

Uso de informação de desempenho pelos políticos locais: um estudo de caso no contexto português

Patrícia Gomes

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave / Escola Superior de Gestão
Barcelos / Portugal

Maria José Fernandes

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave / Escola Superior de Gestão
Barcelos / Portugal

João B. Carvalho

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave / Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade
Barcelos / Portugal

Este artigo apresenta um estudo qualitativo que pretende investigar até que ponto e como os políticos locais portugueses usam a informação de desempenho para avaliar a performance dos gestores de topo. O objetivo principal é contribuir para o conhecimento na área da *performance management* (PM) na esfera política. Tendo por base as entrevistas semiestruturadas realizadas com os políticos locais, os resultados mostram que o clima organizacional determina a predisposição para usar a informação. Existe uma cultura enraizada nas organizações públicas, nomeadamente os municípios, que conduz os políticos a estarem mais ou menos predispostos a usar a informação de desempenho. Neste artigo concluímos que os políticos têm uma maior orientação para o uso de estilos *implicit* ou *operations-conscious* em vez dos estilos *output-constrained* e *outcome-conscious*. Em geral, os políticos falharam ao implementar uma cultura orientada para o uso da informação de desempenho. A teoria institucional ajuda a identificar as respostas políticas às pressões institucionais e a compreender as razões para o uso reduzido da informação no contexto português.

Palavras-chave: informação de desempenho; políticos; teoria institucional; respostas organizacionais; contexto português.

El uso de la información de desempeño por los políticos locales: un estudio de caso en el contexto portugués

Este trabajo presenta un estudio cualitativo que tiene como objetivo investigar si y cómo los políticos locales portugueses utilizan la información de ubicación para evaluar el desempeño de los *top managers*. El principal objetivo es contribuir al conocimiento de la gestión de desempeño en la esfera política. Tiendo por base las entrevistas realizadas a los políticos locales, los resultados muestran que el clima organizacional determina la voluntad de utilizar la información. Hay una cultura interna incrustada en las entidades públicas, como los ayuntamientos, que hace que los políticos son más o menos dispuestos a usar la información. En el presente trabajo muestra que los políticos tienen una mayor orientación hacia el los estilos *implícit* y *operations-conscious* en vez de los estilos de *output-constrained* y *outcome-conscious*. En general, los políticos no pusieron en práctica una cultura centrada en el uso de la información de desempeño. El enfoque institucional nos ayuda a identificar las respuestas políticas a las presiones institucionales y a comprender las razones del reducido uso de la información en el contexto portugués.

Palabras clave: información de desempeño; políticos; teoría institucional; respuestas organizacionales; contexto portugués.

Use of performance information by local politicians: a field study in the Portuguese context

This article presents a qualitative study that aims to investigate whether and how local politicians use performance information to evaluate top managers' performance. The main goal is to contribute to knowledge on performance management in the political sphere. Based on semi-structured interviews, findings show that the organizational climate determines the willingness to use information. There is an internal culture embedded in public agencies, like municipalities, that lead politicians to be more or less concerned about the use of performance information. The study shows that politicians are more likely to adopt the 'implicit' and the 'operations-conscious' styles rather than the 'output-constrained' and the 'outcome-conscious' styles. In general, politicians failed to implement a culture focused on the use of performance information. The institutional approach helps to identify political responses to institutional pressures and understand the reasons for a reduced use of information in the Portuguese context.

Keywords: performance information; politicians; institutional theory; organizational responses; Portuguese context.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612158331>

Artigo recebido em 7 jan. 2016 e aceito em 27 jun. 2017.

[Versão traduzida]



1. INTRODUÇÃO

A gestão do desempenho (PM) representa uma das mais importantes reformas nos sistemas de contabilidade pública, que tradicionalmente focam medidas de *inputs* e de processos (Ter Bogt, 2004, 2008; Boyne e Law, 2005; Chia e Koh, 2007; Walker et al., 2010, 2011; Almquist et al., 2013). A agenda da Nova Gestão Pública (NGP) representa um ponto de partida crucial para essas reformas focadas na dimensão da *accountability* do setor público (Hood, 1995; Lapsley, 1999, 2008; Almquist et al., 2013). O cerne dessas reformas está na necessidade de controlar e avaliar o desempenho por meio da informação baseada em resultados (Cavalluzzo e Ittner, 2004; Boyne and Law, 2005) e no desejo de tornar os gestores melhores utilizadores da informação contabilística e, conseqüentemente, dos recursos da organização (Budding, 2004; Johnsen, 2005; Chia e Koh, 2007; Moynihan, 2008; Moynihan e Pandey, 2010; Walker et al., 2011).

Nos governos locais portugueses assiste-se, nos últimos 25 anos, a uma maior delegação nas decisões acerca da distribuição dos recursos, por parte do governo central para os governos locais, em várias áreas políticas (Cruz e Marques, 2011). Por outro lado, desde 2004, várias iniciativas acerca da PM tornaram-se obrigatórias por força legal (Siadap),¹ do governo central para o governo local, para avaliar o desempenho dos governos. Assim, os políticos e os gestores dos governos locais são estimulados a usar informação de desempenho para uma melhor tomada de decisão e promover a *accountability* entre os cidadãos.

Os políticos têm sido vistos como os “utilizadores finais” da informação de desempenho e esse fato justifica a necessidade de “práticas de avaliação e gestão de desempenho como componentes de uma política democrática” (Pollitt, 2006b:38). No entanto, o conhecimento sobre se, e como, os políticos usam as informações de desempenho é limitado pela falta de evidências teóricas, práticas e empíricas (Jackson, 1993; Heinrich, 1999; Ter Bogt, 2001; Pollitt, 2006a, 2006b; Askim, 2007; Moynihan e Pandey, 2010). Vários estudos anteriores abordam as experiências dos gestores trabalhando com práticas de gestão de desempenho (Modell, 2001; Cavalluzzo e Ittner, 2004; Hammerschmid et al., 2013; Kroll, 2013), mas não evidenciam seu uso na esfera política, onde as ações e as necessidades de informação de desempenho são suscetíveis de diferir.

Pollit (2006b) defende que os políticos e os cidadãos são *missing links* na maior parte dos estudos de investigação. Os trabalhos de Ter Bogt (2003 e 2004) e de Askim (2007) são os únicos conhecidos que estudaram diretamente o uso da informação de desempenho pelos políticos. Assim, este trabalho é um estudo qualitativo que procura ultrapassar a inexistência de estudos acerca do uso da informação de desempenho por parte dos políticos² e pretende contribuir para o conhecimento acerca da PM na esfera política. Baseado em entrevistas semiestruturadas, os resultados demonstram que o clima organizacional determina a disposição para o uso de informação como domínios políticos e o sentido de gestão. Existe uma cultura interna incorporada nas entidades públicas, como os municípios, que conduz os políticos a estarem mais ou menos preocupados com o uso de informação de desempenho. Neste trabalho, vemos que os políticos têm uma maior orientação para os estilos “*implicit*” e “*operations-conscious*” do que para os estilos “*output-constrained*” e “*outcome-conscious*”.

¹ Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

² Em Portugal as eleições decorrem de quatro em quatro anos. Os representantes eleitos compõem a assembleia municipal (políticos locais). A assembleia municipal elege, de entre seus membros, o conselho executivo do município. Cada política é responsável por uma área política específica (como educação, habitação, cultura, ambiente etc.).

A burocracia institucional que caracteriza o sistema administrativo português, o período de transição na implementação das reformas da NGP (Araújo, 2002; Araújo e Branco, 2009; Carvalho et al., 2006, 2011, 2012; Gomes e Mendes, 2013) e o contexto de crise fiscal vivida nos últimos quatro anos (Gomes et al., 2015) podem ajudar a entender o uso de informação de desempenho pelos políticos eleitos dos governos locais portugueses.

