns aspectos, são aprimoramento no sistema, que, às vezes, você fazia o planejamento com a ideia do indicador, que seria possível criar um indicador. Você tinha um objetivo que foi para o plano, que você acha objetivo e importante para aquela área. A partir do objetivo a metodologia disso é criar o indicador. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Com base no exposto, algumas das mudanças realizadas nas metas e nos indicadores presentes no Acordo de Resultados podem ocorrer em função da execução orçamentária ou do contingenciamento de recursos, uma vez que a falta de recursos impacta a realização das ações necessárias ao alcance das metas, avaliadas pelos indicadores, conforme demonstrado na Figura 21, apresentada:

Figura 21: Execução Orçamentárias e Alterações dos Indicadores.

Nota: Elaborado pela autora.

Esses resultados são corroborados por aqueles encontrados por meio da análise quantitativa, em que se encontrou que percepções sobre problemas relacionadas à execução orçamentárias estão associadas às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, ao longo do tempo, conforme exposto abaixo:

Hipótese H_c: Existe associação entre problemas relacionados a execução orçamentária e as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho na entidade estudada, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas alinhadas a hipótese

Figura 22: Resultado do Teste da Hipótese H_c – Problemas Relacionados a Execução Orçamentária.

Nota: Elaborado pela autora.

Encontrou-se, todavia, um coeficiente negativo para a variável execução orçamentária na análise quantitativa, indicando que o aumento na percepção sobre a influência da execução orçamentária levaria à redução das chances de ocorrerem mudanças nos indicadores de desempenho utilizados.

A relação negativa, acima descrita, pode decorrer da importância do orçamento para a implementação da ação estatal. Sendo uma peça importante para direcionar as decisões dos gestores públicos, o acompanhamento da execução orçamentária se torna uma ferramenta para a fiscalização da atuação desses gestores. Um aumento das pressões relacionadas à execução orçamentária pode significar que a fiscalização (exercida pelos controles interno e externo e, até mesmo, por organismos ou indivíduos da sociedade civil) será exercida com maior intensidade, o que, conseqüentemente, reduz as chances de mudanças nos indicadores.

Outra possível explicação para esse resultado seria o descompasso temporal entre a execução orçamentária e os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, presentes no Acordo de Resultados, conforme salientado por alguns entrevistados. Nesse caso, os resultados encontrados na avaliação dos indicadores de determinado período não necessariamente impactam o orçamento desse mesmo período, podendo gerar contingenciamento de recursos em períodos futuros.

Destaca-se que, provavelmente, os indicadores, além de utilizarem dimensão temporal diferente da execução orçamentária, restrita a um exercício financeiro, podem ser sensíveis a gastos que são realizados por outras secretarias e, até mesmo, por outros entes públicos. A educação, a saúde e a segurança são exemplos de áreas que são influenciadas por gastos realizados por diversos entes, sendo que a evolução do indicador não acompanhará a evolução dos gastos orçamentários da respectiva secretaria.

Outro aspecto que pode ter contribuído para esse resultado prende-se ao fato de que a maior parte dos recursos disponíveis para a execução das ações é distribuída com base em critério legais, o que independe dos esforços dos agentes inseridos nas diversas secretarias. E ainda, a parte dos recursos disponíveis para distribuição entre as diversas secretarias ou sem destinação mínima prevista pela legislação é distribuída com base em critérios diferentes do nível de desempenho alcançado

Tais evidências sugerem que problemas relacionados à execução orçamentária podem estar associados às alterações dos indicadores utilizados na avaliação do desempenho. Assim, segundo os resultados encontrados a partir das análises quantitativas e qualitativas, problemas

com a execução orçamentária, além de outras externalidades, poderiam ser consideradas como um dos fatores motivadores das mudanças, conforme previsto pela abordagem contingencial.

7.4.3 Controle Interno

Órgãos de controle interno podem, em parte, influenciar as alterações nos indicadores utilizados na avaliação do alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados.

A dificuldade para atingir determinada meta e a possibilidade de aplicação de algum tipo de sanção pelo não alcance desta poderiam levar os servidores a pressionar pelo ajuste da meta. Caso exista má especificação do indicador ou caso a meta atrelada a determinado indicador seja difícil de ser alcançada, podem ocorrer pressões para alterar o indicador.

Nesse sentido, os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de sofrerem algum tipo de sanção por órgão de controle interno caso as metas acordadas não fossem cumpridas. Estes responderam que tal possibilidade não existe ou não é prevista no arcabouço do Acordo de Resultados, conforme apresentado abaixo:

Olha, não. A princípio, não. (Entrevistado 11, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Nenhum órgão de controle. No Brasil, os órgãos de controle interno e externo, eles não fazem acompanhamento de meta física. A sanção que pode haver é todas como todo ocupante de cargo em comissão, é o governador ficar mal satisfeito é falar “Esse cara é um mal gerente” e mandar ele embora. Ponto. Ou então, a avaliação do gestor é esse nível, você pode falar: “O cara está saindo porque o cara é mal gestor. Eu dei tudo o que ele pediu e não consegue”, e manda ele embora. Nunca vi acontecer também não, tá (sic)? Mas existe a possibilidade, em tese. (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013).

Acho que não, que não podem ser aplicadas por controle interno, não. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Na metodologia, desconheço essa possibilidade. Há existência do prêmio. Se você atingir, recebe, caso contrário, não é punido, mas não recebe a premiação. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Não, e esse aí é um outro ponto importante. Eu tenho minhas dúvidas se isso seria positivo. Vou te falar porque se um órgão de controle interno, por exemplo PMDI, quer reduzir a taxa de mortalidade infantil de 12 para 10, se o órgão de controle... Aí eu não alcancei, se o órgão de controle interno começar agir de maneira mais firme em relação a estes indicadores, o efeito vai ser oposto. Aí, em vez de colocar 11, vai colocar 14, porque tem papel do planejamento que é de ser alvo. Então quanto mais [incisivo] for o controle interno, quanto mais for a cobrança em termos legais dessas metas, eu acho que a tendência é que estas metas se tornem cada vez mais folgadas, cada mais fáceis de ser (sic) atendidas, cada vez mais. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Não. A sanção é perda pecuniária no Acordo de Resultados e vergonha. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Não. O órgão de controle de controle interno, na verdade, é só se houver algum desvio de recursos. Isso é o tipo de sanção que pode ser aplicada. Se não, nada. A não ser a perda do complemento, que aí não precisa ser aplicado pelo órgão, na própria distribuição que é feita. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14,

2013).

Nota-se certa convergência no discurso dos entrevistados mencionados acima. Todos afirmaram que não há punição por parte de órgãos de controle interno e que a única sanção que existe é o não recebimento da bonificação ou incentivos caso as metas pactuadas não sejam alcançadas. Nota-se, ainda, que, independente da ausência de possibilidade de aplicação de punição por parte de órgão de controle interno, existe certa pressão psicológica envolvida no processo, conforme destacado pela entrevistada 21.

O Entrevistado 16 salientou quanto à possibilidade de reformulação da meta, dependendo do nível de pressão existente. Nesses casos, os avaliados podem tentar se adaptar, por meio de alterações das metas, para anular ou diminuir o nível de pressão presente, o que poderia ser considerando como evidência de comportamento oportunista, previsto pela Teoria de Agência, conforme salientado por Lüder (1992).

É possível que essa evidência seja a possível explicação para as diferenças encontradas, dependendo da metodologia utilizada, quanto à influência do controle interno sobre as alterações dos indicadores de desempenho, conforme Figura 23 (na próxima página):

Hipótese H_d: Existe associação entre o controle interno e as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho na entidade estudada, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas não alinhadas a hipótese

Figura 23: Resultado do Teste da Hipótese H_d – Controle Interno.

Nota: Elaborado pela autora.

De um lado, os resultados da análise qualitativa demonstram que não há evidências de possibilidade de alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho em função de pressões exercidas por órgãos de controle interno. De outro lado, as evidências encontradas por meio da análise quantitativa indicam que há associação entre a percepção quanto à pressão do controle interno e as alterações dos indicadores utilizados, medida pela descontinuidade ao longo do tempo.

Outra possível explicação para esses resultados pode se ancorar no fato de que alguns dos entrevistados percebem o controle interno exercido por diferentes órgãos de controle, conforme destacado abaixo:

Então, até quando você me pergunta que a secretaria pode sofrer penalizações de órgão de controle interno, eu não respondi controle interno estrito, a auditoria, porque quando a gente pensa em controle interno a gente pensa nisso. Eu respondi aqui concordo, porque no caso de penalizações aqui eu estou pensando na Seplag. Não é um órgão de controle, mas se tratando, de Acordo ele é um centralizador. Então, penalização aqui também é no sentido amplo de pensar assim. Para apurar o Acordo, existe uma comissão, que é composta pela secretaria (...) e representantes da Seplag. Então, essa punição é nesse sentido. Se eu não alcancei a meta, a minha punição é não receber o prêmio. E a punição não é diretamente da Seplag. A punição já está no instrumento. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Conforme evidenciado na fala do Entrevistado 1, é possível que tenham considerado como controle interno aquele exercido pela entidade que gere o Acordo de Resultados (Seplag), o que pode ter influenciado os resultados que demonstram associação entre a alteração dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho e a pressão exercida por órgão de controle interno. Porém, considerando o controle interno relativo apenas ao Acordo de Resultados. Alguns entrevistados argumentam que os órgãos de controle interno do estado de Minas Gerais não exercem pressão para o cumprimento das metas presentes no Acordo de Resultados:

Depende de que meta é essa. Por exemplo, tem muitos indicadores que estão ligados aos aspectos de legalidade das políticas públicas. Aí sim. Por exemplo, eu tenho um tempo de pagamento de faturas em atraso, coisas nesse sentido, que se eu perder a meta eu estou descumprindo a Lei 4.320⁶. Eu estou cumprido outros aspectos. Então, eu vou ter sanção de controle interno. . . . Agora, o controle interno ele vai se posicionar, dado que ele avalia o Acordo como um todo. Mas ele não tem como sancionar e dizer: “Olha, você não alcançou os indicadores (...)”. Controle interno não vai fazer isso, porque nesse limite tem o limite da gestão, que é um limite de uma aposta, que eu vou alcançar determinadas metas ele vai se posicionar fazendo avaliação do Acordo, constatando que eu não cheguei [e] pedindo que eu tome as medidas necessárias. Mas o controle interno, ele vai só ressaltar e me cobrar atitude contra essa pactuação. Mas ele não tem como me punir nesse aspecto porque ou por eu fui incompetente [ao fazer] ou incompetente por

⁶ “Art 5º. A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

§ 3º Observados o disposto no caput, os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24, sem prejuízo do que dispõe seu parágrafo único, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

...

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento.”

estabelecer a meta.” (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Nesse ponto, os entrevistados são unânimes quanto ao fato de os órgãos de controle interno do estado de Minas Gerais não exercer pressão para o cumprimento das metas pactuadas no Acordo de Resultados.

Contudo, dado que os órgãos de controle interno podem fiscalizar o controle dos gastos públicos e a avaliação do resultado da gestão pública (Braga et al., 2007), a ausência da atuação desses órgãos poderia elevar a disputa por recursos, emergindo a possibilidade de comportamento oportunistas dos agentes, como possíveis alterações dos indicadores, a fim de demonstrarem melhores resultados e, conseqüentemente, obterem maiores recursos para a execução das ações previstas, conforme pressupostos presentes na Teoria de Agência (Castadelli & Aquino, 2011).

Segundo os entrevistados e os documentos analisados, os órgãos estaduais de controle interno não têm papel na avaliação de desempenho ou no monitoramento das cláusulas pactuadas no Acordo de Resultados, o que reforça a percepção de que os entrevistados não observam a pressão por parte desses órgãos.

A mesma análise, de outro lado, oferece evidências de que os órgãos de controle interno do estado de Minas Gerais são vistos pelos entrevistados mais como auditoria de conformidade, preocupando-se primordialmente com o cumprimento da legislação, a forma de atuação dos demais órgãos e a forma dos atos, e não com a gestão como um todo (auditoria de gestão ou de resultados). Contudo, segundo o Entrevistado 2, algumas das metas e indicadores presentes no Acordo de Resultados estão, de alguma forma, ligadas a questões legais, por exemplo, os limites orçamentários de cada secretaria, o que levaria os agentes públicos a não perceberem uma influência direta desses órgãos, conforme afirmado pelos entrevistados, porém uma percepção indireta dessa influência, capturada por meio dos questionários e pelas técnicas quantitativas utilizadas.

7.4.4 Controle Externo

Segundo a literatura utilizada, pressões por parte de órgão de controle externo à organização podem influenciar a adaptação da estrutura de indicadores e metas. Assim, elementos integrantes da estrutura organizacional interna, como os indicadores presentes no Acordo de Resultados, podem ser influenciados ou ajustado, dada a possibilidade de aplicação de sanções por órgão de controle externo (Upping & Oliver, 2011).

Seguindo essa linha, os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de sofrerem sanções por órgãos de controle externo caso as metas e indicadores não fossem alcançados. A maioria dos entrevistados concorda que essa possibilidade não existe ou não é prevista no arcabouço do Acordo de Resultados, conforme apresentado abaixo:

Acho que não, porque o Acordo, o contrato de gestão, é um acordo de pactuação de metas, é um compromisso de gestão. Ele não tem uma lei. Eu estou assumindo compromisso frente a minha equipe de minhas metas. Na verdade, é um acordo que eu tenho interno com as equipes. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Não existe nenhum órgão de controle externo que fiscaliza. Por favor, não é em Minas, é no Brasil. Órgão de controle externo fiscaliza forma, não fiscaliza qualidade do gasto. Agora que o Tribunal de Contas da União começou a fiscalizar a qualidade do gasto, que é mais importante que a forma do gasto, ou seja, se a licitação foi honesta, se não houve favorecimento. Eles fiscalizam isso. (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013).

Também não. Em função desse vínculo, é claro que, coincidentemente, se a sua meta tiver outro vínculo de obrigatoriedade, mas dentro do Acordo, não. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Externo não, porque nunca vi uma ação de controle externo. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Nenhum órgão está preocupado com essas coisas não. Na verdade o Acordo de Resultados tinha uma preocupação com transparência. Essa preocupação hoje você nem vê no Acordo de Resultados. Então, a própria Seplag foi, vamos dizer assim, despreocupando ao longo do tempo com essa questão de resultados, o que dificulta também no acompanhamento pelo órgão de controle. Primeiro que você já tem uma fragilidade de casa do órgão de controle, mesmo se tivesse o prêmio, mas agora nem tem os negócios mais para olhar. Então, você não tem. É engraçado do ponto de vista de ser teórico. A ideia de transparência, na medida que você gera transparência, em tese, se teria um controle externo, e é impressionante, para te falar, que eu acompanho muito de perto, e o controle externo é baixíssimo, tipo ninguém olha. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Eu também realmente desconheço. Acho que não existe pelo modelo que foi construído. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Eu nunca vi essa aplicação. Pode ser que esteja prevista em, sei lá, em resolução, decreto, mas eu nunca vi nenhuma aplicação de órgão externo de sanção de ordem externa. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Igual estou colocando, não tem uma questão de ser uma obrigação. É um compromisso. É diferente. Então, a gente cumpre a meta de alcançar aquele resultado. Então, a sanção não vem por você não cumprir aquele resultado, não por obrigação; é um compromisso. (Entrevistado 18, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Não, não. Bom, depende. Quando você fala órgão de controle, a gente imediatamente imagina o Tribunal de Contas né (sic)? E o Tribunal de Contas aqui só se for alguma coisa, digamos assim, transversal. Vamos supor que você tenha combinado como Acordo de Resultado fazer 100% das compras por registro de preço. Ai você não fez 100% das compras com registro de preço. Então, o que você combinou com a Seplag não foi alcançado, mas você seguiu o que determina a Lei 8.666. Então, o Tribunal de Contas não pode te penalizar. O Tribunal de Contas verifica a legalidade das coisas. A gente também tem ouvidoria e auditoria, né (sic)? Do Estado, mas essas não entram, não. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Na percepção dos entrevistados, o órgão de controle externo do Estado não monitora o cumprimento das cláusulas pactuadas nos Acordos de Resultados, mas apenas o cumprimento da lei em detrimento ao objetivo da ação pública.

Considerando que o Acordo de Gestão é um instrumento de planejamento da atuação estatal que visa, por meio da pactuação de resultados, promover o alcance dos objetivos organizacionais, a verificação da conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos poderia ser um dos mecanismos utilizados pelo órgão de controle externo para o acompanhamento do processo. Porém, considerando as entrevistas realizadas, as evidências apontam que não há atuação por parte desses órgãos na fiscalização das metas e dos indicadores pactuados no Acordo de Resultados visando supervisionar os instrumentos de planejamento utilizados pelo Estado.

Segundo a percepção dos entrevistados, tanto os órgãos de controle externo quanto os de controle interno realizam apenas auditoria de conformidade, desconsiderando a avaliação da execução realizada pelo Estado e a efetividade em solucionar problemas sociais e/ou melhorar as áreas abrangidas nesse processo (a denominada auditoria de gestão). Esses resultados diferem dos resultados encontrados por meio da análise quantitativa, conforme apresentado na Figura 24 (na próxima página):

Hipótese H_f: Existe associação entre o controle externo acerca da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas não alinhadas a hipótese

Figura 24: Resultado do Teste da Hipótese H_f – Controle Externo.

Nota: Elaborado pela autora.

Uma das possíveis explicações para o fato de os entrevistados não perceberem a possibilidade de punições por parte de órgãos de controle externo, no caso de não serem alcançadas as metas e os indicadores pactuados é que a atuação de órgãos de controle externo, assim como argumentado pelos entrevistados quanto à atuação dos órgãos de controle interno, consiste primordialmente, em realizar apenas a auditoria de conformidade, não a auditoria de gestão. Nesses casos, a atuação dos órgãos de controle externo poderia ser restrita à verificação do cumprimento da legislação.

Quanto à evidência encontrada por meio da análise quantitativa de que há associação entre a percepção quanto às pressões exercidas por órgãos de controle externo e as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho essa, assim como no caso do controle interno, pode ter sido percebida como uma relação indireta pelos diversos respondentes, uma vez que algumas das metas e dos indicadores do Acordo de Resultados estão ligadas a questões legais, conforme afirmado pelo Entrevistado 7.

