



Revista Eletrónica

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Edição nº 02 de Janeiro - Dezembro 2023



Revista Eletrónica do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Nº 02

FICHA TÉCNICA

Direção e Coordenação editorial: Presidente do Tribunal de Contas

João da Cruz Borges Silva

Conselho executivo e de redação:

Luis Ortet da Veiga- Diretor Geral do Tribunal de Contas

Maria Patrícia Rosa - Diretora de Gabinete

Apoio técnico, composição e paginação:

Pedro Emídio Semedo Gomes

Apoio informático e composição da capa:

Pedro Emídio Semedo Gomes

Propriedade: Tribunal de Contas (www.tribunalcontas.cv)

Direção, Redação e Administração: Sede do Tribunal de Contas

Administração: Conselho Administrativo do Tribunal de Contas

Os artigos publicados na “Revista Eletrónica do Tribunal de Contas”, em quaisquer matérias, são única e exclusivamente da responsabilidade dos seus autores

CARTA AO LEITOR

A Revista eletrónica do TCCV - Tribunal de Contas de Cabo Verde é uma publicação oficial do Tribunal do Contas, em regra, de periodicidade anual, de acesso gratuito, como um espaço de informação e estudo nas áreas das Finanças Públicas e do Direito Financeiro, Administração Pública, bem como da Auditoria no setor público e do controlo externo.

A sua missão principal é melhorar a qualidade da Administração Pública e o seu objetivo é ser um instrumento útil para todos aqueles que lidam com as Finanças Públicas e Direito Financeiro e particularmente o controlo externo.

Esta revista publica legislação nacional, teses, dissertações e artigos dos investigadores nacionais e da CPLP (Comunidade dos países de língua Oficial Portuguesa), bem como de outros países, desde que destes últimos se revelem relevantes para o estudo de casos, e ainda integra sumários de jurisprudência nacional selecionada com remissão para o texto integral.

Os trabalhos submetidos para a publicação ficam sujeitos a uma avaliação interna ou externa após a qual podem vir a ser publicados.

Este número apresenta-se estruturado com o seguinte conteúdo:

Governança e modelos de gestão pública em cabo verde

Jurisprudência

Artigos sobre algumas intervenções

ÍNDICE

1 DOCUMENTOS	5
1.1 GOVERNANÇA E MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA EM CABO VERDE.....	5
2 JURISPRUDÊNCIA	19
2.1 Acórdãos.....	19
2.1.1 Acórdão de 2022 (Autos de Rec. n.º 9/2021).....	19
2.1.2 Acórdão de 2022 (Autos de Rec. n.º 12/21).....	19
2.1.3 Acórdão de 2022 (Autos de Rec. n.º 4/2022).....	20
3 ACONTECIMENTOS NACIONAL E INTERNACIONAL	21
3.1 Lançamento do novo website do Tribunal de Contas de Cabo Verde.....	21
3.2 Palestra concedida pelo Presidente do Tribunal de Contas aos Organismos Estratégicos de Controlo Interno da CPLP.....	22
3.3 Conselho de Prevenção da Corrupção celebra o dia Internacional contra a corrupção...22	
3.4 Lançamento da primeira pedra para a construção da futura sede do Tribunal de Contas.	23
3.5 Workshop da OISC/CPLP de consolidação da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas.	23
3.6 Palestra concedida pelo Presidente do Tribunal de Contas à ARAP no dia em que esta celebra 15 anos da sua criação.	24

1 DOCUMENTOS

1.1 GOVERNANÇA E MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA EM CABO VERDE

José Maria Mendes Cardoso¹, Filipe José Casal Teles Nunes¹, Carlos Mendes Tavares^{2*} e Olienaide Ribeiro de Oliveira Pinto²

1. Universidade de Aveiro – Portugal - Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território.
2. Mestrado Acadêmico em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis (MASTS), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), 62790-970, Redenção, CE, Brasil

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi discutir a noção de NPM (New Public Management) diferenciando-a do aparato estatal tradicional da administração pública, para apresentar as características de governança pública e, verificar de que forma os princípios da governança pública substituem ou mesclam com os princípios da administração pública. A partir de um novo contexto de gestão pública caracterizado pela NPM, iniciado na década de 1980 nos países desenvolvidos e, na década de 1990, nos países em desenvolvimento, como em Cabo Verde a partir de abertura política para um Governo Democrático, 1990, procura-se abordar o conceito de governança pública para compreender as mudanças ocorridas nas relações entre os setores públicos e privadas entre Estado, mercado e sociedade. Parte da constatação de que não há consenso a respeito do conceito de governança pública sendo estabelecida, para fins de melhor compreensão, a noção de um conjunto de reformas administrativas no setor público, utilizado como um padrão de referência de gestão pública a fim de atender às demandas da atual sociedade que busca o bem comum com serviços de qualidade oferecidos por um Estado mais transparente e com os cidadãos cada vez mais participativos nos processos decisórios que exercem o controlo social e fortalecem a democracia e, neste contexto, resgata-se a relevância da democratização de política na gestão pública. Neste contexto, discute-se que governança pública é campo para entender as transformações recentes da administração pública e que envolve processos de desconcentração de poder intra e intergovernamentais e as alterações nas relações do governo com a sociedade e o mercado, a partir do suposto que o Estado tem papel central no desenvolvimento de políticas públicas, mas requer estabelecer redes com as demais. Nesse sentido, as reformas da administração pública a partir da NPM e posterior do novo serviço público, a noção de governança se tornou central para compreender novos direitos e responsabilidades dos diversos agentes de interesse na gestão pública, como também para controlar as ações que o Estado desatrelar as organizações não governamentais na prestação de serviços públicos.

INTRODUCTION

Desde há muito que as instituições do setor público vêm sendo pressionadas a realizar mudanças, constituindo esta permanente reforma administrativa uma atividade central dos governos um pouco por todo o mundo. Tais mudanças abrangem, no essencial, os métodos de administração utilizados, as estratégias seguidas, os seus processos, dentre outros aspetos ligados à reforma, baseadas nas doutrinas da New Public Management (NPM), num corte evidente com o aparelho administrativo burocrático que prevalecia anteriormente e, - atualmente - nas ideias e valores das novas tendências de abordagens: um novo paradigma de governança. De acordo com Denhardt (2012) em virtude das contribuições de cientistas sociais como Pollitt, Bouckaert, Barzelay, Kettl, o modelo de NPM serviu de rótulo às diversas reformas que ocorreram a partir

de finais da década de 70, do século XX, em países com diferentes sistemas políticos e económicos: Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá. Nessa linha, os autores clássicos que abordaram a importância do modelo da NPM são de destacar Lynn (2005) e Pollitt; Bouckaert (2004). Para os autores a NPM se refere a um simulacro de alocação de recursos por mercados ou quase-mercados competitivos, o que se adequava aos ventos neoconservadores que sopravam e cuja dispersão global se deve ao inerente apelo das suas ideias, mas também, em grande medida, aos apoios e orientações demonstrados por Organizações mundiais, tais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial, o International Monetary Fund (FMI) ou as Nações Unidas, para além de outras instituições mundiais e regionais. Considera-se, portanto, que nas reformas administrativas apoiadas nas doutrinas subjacentes à NPM, encetadas em diversos pontos do mundo, foi observada a utilização de instrumentos tais como gestão por resultados, introdução de medidas de desempenho, Osborne (2006), desregulamentação, contratos com base no desempenho, competição, incentivos de mercado, orientação para o consumidor ou cliente, Denhardt (2012), ou privatização Bach e Bordogna (2011). Entre os estudos envolvendo tanto a importância da reforma baseadas nas doutrinas da New Public Management (NPM) quanto a ideias e valores das novas tendências de abordagens: um novo paradigma de governança, sobressaem Denhardt (2012); Fattore, Dubois, e Lapenta (2012); Heinrich, Lynn, e Milward (2010); Löffler (2009); Stoker (2008) e Williamson (2010). Grey Stoker (2008) ressalta que a governança se refere à ação, às maneiras ou ao sistema de governar, nos quais as fronteiras entre as organizações dos setores públicos e privados se tornaram permeáveis. A governança reconhece a interdependência entre as organizações. A essência da governança é a sua relação interativa entre e intra organizações governamentais e não governamentais. Löffler (2009) evidenciou que o emergente modelo, denominado de governance ou governação, teve como característica imperante o fato de as redes passarem a dominar as políticas públicas. Por sua vez, Denhardt (2012) assevera que as críticas dirigidas à NPM, designadamente aquelas que incluíam um largo espectro de denúncias dos excessos do managerialismo, que colocavam em xeque questões, tais como, a cidadania, democratização, o papel a desempenhar pelos cidadãos, o accountability democrático e aspetos similares, estiveram na base da emergência de um novo paradigma de administração pública. Os autores Fattore et al. (2012) se referem que, a governance repousa na cooperação entre os diversos atores do que sobre a unilateralidade, isto é, este novo modelo reconhece a existência de um cenário em que múltiplos intervenientes estão aptos para contribuir para o desenvolvimento das funções públicas. Deste modo, “a difusão da ação administrativa, a multiplicação de parceiros administrativos e a proliferação da influência política fora dos círculos governamentais são o coração da governance” (FATTORE et al., 2012, p. 219). Na mesma linha, Williamson (2010) e Heinrich et al. (2010) estudaram as reformas no contexto da nova abordagem (a governance) caracterizando a esta como a que requer uma nova e ampliada compreensão do papel das organizações públicas no seio da sociedade. Neste contexto reflexivo, o conceito de governança se afigura, atualmente, como alternativa ao paradigma managerialista e como seu sucessor em termos de repercussão mundial (OSBORNE, 2010). Este trabalho teve como objetivo discutir a noção de NPM diferenciando-a do aparato estatal tradicional da administração pública, partindo dos trabalhos científicos de Bevir (2010); Denhardt (2011); Denhardt (2012); Andion (2012) e Almquist, Grossi, van Helden e Reichard (2013), visto que são estudos recentes de tão grande envergadura, que revisaram a literatura internacional. Contudo a nossa contribuição será revisar esses trabalhos científicos referenciando ao contexto nacional, Cabo Verde, dando ênfase às definições, às dimensões da governança pública e modelar um quadro de referência de estudos.