Começamos este trabalho apresentando uma revisão de literatura acerca do uso da informação de desempenho por políticos locais e o papel da teoria institucional para se entender a eficácia na implementação da PM. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada. As seções seguintes apresentam os resultados empíricos acerca do uso da informação de desempenho pelos políticos e o papel das pressões externas na execução do quadro legal da PM. O trabalho acaba com a discussão dos resultados e a apresentação das principais conclusões, limitações e sugestões para investigações futuras.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 O USO DA INFORMAÇÃO DE DESEMPENHO

O uso da informação de desempenho é um tópico que tem recebido uma atenção crescente por parte do mundo acadêmico. Pesquisas anteriores têm focado questões como “quem” está utilizando a informação de desempenho, “quando” e “como” tem sido utilizada, e “que” fatores (institucionais, organizacionais e individuais) estão influenciando esse uso (Pollitt, 2006b; Hammerschmid et al., 2013). As diferenças no uso da informação de desempenho podem estar associadas à cultura específica do país, com seu contexto administrativo, com sua orientação relativamente à agenda da NGP (Bouckaert e Halligan, 2008), com as atitudes e normas sociais relativamente ao uso da informação de desempenho (Julnes e Holzer, 2001; Kroll, 2013), bem como com fatores individuais e organizacionais (Cavalluzzo e Ittner, 2004; Askim, 2007; Walker et al., 2011; Hammerschmid et al., 2013).

Além do crescimento exponencial na produção de informações de desempenho pelos governos, várias dúvidas existem em relação ao seu uso efetivo (para diferentes fins e em diferentes contextos institucionais). Como Moynihan e Pandey (2010:850) afirmam, “embora os governos tenham dedicado uma grande quantidade de energia e recursos à criação de sistemas de informação de desempenho, eles negligenciaram em grande parte a questão de como promover o uso dessa informação”. Para aumentar os níveis de uso, é necessária uma forte associação entre a produção de informações de desempenho e as diferentes necessidades e interesses dos utilizadores nesse tipo de informação (Behn, 2003).

A revisão de literatura identifica vários utilizadores divididos em diferentes grupos como gestores públicos e altos funcionários (área de gestão), políticos eleitos e cidadãos (“utilizadores finais”) e outros *stakeholders*. Muitos dos estudos anteriores enfatizam o uso para questões de gestão (ver, por exemplo, Julnes e Holzer, 2001; Modell, 2001; Cavalluzzo e Ittner, 2004; Moynihan e Pandey, 2010; Hammerschmid et al., 2013; Kroll, 2013) negligenciando o uso pelos “utilizadores finais” e a importância da informação de desempenho na esfera política (Pollitt, 2006a, 2006b). Focando a análise no processo de avaliação do desempenho, a literatura indica que os políticos raramente utilizam esse tipo de informação para avaliar seus gestores (Ter Bogt, 2001, 2003, 2004; Budding, 2004; Pollitt, 2006b; Jansen, 2008). Como foi concluído por Ter Bogt (2004:241): “parece razoável concluir que muitos vereadores atribuem pouco valor à informação de desempenho orientada para o produto que está

disponível nos documentos de planeamento e controlo de suas organizações e que as usam com pouca frequência”. Além disso, Pollitt (2006b:48) conclui que “as grandes declarações sobre a importância da informação de desempenho para a democracia estão lado a lado com evidências extensas de que os ministros, legisladores e cidadãos raramente usam os volumes de informações de desempenho que agora são colocados sobre eles”.

Nos Estados Unidos, onde maiores esforços têm sido feitos para a adoção de sistemas de informação de desempenho nos governos estaduais (Streib e Poister, 1999; Wang e Berman, 2001; Cavalluzzo e Ittner, 2004), estudos empíricos demonstraram que o uso da informação de desempenho é limitado para a tomada de decisão, e particularmente por políticos (Moynihan, 2005). Nos governos locais holandeses, Ter Bogt (2001, 2003, 2004) conclui que é dada pouca importância, por parte dos conselheiros, à informação de desempenho, onde predomina o uso de informação qualitativa baseada em processos e atividades.

Num estudo que compara a gestão de desempenho em países europeus, Pollitt (2006a:41) conclui que os políticos dão pouca atenção para a informação de desempenho e que essa gestão de desempenho permanece uma atividade conduzida para e pelos gestores. Em outro trabalho, Pollitt (2006b) encontra um raro uso direto e instrumental de informações de desempenho na formulação de políticas ou na melhor gestão de programas. A relevância e a utilidade da informação de desempenho para a tomada de decisão, credibilidade dos dados e envolvimento dos seus utilizadores são apontadas como fatores determinantes. Além disso, na opinião de Askim (2007:455), “há uma grande evidência de que os políticos raramente fazem uso direto e instrumental da informação de desempenho”. No entanto, no contexto dos municípios noruegueses, o autor conclui que “os conselheiros precisam e usam informações precisas sobre o desempenho organizacional ao longo do processo de tomada de decisão” (Askim, 2007:468).

A literatura aponta diferentes circunstâncias para esse uso reduzido. Ter Bogt (2001, 2004) identifica a falta de objetividade e racionalidade no processo de avaliação dos gestores como uma importante barreira. Acerca do setor político dentro do qual o conselheiro opera, Askim (2007:468) conclui que o uso “aparenta ser maior entre os conselheiros que trabalham em setores de cuidados com idosos, assuntos administrativos e assuntos educacionais do que entre conselheiros que trabalham com outros setores”. Resultados similares foram encontrados por Ter Bogt (2004) a partir dos governos locais holandeses em relação aos assuntos administrativos. Para os setores políticos, educacionais e de cuidados com idosos, Askim (2007:466) associa uma maior utilização a “esforços significativos para produzir e comunicar informações de desempenho válidas e confiáveis”.

Bemels-Videc (1989), citado por Pollitt (2006b:45), demonstrou que uma crise fiscal pode motivar os governos a utilizar informação de desempenho. Sob restrições fiscais os avaliadores procuram “de forma desesperada encontrar formas de fazer poupança e, para tal, ‘as regras do jogo’ definem que a avaliação inclui horários apertados e a remoção de qualquer poder de veto dos *stakeholders*”. O tempo e a oportunidade da informação, a elaboração de dados atrativos para os políticos ligados ao sistema político e a existência de leis e regulamentos condutores de mudanças na gestão do desempenho são apontados por Pollitt (2006b) como pistas importantes para um maior uso da informação de desempenho.

Os principais constrangimentos e pistas para uma maior utilização de informação de desempenho por políticos são apresentados no quadro 1 com base nos principais resultados e conclusões de Pollitt (2006b).

QUADRO 1 CONSTRANGIMENTOS E PISTAS PARA UM MAIOR USO

Constrangimentos	Pistas
<ul style="list-style-type: none"> • A decisão política é determinada por uma interação complexa de ideologias, interesses e informações; • A informação de desempenho não é a peça mais importante do <i>puzzle</i>; • Relevância e utilidade duvidosas para os decisores; • Comunicação difícil e falta de confiança entre produtores de informação e potenciais utilizadores; • Grande quantidade de informação não encoraja os decisores a usá-la; • Preferência de conversas informais com altos funcionários em vez de informações quantitativas; • Falta de envolvimento e apoio dos utilizadores sobre esse tipo de informações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calendário da informação sobre o desempenho: antes de começar a verdadeira luta política; • Oportunidade: menor rigor metodológico, complexidade processual e mais velocidade; • Relatórios de desempenho: curtos e úteis para os políticos; • Mais credibilidade: a produção de informações por organizações independentes ajuda a aumentar a credibilidade; • O modelo de gestão de desempenho: necessidade de estar vinculado com o sistema político particular; • A informação do desempenho precisa de advogados: o advogado deve, de preferência, ser um “<i>insider</i>”, com conhecimento íntimo do público-alvo; • Leis e regulamentos: devem ajudar a alavancar uma mudança no clima.