De igual modo ao controle interno, o controle externo não participa da elaboração e do acompanhamento do Acordo de Resultados no estado de Minas Gerais. Todavia, as atividades que serão executadas e que compõem os pactos acordados entre as secretarias e a Seplag podem ser objetos de acompanhamento por partes dos órgãos de controles interno e externo, em função das obrigações legais que permeiam a atuação de tais secretarias ou do acompanhamento da utilização do Erário para a implementação de tais pactos. De modo indireto, os órgãos de controle atuariam no acompanhamento ou influenciariam as metas acordadas, o que conduziu os respondentes a indicarem essa influência na análise quantitativa.

7.4.5 Pressão Social

Além da possibilidade de pressão exercida por parte de órgãos de controle interno e externo, existe a possibilidade de os agentes envolvidos na gestão pública agirem para minimizar a pressão exercida por parte da população, ou pressão social.

No caso específico do governo mineiro as metas pactuadas no Acordo de Resultados e os indicadores utilizados para a avaliação do alcance delas, são apresentados à população no documento que celebra a pactuação do Acordo, podendo emergir pressões para o alcance dos resultados pactuados ou pressões sobre as definições das metas e dos indicadores utilizados.

Como a população pode ser entendida como usuária das informações acerca do desempenho da gestão pública, ela poderia ser considerada como um agente estimulador de mudanças dos indicadores utilizados, conforme proposto por Christensen e Yoshimi (2003), com base na Teoria da Contingência.

Em um primeiro momento, os entrevistados foram questionados quanto à existência, ou não, de pressão social sobre o processo de elaboração das metas e dos indicadores a serem utilizados. Alguns entrevistados percebem que existe influência de alguns grupos de usuários externos das informações sobre o Acordo de Resultados que influencia a definição de algumas metas e indicadores utilizados, conforme apresentado abaixo:

É alto. Em tese, é alto. Vamos dizer assim, porque o povo fica com vergonha de colocar meta que não seja redução de fundo. . . . Primeiro, você tem uma assimetria de informações. Quando você fala assim, na forma como a gestão é feita, eu acho que é muito pautada pelo que a imprensa publica. Quem gera informação sobre a forma que as coisas são feitas é, basicamente, a imprensa. O controle [social e a] audiência da assembleia pública são mínimas. É mais a imprensa. Mas eu acho que responde mais a sua pergunta. Eu acho que existe mais uma pressão social pelo resultado, e não pela forma. A imprensa exerce um papel importante de acompanhamento, de crítica, de denúncia, até porque o termo (...) é o termo que mais vende jornal, vamos dizer assim. Então, a imprensa sempre publica pelas estatísticas terminais, e existe uma pressão grande quando elas são divulgadas. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Segundo o entrevistado 12, existe um tipo de pressão exercida por um grupo de usuários externos – neste caso a imprensa – que realiza o acompanhamento de algumas questões relacionadas às metas e aos indicadores do Acordo de Resultados, por serem questões de interesses desse grupo e que influencia a definição deles. Porém, em outro trecho da entrevista, o mesmo entrevistado formulou o seguinte comentário:

Eu não vi em quatro anos que eu fiquei na (...) um jornalista entrar no site do Acordo de Resultados e pegar os dados e fazer alguma coisa. Eu não vi em quatro anos. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Percebe-se pela fala do entrevistado que a gestão é influenciada por esse grupo de pressão externa em específico a não pactuar níveis que não sejam menores, se comparados ao período anterior, de determinadas metas e indicadores, denotando influência desse grupo sobre a definição das metas e indicadores.

Alguns entrevistados acreditam que existem pressões exercidas por alguns grupos de usuários das informações integrantes da sociedade, porém elas ocorrem sobre a gestão como um todo, e não especificamente sobre a definição de metas e indicadores:

Pode, claro, principalmente depois de junho [de 2013]. Foi um marco. Como todos os governantes ficaram bastante assustados, porque na história recente a gente não tinha tido esse movimento, eu acho que existe uma influência, sim, nas decisões. Mas fazendo um pouco a defesa das secretarias, as decisões são pensadas de forma a atender a sociedade de forma satisfatória. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

A partir do momento que ela sugere, como agora, a gente está recebendo uma pressão de que precisa de mais recursos para executar obras de infraestrutura. O telhado caiu. Como nessa época começam as chuvas, aí que a própria sociedade se organiza para solicitar mais recursos, que daria em função de, às vezes, uma meta

pactuado, a gente acaba restringindo a liberação de recursos como aconteceu esse ano, porque esse ano nos temos que atingir uma meta orçamentária financeira, que foi menor que a prevista ano passado. Então, deixamos de atender muita coisa. Então, vira e mexe, a gente recebe ofício da sociedade organizada exigindo da secretaria que cumpra o que foi pactuado. Só que a gente tem também que pôr o pé no freio. (Entrevistado 20, comunicação pessoal, Novembro 25, 2013).

Não tenho a menor ideia qual é a opinião pública, mas acho que deve ter alguma influência em alguns indicadores, tipo (...). Eu não vejo se a população se pauta por isso, se ela busca conhecer os instrumentos. Não sei se a população conhece isso. Acho que é meio hermético assim. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

É possível perceber na fala do Entrevistado 20 que algumas decisões, como as relacionadas à distribuição de recursos, são tomadas sob a influência de alguns grupos externos de usuários das informações contidas no Acordo de Resultados. Contudo, pelos extratos de entrevistas apresentados, não é possível perceber que os entrevistados concordam que existe algum tipo de pressão social sobre a elaboração das metas e indicadores a serem pactuados, e sim sobre a gestão como um todo.

Como os indicadores da avaliação de desempenho na gestão pública são utilizados para, dentre outros motivos, realizar a prestação de contas do desempenho das entidades públicas a diversos usuários das informações, seria esperado que a pressão exercida por usuários externos das informações influenciasse o estabelecimento das metas e dos indicadores utilizados (Stevens et al., 2006). Contudo, alguns entrevistados acreditam que a pressão social não é determinante; como por exemplo, a resposta do Entrevistado 20.

Um dos fatores que podem ter contribuído para esse resultado poderia ser o fato de que a sociedade não está devidamente informada sobre o Acordo de Resultados, conforme comentado pelo Entrevistado 9. Porém, o desconhecimento da sociedade sobre as questões acerca do Acordo pode ocorrer pelo fato de na estrutura do Acordo não se prever a preocupação com questões relacionadas à transparência ou à *accountability* no processo, conforme já envidenciado em trechos de entrevistas apresentados.

No caso dos protestos ocorridos, conforme mencionado pelo Entrevistado 14, estes se referiam a outras pressões, ligadas a demandas públicas e a problemas diversos envolvidos na gestão pública. Ainda, a sociedade, conforme colocação feita pelos entrevistados, pode ser entendida de uma maneira genérica, sem ser possível verificar se são grupos de usuários externos das informações geradas pelo Acordo que poderiam exercer pressão ou a identificação de qual tipo de pressão. Nesse caso, a ausência de respostas que mencionem algum tipo de grupos ou organização da sociedade civil usuários das informações

relacionadas ao Acordo de Resultados, como sindicatos, associações, movimentos sociais ou organizações não – governamentais, denota que alguns dos entrevistados não percebem determinados tipos de pressão por parte desse grupos. Percebem apenas pressão da sociedade, de forma genérica, sobre a gestão como um todo, e não sobre as metas e indicadores contidas no Acordo de Resultados.

Outro grupo de entrevistados percebe a existência da pressão externa, porém de maneira genérica e somente em algumas partes do processo de pactuação de resultados, conforme segue:

Muito grande no Acordo de primeira etapa, que é o Acordo entre governador e secretários. Então, percebe-se que tem uma avaliação alta dos indicadores finalísticos que é muito positivo. Então por exemplo, você tem que reduzir o número de (...). Na verdade, é uma meta que envolve diversas ações, mas uma delas, sem dúvida, é a (...) e isso é próximo do povo, isso a opinião pública. Você vê no jornal o povo revoltado. Então o de primeira etapa vai ter. Lá no de segunda etapa, não. Vão ser metas mais próxima do servidor. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Eu acho que sim, porque nesse governo democrático é a população que manda, né (sic). Agora, os indicadores não são decididos pela população. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Pelas respostas apresentadas, percebe-se que ambos os entrevistados acreditam que existe a influência da pressão exercida pela sociedade, de maneira geral, porém os entrevistados não citam o envolvimento de representantes da sociedade ou quaisquer grupos que poderiam exercer algum tipo de pressão social sobre a gestão do Estado. Segundo o Entrevistado 7, há pressão sobre as metas e os indicadores próximos das sociedades. Metas e indicadores utilizados na gestão internamente não são influenciados. Corroborando ao encontrado anteriormente, o Entrevistado 19 acredita que há influência da pressão social, porém ela não é determinante na definição das metas e dos indicadores pactuados.

Entretanto, segundo um dos entrevistados a pressão ocorre, porém sobre áreas ou metas específicas, como a área de segurança pública, porém apenas por parte de um grupo de usuários externos específico – nesse caso a imprensa, conforme se observa:

Pouquíssimo. Eu não sei se a opinião pública [a]caba influenciando na meta especificamente. Tem um fator aí que você, como pesquisadora e está acompanhando isso, não vai ter tempo pra tratar disso na pesquisa. Mas, diferente de Minas Gerais, [em] Pernambuco a opinião pública comprou muito. Eles acompanham o Acordo mês a mês. Toda divulgação eles acompanham. Não sei por quê. A superintendência é mais ativa, mas a opinião pública daqui nunca dedicou muito tempo à pactuação de resultados. Mas os índices de homicídio e de criminalidade, mensalmente a imprensa publica, acompanha. “Olha, a secretaria de defesa pactuou tanto e alcançou tanto esse mês”. Então, lá tem esse acompanhamento da imprensa sobre o Acordo deles, e a gente tem muito menor. A gente não sabe muito bem porque isso aconteceu. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013)

Pela fala apresentada do entrevistado, nota-se que em algumas secretarias ou para algumas metas a pressão é maior e ocorre maior acompanhamento, porém menciona apenas a imprensa, e declarando que em outras áreas isso não ocorre.

Outro grupo de entrevistados afirma que não percebe influência de pressão de quaisquer usuários externos das informações acerca do Acordo de Resultados sobre a elaboração de metas e indicadores, conforme apresentado abaixo:

Pouca, quase nenhuma. Tendo em vista a secretaria (...) seria uma secretaria central do governo trabalhando para dentro, [enquanto] que as finalísticas trabalham para o cidadão. Para elaboração dessas metas, dos produtos, dos indicadores, acho que pouco quase nenhuma. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Eu acho muito distante ainda. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Até pode influenciar, mas ainda não é uma realidade. É ainda uma tendência. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

A opinião pública não olha para isso, principalmente as de planejamento. Acho que se um dia reestruturar a Lei de Responsabilidade Fiscal isso vai dar um problema, mas não acho que a gente se mobiliza em razão só da opinião pública. Acho que a gente se mobiliza porque eles travam as contas do governo. Embora o governo de Minas acho que tenha um diferencial, mas imagino que outros estados sejam pior. É que o governo de Minas fez da gestão uma bandeira política. Então, isso aqui ainda é um pouco mais de destaque, maior. Mas a opinião pública, isso é de uma maneira muito distante. É uma coisa feita de técnicos para técnicos, sejam os técnicos daqui, sejam os técnicos das assembleias, os técnicos da União, de Contas. A sociedade passa muito distante disso . . . É uma pena, mas nenhuma. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Nota-se pela percepção desse grupo de entrevistados que, novamente não há influência da pressão de usuários externos das informações sobre a elaboração das metas e indicadores que serão pactuados, ou existe apenas uma influência pequena. Segundo o Entrevistado 16, a população, ou os possíveis usuários dessas informações, estão distante dessa realidade e a gestão de alguns indicadores específicos, como os ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorrem por pressão legal, dada a possibilidade de perda dos recursos, não por pressões externas.

Alguns entrevistados argumentaram que há preocupação quando a opinião pública pode influenciar os resultados de algum indicador. Porém, trata-se de opiniões colhidas por meio de pesquisa, não expressada pelos atores sociais de modo autônomo, conforme apresentado:

Na minha opinião, o público nem sabe o que é isso, não sabe se é de comer ou passar no cabelo, não tem consciência do que seria uma pactuação. Então, não tem nenhuma influência . . . Sim, a gente tem as unidades de atendimento ao público. Existem alguns atendimentos, inclusive uma unidade que a gente tem no centro da cidade. Pode ser que a gente tenha alguma pesquisa de opinião, porque se tem satisfação do cliente. Existe uma meta que é pesquisa de satisfação do cliente. Então, essa tem que ser uma meta arrojada. Então, aquele que é atendido ali tem influência, sim, porque a partir do momento que ele responde o questionário que não é favorável e a gente perde um pouco daquela meta que é pactuada, nós temos que repensar o que

está acontecendo (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Segundo o entrevistado, não há influência da pressão social, porém observa-se que são realizadas pesquisas com usuários dos serviços prestados pelo Estado, as quais poderiam ser entendidas como uma forma de aproximar a qualidade dos serviços prestados às demandas da população usuária. Nesse caso, os indicadores exerceriam a função de realizar a comunicação dos resultados dos serviços prestados à sociedade, aos gestores das atividades e serviços públicos, ou reportar o grau com que os resultados pretendidos foram alcançados, para buscar a melhoria da qualidade dos serviços públicos (Barzelay, 1997; Boland & Fowler, 2000; Fryer et al., 2009).

Como não é possível perceber por meio da fala dos entrevistados a presença de usuários externos das informações ou a população nesse processo, os indicadores de desempenho nesse caso, não cumprem a função enquanto fornecedores de informações sobre o resultado da gestão governamental, aos diversos interessados. Esse resultado supõe determinada disfuncionalidade na utilização dos indicadores da avaliação de desempenho, presentes no Acordo de Resultados.

Os entrevistados foram questionados se haveria alguma possibilidade de ocorrência de alteração dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho e das metas presentes no Acordo de Resultados em razão da influência de pressões externas, opinião pública ou pressão social. Segundo a percepção de alguns entrevistados, pode existir influência da pressão social sobre as alterações dos indicadores, conforme apresentado abaixo:

Eu acho aí vai mais quando a população fica sabendo do resultado do indicador (...), como está o resultado do indicador (...) nacional, regional, e aí começa uma cobrança maior, porque aí eles vão colocar indicadores pra (sic) alavancar esse tipo de índice. (Entrevistado 5, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Pode. Como eu disse, com essa, porque exerce. Se um usuário, por exemplo, se um usuário vai num jornal e pressiona e faz igual como a gente vimos há pouco tempo, a questão do aumento de passagem e tudo mais, então tem que fazer uma alteração, tem que fazer uma mudança. Com certeza isso é visível. (Entrevistado 10).

Se a gente tiver com um indicador, por exemplo, que indicar que os (...) está em alta e os (...) a avaliação está péssima. Então a gente tem que alterar esse indicador, tranquilamente. Você quer um exemplo? Para verificar, vamos supor, por exemplo, a gente tem um (...) lá em (...), que (...), por exemplo, quando nós vemos o relatório de lá, eles estão com todos os indicadores extremamente bons, mas a população está insatisfeita, o pessoal que está trabalhando lá está insatisfeito, as pessoas não estão recorrendo mais lá. Só criticam. Então, a gente tem que refazer os indicadores para verificar o que está acontecendo naquele processo para o resultado não ter sido alcançado, tá (sic)? Então, essa pressão popular ela existe sim. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Apesar de os entrevistados acima afirmarem que existe influência da pressão social, representada por meio da pressão exercida por membros da população, de maneira geral, sobre as alterações dos indicadores utilizados na avaliação do alcance das metas previstas para as secretarias analisadas, alguns dos entrevistados afirmaram não perceber esse tipo de influência:

Não, pelo mesmo motivo da outra. É uma secretaria (...) não é uma finalística. As entregas são Estado - Estado. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Eu não vejo isso. A opinião pública atuando nisso, não. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013)

Deveria, normativamente dizendo, mas na prática eu não percebo, não. No caso da (...) até porque temos certa estabilidade, uma certa consolidação. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Alguns entrevistados, no entanto, apresentaram casos em que perceberam a influência da pressão social sobre alterações dos indicadores utilizados na avaliação do alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados, conforme descrito abaixo:

Eu acho que assim, a influência, de forma geral, é significativa, porque, por exemplo, nos nossos indicadores finalísticos tem (...). Então, assim, por exemplo, para esse ano a gente veio tendo um comportamento no caso do indicador (...), (...) de decréscimo, né (sic)? Veio caindo ao longo dos anos. Não sei precisar quanto, mas veio numa tendência de queda, só que desde 2000, e nós estamos em 2013? A partir de 2012, começou a aumentar, voltou a aumentar, não continuou a decrescer. Então, 2012 teve um aumento, e aí, na hora da pactuação de 2013, a princípio, a gente recebeu uma pressão grande [do órgão regulador do Acordo], que queria que continuasse estabelecendo as metas em cima da diminuição. Só que a gente não podia ignorar o comportamento de um ano de 2012 que passou a aumentar. Então, teve que ter uma negociação, assim, grande entre essa tendência dos últimos anos de diminuição mais uma nova tendência, porque, enfim, os primeiros meses do ano já estavam indicando, por exemplo, novos aumentos. Então, assim, mas ao mesmo tempo a gente não pode pactuar manter igual. As pessoas chegaram a acreditar. “Olha do jeito que está andando, se a gente manter já está excelente”. Mas não. Por causa até de uma pressão da opinião pública não teria como o governo pactuar, manter. Teria que, sim, pactuar uma redução. Então, assim, eu acho que, de forma indireta tem uma influência e uma pressão grande. Não tem, até onde eu sei, nenhum canal direto de participação mesmo e de influência direta no processo de pactuação do Acordo, mas indiretamente. (Entrevistado 11, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Eu acho que sim. Eu já vi casos, inclusive, de trocar páginas de Acordo em função de respostas, inclusive, de resultados da secretaria (...). Em algumas secretarias mais políticas isso pode ter realmente mais pressão mesmo ou que tem maiores impactos. Aí nesse caso tem a secretaria (...). Já teve casos que teve que trocar a página porque terminou a avaliação do Acordo e viu que aquela nota pegava mal, e teve alteração que é um horror, uma ilegalidade. Por aí vai. Mas eu só ouvi falar desse caso, eu trabalhei na (...) acompanhei o Acordo da (...), acompanhei o Acordo de outras secretarias. Lá, a gente funcionava. Tinha os setorialistas que acompanhavam x órgãos, e a gente ia trocando também pra (sic) dar uma variada, e comigo nunca teve... Então, eu inclusive participei de várias comissões de avaliação e nunca recebi nenhum tipo de coerção pra (sic) pegar leve ou qualquer coisa desse tipo em função da posição daquela pasta, Já dei nota ruim que pegou super mal e foi publicado, tudo certo. Então, o caso que te contei foi uma exceção, mas é pra (sic) você saber que esse tipo de coisa existe. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Sim, eu acho que sim, principalmente mídia mesmo. A pressão midiática faz com que, por exemplo, o indicador (...) mesmo que a gente sabia que a gente estava numa curva ascendente. Então, sabia que poderia crescer. O nosso objetivo, na verdade, é reduzir a curva em ascendência, e não reduzir de fato, porque isso já é um ganho. A gente não poderia divulgar uma meta de um índice maior que você alcançou do indicador (...). Então, a gente, às vezes, nós pactuamos metas menores mesmo sabendo que é muito difícil de alcançar por pressão da mídia mesmo. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Pelo exposto, apesar de alguns dos entrevistados afirmarem que não há influência de pressões externas da opinião pública ou pressão social sobre o processo de elaboração das metas e dos indicadores presentes no Acordo de Resultados ou nas alterações dos indicadores, nota-se que alguns entrevistados percebem essa influência. Porém, nenhum dos entrevistados explicitou algum tipo de pressão social, sendo que alguns definiram pressão social somente por parte da mídia (Entrevistado 13), e outro percebeu fatos isolados envolvendo a manipulação de dados para demonstrar melhores resultados para um grupo específico (imprensa) (Entrevistado 7) como influência exercida pela pressão social. Ainda, um dos entrevistados afirmou que existe um tipo de influência, porém indireta, mas não definiu que seria a influência indireta.

