

Indicadores e Avaliação de Desempenho nas Universidades Públicas Portuguesas: contributo para um problema ainda mal resolvido

José Biléu Ventura

E-mail: jventura@uevora.pt

CEFAGE e Departamento de Gestão, Escola de Ciências Sociais, Universidade de Évora

Resumo:

A importância da avaliação de desempenho e a sua divulgação, quer dentro da organização, quer externamente para efeitos de *accountability*, é, atualmente, uma convicção no sector público. Porém, por motivos de diversa ordem, verifica-se, um pouco por todo o mundo, alguma incipiência e atraso na implementação de sistemas de indicadores qualitativos e, sobretudo, quantitativos que permitam dar uma imagem completa do desempenho das instituições e ser úteis à sua gestão. Considerando a importância das universidades públicas para o Estado e para a sociedade portuguesa, bem como a complexidade da sua estrutura organizacional e, conseqüentemente, da sua gestão, desenvolveu-se um estudo empírico que teve como objetivo, entre outros, avaliar a importância atribuída a estes instrumentos de gestão e a sua integração no sistema de controlo interno, bem como a obtenção de um referencial para a implementação deste tipo de instrumentos. Deste estudo, baseado em questionários e entrevistas estruturadas aplicados àquelas entidades complementados com pesquisa nas respetivas páginas *web* da informação disponível, concluiu-se que apesar da consciência generalizada da importância dos indicadores de gestão a sua existência, num sistema devidamente estruturado, é ainda muito incipiente.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho, Controlo Interno, Indicadores, Universidades Públicas Portuguesas.

Abstract:

The importance of performance evaluation and its disclosure, both within the organization and externally for accountability purposes, is currently a conviction in the public sector. However, for different reasons, some incipience and a delay in the implementation of qualitative and, above all, quantitative indicators systems, which will give a complete picture of the performance of the institutions and be useful for their management, can be seen all over the world. Considering the importance of public universities for the Portuguese State and for Portuguese society, as well as the complexity of its organizational structure and management, which enhances the need to use this type of management and disclosure tools, an empirical study was conducted; that study aimed to evaluate the importance attributed to this management tool and their integration into the internal control system, as well as obtaining a benchmark for the implementation of these instruments. Based on questionnaires and structured interviews, applied to those

entities, complemented by a search on the respective web pages for available information, it was concluded that, despite the widespread awareness of the importance of management indicators, their existence, in a properly structured system, is still very incipient.

Keywords: Evaluation, Internal Control, Performance, Indicators.

1. Introdução

O *New Public Management* (NPM), bem como os diversos movimentos que surgiram a partir da década de 80 do século passado sob o seu chapéu, enfatizaram a necessidade de medir, avaliar e divulgar os resultados da gestão pública. Neste artigo analisa-se a importância da utilização de indicadores para a gestão das entidades públicas em geral, e das universidades em particular, dado a sua construção ter sido inserida num estudo empírico sobre aquele sector. Na perspectiva de Johnsen (2005, p. 9), que se partilha, a melhoria do desempenho das entidades públicas passa pela utilização de "*performance indicators of efficiency, effectiveness and equity that are intended to be used to improve rational decision-making in administrative and political processes*".

Não tendo existido, até há relativamente pouco tempo, preocupações com a divulgação deste tipo de informação no sector público, nomeadamente em Portugal, esta é uma matéria atualmente na agenda política de vários ministérios. Bouckaert e Halligan (2008) consideram, como quase certa, a asserção de que as questões relacionadas com o desempenho (gestão, avaliação e divulgação) permanecerão, durante bastante tempo, como uma preocupação da gestão e das políticas públicas. Também Bruijn (2007) partilha de tal presunção ao considerar que a avaliação de desempenho cumpre, nos organismos públicos, uma série de funções importantes, de que destaca:

- **transparência** – a informação resultante do processo de avaliação de desempenho torna mais transparente a atividade dos organismos, tornando claro o que produz e os custos envolvidos, contribuindo para o processo de *accountability*;
- **aprendizagem** – a avaliação de desempenho melhora o processo de aprendizagem da organização, dado que a torna mais consciente do que está a fazer bem e que melhorias é possível introduzir;
- **avaliação** – permite à gestão e a terceiros ter informação sobre o desempenho da organização, permitindo a sua avaliação e a comparação com entidades similares;
- **sanção** – a avaliação pode ter como consequência uma sanção positiva se o desempenho for bom, ou uma sanção negativa se o desempenho ficar aquém do esperado; tais sanções podem ser de natureza financeira ou outra.

Bruijn (2007) apresenta ainda como efeitos positivos da avaliação de desempenho, o seu contributo para o incremento da inovação organizacional, para a desburocratização, para o aumento da produtividade e para a promoção da aprendizagem organizacional. Contudo, alerta que, se não for doseada, a preocupação (exagerada) com a avaliação de desempenho pode ter efeitos perversos, muitos deles precisamente opostos àqueles que se identificaram anteriormente como benefícios.

Considerando: i) a importância das universidades públicas para o Estado e para a sociedade portuguesa, bem como a complexidade da sua estrutura organizacional e da sua gestão, o que potencia a necessidade de utilização deste tipo de instrumentos de gestão e de divulgação; ii) que as universidades, enquanto centros de saber e de investigação e inovação, dispõem das condições ideais para a criação e implementação de novos modelos de gestão, suscetíveis de ser disseminados por outras instituições; desenvolveu-se um estudo empírico, que teve como objetivo avaliar a importância atribuída a este instrumento de gestão naquelas instituições, o grau de preocupação com o mesmo e o seu nível de implementação, com vista à conceção de um referencial para implementação de sistemas de controlo interno, integrados com sistemas de indicadores, para as áreas administrativa e financeira.

Metodologicamente seguiu-se uma estratégia descritiva e uma abordagem multi-método, com vista a obter uma visão pormenorizada do objeto de estudo, através da recolha e triangulação de dados. Assim, a recolha de informação no estudo empírico foi, preponderantemente, baseada em questionários e entrevistas estruturadas, aplicados àquelas entidades, complementados com pesquisa nas respetivas páginas *web* da informação disponível relacionada com a divulgação pública de indicadores qualitativos e quantitativos sobre a atividade e desempenho das instituições. Para a validação do modelo seguiu-se a metodologia do estudo de caso, selecionando como instituição a Universidade de Évora.

Este artigo está estruturado nos seguintes pontos, além desta Introdução: 2. Indicadores de desempenho nas universidades públicas – concetualização, contextualização e tendências; 3. Indicadores de desempenho – prós e contras; 4. Metodologia; 5. Resultados e principais conclusões; e 6. Considerações finais.

2. Indicadores de desempenho e universidades públicas – concetualização, contextualização e tendências

Segundo Burke e Minassians (2002a), na década de 90, do século passado, e como resultado dos movimentos de reinvenção da governação e de reengenharia, assistiu-se à deslocação da ênfase no controlo das despesas para a monitorização dos resultados no ensino superior. Utilizando a terminologia dos mesmos autores, aqueles movimentos apresentavam-se como um novo evangelho para as empresas e uma heresia para o sector público em geral e para as universidades em particular. De facto, a visão tradicional das universidades existente, até então, perspetivava-as como uma comunidade de investigadores e de professores, que elegiam um líder (mais do que um gestor) e que governavam a instituição em moldes predominantemente colegiais (Deem, 1998). Estes novos movimentos representavam pois uma rutura profunda com o *status quo* instalado, implicando quase, como lhe chamaram Saravanamuthu e Tinker (2002, p. 545), uma “reconfiguração da universidade”.