Fonte: Adaptado de Pollitt (2006b).

2.2 GESTÃO DE DESEMPENHO E A TEORIA INSTITUCIONAL

A pesquisa sobre PM foi desenvolvida sob uma abordagem multiteórica nos últimos trinta anos, mas uma das correntes mais dominantes foi informada por teorias institucionais, especialmente nova (ou neo-) sociologia institucional (NIS) (Modell, 2009). Conforme referido por Modell (2009:277), a perspectiva do NIS “amplia a visão da PMM³ como pouco mais do que uma questão técnica ou instrumental da conceção de sistemas para medir e influenciar a consecução dos objetivos organizacionais para enfatizar os aspetos sociais e políticos associados a tais práticas”. Estando a PM associada à NPM, que é uma questão política (Pollitt, 2006a, 2006b; Askim, 2007), a pesquisa sobre a PM está cada vez mais inserida na teoria institucional. Um dos pressupostos básicos da teoria institucional é a existência de uma separação entre estruturas organizacionais formais e as práticas organizacionais efetivamente aplicadas (Meyer e Rowan, 1991).

Essa separação é chamada na literatura como *decoupling* (ou *loose coupling*) de práticas de PM que geralmente são definidas na investigação como a separação entre as exibições simbólicas para fins externos de obtenção de legitimidade e as práticas de nível operacional e a ação das organizações (Modell, 2001; Cavalluzzo e Ittner, 2004; Laegreid et al., 2006; Johansson e Siverbo, 2009).

Outro estudo nesse campo reflete essa concepção para enfatizar esta separação como “potencialmente ocorrendo entre várias funções instrumentais da PMM” (Modell, 2009:282). O estudo de Hammerschmid e colaboradores (2013) reforça essa conclusão porque encontra uma associação positiva e significativa entre a implementação de práticas de PM (como planeamento estratégico,

³ Medida e gestão do desempenho.

gestão por objetivos, contratos de desempenho e remuneração relacionada com o desempenho) e o uso de informações de desempenho, independentemente da organização e do contexto institucional.

O artigo de Oliver (1991:145) apresenta uma tipologia de respostas estratégicas a pressões institucionais que “variam na resistência organizacional ativa entre uma conformidade passiva a uma manipulação proativa”. Oliver identificou cinco possíveis respostas estratégicas que variam de uma maior conformidade para menor conformidade (concordar, comprometer, evitar, desafiar e manipular) e explora os fatores que podem determinar o grau de resistência *versus* conformidade em ambientes institucionais. A principal conclusão é que as organizações têm respostas diferentes (mais ou menos conforme, mais ou menos passiva, mais ou menos resistente) para lidar com as restrições externas e as pressões institucionais, e o grau de resistência às mudanças dependerá dos objetivos da procura e das expectativas a serem exercidas.

No contexto do setor público, vários institucionalistas destacam o papel da PM na produção de informações de desempenho para diferentes eleitores para manter a legitimidade e obter apoio externo, enquanto organizações muito dependentes de pressões institucionais e legais (Carruthers, 1995; Laegreid et al., 2006; Modell, 2005, 2009; Argento e Van Helden, 2010). O papel das pressões institucionais na adoção e conformidade com um sistema particularmente obrigatório pode ser particularmente poderoso nas organizações governamentais (Carruthers, 1995; Brignall e Modell, 2000; Lapsley e Pallot, 2000), tendo em conta que a sobrevivência dessas organizações depende principalmente do apoio de partes interessadas externas e não do desempenho efetivo (Gupta et al., 1994; Geiger e Ittner, 1996).

Mais precisamente sobre o uso das práticas de PM, Laegreid e colaboradores (2006:390) concluem que essa escolha é uma “resposta aos pedidos políticos para uma maior responsabilidade dos prestadores de serviços públicos [...] e como sinal de determinação política para enfrentar crises fiscais”. Por outro lado, Cavalluzzo e Ittner (2004) constatam que as respostas organizacionais para participar nas iniciativas previstas na Lei dos Resultados de Desempenho do Governo (GPRA) nos EUA dependem de um amplo conjunto de fatores organizacionais e de gestão, bem como da existência de mandatos ou requisitos legislativos.

No seu estudo, eles apoiam as teorias institucionais que afirmam que “os sistemas implementados para satisfazer os requisitos externos são menos propensos a influenciar o comportamento interno do que aqueles implementados para satisfazer as próprias necessidades da organização” (Cavalluzzo e Ittner, 2004: 244). Assim, a probabilidade de usar informação de desempenho para fins internos diminuirá num ambiente altamente institucionalizado.

Estudando a PM na prática no contexto norueguês, Laegreid e colaboradores (2006) encontram uma correlação significativa entre indicadores de desempenho e relatórios de desempenho e uma ligação fraca entre a formulação de objetivos e a atribuição de recompensas ou imposição de sanções. Apesar dos esforços para formular indicadores de desempenho, a realidade é que os objetivos e os sistemas de pagamento por desempenho não estão vinculados a eles. Os autores concluem que “o grande desafio é usar a informação obtida para tomar decisões e formular políticas”, que é coerente com o uso incomum de indicadores de desempenho para fins de direção no contexto norueguês (Pollitt, 2006a; Askim, 2007).

Para reforçar ainda mais esse conhecimento, este trabalho explora as respostas dos políticos locais eleitos às iniciativas de mudança do governo central (principalmente pressões coercivas) sobre a PM. A prática da PM é analisada na perspectiva do uso de informação de desempenho na avaliação de desempenho dos altos quadros de funcionários em contraste com as práticas legais e formais aprovadas pela lei portuguesa.

3. MÉTODO DE PESQUISA

3.1 DADOS

Neste trabalho investigamos o uso de informação de desempenho por parte dos políticos, apresentando os resultados de entrevistas semiestruturadas realizadas com os políticos eleitos locais portugueses (designados vereadores) e confrontando-os com o quadro formal de PM aprovado por lei. A opção pelo estudo de caso é justificada pelo fato de a teoria que aborda a avaliação de desempenho no setor público e o uso de informação de desempenho por políticos não estar ainda bem desenvolvida. “Os estudos de caso são particularmente apropriados em áreas onde a teoria não está bem desenvolvida” (Ryan et al., 2002:144).

Neste estudo seguiu-se uma diretriz que leva em consideração a estrutura de controlo de Otley (1999). Assim, as questões do estudo envolvem o processo de definição e especificação de metas, o uso de indicadores de desempenho e quais os critérios utilizados pelos demais no processo de avaliação de desempenho dos principais gestores (com base em Ter Bogt, 2003). Em síntese, abordamos três questões principais: (1) *se e como os políticos locais usam informação de desempenho*; (2) *quais os critérios usados nas avaliações de desempenho dos gestores de topo?*; (3) *como avalia as recentes mudanças introduzidas pelo SIADAP e quais são as principais limitações da sua implementação?*

Baseado em 14 entrevistas semiestruturadas realizadas com 10 vereadores (avaliadores dos gestores de topo) de três grandes municípios de grande dimensão (Porto, Braga e Matosinhos), analisa-se se os políticos usam a informação de desempenho nas avaliações dos gestores de topo e quais os principais critérios seguidos nesse processo. Os entrevistados são governantes que operam em diferentes ambientes de gestão e representam diferentes setores políticos (como a educação, a cultura, o planeamento e desenvolvimento, os assuntos sociais etc.) ajudando-nos a explicar as diferenças no uso de informação de desempenho pelos políticos (tabela 1). Seleccionamos áreas mais produtivas do serviço público onde a medição dos resultados é facilitada e a observabilidade é alta, o que aumenta as expectativas sobre o uso de informação de desempenho (tendo por base as opções metodológicas de Ter Bogt, 2001; Pollitt, 2006a; Askim, 2007).