Para explorar o pressuposto central mencionado acima, o caminho metodológico adotado, diferentemente de estudos que versa a perspetiva empírica, é o da análise teórica, examinando criticamente, alterações e episódios que influenciaram a intensificação da prática inovadora de gestão para dentro do serviço público nas últimas décadas na administração pública Cabo-verdiana e as diferentes abordagens que o reveste. Para tanto tomaremos como referência o trabalho de Barzelay (2000) no livro *The New Public Management: improving Research and Policy Dialogue*. Barzelay (2000) defende enfaticamente que é indispensável perguntar-se por duas coisas para falar seriamente sobre a implementação de ideias de NPM num país específico: quais são as razões aos decisores governamentais de um país para implementar reformas administrativas, que objetivos políticos estão a ser prosseguidos no processo e como é que se adaptam à realidade institucional? Indiscutivelmente, este parece ser uma via mais útil de permanecer na discussão de dicotomias conceituais ou disputas paradigmáticas que dificilmente têm um sólido e único quadro de referência.

O debate em torno da npm: A partir dos anos 80 em diante, intensificou-se o debate sobre as possibilidades da reforma na gestão pública, tanto nos países europeus e norte da América, como em África e em redor do mundo todo. Guillaume, Dureau e Silvent (2002) afirmam que “o fenómeno, referido em alguns países como reforma do Estado é frequentemente denominado de *Public Management Reform*, por influência norte-americana, designado genericamente às mudanças nas estruturas e nos procedimentos administrativos destinados a melhorar o seu funcionamento” (p. 23). “Opera-se então uma série de reformas administrativas, levadas a efeito nos mais diversos Estados Capitalistas do globo, tendo praticamente todas elas como bandeira a consecução de uma Administração Pública mais eficaz, menos custosa e que se preocupe mais com o cidadão” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2005. p. 5). Daí que alguns autores referem que o conceito de administração progrediu entre *Public Management (PM)* e *New Public Management (NPM)* (GAUTAM, 2008). Como referência principal para esta investigação foi tida em conta as referências (em inglês, *New Public Management (NPM)*) apresentadas nos trabalhos científicos de (ALMQUIST et al., 2013; ANDION, 2012; BEVIR, 2010; DENHARDT, 2011, 2012; GERRY STOKER, 2006). De acordo com Stoker (2006), o argumento de base para uma mudança de paradigma na gestão pública resulta de uma simples asserção de que o Estado é pouco eficiente no pressuposto de que “é demasiado pesado e consumidor de recursos em excesso” (p. 45). Propõe-se, então, como alternativa, o *managerialismo* que combina as práticas de gestão privada com as do mercado, não valorando adequadamente o fato de que “os interesses públicos diferem dos interesses privados” (p. 46) e que a decisão e a escolha pública não podem depender da consideração do lucro monetário/financeiro porquanto os benefícios sociais resultantes não têm valor de mercado.

Assevera ainda aquele autor, que a “NPM” assente numa relação fornecedor cliente numa lógica de funcionamento idêntica à do mercado é posto em causa pelos mentores do “*Public Value Management*” (*Gestão do Valor Público*) com o argumento de que o interesse, o objetivo e a finalidade do sector público não são os do sector do comércio. “Governar não é a mesma coisa que fazer compras. Consequentemente, alguns dos pressupostos da ‘NPM’ transportados do sector privado para o sector público se revelam inadequados” (p. 46). Stoker (2006) salienta que a conceção ‘*managerialista*’ da gestão pública só teve espaço quando criaram condições políticas para tal e as instituições se tornaram veículos da sua propagação e imposição. Tal imposição, sobretudo aos países do Terceiro Mundo, só foi possível graças a aquilo que (o autor) considera de isomorfismo coercivo. É instrutivo notar que a problemática acima enunciada está estritamente ligada ao grau de desenvolvimento democrático das sociedades e ao grau de transparência na gestão pública exigidas pelos cidadãos, de tal modo que neste movimento de

resposta à crise observada nas práticas de gestão governamental, surge NPM, o qual se caracteriza como movimento que apresenta um modelo normativo substituto do modelo burocrático, que era baseado em regras e autoridades (DENHARDT, 2012). O modelo é composto por técnicas que visam utilizar a lógica empresarial baseada em princípios mercadológicos na administração pública (ANDION, 2012; GERRY STOKER, 2006). Este novo modelo, baseando-se na competição e no foco em resultados, propõe uma agenda de reformas que focalizam, a diminuição do aparelho do Estado, a desregulamentação, o controlo social, a privatização de empresas públicas e aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental (ANDION, 2012). Com isso, os critérios de eficiência, redução dos gastos públicos e cortes orçamentais começam a ser valorizados na administração pública. A NPM é formada por ideias como serviço ao consumidor, mensuração de desempenho, privatização e flexibilidade administrativa (DENHARDT, 2012). A evolução da administração pública no contexto internacional regista como característica comum a introdução, de uma forma generalizada, de reformas nas práticas de gestão pública, com o propósito tornar os serviços públicos, prestados pelos governos, mais eficientes para os cidadãos, aplicando técnicas de gestão de negócios privados, ou seja, foco na satisfação do cliente e na medição do desempenho (BAO et al., 2013). Segundo Bevir (2010), a primeira onda de reformas que ocorreu no setor público tem sua origem na ideia de que o Estado está sobrecarregado, incapaz de acompanhar as mudanças no mundo, em função de que a sua estrutura burocrática não consegue adequar-se aos novos tempos, e as demandas dos cidadãos tornaram-se cada vez mais complexas. Assim, com a crise de percepção e de legitimidade do Estado e baseados no liberalismo e na teoria da escolha racional surge a primeira onda de reformas do Estado, cujo objetivo principal era tornar o setor público semelhante ao privado e transferir ao segundo as funções do primeiro.

Acrescentando ainda aquele autor que na primeira onda de reformas, tanto o neoliberalismo como a teoria da escolha racional, legitimavam a insatisfação pública com burocracia presente no setor público. Para justificar as suas propostas de reforma, os neoliberais comparavam as estruturas hierárquicas das organizações públicas com o modo descentralizado e com as estruturas competitivas do mercado. Com isso, colocavam-no como superior, enquanto substituto ideal do paradigma burocrático da administração pública, reduzindo-se assim, o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. As reformas encetadas neste domínio nas últimas décadas, na maior parte dos países pelo mundo todo, surgem inseridas em reformas mais globais da Administração Pública (AP) e tem como objetivo maior o controlo dos gastos públicos, eficiência e eficácia das organizações públicas. Almquist et al. (2013), destacam que nas últimas décadas a gestão das organizações do setor público vem passando por grandes transformações, que propiciam o surgimento de uma nova gestão pública que busca atender às críticas feitas ao setor público como ineficiente, burocrático e ineficaz.