Na senda do NPM, estes movimentos proclamavam que as universidades, deveriam tentar conciliar uma melhoria na qualidade dos serviços prestados com reduções de custos e aumentos de produtividade, privilegiando os resultados obtidos em detrimento do cumprimento de regras burocráticas. Para tal procurou-se, à semelhança do que aconteceu um pouco por todo o sector público, onde a regulação e o controlo hierárquicos têm vindo a perder aceitação e legitimidade, introduzir novos modelos de gestão, mais próximos dos utilizados nas empresas (Boer, Enders & Liudvika, 2007). Lapsley (2008) ao referenciar os mecanismos de mudança como uma das três dimensões do NPM, identifica como um deles, a par da reforma estrutural e de mecanismos de incentivo e motivação, a avaliação de desempenho, concretizada nomeadamente através de indicadores de desempenho (Vilalta, 2001). Esta ênfase nos indicadores de desempenho surge naturalmente, segundo Cave, Hanney, Henkel e Kogan (1997), como uma interação natural entre as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias e os interesses e agendas políticos.

2.1. Concetualização

Mas, o que se entende por indicadores de desempenho, neste contexto?

Harvey (2004) define indicadores de desempenho como dados, habitualmente quantitativos, ainda que possam assumir outras formas, que proporcionam uma medida de determinado aspeto do desempenho de um indivíduo ou de uma organização, comparável com a sua

própria evolução no tempo ou com o desempenho de outros indivíduos ou organizações similares. Por sua vez, a *Higher Education Statistics Agency* (HESA, 2010) define indicadores de desempenho como um conjunto de estatísticas, que pretendem proporcionar uma medida de como uma instituição de ensino superior está (ou tem vindo) a desenvolver a sua atividade e a cumprir a sua missão e os seus objetivos. Esta mesma entidade identifica como estando na génese da produção de indicadores de desempenho, neste contexto, os seguintes propósitos:

- obter informação fidedigna sobre a natureza e o desempenho do sistema de ensino superior;
- permitir a comparação entre instituições similares, sempre que necessário;
- proporcionar às instituições meios para avaliarem o seu próprio desempenho;
- informar os decisores políticos, para promoverem eventuais ajustamentos no sistema de ensino superior;
- contribuir para a *accountability* do ensino superior perante a sociedade em geral.

A importância de as universidades públicas disporem de um conjunto de indicadores de desempenho, e de divulgá-los junto dos seus diversos *stakeholders* de acordo com as necessidades destes e com as políticas de comunicação das instituições, não gera um consenso universal, como se verá mais adiante.

Contudo, é inquestionável que, sendo mais ou menos abrangente, as instituições públicas em geral (e as universidades em particular) devem dispor de um conjunto de instrumentos de gestão e de avaliação e relato da sua atividade e do seu desempenho, nas suas diferentes dimensões; ver por exemplo Arnaboldi e Azzone (2010), Boer et al. (2007), Bogt (2004), Brignall e Modell (2000), Cook, Vansant, Stewart e Adrian (1995), Cutt, Trotter e Lee (1993), García-Aracil e Palomares-Montero (2010), Groot e Budding (2008), Hood (1991, 1995), Kelly (2005), Lapsley (2008), Likierman (2006), Melo, Sarrico e Radnor (2008), Smith (1993), Stewart e Walsh (1994), Thiel e Leeuw (2002). Nesses instrumentos de gestão assume habitualmente um papel importante um quadro de indicadores, que constitua informação de síntese sobre a atividade das instituições.

Além dos benefícios identificados pela HESA, importa considerar, complementarmente, que “a avaliação do desempenho organizacional ou dos resultados é sempre condição indispensável de renovação e inovação organizacional e deve ser enfatizada na Administração Pública” (Neves, 2002, p. 181), devido, sobretudo em Portugal, à sua ainda reduzida aplicação. Também Maingot e Zeghal (2008) confirmam que os indicadores de desempenho

são essenciais para melhorar a governação e para aumentar a confiança da sociedade, melhorando o controlo sobre as operações, sobre a fiabilidade do relato financeiro e a conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; simultaneamente podem ajudar a monitorizar o cumprimento dos objetivos estratégicos da entidade. Por sua vez Sarrico et al. (2009) consideram mesmo que, a avaliação de desempenho, tornou-se um aspeto crítico na maioria dos sistemas de ensino superior, em particular no ensino superior universitário.

2.2. A importância dos indicadores de desempenho para as universidades públicas

Embora não seja obrigatório, ao contrário do que acontece com muita outra informação importante para a tomada de decisão e para a prestação de contas, tornou-se quase vinculativa a existência deste tipo de informação (indicadores de gestão) nas universidades (Bauer & Kogan, 1997). A pressão sobre as universidades no sentido de caminharem para níveis superiores de qualidade e de *accountability* intensificou-se em vários países (Maingot & Zeghal, 2008). Foi a chegada às universidades daquilo a que Neave (1988) chamou, alguns anos antes, de *Evaluative State* e outros autores (Bird et al., 2005; Wholey & Hatry, 1992), de uma forma menos enfática, designaram por *Performance Monitoring*.

De acordo com Neely (cit. por Sarrico, 2010b, p. 148), adaptando a sua perspetiva à evolução recente das universidades, são sete as razões essenciais para a emergência da preocupação com a avaliação de desempenho:

- o aumento de competição entre instituições;
- as iniciativas de melhoria de desempenho pedagógico e científico e de modernização administrativa;
- os processos de certificação ou de acreditação nacionais e internacionais;
- a mudança na natureza do trabalho, com deslocação do ênfase para a investigação e a extensão ou serviço à comunidade em detrimento do ensino;
- as alterações ao nível administrativo, nomeadamente nas funções contabilística e de recursos humanos;
- o aumento da pressão externa, quer do Estado quer dos restantes *stakeholders*;
- as possibilidades abertas pela evolução das TIC.

Contudo, esta forma de *accountability* não está disseminada universalmente nas universidades: há países onde está institucionalizada e é generalizadamente aceite, noutros constitui um fenómeno recente e noutros é objeto de contestação (Huisman & Currie, 2004).

Tal assimetria de implementação e de aceitação da avaliação e relato de desempenho no Ensino Superior está relacionada com aspetos culturais e profissionais próprios de tais instituições. De facto, a obtenção de sucesso no tipo de trabalho desenvolvido pelos académicos, especialmente ao nível da investigação requer um nível alargado de autonomia. Porém, embora lentamente, tem vindo a consolidar-se a perceção de que a autonomia dos profissionais não pode ultrapassar as barreiras dos interesses e dos objetivos definidos pela instituição a que pertencem. Neste quadro, e voltando à terminologia religiosa, **gerir, medir e recompensar** tornou-se a nova Trindade (Burke & Minassians, 2002a). Mas, a sua adoção revelou-se mais fácil de defender do que de implementar e, apesar de ter fervorosos adeptos, reuniu também, principalmente entre os académicos, numerosos críticos (Burke & Minassians, 2002a). De facto, os princípios desta filosofia entravam em conflito com a cultura académica (Cave, Kogan & Hanney, 1989; Cave, Hanney & Henkel, 1995) e com a estrutura de governação das universidades, apresentada muitas vezes como uma anarquia organizada (Cohen, March & Olsen, 1972), caracterizada, na componente de investigação, por uma grande liberdade de atuação dos académicos, por objetivos vagos e problemáticos, por atividades que nem sempre são previsíveis ou programáveis e por *outputs* que nem sempre são fáceis de avaliar ou medir (Pettersen & Solstad, 2007). Tais características têm determinado alguma dificuldade em consolidar institucionalmente uma atividade estruturada e sistemática de avaliação, dado que muitos dos professores consideravam a tarefa impossível ou mesmo desnecessária, encarando-a como uma preocupação marginal (Burke & Minassians, 2002a), sem impacto relevante na sua atividade (Pettersen & Solstad, 2007). Às dificuldades decorrentes do contexto cultural juntavam-se dificuldades técnicas resultantes da inexistência nas universidades de sistemas de contabilidade de gestão (Christensen, 2004).