TABELA 1 ENTREVISTAS POR ÁREA

	Urbanismo; Planeamento territorial	Mobilidade; Trabalhos públicos	Meio ambiente; Serviços urbanos	Cultura	Proteção civil; Segurança	Educação	Trabalho social	Total
Porto	E1	E1	E2	(---)	E3	(---)	(---)	4
Braga	E4	E5	E6	E6	E4	E7	(---)	6
Matosinhos	(---)	(---)	E8	E9	(---)	E9	E10	4

Fonte: Elaborada pelos autores.

A escolha de três municípios de grande dimensão deve-se a três critérios: 1) a participação direta dos investigadores na implementação de várias iniciativas ou práticas na área da gestão (como a con-

tabilidade do acréscimo, a contabilidade de custos e outras inovações contabilísticas e de gestão); 2) a dimensão do município; e 3) o nível de implementação da contabilidade de custos. O conhecimento dos autores sobre as estruturas internas e as relações interorganizacionais desses municípios ajuda a compreender o contexto no qual as inovações foram introduzidas e seu impacto na PM. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre maio e junho de 2010 e foram gravadas com a permissão dos entrevistados. Após a transcrição, enviamos de volta aos entrevistados para analisar e validar as ideias e percepções obtidas durante a entrevista. Esse processo aumenta a validade dos dados. Depois de concluir esse processo de validação, as entrevistas foram analisadas pelo conteúdo usando uma combinação de ferramentas de Excel e de Access.

3.2 AMOSTRA

Os municípios do Porto, Braga e Matosinhos estão localizados no norte de Portugal, têm uma população com mais de 120 mil habitantes e são caracterizados como municípios de grande dimensão no contexto português. O Porto é o maior município dentro da amostra deste estudo, com 227 mil habitantes, 3.500 funcionários em tempo integral e um orçamento total de 201 milhões de euros (executado em 2008). Com base no relatório financeiro de 2008, as receitas próprias representam cerca de 79% das receitas totais e as dívidas rondam os 150 milhões de euros. Em termos políticos, o município foi governado por um governo de direita desde as eleições autárquicas de 2001. Desde 2005, o governo governa com a maioria absoluta (tabela 2).

O município de Braga tem uma população de 176 mil habitantes e atualmente tem 1.691 funcionários que exercem sua atividade em tempo integral (Censos 2011). Em termos financeiros, o orçamento executado em 2008 foi de 104 milhões de euros e as dívidas contabilizaram cerca de 90 milhões de euros. As receitas próprias em 2008 representaram 57% das receitas totais. Em termos políticos, o governo seguiu um regime de esquerda desde 1976, governando com a maioria absoluta, o que representa uma elevada estabilidade política (tabela 2).

TABELA 2 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

		Porto	Braga	Matosinhos
Dimensão	População*	227 790	176 154	169 104
	FTE**	2.783	1.691	1.870
Estrutura	Unidades	8	4	5
	Departamentos	19	5	10
	Hierarquia	Horizontal	Vertical	Horizontal
Política	Cor	Direita (desde 2001)	Esquerda (desde 1976)	Esquerda (desde 1976)
	Estabilidade	Média	Alta	Alta
Financeiro (2008)***	Orçamento (milhões)	201	104	86
	Receitas próprias	79%	57%	62%
	Dívida (milhões)	150	90	57

Fonte*: <http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos2011_apresentacao&xpid=CENSOS>.

Fonte**: <www.dgal.pt>.

Fonte***: <www.occ.pt/fotos/editor2/anuario2008.pdf>.

Matosinhos é o município de menor dimensão da amostra (embora o número de empregados em tempo integral seja maior do que o de Braga). O número de habitantes de sua área de atuação é atualmente de 169 mil habitantes e emprega cerca de 1.870 funcionários em tempo integral (Censos 2011). Sobre a situação financeira, o orçamento executado em 2008 foi de 86 milhões de euros, as dívidas contabilizaram cerca de 57 milhões de euros e as receitas próprias representaram 62% das receitas totais. Comparando com os demais municípios, Matosinhos tem o menor valor de dívidas e uma independência financeira intermédia (superior à de Braga). No plano político, a situação é muito semelhante ao município de Braga, tanto em termos de cor política quanto no nível de estabilidade política (tabela 2).

Neste contexto, podemos afirmar que a cor política é variável na nossa amostra. Os vereadores dos municípios de Braga e Matosinhos são de partidos de esquerda, ao contrário dos vereadores do Porto, que seguem partidos de direita.

4. REFORMAS INSTITUCIONAIS NO GOVERNO LOCAL PORTUGUÊS

Sendo um país do sul da Europa, a burocracia tradicional portuguesa é caracterizada por alguns elementos como “a abordagem da lei como regra de gestão, o controlo formal sobre *inputs* e procedimentos, as estruturas organizacionais hierárquicas centralizadas, as atitudes autoritárias e paternalistas, o processo de tomada de decisão centralizada, as estruturas fragmentadas e os baixos níveis de comunicação” (Araújo e Branco, 2009:563). Essas características distintivas podem colocar Portugal à parte do resto das burocracias da Europa Ocidental (Sotiropoulos, 2004) em relação à adoção das reformas da NGP.

Apesar das características particulares do contexto político/administrativo, nas últimas duas décadas, os sucessivos governos portugueses implementaram várias reformas administrativas (Araújo, 2001, 2002; Corte-Real, 2008; Gomes e Mendes, 2013) com o objetivo de “apresentar uma nova abordagem de gestão nos serviços públicos, substituindo a abordagem tradicional com a introdução de novas técnicas de gestão” (Araújo e Branco, 2009:557). Nesse contexto de mudança, várias reformas foram introduzidas nos sistemas contabilísticos do governo local desde o início da década de 1990 como parte de um conjunto mais amplo das iniciativas da NGP. Os governos locais introduziram estruturas organizacionais descentralizadas com uma clara separação entre os processos de tomada de decisão política e a gestão pública com maior foco nas práticas de gestão financeira, como a contabilidade do acréscimo para informações financeiras e orçamentais e o desenvolvimento de informações de custos por atividades e resultados (Carvalho et al., 2011, 2012). Os orçamentos e as contas anuais tornaram-se mais informativos, pelo menos formalmente, sobre o tipo de atividades e produtos a serem realizados com os orçamentos aprovados.

Mais recentemente, o debate sobre os métodos para avaliar e controlar o desempenho (individual e organizacional) tornou-se mais relevante na administração pública, na política, bem como na sociedade civil (Madureira e Rodrigues, 2006; Rodrigues, 2009). Como resultado desse debate, foi aprovado, em 2004, no setor público português, um Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (Siadap) e implementado em 2007 pela Lei nº 66-B/2007. Esse é um modelo de gestão por objetivos articulado com o ciclo de gestão que visa fortalecer uma cultura de avaliação e responsabilização no setor público e controlar o desempenho dos serviços no cumprimento da sua missão organizacional.

O Siadap foi imposto pelo governo central português ao setor local. Enfatiza o uso de medidas de desempenho com foco interno; ou seja, os resultados das avaliações de desempenho devem ser usados para alocar recursos e compensar/sancionar os gerentes com base no seu desempenho. A avaliação do desempenho deve basear-se na ligação entre os objetivos preestabelecidos e os resultados alcançados. Além disso, o sistema de informação deve produzir indicadores de eficácia, eficiência e a qualidade do trabalho desenvolvido pelos funcionários, gerentes e serviços (Gomes e Mendes, 2013).