Neste sentido, a evolução da administração pública tem sido influenciada por vários fatores, incluindo a emergência de novas tarefas e atividades para o governo, a transformação de muitas das suas funções tradicionais, assim como a recente revolução na tecnologia da informação e das comunicações (TIC) que, por si só, necessitando de uma mudança radical no trabalho, estão e processos de decisão em todas as organizações, mas especialmente em burocracias de estilo tradicional (UNITED, 2005). Segundo Bevir (2010), a perspectiva da NPM pretendeu inserir nos Estados nacionais uma nova gestão eficiente a fim de fazer frente à crise orçamental e adaptar as formas de intervenção económica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistémica em escala global. De acordo com os autores, a NPM proporciona algumas adequações das organizações públicas às demandas da época. Certo é que, a partir deste modelo, foi possível gerir as organizações públicas de forma mais eficiente,

com a utilização de ferramentas para medição de produtividade e de mecanismos alternativos para a prestação de serviços. Além disso, foram possíveis outras modernizações com base nesse modelo, por meio da reestruturação de algumas organizações públicas, organização de fluxos dos processos e descentralização de tomada de decisão.

Os autores Andion (2012) e Denhardt (2011)vão nessa direção, explicam que os princípios da NPM privilegiam a gestão pública baseada em competição e com foco em resultados, tendo por base uma série de valores e princípios administrativos que configuram diferentes modelos de gestão (voltados para a eficiência, para a descentralização e para a excelência do serviço público). Hoje em dia questiona-se se as novas formas de prestação de serviços públicos resultantes do movimento da NPM são melhores do que as anteriores, estando em causa a importância entre os valores sociais e a eficiência dos serviços. A implementação das reformas relacionadas com a filosofia da NPM requer uma forma diferente de prestação de contas à sociedade, uma maior transparência na administração dos recursos públicos e maior responsabilidade na atuação operacional do governo, e quase um “cutback” de gestão de administração pública. Nas palavras de Bao et al. (2013) com os sistemas de governo fragmentados, com valores em conflito, com a fragilidade do governo em colher valores da sociedade e, ao mesmo tempo, promover respostas coletivas para esses valores e demandas, surge a preocupação com a NPM, produzindo um movimento da sociedade e dos académicos em destacar as obrigações, responsabilidades e valores políticos no cerne do debate sobre governança. Passemos agora a abordagem da Accountability e o interesse público.

Accountability e o Interesse Público: Como vimos, as abordagens da NPM podem ressaltar diferentes questionamentos. Reconhece-se que o sucesso das reformas para a NPM continua a ser fonte considerável de debate. Vale assinalar que as reformas alcançaram mais dinamismo, eficiência e profissionalização do setor público, fornecendo melhores serviços com menos recursos. Porém, as vantagens da NPM são questionadas por autores que argumentam sobre os problemas gerados pelo domínio do mercado no contexto da administração pública. Neste sentido, diversos autores trazem elementos importantes sobre o debate teórico e crítico posterior à hegemonia da NPM, por meio de uma revisão da discussão analítica recente sobre o tema, a partir de uma perspectiva crítica sobre as reformas e gestão pública, ressaltando os efeitos perversos e distorções causados pelas reformas gerencialistas. Por meio de uma revisão sistemática de literatura internacional, Denhardt (2012) também tece críticas ao modelo, não pelo fato da adoção de técnicas da gestão de negócios, mas sim por pressupor a NPM que os órgãos do Estado devem adotar valores dos negócios como, competitividade, além de mecanismos de mercado para decisão social. Outro ângulo da crítica realizada pelo autor ao modelo é o fato deste prestar serviços a consumidores, indivíduos isolados movidos por autointeresse, ao invés de apoiar a busca por interesses públicos, servindo a cidadãos. Essas diferenças assinaladas por aqueles autores vinculadas à finalidade das organizações públicas, fundamentam as críticas feitas a esse modelo. Aqui, um dos autores mais conhecidos é Stoker (2006) que enfatizou a diferença entre a administração pública e a dos negócios, que fundamenta uma das principais críticas ao modelo da NPM. Ressalta das observações de Stoker (2006), que a diferença entre administração de empresas e administração burocrática pública é fundamental porque o interesse, o objetivo e a finalidade do sector público não são os do sector do comércio. E, para tanto, adverte aquele autor, “governar não é a mesma coisa que fazer compras. Consequentemente, alguns dos pressupostos da `NPM´ transportados do sector privado para o sector público se revelam inadequados.” (p. 46). Neste recorte salienta os trabalhos de Christopher Pollitt e Bouckaert, (2002).

Apesar de os autores apresentarem essa pluralidade de críticas que se fazem à NPM, é possível considerar que nas abordagens da public service orientation (NPS), o Estado é encarado como uma entidade que existe para assegurar as escolhas dos cidadãos e os seus interesses. Contudo, Denhardt e Denhardt (2000) acreditam que especificamente a NPS defende que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações o papel do governo transforma-se tornando-o um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia, facilita e busca soluções com os outros atores privados e a sociedade civil. Assim, visando a garantia do accountability – como ferramenta de controlo, cobrança e de responsabilização do agente público; um atributo do sistema que vai possibilitar além do controlo, a obrigação de transparência, responsabilidade e responsividade, aqui, em especial no âmbito político administrativo -, é que ao estudar os modelos de gestão pública capaz de disponibilizar meios que garantam o exercício desses direitos por parte dos cidadãos, faz-se necessária uma abordagem, ainda que breve, acerca das definições do accountability. A questão que naturalmente se coloca é o que é accountability. Para maior compreensão das aceções de accountability, é importante que sejam apresentados conceitos capazes de a caracterizar. Sucintamente, pode-se compreender accountability como forma de controlo e transparência dos atos públicos e possível meio de responsabilizar os decisores públicos. A convivência em uma sociedade globalizada, o enfoque ao exercício de cidadania ativa, pressupõe direitos fundamentais básicos, possibilidade de controlo e cobrança na atuação da Administração Pública, responsabilização e prestação de contas. A accountability, na literatura, encontra diferentes perspetivas e dimensões, mas é possível vislumbrar que a ênfase está, em regra, na responsabilização, na prestação de contas e na transparência. Trata-se de um tema complexo, multidisciplinar e multidimensional (Xavier, 2011). Bovens (2010) sustenta que grande parte da literatura sobre accountability é desconectada, com muitos autores produzindo sua própria definição específica. Afirma ainda aquele autor que qualquer um que estude accountability logo descreve que este conceito pode significar muitas coisas diferentes para pessoas diferentes, sendo usado como sinónimo para objetivos políticos vagamente definidos, como a boa governança, transparência, equidade, democracia, eficiência, agilidade, responsabilidade e integridade. Para Cumbe e Inácio (2018), accountability tornou-se um conceito maleável e muitas vezes nebuloso, com conotações que mudam de acordo com o contexto e os interesses. Rocha (2011) observa que tanto a prática quanto o conceito de accountability são questões novas na sociedade, necessitando, portanto, de mais pesquisas na área. Accountability é uma palavra cada vez mais utilizada e debatida em variados contextos, tanto na academia quanto na sociedade em geral, sendo exaustivamente discutido o seu significado (DUARTE; ZOUAIN, 2019).

Referindo a conceitos como transparência, prestação de contas e responsabilização, a accountability revela ser fundamental para as democracias modernas, cujas atividades governamentais “devem estar circunscritas pelas leis e desenvolverem dentro de limites dos interesses democráticos e sociais” (ROCHA, 2013, p. 904). Neste sentido, Olsen (2018, p. 25) assevera que “nas democracias representativas contemporâneas, accountability é vista como um ideal e uma conquista, assim como parcialmente constitutiva do governo democrático”. Numa visão mais abrangente do conceito Filgueiras (2011) observa que os países ocidentais têm vivenciado uma crescente demanda por accountability, que vem sendo considerada por diferentes tradições de pensamento, de fundamental importância à democratização do Estado.