Porém, em qualquer organização (lucrativa ou não-lucrativa) os seus financiadores exigem relatos periódicos que demonstrem como estão a ser utilizados os fundos que lhes disponibilizam e sobre o grau de cumprimento dos objetivos definidos, de tal forma que, se as organizações não tomam a iniciativa de implementar sistemas de avaliação, serão eles próprios a impô-los (Cutt et al., 1997). É a situação que se tem verificado no sector público em geral, e no ensino superior público em particular. Embora este último tenha mantido algum nível de intocabilidade relativamente ao restante sector público, os ambientes de crise financeira criam condições propícias para o Estado – principal financiador das universidades públicas – passar a exigir mais informação e mais resultados (incluindo padrões qualitativos – Bauer & Kogan, 1997; Maingot & Zeghal, 2008) a estas instituições, condicionando mesmo o

financiamento a determinadas exigências naqueles domínios. Esta tendência verificou-se nitidamente no início dos anos 90 nos EUA e no início deste século em Portugal, bem como em vários outros países ao longo das últimas duas décadas; ver, por exemplo, Cave et al. (1995). Apesar de, durante muitos anos, terem sido consideradas como intocáveis e acima de qualquer crítica, as universidades passaram a ser mais um dos alvos de escrutínio dos governos e, paralelamente, de revisão da comparticipação financeira do Estado no Ensino Superior, que tende a diminuir (Sarrico, 2010b; Trow, 2005), pelo menos em termos proporcionais, passando a exigir-se maior comparticipação das famílias, pelo menos das que têm condições económicas para tal (Middleton, 2000). A escassez de recursos públicos foi, portanto, determinante para a adoção de mecanismos de avaliação de desempenho na relação entre os Governos e as Universidades, ou, pelo menos, para acelerar esse processo.

Em simultâneo o escrutínio da sociedade em geral sobre as universidades tendia a aumentar, questionando nomeadamente a qualidade da formação e a sua adesão às reais necessidades duma sociedade do conhecimento e da informação, bem como o nível de produtividade e de eficiência e os custos que as instituições representam (Johnsrud, 2002; Sarrico, 2010b). De facto, embora possa haver diferenças na forma como é avaliado o desempenho das universidades, que pode variar de país para país em função das suas especificidades políticas e culturais, os vetores essenciais para fazer melhorar aquele desempenho são comuns, dado que resultam dos elementos essenciais da competição entre instituições: a qualidade e a produtividade nas atividades de ensino e de investigação (Abbey, 2007).

Cave et al. (1995) consideram, nesta perspetiva, que os indicadores de desempenho terão um duplo papel: se as universidades funcionarem em ambiente de mercado, os indicadores de desempenho serão fundamentais para apoiar a escolha das instituições pelos alunos e por outros clientes, assumindo esta faceta um papel mais importante do que serem um instrumento de controlo governamental. Contudo, reconhecem que é o último dos papéis que tem prevalecido, dada a dificuldade em que o mercado funcione naturalmente na maior parte dos países. Complementarmente identificam um outro contributo importante dos indicadores de desempenho: para a autoavaliação e a governação das instituições. Podem ser mesmo considerados como a base para uma boa governação (Maingot & Zeghal, 2008).

2.3. Tendências

Numa tentativa de satisfazer as necessidades de informação do Estado e da Sociedade, bem como a obtenção de maiores níveis de eficiência e de eficácia no sistema de formação superior e de investigação, a avaliação e relato de desempenho surgiram como uma forma de permitir a atribuição de maior autonomia para as instituições em troca de maior *accountability* (Boer et al., 2007; Burke & Minassians, 2002b; García-Aracil & Palomares-Montero, 2010; Melo et al., 2008; Sarrico et al., 2009).

Esta tendência verificou-se, embora em graus distintos, em todos os países da OCDE ao longo das últimas duas décadas (Huisman & Currie, 2004; Maingot & Zeghal, 2008; Taylor, 2001) e representa uma alteração profunda na forma de funcionamento das universidades e na sua relação com o Estado e com a sociedade, caracterizada em diversos aspetos:

- diminuição do financiamento do Estado colocando as instituições numa "nova" situação de escassez de recursos, o que origina uma competição por alunos e por fontes de financiamento privado (subsídios e prestações de serviços) – García-Aracil e Palomares-Montero (2010);
- maior exigência do Estado e da sociedade relativamente à forma como as universidades desenvolvem a sua atividade, quer em termos de eficácia e de eficiência (Sarrico, 2010a), quer em termos de coerência com as necessidades de recursos humanos e de investigação da sociedade, de que resulta um aumento de escrutínio externo que pede informação às instituições;
- aumento da pressão interna (competição) em cada instituição relativamente à distribuição de recursos, agora escassos;
- necessidade de profissionalizar a gestão e introduzir novas técnicas de gestão nas universidades para responder aos desafios anteriores, o que conduziu à partilha da governação das instituições entre académicos e gestores profissionais (Deem, 1998).

Segundo Melo et al. (2008) apesar de a maioria das universidades ter introduzido sistemas de gestão e relato de desempenho e "reclamarem" que estão sujeitas a um maior escrutínio dos seus *stakeholders*, não é claro o impacto que tais sistemas tiveram na sua governação, apesar de se verificarem algumas alterações nos papéis e na influência que cada um dos corpos académicos passou a ter nas estruturas de governação. Contudo, em sentido mais afirmativo vão Fitzgerald, Johnston, Brignall, Silvestro e Voss (cit. por Sarrico, 2010b, p. 145), que

consideram que tais sistemas podem influenciar determinadamente, melhorando-o, o desempenho das organizações, dado permitirem identificar os fatores que influenciam os resultados. É a assunção da importância dos sistemas de gestão e avaliação do desempenho como resposta também a necessidades de *accountability* interna nas universidades (Sarrico & Dyson, 2000; Sarrico, 2010b), num movimento de compromisso de toda a academia na melhoria do desempenho institucional, ao nível dos seus diversos "aparelhos": científico, pedagógico, administrativo e financeiro.

O relato de desempenho pode ainda permitir ao Estado avaliar os resultados do ensino superior em termos de qualidade e eficiência, de desenvolvimento económico e de competências profissionais, de formação de professores e de colaboração com as escolas de outros níveis de ensino (Burke & Minassians, 2002b), contribuindo para a definição de prioridades e de uma política para o ensino superior.