Dado que a sociedade pode ser classificada como usuária externa das informações de desempenho da gestão pública e capaz de exercer pressão externa sobre as entidades, ela pode ser considerada como fator motivador pela Teoria da Contingência, para as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo (Christensen & Yoshimi, 2003; Upping & Oliver, 2011).

Como não foi possível verificar pelos depoimentos expostos percepções quanto à pressão social que extrapolem a questão da preocupação com dados ou resultados ruins, pois poderiam comprometer a gestão pública em questão ou a definição clara de quais grupos de usuários externos exercem pressão, os resultados sugerem que não há evidências de associação entre a pressão social e as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Esse resultado corrobora os resultados encontrados por meio da análise quantitativa, conforme apresentado na Figura 25:

Hipótese H_g: A percepção dos gestores públicos sobre a pressão social na entidade estudada está associada às alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese rejeitada	Evidências empíricas não alinhadas a hipótese

Figura 25: Resultado do Teste da Hipótese H_g – Pressão Social.

Nota: Elaborado pela autora.

Uma possível explicação para esses resultados seria o relacionamento de algumas secretarias específicas com o público-alvo dos serviços prestados por esse órgão. Considerando que os indicadores seriam utilizados para medir o alcance das metas e seu impacto na prestação dos

serviços públicos (Stevens et al., 2006), agentes inseridos em secretarias consideradas como áreas finalísticas do Estado destacariam a percepção de maior pressão social, enquanto servidores de secretarias não consideradas como finalísticas apresentam menor percepção quanto à influência da pressão social. Como a amostra foi composta por algumas secretarias consideradas como finalísticas e outras não, as diferentes percepções podem ter influenciado os resultados.

É possível que secretarias que possuem outras entidades do governo como público-alvo percebam menor pressão, pois podem exercer pressão sobre as demais e oferecem serviços de natureza finalísticos ou próximos de usuários externos ou da sociedade, como no caso da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

Ainda, não é possível afirmar, com base nas falas dos entrevistados, que a pressão social não existe. O que se percebe é que ela se apresenta de maneira difusa, o que dificulta a classificação dos grupos que a exercem. Nota-se que a questão central foi o fato de que eles consideram a população de um ponto de vista geral, e não os grupos sociais organizados, o que poderia fazer com que a pressão social seja vista de forma difusa. É possível que apenas o governador ou os deputados percebam a pressão social, mas os dirigentes abaixo destes não, pelo fato de que os primeiros dependem dos votos para serem eleitos (contato e dependência direta da população), e os demais gestores públicos não precisam da aprovação popular, na maioria das vezes, mas apenas da concordância do governador e/ou deputado.

7.4.6 Incerteza Ambiental

O ambiente institucional no qual estão inseridas as organizações pode influenciar diversos elementos contidos no processo de gestão.

Além da pressão exercida por diversas fontes sobre o ambiente organizacional, a incerteza contida no ambiente organizacional também pode influenciar o modo como a gestão é exercida, bem como ajustes ou alterações em elementos integrantes do Acordo de Resultados. Desse modo, seria esperado que organizações com maiores níveis de incerteza ambiental possam utilizar-se de mudanças para ajustarem ou se adaptarem ao ambiente, de acordo com

o nível de incerteza percebido (Naranjo-Gil, 2009), advindos de diversas fontes, conforme apresentado na Figura 26:

Figura 26: Fontes de Incerteza Ambiental Destacada pela Literatura Gerencial.

Nota: Gupta e Govindarajan (1984), Naranjo-Gil (2009), Hartmann (2007) e Lin e outros, (2001).

No caso específico do estado de Minas Gerais, supõe-se que as metas e os indicadores utilizados na avaliação de desempenho, presentes no Acordo de Resultados, possam ser alterados pelos agentes ao longo do tempo, a fim de ajustarem a estrutura ao nível de incerteza existente.

Os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de o nível de incerteza ambiental percebida ser um dos fatores que levam a modificações nos indicadores de desempenho. Para um dos entrevistados, a incerteza ambiental existente influencia alterações nos indicadores utilizados na avaliação do alcance das metas estabelecidas no Acordo de Resultados:

Não tem nada melhor para mexer com o indicador do que um choque da realidade. Sabe como? Você começa a implantar um plano, você bate na realidade subjacente a ela, subjacente ao plano que você não conhecia direito. (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013).

Considerando como incerteza ambiental aquela relacionada a ausência de informações sobre o futuro, sobre futuras ações dos agentes ou quanto a informações relevantes ou irrelevantes, é possível observar no depoimento acima, como fonte de incerteza, o desconhecimento de informações futuras sobre aspectos associados à realidade envolvida na execução de determinados planos.

Além da fonte de incerteza listada acima, um dos entrevistados afirmou que a incerteza ambiental influencia as alterações dos indicadores, porém cita como fonte de incerteza

ambiental aquela referente às pessoas, sendo observada por meio da incerteza sobre ações relacionadas à importância atribuída ao Acordo pelos níveis hierárquicos superiores, conforme, exposto abaixo:

Toda. O funcionamento do Acordo de Resultados depende muito de patrocínio da liderança. Se seu chefe não te fala que é importante, aquilo não é levado. Normalmente, você não precisaria disso. Em função do prêmio, tem o prêmio de produtividade. Então, o chefe falando que é importante, mas na prática não é isso. Então, quando você tem um chefe que não acredita no Acordo, ele não faz questão de acompanhar a equipe, ele não comenta, ele fala de tudo da entrega da sua equipe mas ele não comenta metas de Acordo. Então, aquilo fica um pouco a mercê. Então, acho que o meio institucional influencia muito. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Conforme descrito por Simon (1955), a escolha racional prescinde de que o indivíduo tenha acesso à informação. No caso anteriormente relatado, a ausência de informação por parte da chefia produz um conjunto informacional incompleto para os servidores. A incompletude de tal conjunto constitui uma fonte de incerteza, pois reduz a possibilidade de escolhas otimizadas por parte dos servidores envolvidos.

A ausência de informações acerca das metas do Acordo pode aumentar o nível de incerteza dos servidores. Sem conhecer as metas detalhadamente, os servidores, como agentes racionais limitados, não conseguirão atingir nem o máximo resultado nem um ótimo resultado. A presença de informações relevantes, segundo Simon (1955), permitiria, pelo menos, a escolha de um ótimo resultado, pois as informações possuiriam a capacidade de reduzir a incerteza ambiental.

Apesar de alguns dos entrevistados concordarem que a incerteza ambiental exerce influência sobre a gestão e sobre as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, um entrevistado percebeu a influência da incerteza ambiental sobre a gestão, porém não percebeu sua influência sobre as alterações dos indicadores, conforme exposto:

Com certeza, No nosso caso, por ser um órgão de governo, a gente está dentro do governo. Então além de estar alinhado com o plano e metas de governo, a gente tem uma secretaria de (...) e secretaria de (...), que faz todo esse acompanhamento do Acordo. Então, sim. O contexto do governo influencia muito as decisões do Acordo? Aí já acho mais difícil ele influenciar na decisão, mas no decorrer não sei. De um ano para o outro, pode, mas dentro de um Acordo é mais difícil, pois é muito mais normal uma mudança de interesse nosso do que das circunstâncias. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Para o Entrevistado 6, possíveis mudanças de interesses futuros podem influenciar a forma como a gestão é exercida para o alcance dos resultados acordados, porém não sobre as alterações. Contudo, alguns entrevistados concordam com a influência da incerteza ambiental

e descrevem alguns casos em que houve alterações de indicadores em função dela, conforme os trechos das entrevistas apresentados abaixo:

Sim. Por exemplo, no ano que foi feito o PMDI. Foi o ano que teve muita chuva. Aí saiu um objetivo que era construir um plano de combate, até saiu agora, de emergência etc. Então, assim, o caso Eloar gera pressão. Por exemplo, mexer no indicador de taxa homicídio. Por exemplo, basta estourar casos de corrupção ou aparecer salários altos que aí cria uma pressão de indicadores. Então, o ambiente que está inserido gera sim um tipo de pressão Sim, o problema que o ambiente é muita coisa. Então, sim. Entendimento do Tribunal de Contas, por exemplo, pode influenciar na forma de calcular. Por exemplo, se ele num ano ele faz um questionamento, no ano seguinte eu posso mudar ou melhorar a possibilidade de ele me questionar? Sim. Os sindicatos interferem. Por exemplo, aqui na secretaria (...) tem muito. Como faz parte Central de Gestão de Pessoas, os sindicatos também interferem. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).
Sim, da mesma forma. É, acho que da mesma forma. Por exemplo, a Seplag, às vezes, vem com indicadores. Por exemplo, ano passado, veio com indicadores que eram retirados do (...) de (...) e de (...), por (...). Ela veio com essa, essa proposta desses indicadores. A princípio, a secretaria não concordava em pactuar por causa da defasagem que tinha dos dados, e os dados dependem do (...). Só que com a pressão institucional mesmo, a gente acabou pactuando mesmo sem muito controle sobre os indicadores, igual esse (...). (Entrevistado 11, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Pelo exposto, observa-se que alguns dos entrevistados concordam que há influência da incerteza ambiental percebida sobre a gestão como um todo e sobre as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Alguns dos entrevistados percebem a incerteza ambiental como aquela referente ao ambiente organizacional (Entrevistado 11), a pressão externa e a questões políticas (Entrevistado 16), a incapacidade de previsão das ações de outros agentes (Entrevistado 7) e a ausência de informações sobre o futuro (Entrevistado 3), conforme definido pela literatura (Otley, 1980; Upping & Oliver, 2011).

Esse resultado demonstra que a incerteza presente no ambiente propicia a realização de alterações de elementos componentes da estrutura interna, como os indicadores utilizados, para reduzir possíveis incertezas futuras (Chenhall, 2003; Naranjo-Gil, 2009; Özsomer et al., 1997), conforme já evidenciado nas análises quantitativas, apresentado no Quadro apresentado na Figura 27 abaixo:

Hipótese H_h: A incerteza ambiental percebida na entidade estudada está associada às modificações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas alinhadas a hipótese

Figura 27: Resultado do Teste da Hipótese H_h – Incerteza Ambiental.

Nota: Elaborado pela autora.

As evidências encontradas com base no exposto acima sugerem que a incerteza ambiental pode ser considerada como um fator motivador das mudanças e está associada às alterações dos indicadores e metas utilizados na avaliação de desempenho presentes no Acordo de Resultados, conforme suposição apresentada neste trabalho. Em ambas as análises, quantitativa e qualitativa, foram encontradas evidências da influência da incerteza ambiental para a alteração de indicadores.

7.4.7 Tamanho

Além da influência de variáveis como a pressão social e incerteza ambiental sobre as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, o tamanho da organização também pode ser considerado como fator de mudança dos indicadores ou metas utilizados.

Segundo o arcabouço teórico da Teoria da Contingência, o tamanho das organizações pode influenciar as práticas gerenciais utilizadas. Dentre elas, os indicadores para a avaliação de desempenho (Upping & Oliver, 2011). Para Naranjo-Gil (2009), o tamanho das organizações pode ser considerado como um dos fatores mais importantes dentre aqueles relacionados às alterações de práticas gerenciais.

Seria esperado, então, que o tamanho das secretarias analisadas pudesse influenciar a gestão, bem como alterar os instrumentos gerenciais, como o Acordo de Resultados. Seguindo essa linha, os entrevistados foram questionados quanto à percepção da influência do tamanho das secretarias sobre a gestão do Acordo de Resultados e o alcance das metas estabelecidas. Segundo um dos entrevistados, há influência do tamanho das secretarias sobre a gestão e o alcance das metas estabelecidas, conforme destacou um dos entrevistados:

A influência é grande. Não é um raciocínio simples. Quanto mais pessoas, melhor, mas quanto mais pessoas capacitadas e destacadas pra (sic) exercer determinadas atividades, mais fácil você vai atingir a meta, sim. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Segundo o Entrevistado 14, há influência da capacidade ou do tamanho da secretaria sobre o alcance das metas estabelecidas. Porém, é possível perceber determinada dualidade nos depoimentos de determinados entrevistados, sendo que em alguns casos eles percebem que a

influência é positiva e em outros, negativa, conforme exposto abaixo:

A secretaria (...) é pequena e a secretaria (...) é enorme. Tem o custo da gestão do Acordo. Acho que você também tem a distância de comunicação. Então, você tem uma secretaria que tem muitas regionais... A distância. Você perde, na verdade, a fiscalização daquilo ali. Eu me lembro de quando a gente avaliava equipes que tinham muitas regionais. A gente era muito dependente do relatório deles. Então, se viesse qualquer coisa que não era aquilo ali, a gente tinha pouco instrumento pra (sic) trucar (sic). Então, acho que sim. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Tem, porque um órgão maior, quanto maior for a assimetria de informação, mais difícil é de compreender os processos de trabalho, de se aproximar das pessoas, de você pactuar. Por exemplo, a secretaria (...) que é muito grande, é complexa. Não domino todas as áreas. Então, na hora de pactuar uma meta é difícil. A gente conversa por igual. A gente tem que aceitar muita coisa. Não dá nem tempo. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Eu acho que por ela ser muito grande as pessoas não se reconhecem... o indicador, porque é muita coisa. Às vezes, não tem nada a ver... prevenção... e aí dificulta. Ela sendo muito grande, o número de pessoas eu acho que dificulta. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Claro que influencia. Influencia tanto negativa quanto positivamente, uma vez que hoje nós estamos em déficit de pessoas, tanto que a gente vai fazer um concurso ano que vem para mil e setecentas vagas, aproximadamente. Está faltando gente, exatamente para poder alcançar e implementar os programas que a gente precisa. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Não, pois são as duas coisas. Facilita pelo tamanho que a gente tem no órgão central e superintendências, mas como a gente é espalhado territorialmente e as realidades de cada município, tudo muito discrepante, ao mesmo tempo que a equipe ajuda pra (sic) gente chegar às (...), as diferenças regionais e de equipe também espalhadas pelo Estado, dificulta. É uma coisa meio dialética. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Ademais, alguns entrevistados destacaram que não há influência do tamanho sobre a gestão e o alcance das metas pactuadas ou não percebem esse tipo de influência, conforme se segue:

Eu acho que não é muita também. Eu acho que pelo fato de pelo que eu vi na secretaria, até foi uma surpresa positiva quando eu vim pro (sic) governo. Eu nunca tinha trabalhado para o governo. Eu vim achando que tinha aquelas pessoas, um modelo de Estado, aquela coisa. Então eu cheguei na secretaria e vi o contrário: pessoas novas, empenhadas, vindo da Escola de Governo. Então, é o pessoal que vai pra (sic) cima é muito proativo. Então, por mais que uma equipe seja pequena ou ter (sic) um orçamento pequeno, o comprometimento dos integrantes da equipe é enorme. Então, isso não vai influenciar na entrega daquela equipe, falando de forma geral da secretaria inteira. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Na minha percepção, zero, porque o cálculo de capacidade é muito distante da realidade do setor público. O que quero dizer com isso? Volta, vai ficando parecendo que tudo justifica com assimetria de informação. O secretário não faz a menor ideia de quantas reuniões dessas eu consigo fazer. Então, se eu falar com ele se eu consigo fazer 10 ou 20, ele tem pouco conhecimento para contra argumentar.

Então, eu tenho estímulos suficientes que eu posso fazer 10. Por outro lado, ele sofre pressão seja do governador, seja da sociedade, para ele dizer que a meta tem que ser 20. Então quando ele diz que a meta precisa ser 20 ele não pergunta da capacidade. Então, se você perguntar aqui para a maioria dessas pessoas, aqui ninguém vai te responder se tem capacidade. Todas a[s] metas são ousadas. Mesmo os que colocam metas frouxas, a análise da capacidade normalmente é usada para chorar as metas, e não para pensar nas metas, porque hoje você não tem claramente qual é a capacidade do Estado. Este cálculo não é feito, embora não seja muito complicado de fazer. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de essa mesma capacidade influenciar as alterações dos indicadores de desempenho do alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados nas secretarias analisadas.

