



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CICLEY DIAS DO SACRAMENTO

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: ESTUDO
DE CASO NA CÂMARA DISTRITAL DE ÁGUA GRANDE**

REDENÇÃO – CE

2016



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CICLEY DIAS DO SACRAMENTO

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:
ESTUDO DE CASO NA CÂMARA DISTRITAL DE ÁGUA GRANDE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

**ORIENTADOR: PROF. DR. HUGO
MARCO CONSCIÊNCIA SILVESTRE**

REDENÇÃO – CE

2016

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

S124n Sacramento, Cicley Dias do.

A nova gestão pública em São Tomé e Príncipe: estudo de caso na Câmara distrital de Água Grande. / Cicley Dias do Sacramento. – Redenção, 2016.

66 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICESA da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre.

Inclui figuras, quadros e referências.

1. Gestão pública. 2. São Tomé e Príncipe – gestão pública. I. Título.

CDD 354

CICLEY DIAS DO SACRAMENTO

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA PÚBLICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:
ESTUDO DE CASO NA CÂMARA DISTRITAL DE ÁGUA GRANDE**

Monografia julgada e aprovada para a obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Data: ____/____/____

Nota: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre

Profa. Dra. Eliane Barbosa da Conceição

Profa. Dra. Andrea Yumi Sugishita Kanikadan

Dedico este trabalho a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que eu pudesse chegar aqui, especialmente a minha mãe que sempre me apoiou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus porque sempre foi bom comigo, e é a minha fortaleza.

Agradeço ao Professor Doutor Hugo Consciência Silvestre, orientador deste trabalho, pela atenção, disponibilidade, incentivo, e pela importância no meu desenvolvimento acadêmico e pessoal. É uma inspiração.

À Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), aos professores e professoras, especialmente do curso de Administração Pública, aos técnicos e técnicas administrativos/as, aos terceirizados/as e aos servidores e servidoras do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), agradeço por todo apoio disponibilizado para que pudesse chegar aqui.

Por último, e não menos importante, agradeço aos colegas do curso, especialmente Aldenisio Correia, com quem muito discuti o trabalho; os compatriotas Abdulay Gomes e Vinuel Semedo Vila Nova Viegas, que se disponibilizaram para a coleta de dados.

Belmira Francisca Dias, minha mãe, o meu refúgio, o agradecimento especial. Vanda Lopes Camblé, obrigado pelo carinho e força.

RESUMO

A Nova Gestão Pública é uma das abordagens de gestão pública que vem orientando a reforma do setor público e administrativa em quase todo mundo desde os finais da década de setenta. O que se pretendeu com este trabalho foi analisar em que medida as componentes doutrinárias desta abordagem têm orientado a reforma da administração autárquica do município de Água Grande em São Tomé e Príncipe, na medida em que a universalidade deste modelo tem vindo a ser questionada. Para tanto se realizou um estudo de caso, em que se fez a análise da unidade de investigação e contrapôs as diretrizes e assunções da Nova Gestão Pública - as componentes doutrinárias. Conclui-se que em São Tomé e Príncipe, e com base no documento Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, tem-se registrado traços da Nova Gestão Pública, que se manifesta, principalmente, por meio da descentralização e da privatização. A Câmara Distrital de Água Grande por sua vez, com relação às componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública, tem sido muito pouco efetiva na implementação desta abordagem.

Palavras-Chave: Nova Gestão Pública. Componentes doutrinárias. São Tomé e Príncipe. Câmara Distrital de Água grande.

ABSTRACT

The New Public Management is one of the approaches of public management that has been guiding the reform of the public and administrative sector in almost all country since the late seventies. The purpose of this study was to analyze the extent to which the doctrinal components of this approach have guided the reform of the autarchic administration of the city of Água Grande in São Tomé and Príncipe, as far as the universality of this model has been questioned. For that, a case study was carried out, in which the research unit was analyzed and contrasted the guidelines and assumptions of the New Public Management - the doctrinal components. It is concluded that in São Tomé and Príncipe, and based on the National Strategy for Poverty Reduction, there have been traces of the New Public Management, which manifests itself mainly through decentralization and privatization. The Água Grande District Chamber, in turn, regarding the doctrinal components of the New Public Management, has been very ineffective in implementing this approach.