Com a aprovação do Siadap, foram introduzidas no desempenho dos governos locais regras formais que se concentram em informações de desempenho para a tomada de decisão e avaliação de gestores de topo (por políticos) e funcionários (por gestores de topo). Assim, pelo menos formal e legalmente, os políticos e os principais gestores ficaram menos preocupados com a conformidade das regras e dos procedimentos e tornaram-se mais orientados para os controles de resultados.

Embora os políticos estejam enfrentando processos e reformas institucionais semelhantes, concorda-se com a ideologia de Oliver de que as organizações irão adotar respostas estratégicas diferentes com base em suas características estruturais (Oliver, 1991), sua cultura organizacional (Chia e Koh, 2007; Moynihan e Pandey, 2010), sua capacidade de reconhecer a necessidade dessas inovações (Naranjo-Gil, 2009) e as características do sistema político-administrativo (Pollitt, 2006a). Tal como foi concluído por Askim (2007) no contexto norueguês, acredita-se que Portugal não é um terreno particularmente amigável em relação às práticas de gestão do desempenho tendo em conta as características do seu sistema político-administrativo.

Estudos anteriores sobre a adoção de inovações de gestão e contabilísticas no contexto português confirmam a adoção e o uso limitado de práticas inovadoras, como o uso de informações de custos (Carvalho et al., 2012), o uso de indicadores de desempenho no setor dos incêndios (Carvalho et al., 2006) e a implementação do Plano de Atividade e do Relatório de Atividades (Araújo e Branco, 2009). Os resultados fornecidos por Araújo e Branco (2009) revelam ainda que a adoção do Plano de Atividade e o Relatório de Atividades são vistos meramente como uma formalidade ou rotina e não implicam uma transformação real da cultura burocrática. Também Carvalho e colaboradores (2012) encontram pouco uso da informação de custos, quer para fins internos, quer externos, pelos governos locais, apesar da existência de requisitos legais que obriguem sua implementação.

Assim, além do quadro jurídico e formal da PM introduzido no contexto português, os autores não estão muito entusiasmados com o uso de informação de desempenho pelos políticos tal como foi referenciado na revisão da literatura. Este é o primeiro estudo que explora esse campo de investigação no contexto português.

5. RESULTADOS EMPÍRICOS

A. SE E COMO OS POLÍTICOS LOCAIS USAM INFORMAÇÃO DE DESEMPENHO?

Para investigar o uso de informação de desempenho por políticos na avaliação dos gestores de topo, abordamos três questões principais: (1) que tipos de medidas de desempenho são usados e com que frequência a avaliação é realizada; (2) quais os critérios utilizados nas avaliações de desempenho dos gestores de topo; e (3) como avalia as mudanças recentes introduzidas pelo Siadap e quais são as principais limitações na sua implementação?

A tabela 3 mostra que os políticos usam medidas de desempenho de diferentes maneiras. No município de Braga, os políticos não conseguiram usar plenamente uma “abordagem de resultados” no processo de avaliação porque todos os entrevistados afirmaram que não quantificam os resultados alcançados. Eles geralmente usam informações informais e subjetivas baseadas na confiança e nas relações interpessoais. No município do Porto, encontramos um cenário mais positivo, especialmente nas áreas do ambiente, urbanismo e planeamento territorial (E1 e E2). Nessas duas áreas, os entrevistados utilizam indicadores que medem a quantidade e a qualidade dos resultados e recursos utilizados (E1), bem como os indicadores de eficácia e satisfação dos cidadãos (E2). Existe também uma preocupação contínua com a avaliação das necessidades dos utentes e da qualidade dos serviços prestados. Para as áreas restantes (obras públicas, proteção civil e segurança), verificamos que uma atenção reduzida é dedicada à informação sobre atividades realizadas. Esse problema pode resultar de uma maior dificuldade em medir os resultados produzidos, especialmente em áreas menos produtivas, como área da segurança.

TABELA 3 USO DE MEDIDAS DE DESEMPENHO

	Porto	Braga	Matosinhos
Quantidade de <i>outputs</i>	E1	(---)	E8+E9
Qualidade dos <i>outputs</i>	E1	(---)	E8+E9
Recursos	E1	(---)	E8+E9
Eficiência	(---)	(---)	E8+E9
Eficácia	E2	(---)	E8+E9
Satisfação dos cidadãos	E2	(---)	E8+E9

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os políticos no município de Matosinhos mostram um progresso claro em relação ao uso de indicadores para medir resultados, eficiência e eficácia, bem como a satisfação dos cidadãos, em comparação com outros políticos (E8+E9). Os resultados mostram que grandes esforços foram feitos para obter dados concretos e objetivos sobre *outputs*, custos e eficiência. Os políticos nesse município são mais propensos a usar ferramentas avançadas e sofisticadas orientadas para o desempenho e com base nas práticas do setor privado (especialmente nas áreas de educação, cultura e meio ambiente). Além disso, o político responsável pela área de cultura usa práticas de *benchmarking* comparando os indicadores ao longo do tempo, o que revela alguma preocupação com a avaliação do desempenho e seu controlo permanente. Os políticos que trabalham nas divisões do meio ambiente e dos serviços urbanos também enfatizam a avaliação da satisfação dos funcionários como uma prática nova e essencial para aumentar a consciencialização sobre o ambiente interno.

Assim, pode-se concluir que os políticos se encontram numa etapa inicial no uso de informação de desempenho mais sofisticada para a avaliação do desempenho dos gestores de topo. A crise fiscal

sob a qual as organizações portuguesas têm operado desde os últimos quatro anos, bem como a aprovação de requisitos legais para introduzir as práticas de PM podem determinar uma maior preocupação com o uso de informação de desempenho (Pollitt, 2006b). Além disso, algumas diferenças foram identificadas relativamente à área política. Em concreto, nas áreas de cultura, meio ambiente e educação, os políticos parecem ser mais dedicados no uso de informação de desempenho. Uma possível razão para esse resultado pode estar associada aos esforços desenvolvidos pelo governo central nos últimos anos sobre a produção de informação válida e fiável em áreas como a educação (por exemplo, o *ranking* nacional do desempenho das escolas), cultura e meio ambiente (produção de estatísticas nacionais). Essa afirmação é coerente com os resultados obtidos por Askim (2007) no contexto do setor público norueguês e com os motivos destacados por Pollitt (2006b) para aumentar o uso da informação.

Outra prática inovadora que deve ser destacada no contexto português foi a criação de uma Comissão de Coordenação e Controlo. Observa-se que os políticos em Matosinhos consideram esse comitê uma ferramenta importante nesse processo de mudança de gestão. Esse comitê reúne-se mensalmente com todos os gestores de topo para analisar e avaliar os resultados e os objetivos atingidos. Os políticos mostraram uma preocupação substancial sobre a necessidade de desenvolver um processo contínuo de avaliação e controlo para alcançar uma aprendizagem contínua e de melhoria. Outro mecanismo importante é a reunião geral anual realizada com todos os funcionários para comunicar o projeto global e os objetivos organizacionais. A capacidade de comunicação com os funcionários é uma questão fundamental para garantir que os objetivos individuais e organizacionais possam ser alcançados em conjunto. Acredita-se que essas práticas inovadoras adotadas pelos políticos do município de Matosinhos resultam de uma cultura de “gestão” que foi introduzida nos últimos cinco anos, como foi confirmado pela entrevista do vice-presidente (E8).