Alguns entrevistados afirmaram que, há influência da capacidade ou do tamanho sobre as

alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, conforme destacado abaixo:

Sim, pode alterar. É só a gente perceber que nossas metas, que os indicadores não são razoáveis pra (sic) alcançar os resultados. A gente pode chegar e fazer um pedido durante a avaliação solicitando para que essas metas sejam alteradas. Eu posso falar que eu não tenho mais equipe o suficiente pra (sic) atuar diante desse indicador. Não faz sentido eu acompanhar esse indicador, porque eu não vou bater essa meta mais, porque eu tinha vinte pessoas na sala, agora eu tenho cinco. Então, esse é um indicador perdido pra mim. Ou a gente recupera a capacidade institucional dessa área ou a gente retira esse indicador do acompanhamento. (Entrevistado 2, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Pode, por exemplo, se você tem indicadores na área (...), por exemplo, (...). Se você, dependendo da população, nós temos muitas (...), pessoas designadas, não são servidores, com certeza, eles não vão ter preocupação de alavancar esse indicador. Isso pode comprometer, sim, pelo número de pessoas que não são servidores efetivos. (Entrevistado 5, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Pode, dependendo dos indicadores. Por exemplo, compras eletrônicas, a gente sente claramente que nossa capacidade de orientar e de dar conta daquele indicador era diferente daqui para o interior. Então, a gente passou por processos distintos. Aqui é uma meta e aqui é outra. Até que a gente conseguiu igualar porque ela é muito grande. Ela tem espalhada nos oitocentos municípios de Minas. Então, é muito mais difícil você conseguir alcançar lá no norte de Minas do que quem está sentado aqui do meu lado. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Sim. A gente viveu isso esse ano com indicadores de convênio, por exemplo. A gente teve uma redução na equipe e a produção caiu, e aí agora está em uma solicitação de alteração, mas o resultado não vai ser obtido. A expectativa é que haja alteração da meta, um ajuste à nova capacidade. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Sim. Esse é um motivo, por exemplo de alteração de uma meta. Se você tem uma equipe num momento de pactuação e você dimensiona o trabalho ao tamanho daquela equipe, mas se durante o exercício você perder um pouco de capacidade de atuação, você pode pedir uma alteração de meta ou de indicador, porque senão, não consegue alcançar mais aquele objetivo Acho que, no mesmo sentido, se existe uma variação da capacidade aqui do (...) de executar determinados serviços, então é natural você ter uma alteração do indicador, tanto da descrição, quanto da forma, quanto da meta, para tentar adequar a capacidade ao que você tem que entregar. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Pode, pode, uai. Se você monta, por exemplo, um indicador de (...), alguma coisa assim, e não tem recursos humanos, para preencher as equipes, eu tenho que alterar aquele indicador. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Pode no sentido de capacidade *lato sensu*. Houve uma diminuição de recursos para a (...), mas a verdade é como nosso principal indicador é o (...) não se aceita tanto no nível da secretaria quanto no nível do governo. Uma alteração até por causas diversas para menor, por mais que esteja ruim essa atuação, quanto mais a gente diminuísse, a gente diminui a meta que a gente está se propondo a (...) menos, e isso é algo que não é aceitável. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Todos os entrevistados acima concordam que há influência da variável tamanho sobre as alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Porém todos consideram tamanho representado pela quantidade de pessoas ou recursos humanos ligados a secretaria analisada. Contudo, apesar de todos os entrevistados acima concordarem que há influência do tamanho sobre as alterações das metas e indicadores, outro grupo, composto por quatro entrevistados, apresentou uma visão distinta da percepção apresentada acima, afirmando que não percebe a influência do tamanho sobre as alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho.

Ainda, dois entrevistados apresentaram uma visão diferente dos demais. Um acredita que há

influência do tamanho, porém na criação do indicador, e não na alteração deles. O outro acredita que o tamanho é indiferente, como segue:

Alteração não influencia muito. Mais na concepção, porque a gente tem que levar em consideração isso na hora de conceber o indicador. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Não. Acho que é indiferente, porque, na realidade, quando a gente fala da participação, claro que o nível que você consegue descer de discussão é diretoria e superintendência. Então, quer dizer, são os poucos perante o universo da secretaria inteira Na secretaria (...) pode, porque eles têm poder de pressão, eles pressionam. Por exemplo, a gente hoje (...) o principal (...) que compõe nosso (...). Então, como que eles podem pressionar quando você coloca um indicador arrojado? Greve! Entendeu? Poder de greve. Outra coisa é a carreira melhor estruturada do Estado. Então, tem muito poder, o sindicato forte. Então, a gente consegue pressionar a (...). O resto, não. O resto corre atrás. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013)

A fala do Entrevistado 4, revela que pode haver influência do tamanho, embora isso não tenha sido afirmado pelo entrevistado. Sua fala sugere que o tamanho da secretaria estaria relacionado ao poder político daquela secretaria, concebendo a ela maiores poderes na negociação de determinadas metas e indicadores.

Embora um grupo de entrevistados tenha afirmado que não percebe a influência do tamanho das secretarias sobre as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, ressalta-se que a maioria destes entrevistados concorda que há influência do tamanho das secretarias sobre as alterações de metas e de indicadores utilizados conforme prevê a Teoria da Contingência e como verificado por meio dos resultados encontrados na análise quantitativa, conforme Figura 28 abaixo:

Hipótese H_e: Existe associação entre o tamanho das secretarias que compõem a estrutura administrativa da entidade estudada e as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas alinhadas a hipótese

Figura 28: Resultado do Teste da Hipótese H_e – Tamanho.

Nota: Elaborado pela autora.

Uma das possíveis explicações para esse resultado seria o fato de que o tamanho das entidades ou da secretaria analisada influenciaria o montante de recursos a serem recebidos, o que poderia impactar a execução das atividades e, consequentemente, o alcance das metas e dos indicadores pactuados, o que poderia impactar o montante de incentivos recebidos (Upping & Oliver, 2011). Outro fator seria que os problemas técnicos e administrativos das secretarias seriam proporcionais ao tamanho delas, o que influenciaria o desempenho, conforme defendido por Lüder (1992).

Foram destacadas, ainda, pelos entrevistados como variáveis consideradas representativas da capacidade ou tamanho das secretarias analisadas, as *proxies*: a) número de servidores ou pessoas que atuam na secretaria; b) quantidade de recursos orçamentários, tecnológicos e materiais; c) número de unidades ou regionais que compõem as secretarias; d) distância entre unidades ou regionais, área geográfica; e e) quantidade de municípios atendidos por aquelas secretarias.

As evidências encontradas, com base no exposto acima, sugerem indícios para não rejeição da hipótese H_{0e} , que prevê que o tamanho das secretarias analisadas pode estar associado às alterações das metas e dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho presentes no Acordo de Resultados. Assim, a variável tamanho poderia ser considerada como fator motivador das alterações, conforme prevê a Teoria da Contingência.

7.4.8 Desempenho

Segundo a estrutura teórica da Teoria da Contingência, o desempenho percebido pelas organizações, além dos elementos citados anteriormente, pode estar associado às alterações de metas e indicadores. Isso poderia ocorrer pelo fato de que os fatores contingentes, como incentivos, nível de incerteza e tamanho, poderiam afetar a relação entre a estrutura, como os indicadores, e o desempenho organizacional (Chenhall & Chapman, 2006).

No caso específico do Acordo de Resultados, os incentivos a serem recebidos variam, em parte, em função do desempenho no alcance dos indicadores e das metas pactuados. Desse modo, é possível que os agentes, ao obterem desempenhos aquém do esperado, possam promover ajustes na estrutura de metas e indicadores (Lucena, 2011; Naranjo-Gil, 2009).

Seguindo essa lógica, os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de alterarem metas e indicadores caso o desempenho alcançado seja diferente do esperado ou pactuado. Com relação às alterações de metas, todos os entrevistados responderam que, de alguma forma, estas podem ser alteradas em função do desempenho, conforme os trechos das entrevistas expostos abaixo:

Desempenho afeta a consecução do plano, mas ele avalia o plano a cada dois meses. Então, eu posso mudar o plano a cada dois meses. (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013)

Também, principalmente, quando é uma meta que você exige um esforço conjunto de outras secretarias, e isso está na primeira parte do Acordo de Resultados, que eu acho fantástico. A segunda, eu não gosto. Acho que é ruim demais. Acabou com o Acordo. É quando você pactua meta compartilhada. Todas as secretarias são ouvidas. Então, a gente tem um poder de influência, sim, e porque a gente assina o Acordo de Resultado junto com a Seplag de todas as secretarias. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

O processo é igual. Se eu percebo que eu tive muita dificuldade de alcançar aquela meta, ela é mantida. Se meu desempenho foi 120%, aí o processo é forte para apertar um pouco mais. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Da meta, a mesma coisa. Se ela estiver alcançando ao longo do tempo 100% daquela meta e tudo, às vezes, a gente acha desnecessário pactuar novamente. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

A mesma coisa. Se você tem, se você precisa, se a sua meta está aquém, embora a gente tenhamos (sic) sempre alcançado, mas se ocorrer uma média aquém, com certeza, providências são tomadas para poder rever e para poder verificar, averiguar o que está acontecendo. (Entrevistado 10, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Se tiver muito ruim o desempenho, em tese, você poderia fazer uma pressão no ano seguinte pra (sic) não pactuar. Mas assim, eu acho que o desempenho do ano anterior influencia mais na meta. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Mesma coisa. A gente vai avaliando a tendência por conta que a nossa política, às vezes, vai gerar um resultado a longo prazo e a gente está vendo que a tendência dos indicadores é diferente da meta que a gente propôs. Então, a gente propõe uma mudança de meta. (Entrevistado 18, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Acho que é a mesma coisa. Se a gente pegar o (...), a gente tem lá uma meta para (...), para gente conseguir (...). Se a gente avalia que a nossa equipe não consegue fazer isso, a gente colocou no Acordo: não conseguiu atingir”, e ver que não vai ter uma mudança de um ano para o outro. A gente tem que adequar. Caso contrário, não adianta a gente ficar com uma meta que não vai conseguir chegar nunca. (Entrevistado 6, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Aí, já com um desempenho satisfatório, a gente vai tentando sempre apertar a meta, torná-la mais desafiadora, até a gente chegar num limite. Porque a gente sempre consegue melhorar mais, tentar sempre cada vez mais tornar melhor. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Uai! Se não tiver alcançando, tem que alterar. No final do ano a gente faz uma avaliação: se altera, mantém ou melhora as metas. (Entrevistado 19, comunicação pessoal, Dezembro 03, 2013).

Quando os entrevistados foram questionados quanto à possibilidade de alterar os indicadores em função do desempenho, alguns argumentaram que não ocorrem alterações ou ajustes em função do desempenho auferido, conforme exposto abaixo:

Não. Com certeza, se percebe que há uma deficiência, se está aquém do esperado, mudança de comportamento ocorre. (Entrevistado 10, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Não muda por razão disso. A ideia é ter maior rigidez em relação às metas que são pactuadas. Então, só porque eu não estou conseguindo dar conta não muda . . . Não. Eu quis dizer: se ele for positivo, ninguém questiona, todo mundo quer. Se ele for negativo, mesmo que alguém questione, ele fica. Se ele for positivo no ano que vem, provavelmente a meta vai ter que subir. Se ele for negativo, se entra na discussão política para ver se ele sai ou ele fica. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Acho que não seria o desempenho ou resultado... o desempenho de resultado do indicador. Acho que seria mais uma análise durante essa execução de eficácia [e] eficiência de determinados indicadores. Acho que se uma equipe que tirou 90% do indicador ou 50% do indicador, não é isso que vai influenciar e manter ou não o indicador. É mais o pensamento durante a execução de que “pra (sic) que estou fazendo isso?” Realmente, tem uma eficiência? Tem, tudo bem, eu ainda estou tirando 50% tudo bem, vai manter, mas vou melhorar minha gestão. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Alguns entrevistados afirmaram que podem ocorrer alterações dos indicadores relacionados

ao desempenho, mas geradas por problemas na estrutura do indicador ou outras questões, como falta de comparabilidade e indicador fácil de ser alcançado, conforme segue abaixo:

O desempenho muito satisfatório, que tem nota dez sempre, a gente desconfia um pouco do indicador se ele é forte ou fraco. É um pouco aquela lógica: excluir indicadores que o desempenho é bom. A gente não trabalha com isso, a não ser que a gente identifique que o indicador é fraco. Mas acho que em termos de manutenção do indicador somente nesses casos. (Entrevistado 14, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

O desempenho... eu acho que pode ser influenciado. Daquilo que te falei nas reuniões, no momento em que eu vejo um indicador que está frouxo, ou seja, eu cheguei em maio e aquele indicador está sendo feito, então vamos mudar? Se o desempenho melhorou, se está mais fácil de alcançar, vamos mudar. Eu vejo como isso. Vamos rodar e monitorar esses indicadores, principalmente, aqueles indicadores mensais. Eu vou acompanhando como está o desempenho, se está bom demais. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

É, no caso de desempenho ruim, eu não vejo que tira o indicador porque o desempenho está ruim, não; pelo contrário. Assim, eu acho que, muitas vezes, reforça indicadores que, por não estarem com bons resultados, isso normalmente é reforçado próximos Acordos. É, agora, no caso de indicadores positivos, aí eu já vi esse tipo de mudança, porque, muitas vezes, você chega.

Acho que um exemplo é o (...), ele tinha um indicador que todo ano pactuava: (...). A partir do momento que (...) o indicador foi evoluindo tão positivamente, que chegou num momento que era, assim, quase que como era, chegou num ótimo, num ponto ótimo que não era possível continuar exigindo.

. . . Uma melhora isso. E aí passou a ficar um pouco sem sentido, já que eles alcançaram o ótimo. Aí, buscaram pactuar um outro indicador direcionado, né (sic), num outro sentido, num outro ponto de melhoria. Eu vejo isso, excluindo indicadores mais nesse sentido, quando atinge um ponto ótimo. E, enfim, não faz mais sentido continuar monitorando. (Entrevistado 11, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Tem vários indicadores que não têm tanta influência que são pactuados: são os indicadores de resultados. Então, quando a gente consegue, por exemplo, um indicador que a gente pediu alteração, que a gente não está pactuando mais, o indicador sobre uma (...). Ele estava sendo pactuado com três causas diferentes, e aí a gente começou a ver que ele não fazia sentido nenhum. Uma causa estava levando o indicador pra cima, outra estava mantendo. Então, assim ele não estava dizendo nada, a gente acabou pedindo alteração pra Seplag. Vamos excluir esse indicador porque ele não está dizendo nada. E outros, por exemplo, (...) que é muito mais influenciada por (...) que tem muito mais (...), pela (...) do que pela (...). Então, isso acaba, ao longo do ano, verificando que não tem como pactuar esse indicador. (Entrevistado 18, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Nota-se nos depoimentos expressos acima que existe um processo de aprendizagem no que se refere à mensuração dos resultados avaliados pelos indicadores, o que levaria ao aprimoramento deles.

Quanto às alterações dos indicadores, os demais entrevistados, compreendendo a maioria, argumentaram que podem ocorrer alterações ou ajustes nos indicadores caso o desempenho alcançado seja abaixo do esperado, conforme exposto abaixo:

O desempenho é da secretaria. É claro que pode . . . nas reuniões de avaliação dizer que não está funcionando. (Entrevistado 3, comunicação pessoal, Dezembro 06, 2013).

Eu acho que pode no sentido, pensando só no raciocínio do servidor. Se é o servidor que propõe o indicador e a meta e ele está numa situação em que ele está sempre muito exposto de colocar aquele indicador, ele acha que só rever a meta daquilo ali para o ano que vem não é suficiente para o indicador. Tem tantas variáveis bizarras envolvendo aquele indicador que ele sempre vai tomar ferro com aquele indicador. É possível que ele, tente não propor. Aí, vai ficar a cargo da Agei [re] trucar com o Acordo anterior e perguntar pra (sic) ele por que aquele indicador saiu. E se ele não tiver uma boa justificativa, que provavelmente ele não vai ter, a Agei vai insistir pra (sic) ele manter. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Se um indicador vem sendo cumprido sistematicamente em um nível alto ou já virou uma rotina, ele pode ser retirado. (Entrevistado 9, comunicação pessoal, Novembro 20, 2013).

Sim. Aconteceu esse ano. A própria pressão dos gestores quando está com indicadores ruim (sic), porque um indicador finalístico ele é monitorado de perto pelo governador e pelo escritório de prioridades estratégicas. Então, isso, a pressão em cima do gestor é grande por causa disso. Então, se ele ver que está tendo alguma coisa, um desempenho baixo, ele vai buscar mudar. E aí, sim, ele vai ter muita pressão para mudar. E eu acho que a alteração é muito clara para os indicadores. (Entrevistado 13, comunicação pessoal, Novembro 27, 2013).

Acho que sim. Por exemplo, se você fica com o desempenho muito abaixo da meta. Acho que se, por exemplo, o desempenho está muito abaixo, tem uma diminuição drástica. Acho que tem uma tendência, sim, de quem pactuou o indicador de tentar alterá-lo. Até para não ser prejudicado tanto naquela questão de remuneração ou então até na questão de efetividade do indicador mesmo. Se você sabe que não vai conseguir alcançar aquilo, então você tem que colocar uma. Acho que a tendência é colocar aquilo sempre perto do que você consegue alcançar. (Entrevistado 15, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Nota-se que a maioria dos entrevistados concorda que os indicadores podem ser alterados em razão do desempenho. Segundo o Entrevistado 13, existe uma pressão de agentes ou órgãos superiores sobre os demais, pois quando há pressão sobre o governador o escritório de prioridades estratégicas pressiona os órgãos para resolver aquela situação, de forma a minimizar a pressão. Se não for possível resolver com ações, altera-se o indicador. O Entrevistado 7 afirmou que um desempenho ruim em determinadas áreas do governo pode promover alterações de indicadores, reforçando que as alterações podem ocorrer em função não apenas do desempenho, mas também de pressão corporativa dos agentes públicos pela mudança dos indicadores e de pressão social, conforme apresentado abaixo:

Hoje, a secretaria (...) tem certo *status* porque são áreas estratégicas. A (...), (...) e (...) são áreas estratégicas. Então, já aconteceu, por exemplo, a gente ter conseguido uma nota ruim, mas que houve uma alteração de última hora para beneficiar, porque o impacto daquela nota ia ser tão ruim que tiveram que jogar essa nota pra cima, mudar o critério de avaliação dos resultados. Então, isso foi muito importante. Eu acho que influencia de forma brutal, porque o maior (...) do Estado é o nosso, o maior número de (...) e de (...) é o nosso. De (...) é o nosso. Então, atendemos diretamente dois milhões e meio de (...), então se não fizer um trabalho adequado, o impacto é muito grande não só para sociedade, mas com para (sic) gestão do governo. (Entrevistado 20, comunicação pessoal, Novembro 25, 2013).