Não seria, porém, adequado encerrar este ponto (ainda que estes aspetos sejam retomados no ponto seguinte), sem referir que a gestão e avaliação de desempenho no sector público não reuniram o consenso que parece transparecer dos parágrafos precedentes. De facto, alguns críticos consideram aqueles aspetos aplicados ao sector público como "conceitos ilusórios" (Stewart & Walsh, 1994), na medida em que diferentes utentes ou cidadãos podem valorizar aspetos distintos do desempenho de um organismo públicos (Arnaboldi & Azzone, 2010; Cave et al., 1997) e, dessa forma, atribuir um significado distinto ao desempenho. Por este motivo os gestores públicos tendem a valorizar mais os resultados de avaliações internas de desempenho, do que os resultantes de avaliações externas (Kelly, 2005). Ao contrário das empresas, onde as vendas e o resultado líquido são, entre outros, bons indicadores de desempenho, universalmente aceites, no sector público é mais difícil encontrar indicadores objetivos e consensuais (Thiel & Leeuw, 2002). Uma forma de ultrapassar esta dificuldade é envolver os diferentes *stakeholders* na concepção do sistema de avaliação do desempenho (Epstein, Wray & Harding, 2006; Modell, 2001; Yang & Holzer, 2006).

Destas críticas resulta a necessidade de, no sector público, encontrar um conjunto mais alargado de indicadores, quantitativos e qualitativos, do que no sector privado, dada a natureza multidimensional da sua missão. Corre-se, porém, o risco de a proliferação de indicadores ser de tal ordem que deixem de ser devidamente utilizados pelos decisores, perdendo parte do seu efeito (Modell, 2001).

Importa, finalmente, salientar que a definição e disponibilização de um quadro de indicadores de desempenho é um processo evolutivo, que nunca se poderá dar por concluído e perfeito,

pelo que a procura do seu contínuo aperfeiçoamento será a melhor garantia de que o mesmo cumprirá os objetivos para que foi concebido (Boyne, 2002).

3. Indicadores de desempenho – prós e contras

Neste ponto apresentam-se alguns argumentos a favor e contra a produção sistemática de informação sobre o desempenho das entidades públicas, dado que tais argumentos devem ser considerados na conceção de qualquer *framework* que os englobe, tentando potenciar os primeiros e minimizar a importância dos segundos.

De salientar que a informação sobre o desempenho das instituições deve ser entendida no sentido que lhe deu Eccles (1991) que, com o seu artigo marcou o ponto de viragem neste domínio. Desta forma, a avaliação de desempenho das organizações tem vindo progressivamente a alargar o seu âmbito, desde dados de natureza financeira, para passar a ter um carácter multidimensional, incluindo informações quantitativas e não quantitativas sobre toda a atividade das instituições, até aspetos como a qualidade do serviço e a satisfação do utilizador (Pollitt, 2006), entre muitos outros. É nesta perspetiva que se entende aqui este conceito, tanto mais que há aspetos do desempenho que não são mensuráveis nos moldes tradicionais (Broadbent, 2007).

Sublinhe-se, aliás, que no ensino superior a avaliação de desempenho surge, pelo menos formalmente, muito próxima das preocupações com a qualidade, mais do que com outros aspetos (Sarrico, 2010b).

3.1. Prós

Na literatura sobre esta matéria encontram-se diversos argumentos a favor da produção de indicadores e de outra informação sobre o desempenho das entidades públicas. Entre esses argumentos destacam-se alguns que se consideram mais relevantes no domínio em estudo: as universidades públicas portuguesas.

Como primeiro argumento, comum a todo o sector público, Talbot (2005) considera que o relato de desempenho é importante em termos de *accountability* e *transparência* das entidades públicas, considerando que numa sociedade democrática os cidadãos têm o direito a saber o valor dos recursos gastos no sector público e os resultados obtidos com os mesmos (Kelly, 2005), sobretudo porque se tratam de recursos disponibilizados pela sociedade e, portanto, subtraídos a esta.

Outro argumento a favor da disponibilização deste tipo de informação é que ela **permite ao utilizador fazer escolhas**, ou seja, escolher o serviço que pretende entre várias instituições similares (Boyne, 1998; Kaboolian, 1998; Middleton, 2000; Sarrico & Dyson, 2000; Talbot, 2005). Por exemplo, escolher a universidade em que pretende frequentar determinado curso em função de diversos parâmetros relacionados com o desempenho da mesma (taxa de empregabilidade, taxa de sucesso, ...).

Talbot (2005) apresenta mais um argumento a favor da disponibilização de informação sobre o desempenho das entidades públicas: a **informação como serviço ao cliente**. Os defensores deste argumento consideram que as organizações públicas devem disponibilizar indicações claras sobre o nível de serviço que pretendem atingir, em termos de oportunidade (tempestividade), de acessibilidade e de qualidade e posteriormente informar sobre o nível de sucesso no cumprimento daqueles objetivos.

Um dos argumentos mais usados, e talvez o mais antigo, usado para defender a existência de informação sobre o desempenho das organizações públicas, é o facto de tais informações serem **essenciais para a gestão das organizações incrementar a sua eficiência** na utilização de recursos escassos (Dull, 2009; Pollitt, 2008; Talbot, 2005), na ausência de outros indicadores para a gestão como o lucro ou a rendibilidade das vendas (por vezes difíceis ou impossíveis de calcular).

Outro aspeto igualmente importante é a **verificação da eficácia da entidade pública**, ou seja, se está a atingir os resultados e a prestar o serviço expectável. Também aqui os indicadores de desempenho podem ter um papel importante (Talbot, 2005), quer para utilização interna, quer para informação ao Governo e à Sociedade em geral.

Como se viu no ponto anterior, outro argumento favorável é o de que este tipo de informação pode ser importante para o governo decidir sobre a **afetação de recursos** e para apoiar a definição de **uma estratégia de reforma do sector público** (Pollitt, 2008).

Um outro argumento (e um dos mais recentes) a favor do relato sobre o desempenho dos serviços públicos é o relacionado com a **criação de valor público**. Segundo Kelly, Mulgan e Muers (2002, p. 4), por *valor público* entende-se “*the value created by government through services, laws regulation and other actions*”. Para estes autores os serviços públicos são perspetivados como tendo um papel importante em atividades onde a iniciativa privada não consegue criar valor. A criação de valor público nos serviços está, segundo os mesmos autores, diretamente relacionada com a satisfação dos utilizadores, que depende de diversos fatores, entre os quais se salienta a informação sobre os mesmos: os autores afirmam que existe uma forte correlação entre a satisfação dos utilizadores com os diferentes serviços

públicos e o nível de informação que percebem sobre os mesmos (Kelly et al., 2002).

Finalmente, a utilização de instrumentos de avaliação de desempenho é, segundo Burke e Minassians (2002b) e Pollitt (2008) importante por **razões simbólicas**, na medida em que permite aos políticos e aos dirigentes superiores da administração pública parecerem ativos e “modernos”, e melhorar a imagem das respectivas organizações.

3.2. E contras

Mas os adversários da *accountability* nas universidades também podem esgrimir uma série de argumentos contra a prestação de informação sobre o desempenho de tais instituições, como aqueles que em seguida se enunciam. De salientar que muitas destas críticas radicam em filosofias mais profundas como a oposição ao managerialismo ou a defesa da esfera pública (Talbot, 2005).