Depois de questionar sobre a estratégia adotada pelo município de Matosinhos para tornar os políticos mais “responsáveis pela gestão” e orientados para o uso de ferramentas de índole “empresarial”, o vice-presidente explicou que o executivo atribui grande importância ao desempenho financeiro e ao uso racional dos recursos (como podemos confirmar pelo baixo valor de dívida *per capita* apresentada nos relatórios financeiros). Um objetivo estratégico do município é avaliar e melhorar o desempenho organizacional e esse fato é incorporado ao longo do processo de gestão. O município aplica uma abordagem “*top-down*” para implementar objetivos estratégicos (desde os gestores de topo até aos níveis operacionais) e uma abordagem “*bottom-up*” na avaliação de desempenho. Na verdade, existe uma consciência de que o desempenho individual (gestores e funcionários) determina o desempenho geral. Na opinião do vice-presidente, a criação do Comitê de Coordenação e Controle, que se reúne mensalmente para avaliar os resultados alcançados e rever os objetivos, é um mecanismo muito importante que fornece o *feedback* necessário para promover a aprendizagem e melhorar o desempenho organizacional. Assim, acredita-se que, além da área política específica (como a cultura, o meio ambiente e a educação), a estrutura e a cultura organizacional constituem também importantes determinantes no uso de informação de desempenho.

B. QUE CRITÉRIOS UTILIZA NA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS GESTORES DE TOPO?

Para uma imagem mais clara sobre o uso de informação de desempenho, perguntou-se aos entrevistados o grau de importância atribuído aos 18 critérios apresentados por Ter Bogt (2003:319) usando

uma escala Likert de cinco pontos. A tabela 4 apresenta os resultados obtidos. A última coluna classifica cada critério de acordo com a sua orientação para (a) medidas de *outputs* e (b) medidas de *outcome* ou (c) informação implícita e (d) informação sobre as operações, tal como foi obtido no estudo desenvolvido por Ter Bogt (2003). Os nossos resultados mostram que os políticos tendem a enfatizar um estilo “*implicit*” ou “*operations-conscious*” quando avaliam o desempenho dos gestores de topo. Essas afirmações baseiam-se no fato de os critérios usados com mais frequência (> 4.5) pelos políticos na avaliação dos gestores estarem relacionados com atitudes e relações informais, como: “sensibilidade para os meus compromissos políticos e necessidades”, uma “atitude cooperativa”, “bons contatos pessoais” e “capacidade de iniciativa”. Esse resultado é coerente com as descobertas obtidas por Ter Bogt (2003), porque ele conclui que os políticos atribuíram grande importância aos critérios informais quando estão a avaliar o desempenho dos gestores de topo.

Por outro lado, alguns políticos utilizam critérios orientados para resultados e medidas de desempenho de forma moderada (2 ou 3 pontos), como sejam “orientação para os resultados”, o “número de queixas por cidadão”, a “realização dos indicadores de desempenho e dos números fixados no orçamento”, a “capacidade de operar dentro do orçamento financeiro” e a “consciencialização do custo”. Contudo, em média, verifica-se que os políticos atribuem alguma atenção aos critérios orientados para os resultados, como sejam “a orientação para os resultados” (4.17), a “eficiência da unidade” (4.18) e a “consciencialização do custo” (4.17). Esse é um resultado mais otimista que mostra uma crescente preocupação com o uso de informações de desempenho mais sofisticadas por parte dos políticos.

TABELA 4 CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

	N	Mean	Min	Max	Bogt resultados*
Sensibilidade para os meus compromissos políticos e necessidades	14	4,83	4	5	c+d
Atitude cooperativa	14	4,92	4	5	c+d
Bons contatos comigo	14	4,58	4	5	c+d
Bons contatos com o conselho municipal	13	4,55	4	5	??
Bons contatos com subordinados	14	3,42	2	5	d
Bons contatos com os cidadãos, empresas e organizações	13	3,73	3	5	??
Orientação para os resultados	14	4,17	3	5	a+b
Número de queixas por parte dos cidadãos	13	4,18	2	5	b
Capacidade de incentivar o departamento a trabalhar com rapidez e flexibilidade	11	4,00	3	5	b
Eficiência da unidade/departamento	13	4,18	4	5	a

Continua

	N	Mean	Min	Max	Bogt resultados*
Capacidade de antecipar acontecimentos novos/imprevistos	14	4,18	4	5	b+d
Capacidade de iniciativa	13	4,27	4	5	d
Observância de regras e procedimentos	11	4,33	4	5	??
Relatórios sobre o gestor/departamento na comunicação social local	14	4,17	3	5	??
Realização de indicadores de desempenho e números característicos mencionados no orçamento	10	3,75	2	5	a+b
Capacidade de operar dentro do orçamento financeiro	14	4,00	3	5	a
Consciencialização do custo	14	4,17	3	5	a
Organização interna do departamento pela qual o gestor é responsável	14	3,67	3	5	d

Fonte: Elaborada pelos autores.

* **Legenda:** a) medidas *output*; b) medidas *outcome*; c) informação implícita; d) informação sobre as operações. Os critérios marcados com (??) significam que os investigadores não têm uma opinião clara sobre a orientação dominante desse critério.

C. COMO VÊ AS MUDANÇAS RECENTES INTRODUZIDAS PELO SIADAP E QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DA SUA IMPLEMENTAÇÃO?

Essa questão aborda a perspetiva dos políticos em relação à implementação do Siadap e aos efeitos produzidos. Em geral, e do ponto de vista teórico, os políticos consideram o Siadap uma ferramenta necessária e útil que pode promover o desenvolvimento, favorecer a mudança e estimular a eficiência e a eficácia das organizações. A avaliação do desempenho é vista pelos políticos como um processo de aprendizagem e melhoria organizacional que se revelou como uma medida crucial para mudar a cultura organizacional de uma gestão tradicional e reativa numa cultura mais moderna e proativa, orientada para a excelência e a satisfação dos cidadãos.

No entanto, os políticos expressaram algumas dúvidas sobre a eficácia e o sucesso do Siadap e sobre a implementação atual. Sendo um processo de mudança imposta e coerciva (isomorfismo coercivo), o Siadap pode tornar-se uma ferramenta simbólica (e não racional) usada para legitimar organizações sob pressões externas (E1, E2, E6 e E9). Embora a adoção do Siadap seja simbólica e compulsiva, os políticos reconhecem que o uso de informação formal sobre o desempenho para diferentes fins não é uma realidade no contexto do governo local. Quatro limitações são destacadas pela maioria dos políticos: (1) a falta de uma cultura orientada para a quantificação dos resultados, (2) a resistência à mudança, (3) as características do sistema político-administrativo e (4) a imposição de quotas limitadas para a atribuição da avaliação de “excelente” aos trabalhadores, o que torna muito controversa e pouco coerente a aplicação dos mecanismos de incentivo previstos pelo Siadap. Essa limitação posterior desencoraja o bom desempenho, revertendo completamente as finalidades para as quais o sistema foi adaptado e implementado. Além disso, os políticos apontam características

típicas do sistema político-administrativo português que podem dificultar a implementação efetiva do modelo, como a burocracia excessiva, a alta centralização do poder e da tomada de decisões.

A cultura organizacional também é determinante na adoção de inovações PM. Como disse um político do município de Matosinhos (E12): “A falta de uma cultura de avaliação de desempenho, a resistência à mudança, a falta de qualificação dos funcionários e a burocracia excessiva tornariam o modelo (Siadap) lento, pesado e altamente caro”.

Nessas circunstâncias, ainda há algum ceticismo e desconfiança em relação à eficácia do Siadap que resulta mais em resistência do que em um comportamento cooperativo. Os políticos sugerem que o raciocínio subjacente ao sucesso do Siadap seria implementar um modelo flexível a cada município e adaptá-lo de acordo com sua realidade e garantir o controlo da sua implementação. Assim, maior flexibilidade e adaptabilidade ao contexto específico de cada entidade são apontados como fatores-chave do modelo de avaliação de desempenho.

6. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Este artigo investiga o uso da informação de desempenho pelos políticos e tenta entender o papel das pressões institucionais sobre seu uso efetivo. Os resultados mostram que os políticos locais apoiam a noção de que deve ser dedicada maior atenção ao uso de informações de desempenho orientadas para os resultados. Assim, podemos considerar que os “utilizadores finais” da informação de desempenho não estão satisfeitos com o modelo existente e os dados fornecidos pelos sistemas realmente implementados, o que implicaria uma maior disposição para a mudança (Argento e Van Helden, 2010). O contexto atual das restrições orçamentais pode aumentar a necessidade de informação de desempenho mais sofisticada (Pollitt, 2006b). No entanto, existe uma cultura interna onde as agências estão incorporadas e que levam os políticos a estarem mais ou menos preocupados com opiniões pessoais e informação informal sobre as atitudes cooperativas dos gestores, o funcionamento da organização e a capacidade de resolver problemas de curto prazo, em vez do uso de informação mais sofisticada e quantitativa. Isso representa uma orientação maior para os estilos “implícito” e “consciente de operações”, em vez dos estilos de “restrito a resultados” e de “conscientização final”. Assim, em geral, os políticos não conseguiram implementar uma cultura focada no uso da informação de desempenho como foi concluído também por estudos prévios (Ter Bogt, 2001, 2003; Pollitt, 2006a, 2006b; Askim, 2007; Moynihan e Pandey, 2010).

A revisão da literatura fornece razões potenciais para esses resultados decepcionantes. Conforme observado por Ter Bogt (2001:636), o interesse do setor público nas medidas de produção é principalmente uma questão de retórica e ritual, o que pode levar ao uso limitado dessa informação (Lapsley e Pallot, 2000; Pollitt, 2006b).

Por outro lado, a falta de capacidade para medir os *outputs* dificulta o trabalho das organizações para mudar sua ênfase de controles de ação para controles de resultados (Ter Bogt, 2001). Além disso, conforme concluído por Naranjo-Gil (2009), a capacidade de reconhecer a necessidade dessas inovações é um passo importante para seu sucesso futuro. No entanto, as organizações públicas participam consistentemente em atividades e produzem produtos com resultados difíceis de medir (Ter Bogt, 2001, 2003; Boyne e Law, 2005; Verbeeten, 2008). A falta de sistemas de informação adequados para produzir os dados desejados com a qualidade adequada pode contribuir para essa dificuldade (Cavalluzzo e Ittner, 2004; Pollitt, 2006b).

Além disso, devido ao elevado grau de politização entre os gestores de topo e políticos, em organizações governamentais portuguesas (Corte-Real, 2008), as relações entre elas baseiam-se princi-

palmente na confiança mútua. A existência de um alto nível de confiança mútua tornou-se evidente durante as entrevistas. Se o nível de confiança mútua entre as duas partes for alto, não haverá conflito cultural entre eles (Laegreid et al., 2006). No entanto, os efeitos dos sistemas de gestão e controlo em um sistema de alta confiança serão menores por causa da “identidade compartilhada, um alto nível de socialização e semelhanças nas definições e soluções de problemas nos diferentes níveis administrativos” (Laegreid et al., 2006:258).

No contexto português, precisamos levar em conta que a PM é altamente institucionalizada e isso pode levar a uma adoção simbólica sem uso efetivo. Sendo uma prática institucionalizada, seria esperado que todas as partes interessadas dessem respostas semelhantes às mudanças. No entanto, como foi defendido por Oliver (1991), encontramos algumas diferenças, considerando as áreas de atuação política e os contextos organizacionais. Neste estudo sentimos que os políticos responsáveis por áreas de cultura, ambiente e educação estão mais dispostos a usar informação de desempenho do que os políticos de outras áreas políticas. Isso é particularmente verdadeiro para o uso de indicadores de desempenho para medir dados e resultados. A qualidade da informação disponível nessas áreas pode motivar um resultado mais entusiasmante.

Além disso, observamos maior disposição para usar informação de desempenho no contexto particular do município de Matosinhos. Concluímos que, em Matosinhos, os políticos avaliam o desempenho dos gestores de topo de maneira diferente. Durante as entrevistas, observamos que o clima organizacional é mais favorável à introdução de uma abordagem baseada em desempenho orientada para a quantificação de resultados, à luz da filosofia da NGP. A maior orientação do cliente (por meio da aplicação de inquéritos a clientes), a boa comunicação com os funcionários, a cooperação e o compromisso entre gestores e políticos e a predisposição para adotar inovações de gestão foram os aspectos mais destacados que diferenciaram esse município dos demais. Essas evidências sugerem que a transição organizacional para uma gestão mais moderna e orientada para os resultados não depende particularmente da legislação e da imposição de um quadro legal pelo governo. Depende das características estruturais e culturais e da capacidade política e de gestão em introduzir essas mudanças. Essas afirmações reforçam os resultados empíricos prévios sobre a importância desses fatores organizacionais e culturais para o sucesso organizacional (Cavalluzzo e Ittner, 2004; Laegreid et al., 2006; Moynihan e Pandey, 2010).

Este artigo representa o primeiro estudo sobre o desempenho dos governos locais no que se refere ao uso de informação de desempenho nas avaliações de desempenho dos gestores de topo. Contribui para o conhecimento sobre o uso de informação de desempenho por políticos em países que se encontram num período de “transição” na introdução de técnicas à luz da NGP. Nossas conclusões reforçam a revisão da literatura acerca do uso limitado da informação de desempenho no setor público (Ter Bogt, 2003, 2004; Pollitt, 2006a; Askim, 2007; Moynihan e Pandey, 2010) e particularmente num país do sul da Europa, onde a burocracia tradicional pode dificultar a introdução das reformas da NGP (Sotiropoulos, 2004). No entanto, pesquisas adicionais são necessárias para investigar as circunstâncias em que os políticos provavelmente usarão informação de desempenho para avaliar o desempenho dos principais responsáveis. O contexto macro, os constrangimentos financeiros e a orientação das tarefas podem ser variáveis importantes a serem exploradas. Além disso, a aplicação de uma pesquisa nacional sobre esse assunto nos permitirá generalizar os resultados empíricos e compreender os principais determinantes do uso da informação de desempenho por parte dos políticos. Para terminar, respondendo ao apelo de Modell (2009), são necessários estudos mais longitudinais para uma imagem mais clara sobre as respostas políticas às pressões externas para usar informação de desempenho para diferentes fins. Outros estudos devem focar essas abordagens.