Nesse caso, os dados refletem as afirmações de Frumkinn e Galaskiewicz (2004), ao argumentarem que alterações ocorrem pelo fato de que, mediante a presença de pressões externas ou sociais, os indivíduos alteram a estrutura para buscarem minimizar o efeito dessa pressão, conforme ressaltado pelo entrevistado.

Com base no exposto, é possível observar que os indicadores podem ser alterados ou ajustados em razão do nível de desempenho alcançado, uma vez que a maioria dos entrevistados concorda que há influência do desempenho sobre as alterações de metas ou de indicadores utilizados para avaliá-las, em linha com o resultado encontrado por meio da análise quantitativa, apresentado abaixo na Figura 29:

Hipótese H_b: Os níveis de desempenho alcançados na entidade estudada estão associados as alterações nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho, ao longo do tempo.	
Resultado da análise quantitativa	Resultado da análise qualitativa
Hipótese não rejeitada	Evidências empíricas alinhadas a hipótese

Figura 29: Resultado do Teste da Hipótese H_b – Desempenho.

Nota: Elaborado pela autora.

Com base nos resultados encontrados por meio das análises quantitativa e qualitativa, nota-se que, se a avaliação do indicador for ruim em função do desempenho obtido, podem ocorrer alterações das metas e dos indicadores, o que pode ser classificado pela Teoria de Agência como problema de risco moral.

Problemas com a especificação do indicador ou da meta, fatores externos que afetam o desempenho de uma entidade pública, problemas com os trâmites legais e problemas de risco moral são exemplos de fatores que podem afetar o desempenho das entidades. Dentre os fatores que afetam o desempenho destaca-se a questão do risco moral.

Problemas de risco moral ocorrem em situações nas quais determinado agente altera seu comportamento de acordo com os diferentes contextos, não podendo ser diretamente observado pelo principal, evitando que o custo de um insucesso recaia sobre seus próprios ombros (Ayee, 2005; Jensen & Meckling, 1976). Uma das possíveis explicações para esse comportamento pode ser atribuída à existência de assimetria de informação e conflitos de interesses existentes entre os diversos agentes envolvidos no Acordo de Resultados, conforme citado anteriormente pelos entrevistados (Ayee, 2005; Lüder, 1992; Jensen & Meckling, 1976).

Nesses casos especificamente, em função da assimetria de informação e dos conflitos de interesses existentes, por exemplo, o conflito gerado pela possibilidade de perda da bonificação, levaria os servidores a alterar os indicadores em função do desempenho ruim. Na prática, considerando os conflitos de interesses existentes entre o agente e o principal, em que a população representa o principal e os agentes são representados pelos gestores públicos, os agentes estariam recaindo em um comportamento oportunista, considerando que a população (principal) não poderia evitar que os gestores públicos (agentes) o façam (Ayee, 2005; Przeworski, 1996).

Ainda segundo o arcabouço teórico da Teoria da Contingência, como a relação entre fatores contingentes – por exemplo, os incentivos a serem recebidos – e os níveis de desempenho alcançados pode ser influenciada por elementos da estrutura interna como indicadores, estes podem ser alterados caso o desempenho percebido esteja abaixo do esperado (Chenhall & Chapman, 2006).

Na Figura 30 abaixo, esquematiza-se a influência do desempenho sobre as alterações dos indicadores, conforme previsto pela Teoria da Contingência e pela Teoria de Agência:

Figura 30: Influência do Desempenho Sobre a Alteração dos Indicadores.
Nota: Elaborado pela autora.

As evidências encontradas com base no exposto acima sugerem indícios de ocorrência do especificado pela hipótese H_{0b} , que prevê que o desempenho das secretarias analisadas pode estar associado às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho, presentes no Acordo de Resultados.

7.5 Avaliação do Acordo de Resultados

Ao longo das entrevistas, diversos entrevistados teceram alguns comentários e alguns estabeleceram críticas sobre o Acordo de Resultados. Esses trechos foram selecionados a fim de verificar a percepção por parte dos agentes públicos sobre a contratualização de resultados realizada por meio do Acordo.

Um dos entrevistados argumentou que, mesmo o modelo carecendo de amadurecimento, são vários os ganhos obtidos, conforme descrito a seguir:

Eu vejo claramente que, mesmo a gente ainda precisando de amadurecimento, o ganho que se teve de 2007 para alcance de resultados até hoje ele é significativo. Como [é] que a gente tem que caminhar muito ainda, se já foi feito uma vez? Agora, acabaram de fazer uma pesquisa do GROE, que é o grau de orientação estratégica de toda a secretaria, e você vê como que cresceu a sensibilização das pessoas quanto a alcançar resultados e ter um indicador como um norte. Então, profissionalizou muito mais. As pessoas têm um compromisso muito maior, porque quando se mede você consegue melhorar. O que não se mede fica solto demais. Então, eu vejo a gente tem que caminhar. Tem, mas o caminho [é] certo e sem volta. Por isso, antes as coisas não eram medidas. O que se falava se acreditava. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Para esse entrevistado os ganhos obtidos com a implantação do Acordo melhoraram a gestão do governo e promoveram maior profissionalização da entidade como um todo. Ainda, mesmo o entrevistado considerando o fato de que o modelo precisa ser melhorado, ele reconhece que o Acordo é necessário e proporciona ganhos significativos. Ressalta-se a relevância atribuída à mensuração de desempenho como um instrumento de gestão, seja como orientação ou mobilização de pessoal.

Outros entrevistados argumentaram quanto aos pontos falhos do Acordo de Resultados e aos problemas que ele gera na gestão organizacional. Para alguns, a utilização do Acordo gera uma pressão grande sobre os servidores e, ainda, há problemas de secretarias com melhores desempenhos sofrerem pressões para aumentar suas metas, dadas as entregas realizadas pelas equipes:

Olha, eu não sei, porque eu não participei da construção deles, mas eu acredito que eles foram construídos para avaliar mesmo o desempenho dos servidores e pra (sic) ver se eles podem melhorar as atividades que são desenvolvidas por eles. Só que o Acordo de Resultados nem sempre visam (sic) realmente à evolução dessa. Ele não tá ligado muito diretamente. A gente não consegue perceber, na evolução das atividades porque, muitas vezes, eles tendem para um lado, para pressionar uma área para trabalhar mais e acaba que a gente não tem muito retorno disso.

Então, nas áreas mais específicas elas ficam a desejar Dentro desse Acordo tem também as avaliações de desempenho que deixa a desejar e pode influenciar também nesses Acordos. Porque a avaliação do jeito que está sendo aplicada no Estado e na secretaria ela deixou a desejar, porque se você identifica a dificuldade dos servidores, essa dificuldade não é trabalhada no ano seguinte. Então, vai continuar com [o] mesmo problema, porque o objetivo é identificar e intervir com alguma [coisa] que pode influenciar o Acordo. Porque aí, se ele não consegue desenvolver tal atividade, ele vai continuar com ela, porque não existe no Estado algum preventivo que seja usado para o próximo período. (Entrevistado 5, comunicação pessoal, Novembro 12, 2013).

Sim, Lei de Parkinson, quanto mais você faz, maior sua meta, ao limite da sua competência. Por exemplo, minha superintendência é uma que entrega bastante, que tem bom desempenho e trabalha muito, mas tem as piores notas, cada vez mais as metas são mais ousadas. Então funciona ao contrário, quanto mais eu entregar, pior é pra (sic) mim. E acho que é uma lógica mais ou menos do Estado. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Segundo o Entrevistado 16, as equipes com maiores entregas são, em parte, sempre penalizadas com o aumento das metas, sugerindo que as áreas com melhores desempenhos comecem a gerir os resultados e entregas para conter futuros aumentos. Ainda segundo o Entrevistado 5, falta um esforço corretivo relacionados aos problemas que surgem, além da prevenção dele visando períodos futuros.

Um dos fatores que podem estar ligados ao aumento das metas para áreas com melhores desempenhos decorre, segundo um dos entrevistados, de uma relação de pouca confiança entre acordante e acordado na pactuação, fazendo com que, inevitavelmente, as metas pactuadas sejam sempre maiores do que as metas do ano anterior, conforme exposto:

Nós recebemos uma orientação geral de aumentar a meta do ano anterior, considerando o resultado do ano anterior também. Então, a questão política de você não poder ter uma meta menor que [a d]o ano anterior tem até um pouco de imaturidade nesse sentido, porque, às vezes, você já está no gargalo de uma entrega e seria muito razoável diminuir suas metas. Mas aquilo é mal recebido, até porque quem compila isso faz uma avaliação diária central, não tem tanto acesso ao objeto. A presunção é que a ponta quer dar o tombo, tem relação de pouca confiança na minha opinião da central, e a ponta que faz o Acordo. Então, ela fica sempre suspeitando que a ponta vai tentar fazer uma meta subdimensionada pra (sic) bater mais fácil. (Entrevistado 7, comunicação pessoal, Novembro 26, 2013).

Conforme destacado pelo Entrevistado 7, a falta de confiança entre as partes sugere indícios da existência de conflitos de interesses no Acordo de Resultados. Parte desses conflitos pode ser geradas pela existência de diferentes níveis informacionais entre os agentes, o que possibilitaria o surgimento do risco moral em alguns casos. Além disso, a falta de confiança decorre da incapacidade do monitoramento em se ter uma visão adequada da realidade do trabalho do agente avaliado.

Nesse caso, diferentes níveis informacionais entre as partes envolvidas no Acordo podem levar a aumentos das metas pelo órgão regulador, como forma de dirimir possíveis comportamentos oportunistas, porém levando, em alguns casos, ao estabelecimento de algumas metas inexecutáveis:

Estou fazendo uma crítica no Acordo de Resultados: não se consegue encontrar essa sintonia fina muitas vezes. E qual seria a solução? Não sei te falar, mas que existe uma assimetria informacional muito grande, porque os lados que estão pactuando as metas um conhece de tudo e o outro é [o] meio [em] que as escolhas [governamentais são concretizadas]. E, por outro lado, também, o que acontece, ano a ano, eu passo a ter uma série histórica. Aí, a Secretaria de Planejamento, com essa série histórica, começa a tentar endurecer essas metas. E tem algumas metas que não é simplesmente um aumento gradativo e certo, tipo: “Eu bati 90 e ano que vem eu bati 92”. Aí esse ano, 94, não é tão simples, tão trivial. Então, por outro lado, a Seplog, muitas vezes, de chegar com sugestões que é algo inexecutável. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Porque isso é meio que um instrumento de pressão, fruto principalmente da assimetria de informação da

incapacidade, seja técnica ou seja gerencial, de avaliar se essas desculpas fazem sentido ou não. Como existe uma assimetria de informação muito grande, é difícil de avaliar, porque um modelo num mundo perfeito seria: “você me diz qual é a meta, você me diz se eu alcancei ou não”. E aí, julgar, porque o problema pode ser a meta. Ela pode ter sido audaciosa demais, pode ter tido uma externalidade muito grande que interfira nessa meta. Mas de uma maneira geral, tirando o corte de recurso orçamentário, o resto a gente não aceita como justificativa. Na minha percepção, pela incapacidade que a gente tem de avaliar quando aquilo é real, por exemplo, falar do Governo Federal, aquela usina de Belo Monte está atrasada por causa de licenciamento ambiental. Aí, a justificativa seria: “Isso não depende de mim”. É verdade, mas se você está fazendo uma usina hidrelétrica no meio da floresta amazônica, é natural que você tenha processos de licenciamento ambiental demorado. Então, esta discussão no setor público é muito difícil de saber, avaliar se é verdadeiro ou não. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Um dos entrevistados argumentou que, além dos excessos de pressão por parte do governo para o alcance das metas estabelecidas e do excesso de assimetria informacional existente no Acordo de Resultados, há uma falta de comparabilidade de desempenho, que pode gerar aumentos demasiados nas metas, em comparação a outros períodos.

Nosso caso talvez seja pequeno, na medida em que o desempenho continua sendo comparado ao longo do tempo. Eu acho que a grande chave para resposta da sua pergunta é comparabilidade de desempenho. Não me parece uma preocupação extrema do governo a esse respeito, vamos dizer assim, permitida a comparabilidade ao longo do tempo. Não me parece ser preocupação nenhuma. Só por outro lado, no caso da área (...), você já tem indicadores mais consolidados. Então, por esse motivo as avaliações que foram feitas não geraram prejuízo significativo do ponto de vista da comparabilidade. (Entrevistado 12, comunicação pessoal, Novembro 22, 2013).

Outra consequência que poderia ser gerada em razão da falta de comparabilidade do desempenho é que agentes ou secretarias com piores desempenhos poderiam ser considerados como aqueles com desempenhos iguais ou acima do esperado, promovendo uma visão distorcida sobre o nível real de desempenho obtido.

Outro fator que pode dificultar o estabelecimento dos objetos que serão pactuados entre as áreas participantes do Acordo é o descompasso em relação ao horizonte temporal envolvendo o Acordo de Resultados. Para um dos entrevistados, as diretrizes com as definições do que será pactuado são repassadas atrasadas aos órgãos e secretarias, levando esses a estabelecerem metas e indicadores desconsiderando essas diretrizes, emergindo a necessidade de adequação posteriormente, conforme mencionado pelo Entrevistado 8:

É esse processo que te falei. A gente passa no final e são realizadas reuniões trimestrais e é sinalizado aquele indicador. Hoje, a gente tem um sistema: Sistema de Acompanhamento de Desempenho. Ele é um mapa e é todo sinalizado e quando é do Acordo de Resultados já está tarjado (sic) lá [o] Acordo de Resultados. Então, você vai sinalizando aquilo ao longo do ano, e no final do ano já sabemos o que é bobagem de continuar no Acordo, ou isso aqui talvez tenha que entrar novamente ou porque fez falta ou teve dificuldade. Então, acontece assim, vai sendo observado ao longo do ano e no final. Essa fase agora, normalmente, a gente insiste muito, dia 30 de dezembro, nosso Acordo está assinado. Esse ano foi o primeiro que eu me lembro que o trabalho foi absolutamente perdido. A gente assinou o Acordo em 30 de dezembro, mas quando começou

fevereiro a Seplag começou com novas orientações. Existe um descompasso enorme entre o Estado e a secretaria (...), o Acordo do Estado é todo retroativo. A Seplag começa a assinar Acordo em março, abril e a secretaria (...) sempre assinou 30 de dezembro. Então, acontecia de depois vir novas orientações, e a gente fazia um aditivo no nosso Acordo daquilo que a gente não conseguia expurgar, ou ter que alterar de qualquer forma por ser uma diretriz maior. Mas sempre há um aditivo. Por isso que disse que o processo é muito difícil de negociação. Não da casa, e sim os externos. Da casa é difícil, mas nem tanto. Esse ano, como teve muita alteração, nosso trabalho foi jogado no lixo. E pra (sic) você ter uma ideia, o Acordo de primeira etapa foi efetivamente assinado há poucos dias.

Então, a apuração está acontecendo mas por aquelas bobagens. O Acordo fica pendente. A gente nunca assinou uma coisa retroativa, mas esse ano foi e o próximo ano eu não sei qual vai ser a diretriz: se vamos esperar a diretriz da Seplag ou se vamos fazer e depois fazer um aditivo. Mas o grande buraco é a Seplag, porque, definitivamente, a gente está entrando em dezembro, mas ninguém sabe o que vai ser o Acordo de Resultados no ano que vem. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Observa-se pelo depoimento do Entrevistado 8 que em alguns casos a centralização exercida pela Seplag pode prejudicar o cumprimento do Acordo.

Outro aspecto citado pelos entrevistados que reflete uma disfuncionalidade gerada pelo modelo é a criação de uma visão excessivamente focada no curto prazo, conforme destacado por um dos entrevistados:

Parte do resultado do Acordo compõe a avaliação de desempenho dos servidores. Esses indicadores, sendo mais rigorosos, influenciaram, muitas vezes, no resultado, no meu ponto de vista. Eu acho que durante o correr do ano isso não é observado pelas áreas. Não é observado ao longo prazo a pessoa fazer algo pra (sic) atingir a meta. No meu ponto de vista, ela enxerga o cumprimento da meta, e não que possa refletir na avaliação de desempenho dele no futuro. Eu acho que isso é pensado mais a curto e médio prazo, e não em longo prazo, que influenciaria até na avaliação de desempenho dele. (Entrevistado 17, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Nesse caso, percebe-se pelo depoimento acima uma visão gerencialista, a qual se preocupa apenas com o resultado, desconsiderando o modo pelo qual ele foi alcançado.