Segundo este autor, e alguns outros mencionados nos parágrafos seguintes, as críticas mais comuns à disponibilização de informação sobre o desempenho das entidades públicas são:

- **insuficiência** – a informação sobre o desempenho de uma entidade pública oferece sempre um quadro incompleto, dada a diversidade e complexidade das suas atividades; além dessa dificuldade, por vezes a informação disponibilizada é mantida numa forma simplificada, para ser compreendida pelo maior público possível, o que a torna algo redutora relativamente à real dimensão da atividade desenvolvida;
- **complexidade excessiva** – por vezes, conscientes das insuficiências anteriores e numa tentativa de as ultrapassar, há tendência para produzir informação demasiado complexa, o que torna a informação menos acessível e o seu sistema de produção moroso e com custos elevados;
- **relação custo/benefício** – o custo de produção deste tipo de informação pode tornar-se elevado, atingindo patamares em que ultrapassa o benefício decorrente da sua utilização, tanto mais que, muitas vezes, ela é obtida como um fim em si mesmo, como um requisito burocrático, sem qualquer benefício resultante de análise e tratamento posterior (Burke & Minassians, 2002b), nomeadamente para efeitos de planeamento ou de afectação orçamental interna;
- **relação entre *outputs* e resultados** – num serviço público nem sempre há uma relação direta entre o resultado da sua atividade e os resultados sociais daí decorrentes, que podem ser influenciados por outros fatores, nomeadamente a

atividade de outras organizações públicas e privadas (Wholey & Hatry, 1992); por exemplo, o sucesso escolar dos alunos universitários de 1º ciclo pode não depender apenas de políticas pedagógicas da própria instituição, mas também de uma melhor preparação nos graus de ensino antecedentes;

- **quantidade versus qualidade** – a avaliação de desempenho tende a quantificar aspetos dos serviços públicos que não são direta e/ou facilmente quantificáveis (Buschor, 2013; Pollit, 2008), o que pode traduzir-se em distorções e em desmotivação dos seus trabalhadores, com reflexos negativos na qualidade do serviço que, no caso do ensino superior, podem ter efeitos negativos, a médio ou longo prazo, ao nível social e económico (Lapsley & Miller, 2004; Taylor, 2001); de salientar ainda que a eficácia das instituições poderia ser colocada em causa pela ênfase dada a aspetos relacionados com a economia e a eficiência do seu desempenho, pelo que progressivamente passaram a ser introduzidos indicadores que visavam avaliar qualitativamente o desempenho das universidades (Cave et al., 1997), o que, dada a natureza da sua missão, foi considerado mais adequado.
- **manipulação e ilusão** – em situações em que a avaliação de desempenho é imposta e possa conduzir à obtenção de recompensas ou de sanções, há um ambiente propício à manipulação de resultados de forma a obter-se o melhor cenário possível, que nem sempre corresponde totalmente à realidade (ver, por exemplo, Bevan & Hood, 2006);
- **distorção de comportamentos e consequências não pretendidas** – a necessidade de atingir determinados objetivos pode levar a definir prioridades de um serviço público diferentes daquelas que seriam as suas prioridades em termos sociais. Ou, por outras palavras, pode criar-se uma obsessão com os números que pode levar a confundi-los com um fim em si mesmos (Melo et al., 2008; Taylor, 2001). Por exemplo, a necessidade de aumentar as receitas próprias de uma universidade pode conduzir os investigadores a aceitar mais contratos de prestação de serviços em detrimento da investigação fundamental;
- **inconsistência cíclica** – a avaliação de desempenho para ser verdadeiramente eficaz, e suscetível de ser analisada em termos evolutivos, deve ser sustentada e consistente ao longo de um horizonte temporal alargado; contudo, as constantes alterações de políticas sectoriais podem fazer alterar com mais frequência do que o

desejável os critérios e indicadores de avaliação, retirando-lhe grande parte da sua eficácia e criando um espírito de uma certa desorientação nos trabalhadores;

- **política versus racionalidade** – os serviços públicos estão muito expostos a determinações políticas, o que conduz a instabilidade, alguma confusão, muitos compromissos e julgamentos de valor, o que, muitas vezes, coloca em causa a racionalidade do processo de decisão, minando qualquer avaliação de desempenho feita racionalmente.

Burke e Minassians (2002b, p. 116) acrescentam aquilo que pode ser considerado como mais um argumento contra a implementação de sistemas de avaliação e relato de desempenho: o conhecimento dos resultados daquela avaliação não garante, por si só, a sua utilização para efeitos de introdução de melhorias no desempenho, dado que "*knowing and doing are two distinct actions in higher education*".

Contudo, e em síntese, pode afirmar-se que, apesar dos seus efeitos disfuncionais e controversos, é inquestionável a importância da existência de indicadores de desempenho (Arnaboldi, Lapsley & Steccolini, 2015; Lapsley, 2008). Além de objetivos de controlo e de melhoria, têm um importante papel na comunicação com os *stakeholders* e de motivação dos colaboradores (Sarrico, 2010b), bem como na fixação de objetivos (Abbey, 2007). Porém, há que avaliar em que condições a utilização de indicadores contribui para melhorar efetivamente o desempenho das instituições, e tê-las consideração (Hood, 2016).

4. Metodologia

Considerando:

- a importância das universidades públicas para o Estado e para a sociedade portuguesa, bem como a complexidade da sua estrutura organizacional e da sua gestão, o que potencia a necessidade de utilização de indicadores para gestão e divulgação;
- que as universidades, enquanto centros de saber e de investigação e inovação, dispõem das condições ideais para a criação e implementação de novos modelos de gestão, suscetíveis de ser disseminados por outras instituições;

Em 2011 o autor desenvolveu um estudo empírico, que teve como objetivo avaliar a situação das universidades públicas portuguesas no que respeita a alguns aspetos, nomeadamente à sua situação em termos de indicadores que medissem o seu desempenho, quer no que respeita à

sua utilização enquanto instrumentos de gestão, quer como instrumentos de divulgação e *accountability*. Como objetivos específicos pretendeu-se avaliar a importância atribuída a este instrumento de gestão (incluindo a sua utilização no sistema de controlo interno), o grau de preocupação com o mesmo e o seu nível de implementação naquelas instituições, com vista à conceção de um referencial para implementação de sistemas de controlo interno, integrados com sistemas de indicadores, para as áreas administrativa e financeira.

Neste estudo seguiu-se uma metodologia descritiva (Coutinho, 2011; Sampieri, Collado & Lucio, 2006), com vista a, partindo da observação da realidade, caracterizá-la e propor melhorias. A utilização de diversos métodos, que se explicitam em seguida, permitiu a triangulação de dados (Denzin & Lincoln, 2003), obtendo um nível acrescido de confiança nas conclusões.

Assim, o estudo teve, como principal ferramenta de recolha de informação, a realização de questionários e entrevistas estruturadas, junto de dirigentes (reitores e administradores) das universidades públicas portuguesas. O questionário foi aplicado, por via eletrónica, à generalidade das instituições, obtendo-se uma taxa de respostas de 53,33%, o que foi considerado aceitável em termos de fiabilidade das conclusões. A entrevista estruturada foi aplicada apenas em duas instituições distintas (Universidade do Algarve e Universidade Nova de Lisboa), dado ter como objetivo somente a validação da boa compreensão dos questionários (apesar destes terem sido pré-validados junto de docentes e de trabalhadores não docentes da Universidade de Évora).

Paralelamente, foi desenvolvido um trabalho de pesquisa nas páginas *web* das instituições-alvo com vista a avaliar a disponibilização, ao público em geral, de indicadores sobre a sua atividade e sobre o seu desempenho, que permitisse complementar alguma da informação recolhida através dos questionários.

Para a validação do modelo seguiu-se a metodologia do estudo de caso, aplicada na Universidade de Évora.