Em Cabo Verde, verificou-se o instituto da accountability no período compreendido entre 1990 e 2000 com as reformas do Estado, já que os seus maiores objetivos era aumentar a responsabilização dos governantes. Como destaca nos programas de Governo dos meados de

anos 90 a 2000, o desdobramento lógico da responsabilização é o princípio da transparência, o qual, como linha mestra da atuação do Estado, propicia o ambiente necessário ao exercício continuado do controlo e à regular prestação de contas num quadro de normalidade institucional. A própria afirmação do Estado de direito impõe a implementação e/ou valorização de instâncias de controlo do exercício da ação governativa. Outrossim, urge instituir um serviço de informação ao cidadão, que o informe com verdade e objetividade sobre os assuntos da vida pública e o habilite a melhor exercer o seu direito político de participação na gestão da coisa pública e de controlo do exercício da ação governativa e administrativa. A procura para o fortalecimento do controlo, da transparência das contas públicas era cada vez mais eminente. Dessa constatação, partimos para a discussão e reflexão dos processos de gestão pública.

Da variedade conceitual: a necessária democratização dos processos da gestão pública: Passemos agora à abordagem da governança. Ao olhar para os destaques em torno das discussões sobre a temática de reformas e gestão pública no âmbito da NPM abordados em seções anteriores, podemos reconhecer que há um imenso espaço de debate, discussões e oportunidades de aprendizagem destas áreas. Precisamos saber mais sobre um conjunto de questões centrais: a) De que forma as sociedades contemporâneas são conduzidas politicamente numa economia marcada pelo aparato neoliberal e impulsionada pelas forças de mercado globalizado; b) Que alternativa de gestão pública face à insatisfação da modernização praticada pela NPM; c) Como avançar (por exemplo, promovendo a mudança estratégica da NPM, continuando a partilhar experiências e a desenvolver capacidades na gestão e administração da “coisa pública” enveredando os esforços de ampliar a democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade em geral, e em particular dos cidadãos na administração pública. O conceito de governança, neste sentido, tornou-se essencial. A questão fundamental que parece surgir dessa prévia e brevíssima contextualização da abordagem conceitual da governança é: que estrutura (administrativa, política, económica, social, ambiental, legal e outras) a implantar de modo a garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Dito de outro modo, em que é que se compreende a governança. Percebe-se que o termo é amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados conforme a perspetiva de análise. Nesse sentido, as abordagens do termo “governança” podem englobar múltiplos aspetos. Diante dessas considerações, torna-se evidente que, a governança trata das formas como a sociedade, o governo e as organizações são lideradas e gerenciadas Edwards, Halligan, Horrigan e Nicoll (2012). Tudo isso visando à prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou grupos Matias-Pereira (2010) e ao alcance de objetivos coletivos de uma sociedade (PETERS, 2012). Por isso, os próximos parágrafos se propõem a avançar na tentativa de esclarecimento acerca da confusão em relação ao uso do termo, corroborando com Rhodes (2010) que reconhece que existem, de maneira geral, diversas aplicações encontradas.

Para Bevir (2010), o termo “governança” pode ser usado para descrever modelo que surja a partir do reconhecimento de que o Estado é dependente de outros atores. O autor defende que o modo como deram as reformas neoliberais, ou seja, lançando mão de mecanismos de mercado e por isso sobre os trilhos da mercantilização (privatizações, terceirizações, contratos de gestão) e da NPM (adoção de práticas da iniciativa privada, o incentivo para que as organizações públicas se imaginem como organizações do setor privado, a migração do foco no processo para o resultado) fragmentou a prestação de serviço. Por consequência, proliferou a criação de redes políticas que colocavam em risco o controlo por parte do Estado. Rhodes (2010) afirma que o termo agora é usado no lugar de governo para representar o arranjo de organizações que estão envolvidas na entrega de serviços públicos, sejam estas na esfera estatal, privada ou da sociedade civil. A contextualização e discussão de uma conceção de governança vem desafiando académicos,

políticos, pensadores e filósofos a buscarem um modelo ideal de organizações desde há muito, o que de acordo com Bevir (2010) são parte de um longo processo de repensar e refazer o Estado Moderno. Este repensar e refazer, de acordo com aquele autor, baseia-se em diferentes conceções. Para o autor, um dos aspetos centrais da governança é o facto de a sua constituição estar relacionada com a mudança histórica na produção de conhecimentos. De acordo com o autor, no início do século XX, os cientistas sociais passaram a conceber novas teorias para a ciência política, a partir de estudos que faziam uma análise mais pluralista do Estado, considerando pesquisas sobre partidos políticos, grupos de interesse, conflito de classes e da sociedade civil. Surge então a ciência social moderna baseada em conceções formais de racionalidade económica e sociológica. Com isso, as conceções atuais de governança são fruto dessa nova forma de conhecimento (BEVIR, 2010).

Outros elementos relevantes para a contextualização do termo “governança” são encontrados nas explicações de Osborne (2010) ao frisar que governança não é uma expressão recente, pois o termo traz consigo uma notória bagagem teórica e/ou ideológica. Para o autor, os críticos diferenciam três escolas de governança na literatura: i) governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e accountability das organizações; ii) “boa” governança associada a elaboração de manuais e códigos de governança; e iii) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos. Em seus estudos sobre a administração pública australiana, Edwards et al. (2012) tratam a governança como um conceito multidimensional, em que as perspectivas de análise variam de acordo com os atores investigados. Com base nos seus estudos sobre as conceções de governança na administração pública Australiana os autores elucidam três conceções de governança que se relacionam: (i) governança pública (envolvendo o setor governamental, a iniciativa privada e a sociedade); (ii) governança no setor público (governança da administração e negócios do governo); e (iii) governança corporativa (governança de estruturas/setores específicos). Bevir (2010) observa que governança é um termo associado às reformas das décadas de 1980 e 1990, que pretenderam atenuar os efeitos de administração pública burocrática principalmente na questão da rigidez da hierarquia e, com isso, buscaram mecanismo de mercado – como a descentralização – para melhorar a entrega dos serviços públicos. Considerando as observações feitas pelos autores no que tange aos aspetos centrais de abordagens do termo “governança”, cabe destacar, portanto, as reflexões críticas das novas tendências, encontradas nas explicações dos estudos de Blatter (2012). “De governo a governança? Governança, entre a reforma alternativa e o conceito “ponte” de ligação analítica.” Para o autor, o conceito de “governança” se apresenta tanto como uma alternativa normativa quanto disciplina alternativa ao governo e a gestão. Assim sendo, o autor considera que, nos processos de reforma, o conceito de governança pode ser definido tanto em contextos programáticos normativos quanto nos contextos descritivos enquanto categoria para descrever e interpretar processos de mudança política bem como do próprio Estado. O termo governança aparece frequentemente nos debates políticos e ideológicos onde é apresentado como alternativa pelos promotores do modelo NPM. Na verdade, estes dois conceitos são formas alternativas as formas tradicionais de impulso político ligado ao termo “governo”, Atesta Blatter (2012).

Para o autor, a ideia central a volta do conceito de governança é a atenuação, a redução da fronteira entre o setor público e o setor privado enquanto para os neoliberais promotores da NPM, a ideia central é a deslocação da fronteira entre o público e o privado que resulta do processo de privatização, de liberalização e da infiltração de conceitos e da racionalidade económica na Política. Aqui, parece-nos útil, uma vez mais, lembrar o que Stoker (2006) disse

sobre este assunto. “Governar não é a mesma coisa que fazer compras. Consequentemente, alguns dos pressupostos da ‘NPM’ transportados do sector privado para o sector público se revelam inadequados” (p. 46). Blatter (2012) explica que a ideia de diminuição ou atenuação da fronteira entre o público e o privado emerge logo que o “terceiro setor” apareça como alternativa de organização social da produção situando-se entre o “estado” e o “mercado” como resposta a crise do “estado Providência”. O autor, esclarece e fortalece, no entanto, que os políticos, de todos os horizontes, tiveram dificuldade em se apropriar o conceito “terceiro setor” por não terem talvez compreendido e capturado a essência e os valores subjacentes ao “terceiro setor”. Para o autor, a dificuldade acima referida está na origem da emergência de novos conceitos “sociedade civil” e “ativação do estado” que não se vingaram no mundo académico pelo fato de nenhum destes dois conceitos adequadamente convirem para explicar e mesmo para executar programas cujo propósito é evidenciar a sociedade e o Estado enquanto parceiros. Efeito oposto produz o conceito de “governança” que facilita a relação e a ligação entre o público e o privado enquanto parceiros nos processos de mudança. É por esta razão que “governança” constitui uma alternativa a “NPM” que no fundo é assente e sustentado apenas pela teoria económica (BLATTER, 2012). Enfatiza argumentando que uma das mudanças com origem no conceito de “governança” mais importantes para a ciência é o facto deste conceito se afastar da prática de instrumentalização conceptual da relação Estado/Sociedade como acontece, por exemplo, com os modelos de gestão inspirados a partir da ciência económica ou com os modelos jurídicos baseados na lei. Na perspectiva do autor, no modelo de gestão, os economistas abordam a relação Estado/Sociedade segundo a conceção teórica que explica a relação principal/agente reservando aos burocratas a função de provedor de serviço e o cidadão de consumidor. O jurista, por sua vez, garante o controlo das atividades do Estado através da lei e da estrutura hierárquica da burocracia.