Além da criação de uma visão focada demasiadamente no curto prazo, outro aspecto citado pelos entrevistados como ponto frágil do modelo é a falta de visão estratégica inserida no Acordo de Resultados. Para alguns entrevistados, o Acordo de Resultados é um instrumento de controle, e não para contribuir na promoção de visão estratégica. Essa visão reflete a preocupação do governo com os resultados, sendo utilizados, um conjunto de metas e indicadores que impõem determinado percurso a ser seguido pelas instituições, reforçando sua função de controle, conforme exposto:

O Acordo, na verdade, se tornou um instrumento mais de um controle gerencial do que algo muito estratégico. Se for analisar a fundo, não é estratégico. Há coisas como: verificar se pagou no prazo, mas como não existia um outro instrumento para amarrar todas as secretarias, porque isso é importante para a gestão, que sejam feitas essas coisas... Então, por exemplo, para a secretaria (...) é importante para as outras secretarias, a gente é um órgão central para o (...), que é atividades de (...) do Estado. Aqui, a gente tem a

superintendência central de (...). Então, [é] daqui que emanam as (...). As (...) tem que está numa conformidade x, segundo determinados critérios. Então, é importante para a secretaria (...) que os dados (...) de todos os órgãos estejam. Aí com isso se criou um indicador desse. Então, é mais um instrumento de amarrar todos para um objetivo comum. (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

A nossa grande briga na Seplag é que o Acordo de Resultados virou mais um acordo de gestão. Ficou muitos indicadores para poder facilitar a gestão, e não indicadores de resultados. Então, passamos por um processo horrível. Um Acordo extenso, um Acordo horroroso para apurar aquilo tudo. Entrava controle de patrimônio, pagamento de coisas que é importante, mas não fazia parte de uma coisa estratégica. Era operacional. Então, a gente viveu um processo de desgaste dentro da secretaria (...), porque a casa toda [estava] se rebelando. Quanto que a gente já tinha experiência do Acordo de Resultados e até fazia parte do que o governo colocava, então toda fase de negociação é muito desgastante porque a secretaria (...) briga e discute muito, envolve secretário, subsecretário, reunião com a Seplag até a gente fazer o Acordo. Nunca é o que a gente quer e o que a Seplag quer. Então, é um misto. Por exemplo, num caso específico da Agei, nosso plano foi até tirado porque, como a gente tinha muita experiência na gestão e vinha um Acordo, com muito detalhe, por fim, a Seplag, ano passado, aceitou, porque o Acordo de indicadores e metas da Agei são inseridas dentro do Acordo da secretaria (...) e não segue o plano de todas as Agei's. (Entrevistado 8, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Então, isso é uma coisa que impede de você sua gestão. Eu acho que nós somos uma gestão focada em resultados, mais da boca pra fora do que efetivamente nós somos, porque senão o Acordo de Resultados não seria um Acordo tão entupido de metas e de processos Isso é uma crítica séria que a gente não pode fazer. Eu posso falar, mas como servidor não posso. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Pelos trechos expostos acima, observa-se que alguns servidores percebem o modelo como instrumento de controle, e não de planejamento ou focado no estabelecimento de estratégias para o alcance de resultados. Nota-se pelas falas dos entrevistados que o Acordo de Resultados contém muitas metas operacionais, além de uma abordagem centralizadora por parte da Seplag. Segundo um dos entrevistados, uma das possíveis causas que geraram essas características é que o Acordo de Resultados acabou sendo capturado pela burocracia, segundo destacado abaixo:

No meu caso, [é a] superintendência que, basicamente, cobra isso dos outros. Então, como superintendência central, eu acabo, às vezes, me sentindo um pouco frustrado, porque, na maioria das vezes eu vou considerando que isso é enfraquecer o modelo. Ou seja, os resultados do Estado, de maneira geral, vão aumentando. Quando você pega as notas das secretarias, estão todas na faixa de 90, 80, e melhorando no tempo de uma maneira geral, mas o que a gente percebe como cidadão é que o serviço público não melhora nesta mesma proporção. Então, isso me faz desconfiar do modelo, e a sensação que eu tenho é que, aos poucos, ele vai sendo capturado pela burocracia, que vai transformando isso em mais um ritual que dá a intenção de que existe uma técnica, que existe uma legitimidade, mas que no fundo é um processo complexo, cada vez mais complexo, que envolve a participação de avaliação, instrumento, monitoramento, mas talvez diga pouco do efeito real. Quem sabe dizer muito pouco hoje se este modelo está melhorando ou afundando? Intuitivamente, eu tenho a impressão de que o monitoramento gera ganho de eficiência, mas basta o olho do dono, não necessariamente com um sistema complexo de monitoramento de indicador, de acompanhamento de indicador. Eu acho que isso tudo é uma sofisticação de instrumento. Ou seja, no caso, burocratas como eu. Vou à medida que eles vão conhecendo, estudando o instrumento mais sofisticado. Eu não acho que isso seja consciente. É claro que eu não faço isso por querer, porque aí . . . mas quando eu olho para o passado, eu vejo assim: se o mais simples funcionava, por que a gente continuou tornando isso mais complexo? Será que isto significa melhoria de fato? Eu não sei responder. Intuitivamente, eu tenho dúvidas. (Entrevistado 16, comunicação pessoal, Novembro 04, 2013).

Para esse entrevistado, o Acordo foi se tornando uma ferramenta tão complexa que em alguns casos sua eficiência ou eficácia pode ser questionada. Ainda, outro aspecto evidente no

argumento do entrevistado é que os agentes passaram a conhecer mais o modelo e, mesmo que intuitivamente, podem encontrar brechas para manipulá-lo. Outro aspecto que vale ser mencionado é o fato de o Acordo de Resultados ter-se tornado um ritual, e não mais um instrumento estratégico ou de gestão, corroborando as falas anteriores.

Outro entrevistado argumentou ainda que o Acordo de Resultados perdeu com o decorrer do tempo a essência, virando um conjunto de partes desconexas e com excesso de padronização, desconsiderando as especificidades e a realidade de cada uma das áreas envolvidas na pactuação, conforme exposto no trecho abaixo:

Tem um outro problema. Vamos falar de Acordo de Resultados, esse conjunto pequeno. Ele está crescendo. Aí, o Acordo de Resultados, pra (sic) mim, vai perdendo cada vez mais a essência dele, porque vai virando uma colcha de retalhos. Aí você passa a não ter pactuado o que é essência das secretarias, você passa a acordar um monte de anexos para fazer acontecer. Vou te dar um exemplo, número de brigadistas na área administrativa. Eu preciso ter 10%. Passa a ter no Acordo de Resultados da secretaria (...). x% do corpo funcional. Então, você passa para o foco de buscar resultados para coisas muito pequenas, que não são . . . o foco da secretaria (...)? (...) e (...). Então, o Acordo, ele perdeu ao longo dos últimos anos muita essência dele, de cobrar resultados mesmo. (Entrevistado 21, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Com base no argumento do Entrevistado 21, houve perda da visão estratégica do Acordo de Resultados, passando a prevalecer uma visão estritamente operacional, conforme já comentado em trechos anteriores.

Para um dos entrevistados, parte da perda de essência do Acordo de Resultados no decorrer do tempo, conforme mencionado por alguns entrevistados, se deve, em parte, ao fato de que ele passou a ser visto pelos servidores como um instrumento de complementação salarial, devido à bonificação oferecida pelo alcance das metas pactuadas:

Primeiro, a revisão que é importante salientar. Para qualquer processo de planejamento, você tem que ter essa revisão. Segundo, essas metas estavam prejudicando o recebimento de prêmio por parte das equipes, [o] Acordo de Resultado. Hoje, não só nas secretarias, mas como no Estado como um todo, é mais focado em complementação salarial do que pra (sic) finalidade para o qual ele foi estabelecido A Agei que foi criado (sic) aí em 2010, eu acho. Como hoje, por exemplo, faço parte de uma unidade que se chama (...) e, muitas vezes, você não consegue medir meu trabalho. Acredito que essa negociação é bem parecida. Você conversa, encaminha e discute. É uma construção conjunta. Não é uma imposição, mesmo porque é muito complicado impor. Ou seja, você coloca aquela meta, e as pessoas querem discutir. É muito difícil mudar aquilo que é fornecido por eles. A pressão é muito grande por parte do Estado, porque Acordo de Resultados virou sinônimo de complementação salarial no Estado. [O] Acordo de Resultado, quando a Seplag mudou o modelo e começou a detalhar demais essas metas por unidade, virou um varejão de metas. Você começa a replicar aquilo que está no orçamento e você com medo de perder prêmio de produtividade, você não quer uma meta em que você perca, você quer uma meta que você ganha. Então, isso, de certa forma, é ruim para o modelo como um todo, além do que a secretaria (...) durante muito tempo manteve um modelo distinto do modelo do Estado, que distorcia totalmente a lógica de resultados e isso é uma coisa que é ruim. A gente tinha prêmios trimestrais enquanto as outras, anuais. A secretaria (...) conseguia negociar a meta de (...) que era nossa grande meta. Era uma meta que, por mais planejamento que fosse maior, quem batia é quem dava metas menos ruins. Não dava isso de forma alguma, porque se aquela meta fosse além a gente pegamos a

menor. Quer dizer, pra (sic) você que não tem ainda uma maturidade, um raciocínio de que isso é esforço, isso não é uma simples réplica do orçamento. Então, do ponto de vista das metas maiores, eu tenho esse problema e das menores. É claro que isso desce. Se eu estou pontuando por superintendência, aquela superintendência ali, eu tenho no *ranking* as notas de cada um. É claro que uma não quer ser pior do que a outra, e aí aquelas metas, elas não são tão arrojadadas enquanto deveriam ser. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Outro aspecto mencionado pelos entrevistados, como uma disfuncionalidade do modelo, ou um aspecto frágil do Acordo de Resultados, ocorre, em parte, por pressão tanto por parte de órgão de controle interno como por órgão de controle externo, conforme trecho apresentado abaixo:

Um exemplo é: acabei de orientar uma monografia em que a aluna está fazendo uma comparação entre os instrumentos de planejamento. É claro que estes instrumentos são referências para o Acordo de Resultados. Os instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA têm que ter uma certa lógica e congruência entre as metas, e aí Minas Gerias começou a melhorar colocando o anexo de metas na LDO, que detalha as metas antes de fazer o orçamentário. O que acontece[u] quando o Tribunal de Contas veio falar que não havia coerência entre LDO e PPA. O que Minas fez? Tirou o anexo. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Segundo o entrevistado acima, são promovidas mudanças ou ajustes no Acordo de Resultados que podem piorar o modelo, porém ocorre por pressão de um órgão de controle no caso, o controle externo.

Outro entrevistado argumentou que existe uma pressão dos níveis hierárquicos superiores que acaba forçando a pactuação de metas envolvendo elementos sobre os quais as secretarias não conseguem controlar, em função da imagem que a ausência daquela determinada meta pode gerar para a sociedade:

Reclamam muito. Às vezes, reclamam muito, mas eles raramente apresentam uma. Eles falam assim: “Olha esses indicadores são péssimos porque isso não mostra...”. Então tá, quais são os indicadores mais relevantes? Ou não mostra ou mostra algum indicador que não guarda nenhuma conexão. Por exemplo, se eu deixar pra (sic) área de (...), ela nunca vai trazer os indicadores (...) e (...) para o Acordo. Por exemplo, porque tamanha é abrangência de coisas que afeta esses indicadores que é difícil ela falar precisamente quais compromissos ela assume para fazer com que a (...) se reduza. Ela vai até certo ponto. Mas por exemplo, ela não atua sobre (...), ela não atua sobre (...) ou sobre diversos mecanismos que estão ligados ao indicador. Só que, como [é] que eu publicamente justifico que não está no Acordo da secretaria... da secretaria (...) indicadores como (...) e (...). O indicador (...) por exemplo, a (...) está muito associada a isso. Como que ela vai atuar sobre a (...) das pessoas no Estado? (Entrevistado 1, comunicação pessoal, Novembro 21, 2013).

Um dos entrevistados afirmou que realmente o Acordo de Resultados trouxe ganhos ao Estado e melhorou, de forma geral, o processo de gestão, porém o modelo carece de avaliação crítica:

Pois o que me incomoda muito no modelo de gestão do estado de Minas Gerias é: primeiro, nós realmente avançamos mais do que outras secretarias de estado do que outros estados propriamente ditos. Então, do ponto de vista do modelo de gestão, avançamos, buscando novas técnicas. Mas acho que não existem críticas

a esse modelo que tornem melhor que ele é. Porque a gente vende muito para aquilo que não temos. Eu falo que todo mundo diz que não temos dinheiro e temos que fazer isso. Nós temos vários estados com situação financeira ruim, mas ninguém vê de quem está bem. Minas Gerais não pode errar, porque fala que está tudo certo, tudo bem. Está errado, tem alguma coisa que está errada porque nem tudo é certo. (Entrevistado 4, comunicação pessoal, Novembro 14, 2013).

Considerando as percepções dos entrevistados, observa-se que, apesar de um deles afirmar que são vários os ganhos advindos da implantação do Acordo de Resultados, vários outros afirmaram que o modelo contém problemas e que carecem ser analisados, conforme apresentado na Figura 31 abaixo:

Avaliação do Acordo de Resultados pelos Agentes	
Positivas	Negativas
Melhoria da gestão governamental	Excesso de pressão sobre os agentes para elevação das metas
	Relação de pouca confiança entre acordante e acordado na pactuação
Maior nível de profissionalização das atividades executadas	Acordo visto como instrumento operacional
	Excesso de assimetria informacional
Maior grau de orientação estratégica	Falta de comparabilidade do desempenho
	Descompasso em relação ao horizonte temporal
Maior comprometimento e mobilização de pessoal	Visão focada no curto prazo

Figura 31: Avaliação do Acordo de Resultados pelos Agentes.

Nota: Elaborado pela autora.

Dentre os problemas envolvidos no Acordo de Resultados apontados pelos entrevistados, alguns são previstos pelas teorias aqui discutidas, como possíveis fatores capazes de influenciar as alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho ao longo do tempo.

Muitos dos entrevistados citaram o excesso de pressão sobre os servidores para o cumprimento das metas estabelecidas no Acordo de Resultados, ou o excesso de pressão para que após o alcance das metas estipuladas sejam pactuadas metas mais elevadas nos próximos períodos. Nesse caso, as pressões exercidas para a elevação das metas a serem pactuadas poderiam gerar efeito no alcance delas e, conseqüentemente, no desempenho, o que é previsto pela Teoria da Contingência como um dos fatores que poderia levar às alterações dos indicadores pelos agentes públicos (Upping & Oliver, 2011). Ademais, a pressão exercida para a elevação das metas teria um efeito moderador sobre a relação entre parte da estrutura gerencial (indicadores utilizados na avaliação de desempenho) e o desempenho organizacional (Chenhall & Chapman, 2006; Donaldson, 2001).

Outra consequência seria o fato de que a pressão para o aumento das metas em função do desempenho já alcançado, destacada pelos entrevistados, poderia exercer influência sobre o contexto no qual é utilizado o Acordo de Resultados, bem como ser influenciada pelo ambiente. Nesse caso, como resposta à pressão para os aumentos das metas os agentes poderiam envidar menos esforços para seu alcance, de maneira a evitar que tais metas sejam majoradas para os próximos períodos. De outro lado, a pressão exercida poderia reduzir a possibilidade de os agentes proporem metas subestimadas ou superestimadas, ou seja, reduziria a possibilidade de os agentes inserirem folga nas metas pactuadas, tornando o modelo mais próximo da real capacidade institucional.

Devido à presença de assimetria de informação na relação entre a entidade reguladora do Acordo de Resultados e os gestores públicos, a pressão exercida para a elevação das metas nos próximos períodos seria um dos instrumentos utilizados para evitar comportamento oportunista dos agentes (Ayee, 2005; Przeworski, 1996; Schwartz, 1994), caracterizado pela inserção de folga nas metas estipuladas.

Conforme destacado pelos entrevistados, as pressões para o aumento das metas a serem pactuadas podem ser geradas pela relação de pouca confiança entre o órgão regulador do Acordo e os servidores envolvidos. A ausência de confiança entre as partes pode originar-se do excesso de assimetria informacional entre os agentes envolvidos no Acordo. Para a Teoria de Agência, a existência de assimetria informacional gera conflitos de interesses entre agentes envolvidos e em determinados casos possibilita o surgimento de comportamento oportunista por parte dos agentes ou, até mesmo, ações que promovam o risco moral (Ayee, 2005; Jensen & Meckling, 1976).

Considerando o contexto da Teoria de Agência, esses problemas e deficiências atribuídas ao modelo podem afetar ou acirrar os conflitos de agência no âmbito governamental. Os incentivos oferecidos no Acordo de Resultados poderiam atuar como mecanismo para reduzir os níveis de conflitos, facilitando o alcance dos resultados pactuados, o que melhoraria o funcionamento do modelo (Braga et al., 2007). Contudo, alguns dos entrevistados afirmaram que os incentivos oferecidos pelo alcance das metas pactuadas, com o decorrer do tempo, passaram a ser vistos pelos servidores como complementação salarial, sem promover o aumento de esforços ou encorajá-los a propor metas menos desafiadoras, o que reduziria a eficiência e eficácia do modelo.

A percepção pelos servidores dos incentivos como complementação salarial pode ser resultante do fato de o Acordo de Resultados ter-se tornado um instrumento capturado pela burocracia institucional, o que pode envolver a manipulação de metas de maneira que elas sejam sempre fáceis de serem alcançadas.

Outra característica que pode ter contribuído para essa visão é o fato de que o excesso de indicadores estabelecidos pela Seplag contribuiu para uma mudança de enfoque do Acordo de Resultados, do estratégico para o operacional, conforme salientado por alguns dos entrevistados. Essa visão poderia desvirtuar a função do Acordo, transformando-o de instrumento para a promoção de visão estratégica em instrumento operacional e de controle focado no curto prazo.

A falta de visão estratégica e a geração de visão focada excessivamente no curto prazo poderiam gerar miopia gerencial, representada pelo foco nos benefícios de curto prazo (Aguiar & Frezatti, 2014). Este tipo de comportamento disfuncional poderia levar os gestores públicos a optarem por alocar esforços como tempo e recursos financeiros em atividades cujos incentivos a ela atreladas, como remuneração recebida pelo alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados, fossem auferidos em um horizonte de tempo mais curto possível, sem se importar com possíveis efeitos ou custos a serem gerados por essas ações em períodos futuros (Aguiar, 2011; Lambert, 2001).

É possível que a visão focada no curto prazo promovida pelo Acordo de Resultados, conforme especificado por alguns dos entrevistados, atrelada às modificações das diretrizes e aos atrasos dos processos gerados pela Seplag, crie descompasso do horizonte temporal entre o estabelecimento das metas, as ações para o alcance delas e a avaliação e proposição de novas metas. Esse descompasso temporal poderia impactar as comparações de desempenho ao longo do tempo, fazendo com que as avaliações dos desempenhos alcançados se mostrem equivocadas.

Críticas envolvendo o excesso de pressão exercida por parte da sociedade e por um órgão de controle, conforme especificados pelos entrevistados, são destacadas pela Teoria da Contingência como variáveis que podem influenciar alterações dos indicadores utilizados na

avaliação de desempenho no decorrer do tempo (Naranjo-Gil, 2009; Otley, 1980; Upping & Oliver, 2011).

8 CONCLUSÕES

Ao avaliar o modelo gerencial utilizado no governo de Minas Gerais, bem como sua condução e resultados alcançados, é possível constatar que apesar de os indicadores de desempenho – fundamentais para a gestão de qualquer organização – serem previamente definidos de forma alinhada aos interesse do Estado, sofrem durante a gestão ajustes para atender aos objetivos dissociados daqueles do Estado.

De acordo com a revisão teórica acerca da Teorias da Agência e da Teoria da Contingencia e tomando como base os elementos empíricos aportados ao longo do desenvolvimento deste trabalho, foi possível identificar evidências de que diversas pressões e interesses divergentes aos interesses do Estado podem motivar tais ajustes, que podem comprometer os objetivos iniciais pautados no Acordo de Resultados.