5. Resultados e principais conclusões

Relativamente à situação das universidades públicas portuguesas na temática em apreço, os questionários evidenciaram os seguintes resultados:

- três instituições (37,5%) reconhecem não dispor de um sistema de indicadores obtido sistematicamente, reconhecendo todas que será desejável passar a dispor de tal informação, em todas as áreas identificadas no questionário;

- das restantes cinco, três apenas produzem tais indicadores uma vez por ano, o que parece pouco para efeitos de controlo ou de gestão das instituições, o que deixa perceber que a sua utilização confinar-se-á à divulgação (interna e/ou externa);
- entre as que responderam ao questionário produzem indicadores para gestão não há, com exceção de uma (12,5%), tradição de divulgar tal informação para o exterior nem por todo o pessoal da instituição, sendo restrita aos órgãos de governo e aos dirigentes superiores e intermédios;
- em todas as cinco que produzem tais indicadores há um serviço responsável por tal informação;
- apenas uma das universidades declara que o seu sistema de indicadores abrange todas as áreas identificadas no questionário, declarando três das restantes (37,5%) que as áreas não contempladas deviam passar a sê-lo;
- em termos de importância deste sistema, consideram todas as instituições que é importante para efeitos de divulgação de informação-síntese sobre a sua atividade, sete (87,5%) das oito universidades consideram que é importante também como ferramenta interna de motivação/avaliação/recompensa e seis (75%) delas consideram que é importante para a tomada de decisão.

A análise às páginas *web* das instituições-alvo evidenciou a ausência de divulgação de indicadores sobre a sua atividade, o que confirma os dados fornecidos pelos questionários.

Os resultados da investigação permitem posicionar as universidades públicas portuguesas no retrato geral que foi apresentado no ponto 2. deste artigo, sem assimetrias relativamente àquela que é a tendência geral: alguma fragilidade no desenvolvimento estruturado de um sistema de indicadores de desempenho, ainda que reconhecendo a importância e necessidade do mesmo. A divulgação externa desta informação é praticamente inexistente, mesmo nas instituições que a produzem com alguma regularidade.

Por outro lado, não se conheciam, à data em que o estudo foi realizado, medidas incentivadoras da tutela relativamente à criação deste sistema, ao contrário do que acontece noutros ministérios, como por exemplo no Ministério da Saúde onde, além de um grande leque de informação sobre o desempenho de cada instituição disponível no Portal do Serviço Nacional de Saúde, a Administração Central do Sistema de Saúde disponibiliza indicadores nacionais, por região e por entidade sobre o desempenho assistencial e financeiro do Sistema Nacional de Saúde, através de indicadores de monitorização mensal e numa perspetiva de *benchmarking*.

É convicção do autor que não há qualquer obstáculo a que se implemente um sistema de indicadores estruturado e abrangente de todas as áreas-chave das universidades, que desejavelmente deveria ser desenvolvido conjuntamente com o ministério da tutela, para que disponibilize informação útil para aquela entidade e para o público em geral, numa base que permita a comparação entre instituições.

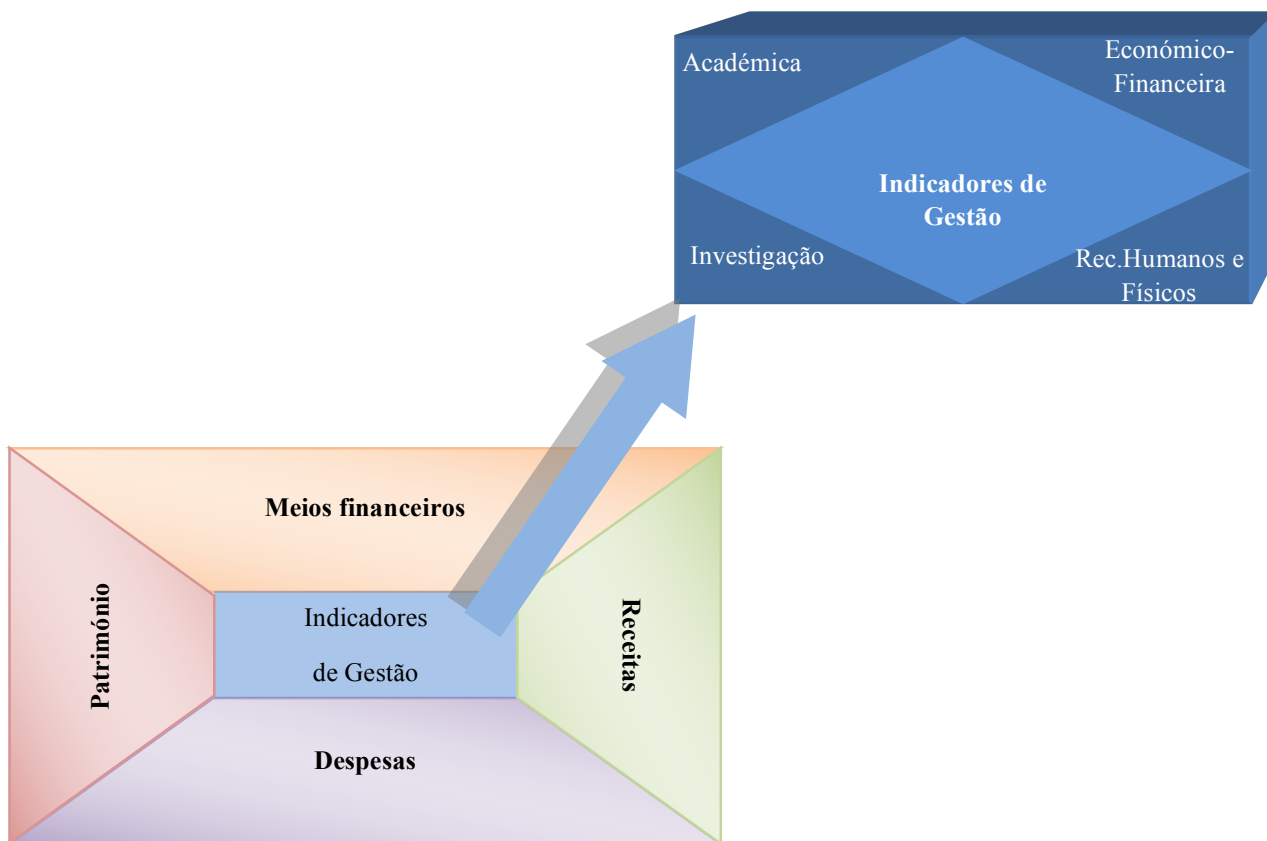
Na sequência deste estudo, o autor propôs, na sua dissertação de doutoramento (Ventura, 2012), um referencial ou *framework* para a implementação de sistema de controlo interno (SCI) integrado com um sistema de indicadores de desempenho¹⁴, com uma **tripla valência** – controlo interno, apoio à gestão e divulgação – de que resultou a sua designação: **SCI3D**.

Desta integração entre CI e indicadores, que se representa na figura 1., é expectável uma espécie de simbiose, ou seja, a sua coexistência, embora com objetivos primários distintos, resulta em benefícios mútuos, na medida em que os indicadores são um instrumento importante de controlo sobre o funcionamento e o desempenho das instituições, sendo simultaneamente credibilizados por um adequado e eficaz SCI.

Aquela proposta contempla essencialmente aspetos de natureza económico-financeira e patrimonial. Porém, a sua implementação poderá constituir uma motivação, e um primeiro passo, para a criação de um sistema mais abrangente.

Figura 1. Macro-dimensões do SCI3D

¹⁴ Importa clarificar e delimitar o conceito de indicadores referidos nesta proposta de modelo: independentemente da referência a *indicadores de desempenho* ou a *indicadores de gestão*, os *outputs* que se pretendem são indicadores de desempenho, muitas vezes utilizados na **gestão** das instituições.



Fonte: Construção própria.

Dada a sua dimensão, não é possível, neste artigo, apresentar o modelo conceptual na sua plenitude. Porém, importa apresentar, pelo menos, as linhas gerais do mesmo, remetendo para a obra referida (Ventura, 2012), a sua consulta na íntegra.