O autor realça também que “governança” não é apenas um modelo normativo na origem da reforma da relação Estado/sociedade mas é também um instrumento conceptual útil para descrever e compreender a atual transição governação/estado. Finalmente, Blatter (2012) chama atenção pela dificuldade que se tem na utilização do termo e do conceito “governança” assinalando que esta dificuldade resulta do facto de a “governança” ser utilizada ora como um conceito genérico que engloba as diversas formas de coordenação institucional, ora como uma nova forma de orientar. Na sequência desta observação, Bähr (2016) esclarece, no entanto, que há uma diferença entre a orientação política e a governança, realçando que existe, porém, uma forte tensão entre os termos “governança” e “governação”. O autor defende que “governação” se refere às formas de governar exercidas pelas autoridades centrais dotadas de responsabilidades formais para regular, legitimadas pelo voto democrático e “accountable” perante os cidadãos. ‘Governança’, no sentido restrito, exclui ser governado pelo governo e se refere, em consequência, a todo o processo de escolhas políticas feitas em estreita cooperação entre os atores públicos e privados. Se no primeiro caso há um pacote legislativo que dá força a decisão política, no segundo “governança” as decisões são tomadas numa rede de atores. Já Blatter (2012) citando Rosenau e Czempiel (1992) atesta que o debate a volta de “governança” teve o seu apogeu quando, de uma forma provocativa, se falou da governança sem governo opondo o estilo parlamentar britânico à autonomia das comunidades organizadas, dotadas da capacidade para definir sobre assuntos que condicionam o seu bem-estar.

A este propósito, Bähr (2016) afirma que a orientação política não pode ser obra de um único ator, mas o produto de uma constelação de atores que se diferem pelo recurso, interesses e leitura que fazem da situação em que se encontram. Em jeito de conclusão, o autor afirma, no entanto, que o conceito de governança ultrapassou a controvérsia Estado vs. Sociedade

autorregulada para valorar a cooperação entre o Estado e os atores da sociedade civil. Talvez seja pela razão acima exposta que o autor considera que os esforços para apresentar “governança” como uma forma específica de orientação e de integração política ou ainda como um conceito genérico que engloba várias teorias não são satisfatórios e contêm algumas ambiguidades. Para Blatter (2012) a abordagem da relação do Estado e suas instituições com a sua sociedade na ótica “governança” se assenta em pressupostos sobre o funcionamento da sociedade e isso tanto quando governança é utilizado como conceito na base da reforma política quando é utilizado como instrumento analítico para descrever e explicar o processo de mudança. Em suma, o autor conclui que para que uma teoria de governança dê uma contribuição útil

para a compreensão da transformação da sociedade, da política e do Estado, será preciso ter em consideração que a orientação e a integração política são concebidas numa perspetiva de ordem social. E nesta mesma ordem de ideia, o autor atesta que, para que uma teoria sobre governança constitua uma ponte entre várias disciplinas sociais, ela deverá ter em consideração as teorias económicas e sociológicas sobre ação/comportamento.

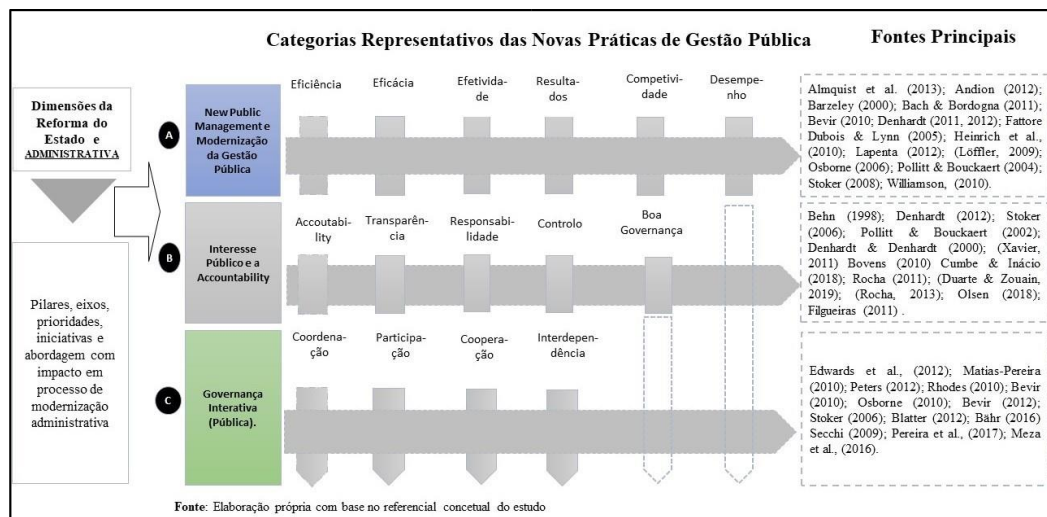


Figura 1. Aspectos de referência de estudos das dimensões da reforma do Estado e Administrativa

E recomenda que é desejável que não se integre as diferentes noções de ação/comportamento e instituições numa metateoria, mas de as utilizar como complemento na análise da realidade. Sobre essa pluralidade de definições e enfoques, resta ainda averiguar sua adequabilidade a diferentes contextos. Tal indagação encaminhou nosso olhar para as reformas administrativas prosseguidas nas últimas décadas em Cabo Verde, como segue.

O contexto específico das reformas administrativas em cabo verde: A vasta literatura internacional sobre as reformas administrativas baseadas nas doutrinas da New Public Management (NPM), num corte evidente com o aparelho administrativo burocrático inspirou este estudo em Cabo Verde. Tendo em conta perspetivas diferenciadas dos autores, torna-se necessário evidenciar o contexto específico Cabo-verdiano no que concerne às reformas administrativas prosseguidas nas últimas décadas, em que as influências dos programas da NPM