Considerando que as ferramentas gerenciais apresentam-se insuficientes para blindar a estrutura gerencial do modelo de gestão diante de algumas pressões identificadas pelas bases das Teoria da Agência e da Teoria da Contingencia, desvirtuando o modelo inicialmente proposto e promovendo alterações nos indicadores, torna-se pertinente defender a tese de que o governo do estado de Minas Gerais, ao desenvolver o programa de governo, empreendeu um modelo de gestão para modernizar as secretarias. Com isso, os indicadores foram criados e valorizados. Entretanto, pela maneira como foram aplicados, sem integração, pensando em cada secretaria individualmente e contando com um órgão que acompanha a gestão de maneira frágil, o conjunto de indicadores se mostra volátil e não proporciona o benefício esperado como instrumento de controle nem como promotor de melhorias, no processo de gestão.

Como resultado, um dos efeitos gerados se refere ao comprometimento da *accountability*, ou prestação de contas, que deveria ser gerada ao longo da gestão do Estado, bem como de cada uma de suas secretarias. Com os resultados da avaliação do alcance dos objetivos e das metas definidos de maneira segura, maior transparência e relações de controle mais consistentes dentro da estrutura gerencial do Estado poderiam ser alcançadas. Assim, se o acompanhamento do Acordo ocorresse de maneira mais efetiva e transparente, a possibilidade

de alterações das metas e dos indicadores seria reduzida, o que poderia aumentar o desempenho geral do modelo. Dessa forma, se a *accountability* é comprometida pela fragilidade da estrutura gerencial por meio das alterações dos indicadores, ela também pode atuar como parte de um conjunto de possíveis soluções para mitigar os problemas detectados ao longo das análises realizadas, agindo como um mecanismo de proteção contra alterações indevidas nos indicadores de desempenho.

Considerando as implicações de ordem gerenciais ou técnicas, apesar de os entrevistados concordarem que o Acordo de Resultados é um modelo de gestão que melhorou, de uma forma geral, a execução das ações, o que levou à melhoria do desempenho da gestão, nota-se que sua operacionalização e gestão contêm algumas deficiências que precisam ser consideradas. Dentre elas, é necessário citar a ausência de auditoria de gestão realizada por órgãos de controle interno e externo, uma vez que este tipo de auditoria poderia levar à maior eficiência na utilização dos recursos e ao aumento do nível de eficiência e eficácia dos serviços finais ofertados à população.

Dado que os órgãos de controle externo monitoram apenas o cumprimento da legislação, desconsiderando as cláusulas pactuadas no Acordo, outro ponto a ser considerado é o papel exercido pelos órgãos de controle do Estado. Os resultados encontrados apontam que esses órgãos de controle realizam, basicamente, auditoria de conformidade. Nesse caso específico, a avaliação do desempenho e a efetividade das ações realizadas pelo Estado, função a ser realizada pelos órgãos de controle externo, poderiam levar à melhoria dos serviços públicos.

Considerando como principal objetivo de uma auditoria de gestão a avaliação da habilidade de planejamento e tomada de decisão dos gestores (Fetterman, 1986), essa poderia ser realizada por meio da definição de medidas para avaliação de desempenho dos governantes utilizando uma abordagem considerando as particularidades e contexto específico ao qual está inserida determinada gestão, ou uma abordagem baseada em um conjunto de boas práticas já estabelecidas (Gendron, Cooper & Townley, 2007). Contudo, como neste estudo não foi possível identificar medidas que pudessem ser consideradas como consagradas para mensuração do desempenho no setor público, é possível que tal fato atue como dificultador para que esses órgãos realizem a auditoria de gestão, levando-os a realizar apenas a auditoria de conformidade.

Outro aspecto a ser considerado se refere ao fato de não se permitir aos agentes envolvidos no Acordo a possibilidade de reduzir os níveis das metas pactuadas, em comparação com períodos anteriores. Dado que não é possível reduzir os níveis pactuados, os gestores públicos podem imputar folga nas metas propostas se entenderem que o alcance dos níveis pactuados parece fácil, podendo, com isso, gerar elevações dos níveis para próximos períodos. Nesse caso, se for possível reduzir as metas e indicadores pactuados, é possível que os níveis a serem pactuados se tornem mais próximos da realidade, minimizando os problemas relacionados à existência de folga orçamentária. Este ponto evidencia, novamente, a necessidade de melhor acompanhamento do Acordo pelos órgãos de controle.

Concluindo, pode se observar a ocorrência de problemas em três dimensões do modelo: a primeira se refere a falta de integração entre o horizonte temporal dos objetivos estratégicos, metas e indicadores; a segunda, a forma como são construídos os elementos que o compõe, desconsiderando o alinhamento entre estes e as particularidades de cada uma das áreas; e a terceira, a forma como é realizado o acompanhamento da execução das atividades previstas e da avaliação final. Esses problemas, abrem espaço para que os indicadores sejam alterados e descontinuados ao longo do tempo, ora por comportamento oportunista do gestor, ora para correção de falhas e amenizar as possíveis consequências dessas difuncionalidades.

Considerando as implicações de ordem acadêmicas, este estudo contribuiu com a literatura ao proporcionar o avanço do conhecimento sobre modelos de gestão que podem ser utilizados em organizações públicas, porém demonstra que ainda existem vários aspectos que precisam ser analisados em futuras pesquisas na literatura gerencial. A pesquisa destacou, ainda, que o campo da contabilidade gerencial em organizações públicas é uma área pouco explorada e carente de textos e discussões sobre o olhar contábil-gerencial sobre as dificuldades vivenciadas por tais organizações para colocar em funcionamento instrumentos amplamente utilizados por organizações do setor privado. Ademais, o tamanho e a complexidade dessas organizações (públicas) levam a questionamento sobre os métodos utilizados pela pesquisa contábil gerencial no entendimento dos fenômenos que as permeiam.

Porém, as análises precisam ser consideradas dentro de seu contexto pois, o este estudo possui uma série de limitações que necessitam ser consideradas. Dentre elas, destacam-se: a escolha dos construtos teóricos e das questões metodológicas realizadas. A escolha dos construtos teóricos pode não ter considerado algumas outras variáveis que seriam importantes para o

entendimento dos fatores relacionadas às alterações dos indicadores utilizados na avaliação de desempenho. Considerando as escolhas metodológicas, é possível que o modelo utilizado, ou ferramenta estatística, não tenham sido suficientemente sensível para tratar a questão de pesquisa proposta. Ainda, outra questão se refere ao fato de que apenas algumas das secretarias componentes da análise quantitativa foram utilizadas na composição da amostra utilizada para a análise qualitativa.

Como sugestões para futuras pesquisas, poderiam ser considerados trabalhos que discutissem os papéis dos órgãos de controle, interno e externo, sobre o processo de gestão de entidades públicas. Outro aspecto seria verificar se secretarias que executam ações e entregam serviços mais próximos da sociedade que poderiam influenciar a percepção quanto à influência da pressão social teriam alguma influência sobre a composição de metas e indicadores, bem como suas alterações no decorrer do tempo. Cita-se, também, o nível de acompanhamento do Acordo de Resultados por parte da sociedade, pois não é claro se a sociedade tem interesse, acompanha ou participa ativamente de questões relacionadas ao Acordo de Resultados. Por fim, indica-se o grau de controlabilidade dos indicadores utilizados. Futuras pesquisas poderiam verificar a influência do grau de controlabilidade dos indicadores de desempenho e da utilidade econômica percebida pelos agentes sobre as alterações dos indicadores, bem como se há diferenças na influência sobre as alterações dos indicadores, quando se consideram as diversas fontes de incerteza ambiental identificada nas entrevistas analisadas.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, A. B. (2011). Consistência nos Estudos Empíricos em Contabilidade sobre Orientação Temporal dos Gestores: Uma Análise Bibliográfica. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 8, pp. 373-385.
- Aguiar, A. B. D., & Frezatti, F. (2014). Uso de medidas não financeiras de desempenho, estratégia e orientação temporal de gestores das 'melhores empresas para você trabalhar'. *READ. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 20(1), pp. 114-139.
- Aguiar, A. B. D., Teixeira, A. J., Nossa, V., & Gonzaga, R. P. (2012). Associação entre sistema de incentivos gerenciais e práticas de contabilidade gerencial. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 52(1), pp. 40-54.
- Anastasia, A. A. (2006). Antecedentes e origem do choque de gestão. In: Vilhena, R. et al. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: UFMG, 2006.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2005). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), pp. 489-504.
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*. New York, NYS: Norton.
- Arrow, K. J. (1985). The Economics of Agency. Em John W. Pratt & Richard J. Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. (pp. 37-51). Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Astley, W. G., & Van de Ven, A. H. (2005). Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), pp. 52-73.
- Ayee, J. R. A. (2005). *Public sector management in Africa*. Economic Research. Working Paper n. 82, Tunis: African Development Bank. Acessado em 13/11/2013, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/00457499-EN-ERWP-82.PDF>.
- Baez, B., & Abolafia, M. Y. (2002). Bureaucratic entrepreneurship and institutional change: a sense-making approach. *Journal of public administration research and theory*, 12(4), pp. 525-552.
- Bailey, C. D., Brown, L. D., & Cocco, A. F. (1998). The effects of monetary incentives on worker learning and performance in an assembly task. *Journal of Management Accounting Research*, 10, p. 119-131
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Brasil: Persona.

- Barzelay, M. (1997). Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, 10(3), pp. 235-260.
- Bereijo, A. R. (1990). Orçamento - I. *Revista de Direito Público*, 23(94), pp. 18-43.
- Beuren, I. M. (2003). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3 Reimpressão. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Bjørnenak, T. (1997). Diffusion and accounting: the case of ABC in Norway. *Management Accounting Research*, 8(1), pp. 3-17.
- Black, S., Briggs, S., & Keogh, W. (2001). Service quality performance measurement in public/private sectors. *Managerial Auditing Journal*, 16(7), pp. 400-405.
- Boland, T., & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), pp. 417-446.
- Bonner, S. E., & Sprinkle, G. B. (2002). The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research. *Accounting, Organizations and Society*, 27(4), pp. 303-345.
- Borges, T. B., & Matias, M. A. (2011). Contabilidade Gerencial no setor público: o caso de Minas Gerais. *Contabilidade Vista & Revista*, 22(3), pp. 73-98.
- Boyne, G. (1997). Comparing the performance of local authorities: an evaluation of the Audit Commission indicators. *Local Government Studies*, 23(4), pp. 17-43.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2005). Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), pp. 633-639.
- Braga, C. D.; Lima, R. E. & Dias, C. G. (2007). A Teoria da Agência e os Recursos Humanos nas Organizações. Em Enanpad - XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Brasil.
- Brei, V. A., & Liberali Neto, G. (2006). O uso da técnica de modelagem em equações estruturais na área de marketing: um estudo comparativo entre publicações no Brasil e no exterior. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(4), pp. 131-151.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, 47(1), pp. 1-28.
- Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (1998). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research*, 11(3), pp. 281-306.

- Bruns, C., & Himmeler, O. (2011). Newspaper Circulation and Local Government Efficiency. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(2), pp. 470-492.
- Campos, E. S. A. & Guimarães, T. B. (2009). Gestão por Resultados em Minas Gerais: análise crítica do arranjo incremental de monitoramento e avaliação. Em Enanpad – XXXIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Brasil.
- Castaldelli Júnior, E. & de Aquino, A. C. B. (2011). Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. *Contabilidade Vista & Revista*, 22(3), 15-40.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, organizations and society*, 28(2), 127-168.
- Chenhall, R. H. (2006). Theorizing contingencies in management control systems research. *Handbooks of management accounting research*, 1, pp. 163-205.
- Chenhall, R. H. & Chapman, C. (2006). Theorising and testing fit in contingency research on management control systems. In Z. Hoque (Ed.), *Methodological issues in accounting research: Theories and methods* (pp. 35–52). London, England: Spiramus.
- Chenhall, R. H., & Langfield-Smith, K. (1998). The relationship between strategic priorities, management techniques and management accounting: an empirical investigation using a systems approach. *Accounting, Organizations and Society*, 23(3), pp. 243-264.
- Chenhall, R. H., & Morris, D. (1986). The impact of structure, environment, and interdependence on the perceived usefulness of management accounting systems. *Accounting Review*, 61(1), pp. 16-35.
- Christensen, M., & Yoshimi, H. (2003). Public sector performance reporting: new public management and contingency theory insights. *Government Auditing Review*, 10(3), pp. 71-83.
- Cobb, I., Helliard, C., & Innes, J. (1995). Management accounting change in a bank. *Management accounting research*, 6(2), pp. 155-175.
- Cooper, D. J., & Morgan, W. (2008). Case study research in accounting. *Accounting Horizons*, 22(2), pp. 159-178.
- Corrar, L. J., Paulo, E., & Dias Filho, J. M. (2007). *Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Corrêa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41(3), pp. 487-504.
- Davila, A., & Foster, G. (2007). Management control systems in early-stage startup companies. *The Accounting Review*, 82(4), pp. 907-937.

- Di Giacomo, W. Á. (2005). O New Public Management no Canadá e a Gestão Pública Contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*, 5, pp. 155-170.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 326 p.
- Doornik, J.A., & Hansen, H. (2008). An omnibus test for univariate and multivariate normality. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70, pp. 927-939.
- Duarte, K., Lemos, C., Marini, C., & Martins, H. F. (2006). Acordo de resultados. Em: Vilhena, R.; Martins, H. F.; Marini, C. & Guimarães, T. B. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: UFMG
- El-Warrak, L. O. (2008). A contratualização no âmbito da gestão pública em saúde: a experiência da área de planejamento do município do Rio de Janeiro. (Dissertação de Mestrado, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil). Retirando em <http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4932/2/1022.pdf>.
- Espejo, M. & Frezatti, F. (2008). A contabilidade gerencial sob a perspectiva contingencial: a influência de fatores contingenciais no sistema orçamentário modelada por equações estruturais. Em Enanpad - XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Brasil.
- Félix, C. L. (2008). Auditoria de desempenho aplicada na avaliação da execução de metas orçamentárias do setor público. Em Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, Brasil.
- Fetterman, D. M. (1986). Operational auditing: A cultural approach. *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 48 – 54. .
- Fidel, R. (2008). Are we there yet?: Mixed methods research in library and information science. *Library & Information Science Research*, 30(4), pp. 265–272
- Fiorin, J. L. (2000) *Elementos de análise do discurso*. (9ª ed.). São Paulo, Brasil: Editora Contexto.
- Fleck, D. L. (2006). Institucionalização, sucesso e fracasso organizacional. Em Enanpad - XXX Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Brasil.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), pp. 283-307.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), pp. 478-498.
- Gaetani, F. (2003). Public Management Policy Change in Brazil: 1995 – 1998. *International Public Management Journal*, 6(3), pp. 327-341.

- Gendron, Y., Cooper, D. J., & Townley, B. (2007). The construction of auditing expertise in measuring government performance. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1), pp. 101-129.
- Gerdin, J., & Greve, J. (2008). The appropriateness of statistical methods for testing contingency hypotheses in management accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7), pp. 995-1009.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gomes, E. G. M. (2009). Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. (Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, Brasil) p. 187. Retirado em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1>
- Gomes, L. O. M. & Calmon, P. C. D. P. (2012). Mudança Institucional no Setor Público: Uma Abordagem Alternativa. Em ENAPG - Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador, Brasil.
- Gonçalves, É., Braga, F. M. S. A., & Campos, E. S. A. (2011). Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. *Revista de Administração Pública*, 45(6), pp. 1891-1914.
- Godfrey, A. D., Devlin, P. J., & Merrouche, C. (1996). Governmental Accounting in Kenya, Tanzania, and Uganda. *Research in governmental and nonprofit accounting*, 9, pp. 193-208.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), pp. 573-597.
- Grateron, I. R. G. (1999). Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de estudos*, 21, pp. 01-18.
- Greene, J. C., Caracelli, V. J., & Graham, W. F. (1989). Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational evaluation and policy analysis*, 11(3), pp. 255-274.
- Guerra, A. R. (2007). *Arranjos entre fatores situacionais e sistema de contabilidade gerencial sob a ótica da teoria da contingência* (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, Brasil). Retirado em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-24052007-085106/pt-br.php>
- Guimarães, S. C. (2008). *Avaliação de desempenho da gestão pública municipal*. (Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, Brasil). Retirado em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3303>

- Gupta, A. K., & Govindarajan, V. (1984). Business unit strategy, managerial characteristics, and business unit effectiveness at strategy implementation. *Academy of Management journal*, 27(1), pp. 25-41.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L. & Black, W. C. (2005). *Análise multivariada de dados*. 5. ed. Porto Alegre, Brasil: Bookman, 2005.
- Hartmann, F. G. (2007). Do Accounting Performance Measures Indeed Reduce Managerial Ambiguity Under Uncertainty? *Advances in Management Accounting*, 16, pp. 159-180.
- Holanda, A. N., & Nilson, C. (2003). *Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo ea experiência brasileira*. Em VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, pp. 28-31.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), pp. 93-109.
- Hopwood, A. G. (1972). An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation. *Journal of accounting research*, 10, pp. 156-182.
- Hopwood, A. G. (1980). The organisational and behavioural aspects of budgeting and control. In: J. Arnold, B. Carsberg and R. Scapens, eds. *Topics in management accounting*. Oxford, England: Philip Allen, 221–240.
- Hopwood, A. G. (1987). The archeology of accounting systems. *Accounting, organizations and society*, 12(3), pp. 207-234.
- Innes, J., & Mitchell, F. (1995). A survey of activity-based costing in the UK's largest companies. *Management accounting research*, 6(2), pp. 137-153.
- Jackson, A., & Lapsley, I. (2003). The diffusion of accounting practices in the new “managerial” public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 16(5), pp. 359-372.
- Jacobsen, D. I., (2006). Public sector growth: comparing politicians’ and administrators’ spending preferences. *Public administration*, 84(1), pp. 185-204.
- Jannuzzi, P. D. M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36(1), pp. 51-72.
- Jannuzzi, P. D. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, 56(2), pp. 137-160.
- Jackson, P. M. (1993). Public service performance evaluation: a strategic perspective. *Public Money & Management*, 13(4), pp. 9-14.