O modelo assenta na identificação, para cada área de atividade, dos principais riscos, externos e internos, a que a mesma está exposta e à conceção de procedimentos de controlo para mitigar a exposição da entidade àqueles riscos. Deste processo resulta uma matriz risco-controlo, por área, que se esquematiza na figura 2.

Figura 2. Matriz risco-controlo

<i>Controlo</i>	<i>Risco A</i>	<i>Risco B</i>	<i>Risco C</i>	<i>Risco D</i>	<i>...</i>
Controlo 1		X		X	
Controlo 2	X			X	
Controlo 3		X			X
Controlo 4			X	X	
...			X		X

Fonte: Adaptado de Leitch (2008).

Em seguida, para cada área, são identificados os indicadores mais relevantes, evidenciando a sua importância para o SCI, para a gestão e avaliação da organização e para efeitos de divulgação externa. Deste processo resultam as tabelas que se exemplificam nas tabelas 1. e 2. (versões parciais do original).

Tabela 1. Indicadores para a área da Despesa

Indicador	Fórmula de Cálculo	Nível	Forma	Destinatários	Inclusão no <i>Tableau de Bord</i>
(I 3.36) Prazo médio de pagamentos	Apresentado em dias, com referência a 31/12: (Saldo de fornecedores e outros credores/Total de aquisições de bens e serviços no ano) x 365 dias	G, U _S	V, E _v , E _p	I, E	S
(I 3.37) Incidentes com fornecedores	Nº de incidentes com fornecedores, por entrega de mercadoria ou prestação de serviços que não correspondem qualitativamente e/ou quantitativamente ao contratualizado	G, U _S	V, E _v	I	S
(I 3.38) Subsídios concedidos	Listagem semestral, de acordo com a informação definida na legislação aplicável	G	V, E _v	I, E	S

Legenda:

Nível – Global (G) e/ou sectorial (U_S)

Forma – Valor no período (V), Evolução em valor (E_v), Evolução percentual (E_p), Estrutura (%)

Destinatários – Internos (I) e/ou Externos (E)

Inclusão no *Tableau de Bord* – Sim (S) ou Não (N)

Fonte: Construção própria.

Tabela 2. Relevância dos indicadores propostos para a Despesa

Indicadores	Relevância		
	Controlo Interno	Gestão / Avaliação	Divulgação
(I 3.36) Prazo médio de pagamentos	Idem	Idem	Indicação sobre o prazo médio de pagamentos, que é importante para os credores e obrigatório por lei, se superior a 90 dias
(I 3.37) Incidentes com fornecedores	Verificação da efetiva receção dos bens ou serviços	Avaliação dos serviços; afastamento de fornecedores com comportamentos inadequados	-
(I 3.38) Subsídios concedidos	Verificação da competência e da conformidade com a atividade da universidade	Valores e destinatários envolvidos	Obrigação legal

Fonte: Construção própria.

Deste processo resulta uma matriz risco-controlo, mais completa, que passa a integrar os indicadores que são relevantes para o SCI, como se exemplifica na tabela 3. (versão parcial do original).

Tabela 3. Matriz risco-controlo na área da Despesa¹⁵

Riscos	R3.1	R3.2	R3.3	R3.4	R3.5	R3.6	R3.7	R3.8	R3.9	R3.10
Procedimentos / Indicadores										
Controlo das dívidas a pagar / I 3.35, I 3.36									X	
Armazenamento e controlo físico							X			
Transferências para outras entidades / I 3.38	X									

Fonte: Construção própria.

O trabalho onde o modelo é apresentado propõe igualmente uma metodologia de implementação para o mesmo.

Na figura 3. representa-se a perspetiva holística do modelo proposto.

¹⁵ Para melhor compreensão identificam-se aqui os riscos assinalados:

- R 3.1 – erros ou preterição de formalidades processuais, incluindo o cabimento da despesa e a ausência de controlo sobre os limites (acumulados) para o ajuste direto;
- R 3.7 – inexistência de mecanismos que garantam a salvaguarda dos *stocks*, quer em termos de defesa contra acidentes e condições ambientais adversas, quer contra apropriação indevida.
- R 3.9 – eventuais tentativas de corrupção.

Figura 3. O SCI3D



Fonte: Construção própria.

6. Considerações finais

Como decorre da revisão da literatura apresentada, a utilização de indicadores para avaliação do desempenho, com objetivo de apoiar a gestão das instituições e a divulgação da sua

atividade é uma área com maior tradição no sector privado que no sector público. Porém, são inegáveis as vantagens da utilização de tais indicadores e muitos passos têm sido dados no sentido de os implementar no sector público.

No caso particular das universidades públicas portuguesas já foram feitos alguns progressos na implementação de sistemas de indicadores para apoio à gestão e para *accountability* e divulgação da sua atividade. Porém, como se conclui do estudo apresentado, ainda muito está por fazer, apesar da convicção generalizada, entre os dirigentes das instituições, sobre a importância de tal tipo de informação.

A situação das universidades, no que respeita a indicadores e avaliação de desempenho, não é muito distinta da generalidade do sector público em Portugal. Alguns passos têm sido dados, nomeadamente e com conhecimento de causa, no sector da saúde, porém sempre com o mesmo tipo de dificuldades, como as que foram mencionadas no texto. Mesmo em situações em que tais sistemas estão mais desenvolvidos, há sempre áreas de atividade a descobrir e outras com informação pouco rigorosa, nomeadamente as que dependem de informação produzida por um sistema de contabilidade de gestão robusto.