e da abordagem das novas tendências, a governança pública são, por demais, notórias. No fim da década de 90, o poder do Estado Cabo-verdiano para influenciar o mercado era bastante reduzido e, por isso, se reconheceu a necessidade de se romper, na Administração Pública, com práticas que se julgava bem ancorada e de se iniciar mudanças de mentalidades. Estas mudanças foram sujeitas a resistências passivas. Na verdade, o ajustamento estrutural de segunda geração, imposto pelo Fundo Monetário Internacional na década de 90, alterou o quadro institucional e o contexto económico de Cabo Verde, não só porque o Estado deixou de ser o ator económico que definia e orientava a trajetória de desenvolvimento económico e social, mas também porque perdeu a capacidade reguladora do mercado que deteve durante os primeiros anos da independência. Na verdade, a privatização das empresas públicas, a ancoragem ao Euro, a flexibilização da lei laboral e o “dever” do equilíbrio orçamental, reduziram consideravelmente o poder do Estado de controlar e de influenciar o mercado e, por esta via, o processo de desenvolvimento económico. Ora, logo após a tomada de posse do Governo saído das eleições de 14 de janeiro de 2001, ganhou força o descontentamento com a lentidão e a inoperância da Administração Pública Cabo-verdiana com origem numa burocracia que, na perspetiva dos empresários, obstaculizava iniciativas privadas. Impunha-se, por isso, introduzir reformas profundas com o propósito de preparar e de adequar a Administração Pública aos novos desafios, contextos e paradigmas criados com o desaparecimento do Estado empresário. No fundo, exigia-se que a Administração Pública Cabo-verdiana passasse a funcionar em função das exigências do mercado em consonância com os princípios doutrinários que reservam e reduzem o papel do Estado à criação de um clima “market friendly.” Acreditou-se, então, que se devia adotar “um novo paradigma de gestão e administração pública que se assentasse, designadamente, no planeamento por objetivos, impondo, pois, uma recentragem da abordagem nas organizações” (preâmbulo do Decreto-Lei nº 9/2013 de 26 de fevereiro) porque se acreditava, também, que uma gestão por objetivos tornaria a administração pública mais habilitada a dar respostas ao setor empresarial. A Lei nº 42/VII/2009 de 27 de julho que define as bases em que se assenta o regime da Função Pública, estabelecendo os seus princípios gerais bem como o Decreto-Lei nº 9/2013 de 26 de fevereiro que define os planos de cargos, carreiras e salários na Administração Pública regem pelo mesmo diapasão e propósito porquanto se propõem corrigir “um conjunto de situações de ineficiência na gestão dos recursos humanos da administração pública, procurando, a um só tempo, racionalizar os processos, simplificar os procedimentos e dar respostas às necessidades tanto das organizações como dos indivíduos” (in PCCS, 2013, p. 7). Há, portanto, a intenção assumida de se proceder a “uma reformatação da Administração Pública Cabo-verdiana no quadro de uma reforma global do Estado” (in PCCS, p.8) com a finalidade de adequar as exigências e demandas dos cidadãos e do mercado em particular. Esta reforma, pelo seu escopo e abrangência, mas também pela resistência passiva que ocasionou (daí advém), talvez, a explicação por que durou cerca de três décadas (1990 – a atual) e pelo impacto que teve, representa como acima se realçou uma rotura com o passado, justificando assim a apreciação deste período como o espaço temporal ideal para os fins a que se propõe o presente trabalho de investigação. Obviamente, que, também na década de 80, houve reformas administrativas, mas impõe-se-nos por dever de coerência, delimitar o espaço temporal na análise das reformas pós-independência da administração pública. Para ilustrar, a Figura 1 traz os principais aspetos de referência de estudos das dimensões da reforma do Estado e Administrativa, sintetiza os tipos de reformas estudadas (pilares, eixos, prioridades, iniciativas e abordagem com impacto em processo de modernização administrativa), os autores e a dimensão enfatizada. Por fim podemos aperceber que as reformas da administração pública a partir da NPM e posterior do novo serviço público, a noção de governança se tornou central para compreender novos direitos e responsabilidades dos diversos agentes de interesse na gestão pública, como também para

controlar as ações que o Estado desatrele as organizações não governamentais na prestação de serviços públicos. Entretanto, não se pode resumir a noção de governança a novas técnicas de gestão privadas aplicadas à gestão pública. Secchi (2009) afirma, enfaticamente, a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar as suas condições de desenvolvimento económico e social. E, portanto, uma governança pública que reflete a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo a iniciativa privada e sociedade civil com novas formas de participação e cidadania, criando um ambiente de liderança pública através do poder compartilhado com a sociedade (PEREIRA, et al., 2017).

Considerações Finais: Por todo mundo, vários países puseram à prova novas abordagens aos seus modelos de gestão pública, mas a maturidade da sociedade civil, associada à ação estratégica e eficiente do Estado, sem perder de vista os princípios sociais, são requisitos fundamentais para a realização do novo serviço público, que constitui o tipo de governança mais colaborativo da ação do Estado. Meza, Morata e Groschupf (2016). E, esclarece os autores que, apesar de as tendências apontarem para um modelo de gestão pública orientado por uma ação compartilhada entre o público, o privado e a sociedade civil, com foco no interesse público, tal modelo requer mudanças de comportamento por parte de todos os atores envolvidos, que somente se modificam com o tempo e a partir de estímulos formais, que devem ser fomentados principalmente pelo Estado por ser o principal mediador e facilitador neste contexto. Tomando como ilustração as literaturas revisadas neste estudo, observa-se que, dentro do variado leque de significados que se pode atribuir à noção de gestão pública, parece inequívoca a impossibilidade de se aceitar a aplicação automática das técnicas próprias da gestão empresarial privada no âmbito da administração pública. Conforme se pode enaltecer, a lógica inerente ao setor privado, voltada ao lucro e a interesses estritamente individuais, não coaduna com a racionalidade pública, alicerçada no dever de consecução do interesse público e na satisfação das necessidades sociais.

Os objetivos, as condições, os problemas e os valores que permeiam ambas as esferas - pública e privada - são distintos. Pode-se então concluir, com inspiração dos autores supracitados neste artigo que, face à necessidade de nova forma de atuação da administração pública, para que esta se adapte à dinâmica da realidade contemporânea e às novas demandas sociais, os matizes da gestão pública devem ser construídos levando-se em conta as peculiaridades que são inerentes a este setor, sem perder de vista a essencial função da administração das instituições públicas: melhorar as condições de vida dos cidadãos. Reconhece-se, que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem da sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual está inserida. Para tal, é necessário ter em consideração um vasto conjunto de fatores críticos que a literatura já identificou, mas cuja relevância não é de aplicação universal. Nesse sentido, considera-se particularmente pertinente o desenvolvimento de mais investigação empírica em diferentes contextos de reformas administrativas, sobretudo naqueles em que existe maior possibilidade para a ocorrência de falhas, como são os contextos da região Oeste Africana e Cabo Verde. Espera-se que este estudo seja um bom ponto de partida para o alargamento desse debate. Em Cabo Verde, evidenciaram-se as diversas mudanças dos modelos de gestão e, por conseguinte, novas configurações nas relações contratuais entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil. A NPM, implantada na década de 1990 no país, trouxe a conceção de governança pautada numa gestão estatal empreendedora com preceitos da gestão empresarial, e também podem ser percebidas ideais do NSP a partir de meados da década de 1990. Neste contexto, surgem novos direitos e maior

mobilização social em vários países, tal como em Cabo Verde, ainda que ocorridos em períodos distintos. No entanto, isso não significa dizer que temos uma efetiva democratização de processos de gestão pública, pois ainda não houve, de facto, mudança significativa nos padrões de relação entre o Estado e a sociedade.

REFERÊNCIAS

- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. 2013. Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE*, 1–19.
- Bach, S. & Bordogna, L. (2011). “Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies”. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2281–2294.
- Bähr, H. (2016). *The Politics of Means and Ends: Policy Instruments in The European Union*. London: eBook Published.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L. & Morgan, D. F. (2013). Beyond New Public Governance: A Value- Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45 (4), 4(May 1, 2013), 443–467. <https://doi.org/10.1177/0095399712464952>.
- Barzelay, M. (2000). The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3(2), 229–265. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00038-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00038-6).
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. New Jersey: Princeton.
- Blatter, J. (2012). Forms of Political Governance: Theoretical Foundations and Ideal Types, 1–94.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, pp. 946–967. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>.
- Cumbe, L. L. & Inácio, H. (2018). The impact of external audit on the accountability of the common fund of the Mozambique National Institute of Statistics. *Managerial Auditing Journal*, v. 33, n. 6/7, 538–557. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/MAJ-01-2017-1500>.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.
- Denhardt, R. (2011). *Teorias da administração pública* (São Paulo:). São Paulo.
- Denhardt, R. (2012). *Teoria Geral das Organizações Públicas*. Tradução Francisco G Heidemann (6a). São Paulo: Cengage Learning.
- Duarte, A. L. F. & Zouain, D. M. (2019). Resgate Conceitual de Accountability: Proposta de Categorização a partir de Estudo Bibliométrico. *Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v.12, n. 2., 202–127.
- Edwards, M. M., Halligan, J., Horrigan, B. & Nicoll, G. (2012). *Public Sector Governance in Australia*. Australian National University epress.
- Fattore, G. ., Dubois, H. F. W. & Lapenta, A. (2012). “Measuring new public management and governance in political debate”. *Public Administration Review*, 72(2), 218–227.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e a política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, 65–94. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>.
- Gautam, N. (2008). ‘Governance’ beyond the boundaries of Public Administration. Retrieved from <http://hufs.academia.edu/NabarajGautam/Papers>.
- Guillaume, H., Dureau, G. & Silvent, F. (2002). *Gestion publique: L’État et la performance*, 2. Paris: Presses Des Sciences Po/Daloz, 23.
- Heinrich, C. J., Lynn, L. E. & Milward, H. B. (2010). “A state of agents? Sharpening the debate and evidence over the extent and impact of the transformation of governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 3–19.
- Löffler, E. (2009). “Public governance in a network society”. In Tony Bovair e Elke Löffler (Orgs.), *Public management and governance* (2a, pp. 215–232). New York: New York, NY: Routledge.
- Lynn, L. E. (2005). “Public management: a concise history of the field”. In Ewan, Laurence E. Lynn Jr. e Christopher Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of public management*. (pp. 27–50). New York: New York, NY: Oxford University Press.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. (S. P. Atlas, Ed.). São Paulo.
- Meza, M. L. F., Morata, N. G. & Groschupf. (2016). *Governança Pública*. In Curitiba (Ed.), *Gestão e Governança: aspetos essenciais* (org.) Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa Sonia Maria Augustinha (p. 336).
- Olsen, J. P. (2018). Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. *Brasília: ENAP*, 25.