Key words: New Public Management. Doctrinal components. Sao Tome and Principe. Agua Grande District Chamber.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Evolução dos modelos da Administração Pública	16
Figura 2 - Componentes doutriniais da Nova Gestão Pública	22
Figura 3 - Etapas da avaliação de desempenho.....	25
Figura 4 - Estrutura executiva da CDAG.....	51

QUADROS

Quadro 1 - Reformas segundo a Nova Gestão Pública	19
Quadro 2 - Princípios da National Performance Review.....	20
Quadro 3 - Uso de indicadores de desempenho.....	24
Quadro 4 - Controle burocrático versus controle da Nova Gestão Pública	27
Quadro 5 - Competição no âmbito das reformas no setor público e administrativas.....	29
Quadro 6 - Algumas diferenças básicas entre a administração pública e privada	31
Quadro 7 - Tipos de descentralização.....	33
Quadro 8 - Guião de entrevista baseando-se nas componentes doutriniais	41
Quadro 9 - Medidas para a Reforma das Instituições Públicas e Boa governação.....	46
Quadro 10 - Estrutura do Setor Público em São Tomé e Príncipe	49
Quadro 11 - Síntese da pesquisa documental.....	52
Quadro 12 - Síntese das entrevistas.....	52

LISTA DE SIGLAS

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

FMI - Fundo Monetário Internacional

SESAPI - Secretaria de Estado da Saúde do Piauí

ADI - Ação Democrática Independente

CDAG - Câmara Distrital de Água Grande

PAE - Programas de Ajustamento Estrutural

ENRP - Estratégia Nacional da Redução da Pobreza

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

DJC - Divisão Jurídica e de Contencioso

DAF - Divisão Administrativa e Financeira

DAS - Divisão de Assuntos Sociais

DMAS - Divisão de Meio Ambiente e Saneamento

DRH - Divisão de RH

DSUI - Divisão de Serviços Urbanos e Infraestruturas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A REFORMA ADMINISTRATIVA PARA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: A NOVA GESTÃO PÚBLICA	14
2.1	Evolução e contextualização da reforma	14
2.2	As Componentes Doutrinárias da Nova Gestão Pública (HOOD, 1991)	21
2.2.1	Poder na gestão profissional no setor público	22
2.2.2	<i>Standards</i> e medidas de desempenho explícito	24
2.2.3	Maior ênfase no controle dos outputs	27
2.2.4	Mudança para uma maior competição no setor público	28
2.2.5	Ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado	30
2.2.6	Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público	32
2.2.7	Ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos	34
3	METODOLOGIA.....	37
3.1	O problema da pesquisa	37
3.2	A questão de partida e objetivos do estudo	38
3.3	O desenho de pesquisa	39
3.4	As técnicas de coleta e tratamento de dados.....	40
3.5	A Seleção do setor e a unidade de análise	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1	As reformas do setor público e administrativo em São Tomé e Príncipe pós-independência.....	44
4.2	Estrutura do setor público e a institucionalização das autarquias locais em São Tomé e Príncipe	49
4.3	A Câmara Distrital de Água Grande	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia insere-se no âmbito do trabalho de conclusão do curso de bacharelado em Administração Pública. O tema é A Nova Gestão Pública em São Tomé e Príncipe, mais precisamente a análise de suas componentes doutrinárias (HOOD, 1991) numa autarquia local santomense: a Câmara Distrital de Água Grande. A decisão pela escolha deste tema tem a ver com o contexto atual do arquipélago somando-se ao fato de se registrar carência de estudos na área de gestão pública em São Tomé e Príncipe como adiante se constatará.

Segundo Hood (1991), a Nova Gestão Pública (versão traduzida do *New Public Management*) é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que dominaram a agenda de reformas pós-burocráticas em muitos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde o final dos anos 70. Esta corrente, a da Nova Gestão Pública, e uma vez implementada naqueles países, tem sido constantemente aplicada em outros tantos embora com algumas modificações em relação às reformas iniciais (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011).

Pelo referido, e de acordo com Abrucio (1997), a Nova Gestão Pública vem sendo um dos assuntos mais tratados na área da gestão pública quer seja na Europa Ocidental, no Leste Europeu, ou ainda nos países em vias de desenvolvimento, isto pela ênfase que vem sendo colocada na reforma e modernização do setor público, seja pelos próprios governos, seja por recomendação de organizações internacionais (Fundo Monetário Internacional – FMI –; Banco Mundial, por exemplos) (SALOOJEE; FRASER-MOLEKETI, 2010). Trata-se de uma abordagem que rapidamente se disseminou entre os governos e se desenvolveu do *locus* para o foco de pesquisa, ou seja, passou a ser a abordagem para se estudar as reformas do setor público e administrativas (TOONEN, 2010).