Referências

- Abbey, C. (2007). What can Performance Indicators do for Higher Education Institutions? A US Perspective. In B. Conraths & A. Trusso (Eds.), *Managing the University Community: Exploring Good Practice* (pp. 70-74). Belgium: EUA Case Studies.
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(4), 266-282.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance Mangement in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- Bauer, M., & Kogan, M. (1997). Evaluation Systems in the UK and Sweden: successes and difficulties. *European Journal of Education*, 32(2), 129-143.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bird, S. M., Cox, D., Farewell, V. T., Goldstein, H., Holt, T., & Smith, P. C. (2005). Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 168(1), 1-27.
- Boer, H. F., Enders, J., & Liudvika, L. (2007). Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University. *Public Administration*, 85(1), 27-46.
- Bogt, H. J. (2004). Politicians in search of performance information? – Survey research on Dutch aldermen's use of performance information. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221-252.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance, International comparisons*, London: Routledge.
- Boyne, G. A. (1998). Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy? *Public Money & Management*, 18(3), 43-50.
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17-24.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306.
- Broadbent, J. (2007). If You Can't Measure It, How Can You Manage It? Management and Governance in Higher Educational Institutions. *Public Money & Management*, 27(3), 193-198.
- Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*, 2nd Edition. London: Routledge.
- Burke, J. C., & Minassians, H. P. (2002a). The New Accountability: From Regulation to Results. *New Directions for Institutional Research*, 116, 5-19.
- Burke, J. C., & Minassians, H. P. (2002b). Performance Reporting: Promises, Problems, and Prospects. *New Directions for Institutional Research*, 116, 115-127.
- Buschor, E. (2013). Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. *Tékhné*, 11, 4-9.
- Cave, M., Kogan, M., & Hanney, S. (1989). Performance Measurement in Higher Education. *Public Money & Management*, 9(1), 11-16.
- Cave, M., Hanney, S., & Henkel, M. (1995). Performance Measurement in Higher Education – Revisited. *Public Money & Management*, 15(4), 17-23.
- Cave, M., Hanney, S., Henkel, M., & Kogan, M. (1997). *The Use of Performance Indicators in Higher Education, the challenge of the quality movement*, 3rd Edition. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Christensen, M. (2004). Accounting by words not numbers: the handmaiden of power in the academy. *Critical Perspectives on Accounting*, 15(4/5), 485-512.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cook, T. J., Vansant, J., Stewart, L., & Adrian, J. (1995). Performance Measurement: Lessons Learned for Development Management. *World Development*, 23(8), 1303-1315.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina
- Cutt, J., Trotter, L., & Lee, C. E. (1993). Performance Management and Accountability in Canadian Universities: Making a start in the area of teaching. *Financial Accountability & Management*, 9(4), 255-266.
- Cutt, J., Bragg, D., Hannis, C., Lalani, A., Murray, V., & Tassie, B. (1997). Do You Have Enough Cost Information to Make Good Decisions? *Nonprofit World*, 15(6), 41-48.
- Deem, R. (1998). 'New Managerialism' and Higher Education: the management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47-70.
- Denzin, N. K., & Y. S. Lincoln (2003), "Introduction: The discipline and Practice of Qualitative Research", em Denzin, N. K., & Y. S. Lincoln (eds.), *The Landscape of Qualitative Research – theories and issues*, 2.nd edition. Sage, pp. 1-45.
- Dull, M. (2009). Results-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 19(2), 255-284.
- Eccles, R. G. (1991). The Performance Measurement Manifesto. *Harvard Business Review*, 69(1), 131-137.
- Epstein, P., Wray, L., & Harding, C. (2006). Citizens as Partners in Performance Management. *ICMA Public Management Magazine*, 88(10), 18-22.
- García-Aracil, A., & Palomares-Montero, D. (2010). Examining benchmark indicator systems for the evaluation of higher institutions. *Higher Education*, 60(2), 217-234.
- Groot, T., & Budding, T. (2008). New Public Management's Current Issues and Future Prospects. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 1-13.
- Harvey, L. (2004). *Analytical quality glossary*, Quality Research International
- Higher Education Statistics Agency (HESA). (2010). *Performance indicators in higher education in the UK 2008/09*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hood, C. (2012). Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses. *Public Administration Review*, 72(S1), S85-S92.
- Huisman, J., & Currie, J. (2004). Accountability in higher education: Bridge over troubled water? *Higher Education*, 48(4), 529-551.
- Johnsen, Á. (2005). What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Management and Policy. *Public Money & Management*, 25(1), 9-17.
- Johnsrud, L. K. (2002). Measuring the Quality of Faculty and Administrative Worklife: Implications for College and University Campuses. *Research in Higher Education*, 43(3), 379 – 395.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. UK: Cabinet Office Strategy Unit.

- Kelly, J. M. (2005). The Dilemma of the Unsatisfied Consumer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, 65(1), 79-84.
- Lapsley, I., & Miller, P. (2004). Transforming Universities: The Uncertain, Erratic Path. *Financial Accountability & Management*, 20(2), 103-106.
- Lapsley, I. (2008). The NPM Agenda: Back to the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.
- Leitch, M. (2008). *Intelligent Internal Control and Risk Management: Designing High-Performance Risk Control Systems*. Hampshire, England: Gower Publishing.
- Likierman, A. (2006). Measuring Service. *Business Strategy Review*, 17(2), 75-79.
- Maingot, M., & Zeghal, D. (2008). An Analysis of Voluntary Disclosure of Performance Indicators by Canadian Universities. *Tertiary Education and Management*, 14(4), 269-283.
- Melo, A.I., Sarrico, C.S., & Radnor, Z. (2008). *The effect of performance management systems on the governance of universities: the case of an English university*, comunicação apresentada na Rotterdam Conference 2008, Erasmus University, The Netherlands.
- Middleton, C. (2000). Models of State and Market in the 'Modernisation' of Higher Education. *British Journal of Sociology of Education*, 21(4), 537-554.
- Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research*, 12(4), 437-464.
- Neave, G. R. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe. *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Ed. Pergaminho.
- Pettersen, I.-J., & Solstad, E. (2007). The Role of Accounting Information in a Reforming Area: A Study of Higher Education Institutions. *Financial Accountability & Management*, 23(2),
- Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44.
- Pollitt, C. (2008). 'Moderation in All Things': Governance Quality and Performance Measurement, comunicação apresentada em *The Structure and Organization of Government (SOG) Meeting*, Gotemburgo, Suécia.
- Sampieri, R. H., Collado, C. H., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia de Pesquisa*, 3ª edição. São Paulo: McGraw Hill.
- Saravanamuthu, K., & Tinker, T. (2002). The University in the New Corporate World. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(5/6), 545-554.
- Sarrico, C. S., & Dyson, R.G. (2000). Using DEA for planning in UK universities – an institutional perspective. *Journal of the Operational Research Society*, 51(7), 789-800.
- Sarrico, C. S., Teixeira, P. N., Rosa, M. J., & Cardoso, M. F. (2009). Subject mix and productivity in Portuguese universities. *European Journal of Operational Research*, 197(1), 287-295.
- Sarrico, C. S. (2010a). *Indicadores de desempenho para apoiar os processos de avaliação e acreditação de cursos*. Gabinete de Estudos e Análise A3ES.
- Sarrico, C. S. (2010b). On Performance in Higher Education: Towards performance governance. *Tertiary Education and Management*, 16(2), 145-158.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. *British Journal of Management*, 4(3), 135-151.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1994). Performance Measurement: When Performance can Never be Finally Defined. *Public Money & Management*, 14(2),
- Talbot, C. (2005). Performance Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of PUBLIC MANAGEMENT* (pp. 7-26). Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, J. (2001). The Impact of Performance Indicators on the Work of University Academics: Evidence from Australian Universities. *Higher Education Quarterly*, 55(1), 42-61.

- Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Trow, M. (2005). The decline of diversity, autonomy and trust in post-war British higher education: an American perspective. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 9(1), 7-11.
- Ventura, J. (2012). *Governança da Universidade Pública Portuguesa – Modelização de uma resposta às necessidades de informação e controlo ao nível administrativo-financeiro*. Dissertação de doutoramento, Instituto de Investigação e Formação Avançada, Universidade de Évora. 449 pp.
- Vilalta, J. (2001). University policy and coordination systems between Governments and Universities: The experience of the Catalan University System. *Tertiary Education and Management*, 7(1), 9-22.
- Wholey, J. S., & Hatry, H. P. (1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*, 52(6), 604-610.
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.

José Biléu Ventura

é Professor Auxiliar do Departamento de Gestão da Universidade de Évora, Portugal, e membro do CEFAGE (Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia). A sua investigação foca-se predominantemente sobre áreas da gestão pública e do controlo interno; adicionalmente investiga e ensina nas áreas da contabilidade e da auditoria. Nos últimos três anos (mai.2013 a mai.2016) fez parte do Conselho de Administração, como Vogal Executivo, de uma empresa pública do sector da saúde. É também membro da Ordem dos Contabilistas Certificados.

José Biléu Ventura

is an assistant professor at the management department of University of Évora, Portugal, and member of CEFAGE (Center for Advanced Studies in Management and Economics). His work focuses mainly on public management and internal control; additionally he works and teaches accounting and auditing matters. He was in the last three years (May.2013 to May.2016) CEO of a public company operating in Portuguese health sector. He is also member of Ordem dos Contabilistas Certificados (Portuguese regulatory body of Certified Accountants).