- Osborne, S. (2006). The New public governance? *Public Management Review*, 8:3, 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Osborne, S. P. (2010). “Public governance and services delivery: a research agenda for the future.” In *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. (pp. 413–428). London: London Routledge.
- Pereira, F., Ledi, C., Querelas, O., Bonina, N. & Vieira, M. (2017). Nova Gestão Pública e Nova Governança: Uma análise conceitual comparativa. *Revista Espaços*, Vol. 38 (No. 07), p. 6.
- Peters, B. G. (2012). A cybernetic modelo f governance. In In: LEVIFaur, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. (2a, Ed.). Oxford: Oxford University of California Press.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista Do Serviço Público*, v. 53, n. 3, Jul-Set.
- Rhodes, R. A. W. (2010). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (7a). Maidenhead: Open University Press.
- Rocha, A. C. (2011). *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens*. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n. 2, 82–97. Retrieved from <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, 901–926. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122013000400005>.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2005). *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Caracas: Caracas: Sherwood.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 347–369.
- Stoker, Gerry. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>.
- Stoker, Grey. (2008). Gestão do valor Público. A Administração Pública orientada pela missão. In Moreira, Jalali e Alves, Estado, Sociedade Cível e Administração Pública. Para uma novo paradigma do serviço público. (p. 28). Coimbra: Almedina.
- United, N. (2005). *Unlocking the Human Potential* (United Nat). New York.Unlocking the Human Potential (United Nat). New York.
- Williamson, A. R. (2010). “Public organizations as principals in era of new governance: evidence from the U.S. low income housing tax credit program”. *International Journal of Public Administration*, 33(11), 551–563.
- Xavier, R. S. (2011). Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. Encontro Nacional Da ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2011, pp. 1–14. Retrieved from http://www.anpad.org.br/~anpad/ eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=736&cod_eventp_edicao=58&cod_edicao_trabalho=13077.

2 JURISPRUDÊNCIA

2.1 Acórdãos

2.1.1 [Acórdão de 2022 \(Autos de Rec. n.º 9/2021\)](#)

Conferência da 3ª secção

Sumário

1. A Caixa Económica de Cabo Verde é uma sociedade, sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas, nos termos da alínea k) do n.º 1 do art. 51º da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.
2. Não existe relação de especialidade entre a lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro e a Lei n.º 104/VIII/2016, de 6 de fevereiro.
3. A falta injustificada da remessa de contas dentro do prazo, sem prejuízo de sanção, determina a realização de uma averiguação que pode culminar com uma eventual fixação de débito aos responsáveis, nos termos do n.º 8 do art. 52º da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Os Juízes Conselheiros,
Ana Reis - Relatora
Victor Manuel V. Monteiro - Adjunto
João da Cruz B. Silva - Presidente

2.1.2 [Acórdão de 2022 \(Autos de Rec. n.º 12/21\)](#)

Conferência da 3ª secção

Sumário

1. O Diretor do Serviço Autónomo de Água e Saneamento da Ribeira Grande de Santo Antão pela não prestação de contas foi condenado à responsabilidade financeira sancionatória de 200.000\$00.
2. Descordando da decisão, interpôs recurso fora do prazo na Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.
3. Estando extinto o direito de praticar o ato a Conferência da 3ª Secção manteve a decisão da 1ª instância.

RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Os Juízes Conselheiros
Ana Reis - Relatora
Victor Manuel V. Monteiro - Adjunto
João da Cruz B. Silva - Presidente

2.1.3 [Acórdão de 2022 \(Autos de Rec. n.º 4/2022\)](#)

Conferência da 3ª secção

Sumário

1. A carreira de oficial de polícia desenvolve-se pelos seguintes cargos: chefe de esquadra, subcomissário, comissário, subintendente, intendente e superintendente
2. Emiliano Joaquim Mendes Cardoso, Comissário de carreira da Polícia Nacional exerceu durante 17 meses antes da sua aposentação o cargo em comissão de serviço de Comandante de Esquadra policial do Maio e Comandante Regional de Santiago Sul e Maio.
3. Por a sua aposentação ocorrer pela sucessão de cargos que não corresponda a acesso, previsto na lei, a lugar superior da mesma hierarquia ou do mesmo serviço, e com remunerações diferentes, deve-se atender no momento da aposentação à média destas remunerações, na proporção do tempo de serviço em cada cargo, nos termos do art. 35º do Estatuto de aposentação e da Pensão de sobrevivência.

RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Os Juízes Conselheiros

Ana Reis - Relatora

José Maria Cardoso - Adjunto

João da Cruz Borges Silva - Presidente

3 ACONTECIMENTOS NACIONAL E INTERNACIONAL

3.1 Lançamento do novo website do Tribunal de Contas de Cabo Verde

O Tribunal de Contas de Cabo Verde fez o lançamento, hoje, dia 15 de dezembro de 2023, do seu novo website (www.tribunalcontas.cv).

O evento que contou com a presença do Gestor do projeto PRO-PALOP TL fase III, **Dr. Ricardo Godinho Gomes**, na qualidade de entidade financiadora, do **Eng.º Andrea Musco**, o prestador de serviço e os dirigentes e demais funcionários do TCCV,

Na sua intervenção o **Dr. João da Cruz Silva**, Presidente do tribunal de Contas agradeceu ao projeto PRO-PALOP TL fase III, ao **Eng.º Pedro Gomes**, que ajudou a desenhar este novo website e ao **Eng.º Andrea Musco**, enquanto prestador de serviço.

Referiu o Presidente que o resultado do trabalho compensou o esforço feito, a bem do Tribunal de Contas e a bem dos cidadãos que queiram acompanhar as atividades desta Instituição.

Realçou ainda que o novo website é uma ferramenta que deve orgulhar a todos porque trouxe funcionalidades que reforçam o grau de transparência das atividades, funcionalidades essas que concorrem com qualquer ISC da CPLP.

Ficam assim à disposição do público um novo website, com as seguintes valências:

- A sua ligação com o SITC- Sistema Integrado do Tribunal de Contas que fornece informações em tempo real [volume de recursos fiscalizados, contas prestadas, processos decididos na fiscalização previa, julgamentos de efetivação de responsabilidades financeiras];
- Melhoria da relação do Tribunal de Contas com as demais instituições públicas, setor privado e o cidadão em geral;
- Acesso fácil e rápido aos serviços de prestação de contas eletrónicas e aos serviços desmaterializados de fiscalização prévia, bem como a consulta do estado do processo por cada interessado, e ainda a consulta das decisões do Tribunal;
- Disponibilização do Canal para denúncias, onde qualquer interessado anonimamente ou de forma aberta pode auxiliar o Tribunal de Contas na fiscalização da gestão das finanças públicas, apresentando, diretamente todos os factos que devem ser investigados.
- Disponibilização do Canal para sugestões do cidadão;
- Acesso ao Boletim Informativo para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Tribunal;
- Acesso ao E-mail Marketing para conhecer as orientações do Tribunal de forma simplificada;
- Acesso às notícias mais recentes do Tribunal;
- Acesso à Revista Eletrónica do Tribunal de Contas, com artigos de interesse, para a qual são convidamos os juízes, auditores, académicos e outros interessados que queiram colaborar;
- Acesso fácil à jurisprudência desta ISC;

E por fim a ligação fácil às ISC da CPLP às Instituições regionais de controlo e à INTOSAI; Reiterou para terminar o agradecimento ao PRO-PALOP TL fase III, e a todos os presentes, e desejou uma boa utilização do website a todos e que tirem dele o melhor proveito possível.