Nos estudos recentes sobre o tema, uma questão tem surgido e constituindo assim a agenda para pesquisas. Trata-se de sua universalidade (ou não). Inicialmente a Nova Gestão Pública foi tida como universal, e já para Hood (1991; 1998), aplicável às administrações públicas de todos os países, e suas possíveis variações referem-se apenas as suas componentes doutrinárias que cada país possa utilizar de acordo que for conveniente com seus objetivos e metas. No mesmo sentido, Osborne e Gaebler (1992) argumentam no livro *Reinventing Government* que a Nova Gestão Pública é universalmente aplicável.

Contudo, e contrariamente a estes autores, têm surgido diversas críticas que questionam a universalidade desta abordagem. Saloojee e Fraser-Moleketi (2010), por exemplo, ao

questionarem o caráter universal desta abordagem, se reportam ao caso dos países em desenvolvimento para argumentar que “as prioridades de reformas do mundo em desenvolvimento vão em sentido contrário aos impulsos da Nova Gestão Pública” (SALOOJEE; FRASER-MOLEKETI, 2010, p.496) uma vez que a maioria desses países não teve o modelo tradicional ocidental de serviço público, e ao longo do período pós-colonial eles procuraram desenvolver exatamente esse sistema administrativo (SALOOJEE; FRASER-MOLE, 2010). Ainda para estes autores o enfoque que foi dado inicialmente pela Nova Gestão Pública (corte de impostos, corte de custos, redução de pessoal, descentralização, por exemplo) busca a reforma do setor público e administrativa nos países desenvolvidos, que são em grande medida unificados, enquanto nos países em desenvolvimento o que se pretendia eram instituições fortes e centralizadas para a provisão de serviços públicos. Deste argumento, a ideia que se tem é que a proposta da Nova Gestão Pública ia ao encontro aos anseios do mundo desenvolvido e não aos dos países em desenvolvimento.

Na continuação, Pollitt e Bouckaert (2011) argumentam que a Nova Gestão Pública não é universal e a ideia de que é uma tendência global é utópica, contrariando assim o que inicialmente fora proposto. Para mais, os autores alegam que alguns países (França e Japão, por exemplos) apenas tomaram emprestados de forma cautelosa e seletiva algumas ferramentas da Nova Gestão Pública.

Do referido, constata-se que não existe concordância entre autores sobre a universalidade (ou não) dessa abordagem, ou seja, não se sabe ao certo se a Nova Gestão Pública é universal (ou não) e quais as suas nuances em diferentes países e contextos, fato que representa o problema de pesquisa, e que justifica o escopo do presente estudo, especialmente para o caso dos países em vias de desenvolvimento (e mais concretamente os países africanos). Posto isso, e conforme já referido, segundo Saloojee; Fraser-Moleketi (2010, p.496), “as prioridades de reformas [nos países em vias de desenvolvimento] [...] vão em sentido contrário aos impulsos da Nova Gestão Pública”, daí que se coloque a seguinte questão de partida: *em que medida têm sido as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública aplicadas na reforma da Administração Pública local¹ em São Tomé e Príncipe?*

Para responder a esta questão de partida, fez-se o presente estudo de caso na Câmara Distrital de Água Grande (CDAG) com o objetivo central de analisar em que medida tem sido as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública aplicadas na reforma do setor público e

¹ Câmara Distrital aqui, e para o caso de São Tomé e Príncipe, é entendida como o órgão executivo de determinado distrito, e é constituída, essencialmente, por um presidente e vereadores.

administrativa do referido distrito², e está estruturado nas seguintes etapas: (1) análise da unidade de investigação; (2) análise das componentes doutrinárias; (3) aplicação de instrumentos de coleta de dados; (4) enquadramento das características identificadas na unidade investigada com as componentes doutrinárias. Devido as suas características econômicas, social e demográfica, como serão mostradas mais adiante e conforme parece constituir consenso da opinião pública, Água Grande é a mais importante das autarquias locais em São Tomé e Príncipe, por isso foi escolhida para esta investigação.

Optou-se pelo desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, de natureza qualitativa, porque permite analisar em profundidade uma determinada situação (YIN, 2015), porque é frutífera para a inovação teórica (BLATTER; BLUME, 2008) e também porque possibilita, por meio dos resultados alcançados e do conhecimento profundo da realidade estudada, formular hipóteses para encaminhamentos de outras pesquisas (TRIVINOS, 2015). Para o tratamento e análise de dados, baseou-se na análise de congruência, que trata de extrair conformidades a partir de multiplicidades de observações concretas (estudo empírico) com previsões especificadas de teorias abstratas à relevância ou força relativa dessas teorias para explicar/entender o caso em estudo (BLATTER; BLUME, 2008).