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), pp. 305-360.
- Johnsen, Å. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, 25(1), pp. 9-17.
- Julnes, P. D. L. (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On. *Evaluation*, 12(2), pp. 219-235.
- Julnes, P. D. L., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), pp. 693-708.
- Junqueira, E. R. (2010). *Perfil do sistema de controle gerencial sob a perspectiva da Teoria da Contingência. 2010* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, Brasil). Retirado em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-10052010-143511/en.php>
- Kasurinen, T. (2002). Exploring management accounting change: the case of balanced scorecard implementation. *Management accounting research*, 13(3), pp. 323-343.
- Kennerley, M., & Neely, A. (2002). A framework of the factors affecting the evolution of performance measurement systems. *International journal of operations & production management*, 22(11), pp. 1222-1245.
- Kurunmaki, L., Lapsley, I., & Melia, K. (2003). Accountingization v. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care. *Management Accounting Research*, 14(2), pp. 112-139.
- Lääts, K. (2011). *Management accounting change in a dynamic economic environment based on examples from business and public sector organizations* (Doctoral dissertation, University of Tartu, Estonia). Retirado de <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/19036>
- Lambert, R. A. (2001). Contracting theory and accounting. *Journal of accounting and economics*, 32(1), pp. 3-87.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? 1. *Abacus*, 45(1), pp. 1-21.
- Lapsley, I., & Wright, E. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, 15(3), pp. 355-374.
- Lemos, C. S. (2009). *Gestão Pública Orientada para Resultados: Avaliação do Caso de Minas Gerais. (Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, Brasil) p. 126. Retirado em* <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3484/carolinalemos.pdf?sequence=1>

- Linn, G., Casey, K. M., Johnson, G. H., & Ellis, T. S. (2001). Do broad scope managerial accounting systems moderate the effects of budget emphasis, budget participation and perceived environmental uncertainty on the propensity to create budgetary slack?. *Journal of Computer Information Systems*, 42(1), pp. 90-96.
- Lucena, W. G. L. (2011). Avaliação de Desempenho no Setor Público: Aplicação de Modelos no Ministério da Ciência e Tecnologia. (Tese de Doutorado, Universidade de Brasília). Retirado em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10613/1/2011_WennerGlaucioLopesLucena.pdf
- Lüder, K. G. (1992). A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in the Political Administrative Environment. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, (7), pp. 99-127.
- Malina, M. A., & Selto, F. H. (2001). Communicating and controlling strategy: an empirical study of the effectiveness of the balanced scorecard. *Journal of Management Accounting Research*, 13(1), pp. 47-90.
- Malina, M. A., & Selto, F. H. (2004). Choice and Change of Measures in Performance Measurement Models. *Management Accounting Research*, 15(4), pp. 441-469.
- Malmi, T. (1999). Activity-based costing diffusion across organizations: an exploratory empirical analysis of Finnish firms. *Accounting, Organizations and Society*, 24(8), pp. 649-672.
- Manzine, E. J. (1990). A entrevista na pesquisa social. *Didática*, 26, pp. 149-158.
- Martins, G. D. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo, Brasil: Atlas, pp. 95.
- Marques, K. C. M. Custeio Alvo à Luz da Teoria da Contingência e da Nova Sociologia Institucional: Estudo de Caso sobre sua Adoção, Implementação e Uso. (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo). Retirado em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-29012013-190708/pt-br.php>
- Matheson, A., G. Scanlan & R. Tanner (1997). Strategic management in government: extending the reform model in New Zealand. Em OECD, Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector, Paris: OECD, pp. 81-100.
- Merchant, K. A. (1981). The design of the corporate budgeting system: influences on managerial behavior and performance. *Accounting Review*, 56, pp. 813-829.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. England: Pearson Education. pp. 782.
- Micheli, P., Neely, A., & Kennerley, M. (2005). The roles of performance measurement in the English public sector. Em EGPA Conference, Bern, Switzerland.

- Midgley, D. F., Morrison, P. D., & Roberts, J. H. (1992). The effect of network structure in industrial diffusion processes. *Research Policy*, 21(6), 533-552.
- Milgrom, P. R., & Roberts, J. (1992). *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall International.
- Minas Gerais. (2014). Portal da transparência: consulta avançada. Recuperado em 21 janeiro 2014 em <http://www.transparencia.mg.gov.br/estado/consulta-avancada>.
- Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2012). *Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG*. (p. 192). Belo Horizonte. Retirado de: http://conversandosobregestao.mg.gov.br/images/anexos/ppa/3.M_sigplan_moni_ppag.pdf.
- Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2011) Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Belo Horizonte. Retirado em http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf
- Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2007) Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte. Retirado em <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>.
- Minayo, M. C. de S. (2000). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 269 p.
- Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research*, 12(4), pp. 437-464.
- Morgan, G. (1996). *Imagens das organizações*. São Paulo: Atlas.
- Moynihan, D. P. (2005). Why and how do state governments adopt and implement “Managing for Results” reforms?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), pp. 219-243.
- Naranjo-Gil, D. (2009). The influence of environmental and organizational factors on innovation adoptions: Consequences for performance in public sector organizations. *Technovation*, 29(12), pp. 810-818.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass, MA: Adison Wesley Public Comp.
- Orlandi, E. P. (2001). *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. 4ª. ed. Campinas, Brasil: Pontes Editores.
- Osajima, A. A., & de Aquino, A. C. B. (2013). Folga Orçamentária em uma Secretaria da Fazenda: um caso no nível do governo estadual no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 47(1), pp. 77-103.
- Otley, D. T. (1980). The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5(4), 413-428.

- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2010). In Defense of Bureaucracy: Public managerial capacity, slack and the dampening of environmental shocks. *Public Management Review*, 12(3), pp. 341-361.
- Özsomer, A., Calantone, R. J., & Di Bonetto, A. (1997). What makes firms more innovative? A look at organizational and environmental factors. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 12(6), pp. 400-416.
- Peci, A.; Figale, J.; Oliveira, F.; Barragat, A. & Souza, C. (2008). Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública-RAP*, 42(6), pp. 1137-1162.
- Pereira, D. R. M.; Miranda-Ribeiro, A. & Campos, E. S. A. (2009). Gestão Por Resultados em Minas Gerais: Uma Avaliação da Factibilidade e da Ousadia das Metas de Proficiência Pactuadas para a Educação. Em Enanpad - XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, Brasil.
- Przeworski, A. (1996). Nota sobre o Estado e o Mercado. *Revista de Economia Política*, 16(3), pp. 115-120.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford review of economic policy*, 19(2), pp. 250-267.
- Queiroz, R. G. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2012). Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, 44(3), pp. 679-705.
- Reis Junior, R. C. D. (2010) Consequências dos modelos de medida de desempenho na criação de folga orçamentária: O caso de uma organização pública brasileira. (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto). Retirado em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-091721/en.php>
- Reis Neto, M. T. & de Assis, L. O. M. (2010). Principais características do sistema de remuneração variável no choque de gestão em Minas Gerais: o Acordo de Resultados eo Prêmio por Produtividade. *Gestão & Regionalidade*, 26(76).
- Remus, U., & Wiener, M. (2010). A multi-method, holistic strategy for researching critical success factors in IT projects. *Information Systems Journal*, 20(1), 25–52.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C. M., & Ormston, R. (Eds.). (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Santos, L. D., & Cardoso, R. L. D. S. (2001). Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. Em *XV Concurso de Ensayos del Clad—Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental*. Caracas, Venezuela.

- Santos, D. P., Gallo, J., & Gibram, H. S. (2013). Estrutura de gestão estratégica no Governo: O esforço de coordenação das assessorias de gestão estratégica e inovação em Minas Gerais. Em VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil.
- Scapens, R. W. (2004). Doing case study research. *The real life guide to accounting research: A behind-the-scenes view of using qualitative research methods*, pp. 257-79.
- Scapens, R.W. (2004), Doing case study research. Em Humphrey, C., Lee, B. (Eds), *The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind the Scenes View of Using Qualitative Research Methods*. Oxford, England: Elsevier. pp.257-80.
- Scapens, R. W., & Roberts, J. (1993). Accounting and control: a case study of resistance to accounting change. *Management Accounting Research*, 4(1), pp. 1-32.
- Schwartz, H. M. (1994). Public Choice Theory and Public Choices Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *Administration & society*, 26(1), pp. 48-77.
- Secretaria de Orçamento Federal. (2014). Manual técnico do orçamento. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Silveira, M. C., & Borges, T. B. (2008). A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais. Em Enanpad - XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Brasil.
- Silva, A. B. (2012). BSC e DEA na Mensuração da Eficiência do Setor Público. Em XV Encontro AECA. Ofir - Esposend, Portugal.
- Silva, E. L., & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. UFSC: Florianópolis, Brasil.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1), pp. 99-118.
- Simons, R. (1995). Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal. Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- Simons, R. (2000). Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy: Tex & Cases. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Slappendel, C. (1996). Perspectives on innovation in organizations. *Organization Studies*, 17(1), pp. 107-129.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International journal of public administration*, 18(2-3), pp. 277-310.
- Soares, V. B.; Darbilly, L. V. C. & Vieira, M. M. F. (2010). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Uma Análise a Partir do Paradigma Multidimensional de Benno Sander. Em ENAPG - Encontro de Administração Pública e Governança. Vitória, Brasil.

- Stevens, P., Stokes, L., & O'Mahony, M. (2006). Metrics, targets and performance. *National Institute Economic Review*, 197(1), pp. 80-92.
- Stiglitz, J. E. (1987). Competition and the number of firms in a market: Are duopolies more competitive than atomistic markets?. *The Journal of Political Economy*, 95(5), pp. 1041-1061.
- Talbot, C., & Wiggan, J. (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), pp. 54-70.
- Teixeira, A. J. C.; Gonzaga, R. P.; Santos, A. D. V. S. M. & Nossa, V. (2011). A utilização de ferramentas de contabilidade gerencial nas empresas do Estado do Espírito Santo. *BBR-Brazilian Business Review*, 8(3), pp. 108-127.
- Tribunal de Contas de Mato Grosso. (2012). *Contas Anuais de Governo/2011*. Retirado em http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tce.mt.gov.br%2Fprotocolo%2Fdocumento%2Fnum%2F68381%2Fano%2F2012%2Fnumero_documento%2F21421%2Fano_documento%2F2012%2Fhash%2F1a73cea8921511b354a361723532d241&ei=wwarU_a7PI2M0wXH5YDIAQ&usg=AFQjCNFzNATNZ7CTody6BcHsasuDLZ2Mqw&sig2=cU4fVrH5saa4V660_Xtdyw&bvm=bv.69620078,d.ZGU
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Atlas.
- Upping, P., & Oliver, J. (2011). Accounting Change Model for the Public Sector: Adapting Luder's Model for Developing Countries. *International Review of Business Research Papers*, 7(1), pp. 364-380.
- Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), pp. 329-338.
- Venkatesh, V., Brown, S. A., & Bala, H. (2013). Bridging the Qualitative-Quantitative Divide: Guidelines for Conducting Mixed Methods Research in Information Systems. *MIS Quarterly*, 37(1), 21-54.
- Verbeeten, F. H. (2008). Performance management practices in public sector organizations: impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), pp. 427-454.
- Vilhena, R. (2006). Rumo à segunda geração do choque de gestão. Em: Vilhena, R.; Martins, H. F.; Marini, C. & Guimarães, T. B. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: UFMG.
- Vilhena, R.; Martins, H. F. & Marini, C. (2006). Introdução. Em: Vilhena, R.; Martins, H. F.; Marini, C. & Guimarães, T. B. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: UFMG.

- Warren, C. S. ; Reeve., J. M. & Fess, P. E. (2008). *Contabilidade gerencial*. 2. ed. Trad. técnica André Olímpio Mosselman Du Chenoy Castro. São Paulo, Brasil: Thomson Learning.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, NY: Free Press,
- Wright, P., Kroll, M. J., & Parnell, J. (2007). *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre, Brasil: Bookman.

APÊNDICES

A: Questionário:

Indicadores para Avaliação de Desempenho na Estrutura Gerencial do Estado de Minas Gerais

Prezado colaborador,

Sua participação é extremamente importante para o entendimento do funcionamento dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho.

Em hipótese alguma você ou sua secretaria serão identificados ao longo da pesquisa.

Muito obrigada!

Indique na escala abaixo a importância de cada um dos itens descritos, sendo que a escala vai de 1 para pouco importante até 5 para muito importante.

Obs: As questões foram desenvolvidas a partir da ideia que o agente altera o indicador com o objetivo de evitar impactos futuros negativos a ele tomando o atingimento de metas como referência para a análise.

1	Incentivos	1	2	3	4	5
	O alcance das metas impacta no recebimento dos incentivos.					
	O alcance das minhas metas impacta no recebimento dos meus incentivos.					
	O alcance das metas da minha secretaria impacta no recebimento dos meus incentivos.					
	O alcance das metas definidas para outras secretarias impacta no recebimento dos meus incentivos.					
2	Execução Orçamentária	1	2	3	4	5
	A obtenção de recursos no orçamento geral está condicionada ao alcance das metas alcançadas em outros exercícios.					
	As dotações orçamentárias são importantes para o alcance dos indicadores que avaliam o desempenho dessas atividades.					
	A execução orçamentária dos últimos exercícios influencia a obtenção de recursos para os próximos exercícios.					
	Existem pressões relacionadas à obtenção de recursos no orçamento geral em razão das metas ou desempenhos alcançados em outros exercícios.					
3	Controle Interno	1	2	3	4	5
	Os órgãos de controle interno aplicam penalizações caso não sejam alcançadas as metas.					
	Posso sofrer penalizações de órgãos de controle interno, caso não sejam alcançadas as minhas metas.					
	Minha secretaria pode sofrer penalizações de órgãos de controle					

interno, caso não sejam alcançadas as metas previstas.						
Outras secretarias podem sofrer s penalizações de órgãos de controle interno, caso não sejam alcançadas as metas previstas.						
4	Controle Externo	1	2	3	4	5
O TCE-MG aplica penalizações caso não sejam alcançadas as metas.						
Posso sofrer penalizações do TCE-MG, caso não sejam alcançadas as minhas metas.						
Minha secretaria pode sofrer penalizações do TCE-MG, caso não sejam alcançadas as metas previstas.						
Outras secretarias podem sofrer penalizações do TCE-MG, caso não sejam alcançadas as metas previstas.						
5	Pressão Social	1	2	3	4	5
O alcance das metas influencia a opinião pública.						
Há grande pressão social sobre as atividades desenvolvidas por mim.						
Há grande pressão social sobre as atividades desenvolvidas pela minha secretaria.						
Há grande pressão social sobre as atividades desenvolvidas pelas outras secretarias.						
6	Incerteza Ambiental	1	2	3	4	5
Existe a possibilidade de ocorrer contingenciamento dos recursos previstos para a execução das atividades da minha secretaria.						
O alcance das metas pode afetar a possibilidade de contingenciamento de recursos.						
A possibilidade de contingenciamento de recursos pode impactar o alcance das minhas metas.						
A possibilidade de contingenciamento de recursos pode impactar o alcance das metas previstas para minha secretaria.						

B: Roteiro de Entrevista**Indicadores para Avaliação de Desempenho na Estrutura Gerencial do Estado de Minas Gerais**

Prezado colaborador,

Sua participação é de extremamente importante para o entendimento do funcionamento dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho.

Em hipótese alguma você será identificado ao longo da pesquisa.

Identificação

Nome:

Cargo:

Tempo de Função:

Secretaria:

Questões

1 – Você participou do processo de criação e manutenção do Acordo de Resultados? Se sim, como foi sua participação?

2 – Como são construídos e acordados os indicadores utilizados para avaliação de desempenho?

3 – Como são construídas e acordadas as metas de sua secretaria?

4 – Como ocorre esse processo?

5 – Quais foram às pessoas envolvidas no processo de construção dos indicadores e metas de sua secretaria?

6 – Como ocorre a consolidação final dos indicadores e metas de sua secretaria?

7 – Quem realiza a consolidação final dos indicadores e metas de sua secretaria? Questões 5 e 6 podem ser perguntadas juntas

8 – Houve, nos últimos anos, alguma mudança nos indicadores utilizados para avaliação de desempenho de sua secretaria? Houve mudanças de metas?

9 – Caso tenham ocorrido alterações:

a) Quais foram às alterações, em indicadores ou metas?

b) Quando ocorreram essas alterações?

c) Quem participou dessas alterações?

d) Por que elas ocorreram?

e) Quais fatores influenciaram essas mudanças?

10 – Quais são as consequências das alterações dos indicadores na gestão, e no processo de avaliação de desempenho de sua secretaria?

11 – Diante do risco de determinada meta não ser alcançada, quais procedimentos existem para reformulação da meta em sua secretaria?

12 – Quais procedimentos existem para reformulação dos indicadores em sua secretaria?

13 – Caso determinada meta não seja alcançada, podem ser aplicadas sanções a sua secretaria por órgãos de controle interno? Se sim, quais tipos de sanções?

14 – Nesses casos, podem ocorrer alterações dos indicadores de sua secretaria?

15 – Caso determinada meta não seja alcançada, podem ser aplicadas sanções a sua secretaria por órgãos de controle externo? Se sim, quais tipos de sanções?

16 – Nesses casos, podem ocorrer alterações dos indicadores de sua secretaria?

17 – Qual influência da opinião pública sobre o processo de elaboração das metas e indicadores de sua secretaria?

18 – Qual a influência da opinião pública sobre o modo pelo qual a gestão é exercida, para o alcance dos indicadores de desempenho em sua secretaria?

19 – A opinião pública sobre sua secretaria pode influenciar as alterações dos indicadores, utilizados para avaliação de desempenho em sua secretaria?

20 – Qual influência que o ambiente o qual você está inserido, pode exercer sobre o alcance dos indicadores de desempenho de sua secretaria?

21 – O ambiente o qual você está inserido, pode influenciar a alteração de determinado indicador de sua secretaria? Se sim, descreva como.

22 – Qual influência da capacidade (tamanho) de sua secretaria sobre o alcance dos indicadores?

23 – A capacidade da secretaria na qual você está inserido pode influenciar as alternâncias dos indicadores utilizados para avaliação de desempenho? Se sim, descreva como.

24 – Em qual extensão o desempenho da sua secretaria, ao longo do ano, pode influenciar a manutenção ou não de determinado indicador utilizado para avaliação de desempenho de sua secretaria? E manutenção de determinada meta?