REFERÊNCIAS

- ALMQUIST, Roland et al. Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 24, n. 7/8, p. 479-487, 2013.
- ARAÚJO, Joaquim F. F. E. de. Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*, v. 79, n. 4, p. 915-932, 2001.
- ARAÚJO, Joaquim F. F. E. de. NPM and the change in Portuguese central government. *International Public Management Journal*, v. 5, n. 3, p. 223-236, 2002.
- ARAÚJO, Joaquim F. F. E. de; BRANCO, José F. A. Implementing performance based management in the traditional bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, v. 87, n. 3, p. 557-573, 2009.
- ARGENTO, Daniela; VAN HELDEN, Jan. Water sector reform in Italy and in the Netherlands: ambitious change with an uncertain outcome versus consensus-seeking moderate change. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 4, p. 790-809, 2010.
- ASKIM, Jostein. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, n. 3, p. 453-468, 2007.
- BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 588-606, 2003.
- BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. *Managing performance: international comparisons*. Londres: Routledge, 2008.
- BOYNE, George A.; LAW, Jennifer. Setting public service outcome targets: lessons from local public service agreements. *Public Money and Management*, v. 25, n. 4, p. 253-260, 2005.
- BRIGNALL, Stan; MODELL, Sven. An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector. *Management Accounting Research*, v. 11, n. 3, p. 281-306, 2000.
- BUDDING, Tjerk. Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities. *Management Accounting Research*, v. 15, n. 3, p. 285-304, 2004.
- CARRUTHERS, Bruce G. Accounting, ambiguity and the new institutionalism. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 4, p. 313-328, 1995.
- CARVALHO, João et al. Measuring fire service performance: a comparative study. *International Journal of Public Sector Management*, v. 19, n. 2, p. 165-179, 2006.
- CARVALHO, João; FERNANDES, Maria José; JORGE, Susana. Conformity and diversity of accounting and financial reporting in Portuguese local government. In: ROWAN, Jones. *Public Sector Accounting*. Londres: Sage Library in Accounting and Finance, 2011. v. 4, p. 9-24.
- CARVALHO, João; GOMES, Patrícia; FERNANDES, Maria José. The main determinants in the use of the Cost Accounting System in Portuguese local governments. *Financial Accountability and Management*, v. 28, n. 4, p. 60-88, 2012.
- CAVALLUZZO, Ken S.; ITTNER, Christopher D. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organization and Society*, v. 29, n. 3-4, p. 243-267, 2004.
- CHIA, Yew; KOH, Hian. Organizational culture and the adoption of management accounting practices in the public sector: a Singapore study. *Financial Accountability & Management*, v. 23, n. 2, p. 189-213, 2007.
- CORTE-REAL, Isabel. Public management reform in Portugal: success and failures. *International Journal of Public Sector Management*, v. 21, n. 2, p. 205-229, 2008.
- CRUZ, Nuno F. da; MARQUES, Rui C. Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services. *Local Government Studies*, v. 37, n. 1, p. 93-110, 2011.
- GEIGER, Dale R.; ITTNER, Christopher D. The influence of funding source and legislative requirements on government cost accounting practices. *Accounting, Organizations & Society*, v. 21, n. 6, p. 549-567, 1996.
- GOMES, Patrícia; FERNANDES, Maria Jose; CARVALHO, João. The international harmonization process of public accounting in Portugal: the perspective of different stakeholders. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 4, p. 268-281, 2015.
- GOMES, Patrícia; MENDES, Sílvia. Performance measurement and management in Portuguese law enforcement. *Public Money and Management*, v. 33, n. 1, p. 31-38, 2013.
- GUPTA, Parveen P.; DIRSMITH, Mark W.; FOGARTY, Timothy. Coordination and control in a

government agency: contingency and institutional theory perspectives on GAO audits. *Administrative Science Quarterly*, v. 39, n. 2, p. 264-284, 1994.

HAMMERSCHMID, Gerhard.; VAN DE WALLE, Steven; STIMAC, Vid. Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money and Management*, v. 33, n. 3, p. 261-268, 2013.

HEINRICH, Carolyn. Do government bureaucrats make effective use of performance management information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 9, n. 3, p. 363-394, 1999.

HOOD, Christopher. The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

JACKSON, Peter. Public service performance evaluation: a strategic perspective. *Public Money & Management*, v. 13, n. 4, p. 9-14, 1993.

JANSEN, Pieter. New public management: perspectives on performance and the use of performance information. *Financial Accountability and Management*, v. 24, n. 2, p. 169-191, 2008.

JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven. Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability and Management*, v. 25, n. 2, p. 197-224, 2009.

JOHNSEN, Age. What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 9-17, 2005.

JULNES, Patria; HOLZER, Marc. Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, p. 693-708, 2001.

KROLL, Alexander. Explaining the use of performance information by public managers: a planned-behaviour approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, p. 1-15, 2013.

LAEGREID, Per; RONESS, Paul; RUBECKSEN, Kristin. Performance management in practice: the Norwegian way. *Financial Accountability and Management*, v. 22, n. 3, p. 251-270, 2006.

LAPSLEY, Irvine. Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency

or a rationalizing modernity? *Financial Accountability and Management*, v. 15, n. 3/4, p. 201-207, 1999.

LAPSLEY, Irvine. The NPM agenda: back to the future. *Financial Accountability and Management*, v. 24, n. 1, p. 77-96, 2008.

LAPSLEY, Irvine; PALLOT, June. Accounting, management and organizational change: a comparative study of local government. *Management Accounting Research*, v. 11, p. 213-229, 2000.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. The performance evaluation of public managers in Portuguese public administration. In: EGPA ANNUAL CONFERENCE, 2006, Milão.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter; DI MAGGIO, Paul (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MODELL, Sven. Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. *Financial Accountability and Management*, v. 25, n. 3, p. 277-303, 2009.

MODELL, Sven. Performance management in the public sector: past experiences, current practices and future challenges. *Australian Accounting Review*, v. 15, n. 3, p. 56-66, 2005.

MODELL, Sven. Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research*, v. 12, n. 4, p. 437-464, 2001.

MOYNIHAN, Donald. *The dynamics of performance management: constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.

MOYNIHAN, Donald P. Why and how do state governments adopt and implement "managing for results" reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 2, p. 219-243, 2005.

MOYNIHAN, Donald; PANDEY, Sanjay. The big question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research Theory*, v. 20, n. 4, p. 849-866, 2010.

NARANJO-GIL, David. The influence of environmental and organizational factors on innovation adoptions:

consequences for performance in public organizations. *Technovation*, v. 29, n. 19, p. 810-818, 2009.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

OTLEY, David. Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, v. 10, p. 363-382, 1999.

POLLITT, Christopher. Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, v. 12, n. 1, p. 38-55, 2006b.

POLLITT, Christopher. Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 1-25, 2006a.

RODRIGUES, Miguel. The contribution of performance evaluation to the professionalization of public administration. In: IASIA ANNUAL CONFERENCE, 2009, Rio de Janeiro.

RYAN, Bob; SCAPENS, Robert; THEOBALD, Michael (Ed.). *Research method and methodology in finance and accounting*. 2. ed. Londres: Thomson, 2002.

SOTIROPOULOS, Dimitri. Southern European Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics*, v. 27, n. 3, p. 405-422, 2004.

STREIB, Gregory; POISTER, Theodore. Assessing the validity, legitimacy, and functionality of performance measurement systems in municipal governments. *American Review of Public Administration*, v. 29, n. 2, p. 107-123, 1999.

TER BOGT, Henk. Management accounting change and new public management in local government:

a reassessment of ambitions and results — an institutionalist approach to accounting change in the Dutch public sector. *Financial Accountability & Management*, v. 24, n. 3, p. 209-241, 2008.

TER BOGT, Henk. Performance evaluation styles in governmental organizations: how do professional managers facilitate politicians' work? *Management Accounting Research*, v. 14, p. 311-332, 2003.

TER BOGT, Henk. Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. *The European Accounting Review*, v. 10, n. 3, p. 621-643, 2001.

TER BOGT, Henk. Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch Aldermen's use of performance information. *Financial Accountability & Management*, v. 20, n. 3, p. 221-252, 2004.

VERBEETEN, Frank. Performance management practices in public sector organizations: impact on performance. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, v. 21, p. 427-454, 2008.

WALKER, Richard; DAMANPOUR, Fariborz; DEVECE, Carlos. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. 367-386, 2011.

WALKER, Richard; DAMANPOUR, Fariborz; DEVECE, Carlos. *Public management and performance: research direction*. Nova York: Cambridge University Press, 2010.

WANG, Xiao; BERMAN, Evan. Hypotheses about performance measurement in counties: findings from a survey. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 3, p. 403-428, 2001.

Patrícia Gomes

Instituto Politécnico do Cávado e Ave (IPCA) — Escola Superior de Gestão, Barcelos, Portugal. E-mail: pgo-
mes@ipca.pt.

Maria José Fernandes

Instituto Politécnico do Cávado e Ave (IPCA) — Escola Superior de Gestão, Barcelos, Portugal. E-mail: mj-
fernandes@ipca.pt.

João B. Carvalho

Instituto Politécnico do Cávado e Ave (IPCA), Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade, Barcelos, Portugal. E-mail: jbccarvalho@gmail.com.