3.2 **Palestra concedida pelo Presidente do Tribunal de Contas aos Organismos Estratégicos de Controlo Interno da CPLP.**

O Presidente do Tribunal de Contas, participou na qualidade de Orador na **X Conferência Anual dos Organismos Estratégicos de Controlo Interno da CPLP**, realizada nas instalações da UNICV- Universidade de Cabo Verde, na Cidade da Praia, nos dias 23 e 24 de novembro.

A apresentação do Presidente do TCCV, Sr. João da Cruz Silva, teve como tema “O Tribunal de Contas e os contratos públicos”, onde discorreu sobre o controlo dos contratos pelo Tribunal de Contas, na fiscalização prévia, seus aspetos negativos e positivos, o controlo concomitante, em particular das adendas que constituem «trabalhos a mais», dos trabalhos para suprimento de «erros e omissões» e das adendas que devem constituir novo procedimento, o problema do contratos celebrados por ajuste direto e cuja execução não financeira inicia antes do visto, com invocação de «urgência imperiosa», entre outros requisitos. Por fim, falou da fiscalização sucessiva, e da responsabilidade financeira.

3.3 **Conselho de Prevenção da Corrupção celebra o dia Internacional contra a corrupção.**

O CPC- Conselho de Prevenção da Corrupção celebra o dia Internacional contra a corrupção de 2023, na Escola Secundária Abílio Duarte (ESAD), na Cidade da Praia, sob o lema «**CNUCC aos 20 anos: Unindo o Mundo Contra a Corrupção**».

O evento que contou com a intervenção da Diretora da ESAD, do Representante da ONUDC e da Ministra da Justiça, teve a presença dos membros do Conselho de Prevenção da corrupção, dos dirigentes do Tribunal de Contas da ESAD e de docentes e alunos dessa Escola Secundária.

Na sua alocação João da Cruz Silva, Presidente do tribunal de Contas que por inerência é Presidente do CPC, frisou que a ideia central da CNUCC- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção é fortalecer a cooperação para ampliar a prevenção e o combate à corrupção no mundo, uma vez que se está perante um fenómeno transversal que afeta todos os países do mundo.

Realça que o fortalecimento da cooperação visa contar com a colaboração de cada cidadão, dos setores público e privado, em que todos têm a sua quota de responsabilidade.

Quanto ao lema de 2023, sublinhou, que teve em vista celebrar os esforços feitos, bem como as melhorias conquistadas, nas vertentes de prevenção e repressão da corrupção, para alcançar o ODS 16 - a paz, a justiça e instituições eficazes.

Aproveitou a oportunidade para fazer o balanço das atividades realizadas, em 2023, com destaque para : a criação do website do Conselho de Prevenção da Corrupção (www.cpc.cv) através do qual qualquer cidadão pode fazer a denúncia de atos de corrupção, não estando impedido de fazê-la em formato papel; a criação na rede social, *facebook*, a página do Conselho de Prevenção da Corrupção, (cpc.caboverde) para divulgar as suas atividades; as ações pedagógicas realizadas em 7 escolas secundárias da Ilha de Santiago, para sensibilizar sobre o papel da CPC na sociedade; a formulação de duas recomendações sobre prevenção da corrupção na contratação pública e Conflitos de Interesse no setor público.

Utilizou ainda o ensejo para anunciar para 2024, o **lançamento do prémio CPC- Ciência**, em que os alunos das escolas primárias, secundárias e as universidades podem concorrer com desenhos, textos e monografias de licenciatura e pós-graduação sobre a luta contra a corrupção, a ética e a integridade na sociedade.

3.4 Lançamento da primeira pedra para a construção da futura sede do Tribunal de Contas.

Procedeu-se, hoje 22 de setembro de 2023, ao lançamento da primeira pedra para a construção da futura sede do Tribunal de Contas, no bairro do Palmarejo Grande, ao lado UNICV-Universidade de Cabo Verde.

Nesse ato que contou com a presença da Secretária de Estado do Fomento Empresarial Dra. Adalgisa Vaz, afirmou o Presidente do Tribunal de Contas, tratar-se de um sonho há muito acalentado pelos servidores do Tribunal de Contas e dentro do eixo, reforço da capacidade institucional do Tribunal que é um dos objetivos estratégicos específicos do PET 2020-2024, várias atividades foram realizadas entre as quais a alteração dos manuais de Auditorias, harmonizando-os com as normas Internacionais de auditoria, a Implementação e operacionalização do Sistema Integrado do Tribunal de Contas, com a desmaterialização de processos cobrindo praticamente todas as áreas do Tribunal, a aquisição de equipamentos informáticos para melhorar o desempenho dos funcionários, e agora está-se a concretizar uma das mais importantes atividades do mandato do atual coletivo de juizes, permitindo dignificar institucionalmente este órgão de soberania, com um espaço próprio, criando excelentes condições para a execução das suas atividades.

Deve-se sublinhar que se trata de uma obra concebida pela empresa ICV – Infraestruturas de Cabo Verde, S.A. e cuja execução está prevista para 18 meses, pela empresa Placa Construções, Sociedade Unipessoal Lda.

3.5 Workshop da OISC/CPLP de consolidação da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas.

O referido workshop de Consolidação da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, organizado pela OISC/CPLP – Organização das Instituições Superiores de Controlo dos países de Língua Oficial Portuguesa, decorreu na Praia de 11 a 15 de setembro de 2023, é uma reunião técnica que visa promover o encontro entre a equipe coordenadora do Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU-Brasil) e os membros das equipes de auditoria das seis Instituições Superiores de Controle participantes da 3ª edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas: os Tribunais de Contas de Angola, de Cabo Verde, da Guiné-Bissau, de São Tomé e Príncipe, o Tribunal Administrativo de Moçambique e a Câmara de Contas do Timor-Leste. O workshop terá duração de cinco dias úteis, ocorrendo de segunda a sexta-feira, na Cidade da Praia, Cabo Verde. O evento conta com o apoio do Tribunal de Contas de Cabo Verde, do Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC Fase III) e da cooperação Alemã em Moçambique (GIZ-Moçambique). Durante o workshop, serão realizadas diversas atividades com o objetivo de consolidar os resultados obtidos na auditoria coordenada. O calendário contempla reuniões de alinhamento entre as equipes envolvidas, palestras ministradas por especialistas em temáticas ambientais, apresentação dos resultados do Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA), trabalhos em grupo para discussão da proposta de sumário executivo e apresentação individual das equipes de auditoria sobre os resultados de seus trabalhos. A iniciativa visa fortalecer a cooperação internacional, promover o controle externo na área ambiental no âmbito da OISC-CPLP e contribuir para a melhoria da implementação e gestão das áreas protegidas nos países envolvidos, promovendo a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental.

3.6 Palestra concedida pelo Presidente do Tribunal de Contas à ARAP no dia em que esta celebra 15 anos da sua criação.

A apresentação do Presidente do TCCV, Dr. João da Cruz Silva, teve como tema “**Regulação e planeamento estratégico da contratação pública**”, onde discorreu sobre os tipos de Estados (Estado liberal, Estado social de Direito e Estado pós-social de direito) e da Administrações públicas a partir do sec. XVIII até ao Estado atual para esclarecer o surgimento da regulação. Explicou as vertentes económica e social da regulação, bem como as respetivas finalidades, as modalidades da regulação, a regulação exercida pela ARAP. Relativamente ao planeamento estratégico da contratação pública, falou do conceito da contratação pública no direito europeu (particularmente no direito português) e no direito cabo-verdiano, a necessidade de ter uma visão sistémica no planeamento estratégico da contratação pública, com os objetivos de evitar a corrupção, reduzir os custos, incentivar a criatividade e a inovação, viabilizar a modernização, fazer compras sustentáveis, priorizar compras agrupadas e ter foco no desenvolvimento nacional sustentável. Falou dos benefícios do planeamento estratégico (economias de escala, economia de procedimentos pré-contratuais e aumento do poder de compra do Estado), fez uma abordagem do planeamento macro ao micro, com a necessidade de concentrar mais tempo no planeamento e menos na contratação contrariamente à prática vigente, tirando o foco do procedimento e mais no resultado ou no impacto. Por fim falou do Planeamento à luz da lei vigente e da abordagem da gestão de contratos na lei de execução do orçamento do Estado.