Assim, inicia-se o estudo com este capítulo introdutório, em que se apresenta o tema, o problema, a justificativa e o objetivo. No capítulo dois, referente à abordagem teórica, contextualiza-se a abordagem em estudo, discorrendo sobre os casos da Inglaterra e Estados Unidos, que na literatura mundial se destacam como casos-modelos de reformas, e analisam-se as suas componentes doutrinárias que são: poder na gestão profissional no setor público; *standards* e medidas desempenho explícitos; maior controlo dos *outputs*; mudança para maior desagregação das unidades do setor público; mudança para uma maior competição no setor público; ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado; ênfase numa maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos. No capítulo três, apresenta-se e justifica-se a metodologia subjacente à investigação; e partindo desta etapa metodológica passa-se a apresentação dos resultados do estudo de caso no capítulo quatro. Por último, apresentam-se as conclusões do estudo no capítulo cinco.

² Distrito aqui é o mesmo que município como mais adiante será visto.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA PARA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: A NOVA GESTÃO PÚBLICA

No presente capítulo, trata-se das abordagens teóricas do objeto do estudo. A ênfase recairá nas suas componentes doutrinas, identificadas por Hood (1991), conforme o objetivo de estudo proposto. Assim, este capítulo tende a evidenciar as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública para melhor compreensão do tema em estudo. Nessa sequência, e num primeiro momento, apresenta-se o contexto do seu surgimento, discorrendo sobre os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos que são pioneiros nas reformas sob a influência da Nova gestão Pública. Em seguida, analisam-se suas principais características – as componentes doutrinárias.

2.1 Evolução e contextualização da reforma

O modelo Patrimonial ou simplesmente Administração Pública Patrimonial era o modelo de administração dos Estados absolutistas e ou pré-capitalistas, em que o patrimônio do Rei se confundia com o patrimônio público e o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano (BRESSER PEREIRA, 1998). Nesse tipo de administração, os governantes/monarcas consideravam o Estado como seu patrimônio, havendo uma ligação entre o que é público e o que é privado; ao mesmo tempo o nepotismo e corrupção eram práticas recorrentes (MATIAS-PEREIRA, 2010; BRESSER PEREIRA, 1998).

Devido ao seu caráter clientelista e de favoritismo que dominavam as decisões governamentais a Administração Patrimonialista foi substituída pela Administração Pública Burocrática (ou modelo Burocrático Weberiano) inspirada nas ideias de Max Weber (1948) (BRESSER PEREIRA, 2006). Assim, entendia-se que a administração pública burocrática era a melhor alternativa ao modelo anterior, porque por meio deste podia-se combater a corrupção, o nepotismo e alcançar a eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2010; BRESSER PEREIRA, 1998; 2006). As características da Burocracia, segundo Chiavenato (2011) e em análise aos escritos de Weber são: (1) caráter legal das normas e regulamentos: as organizações são baseadas em legislação própria, com regras e normas previamente estabelecidas; (2) caráter formal das comunicações, ou seja, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito a fim de registrar os fatos; (3) caráter racional e divisão do trabalho: orientação para a eficiência das organizações – há uma clara distinção das atribuições de cada cargo; (4) impessoalidade das relações: as relações se dão entre cargos, não entre pessoas; (5) hierarquia e autoridade: a organização burocrática estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia, daí que cada

cargo deva estar sob o controle e supervisão de um posto superior; (6) rotinas e procedimentos padronizados: o ocupante de um cargo realiza tarefas pré-estabelecidas; (7) competência técnica e meritocracia: as escolhas são baseadas no mérito e na competência técnica, não em preferências pessoais; (8) especialização da administração: que separa as propriedades (meios de produção) e a administração (corpo diretivo); (9) profissionalização dos participantes: os funcionários são profissionais especializados, que ocupam um cargo; completa previsibilidade do funcionamento: isto é, comportamento dos membros perfeitamente previsível, de acordo com as normas pré-estabelecidas.

De acordo com Secchi (2009), esse modelo foi incorporado às administrações públicas em todo o mundo durante boa parte do século XX, e já para Osborne e Gaebler (1995) resolvia os problemas que precisavam ser resolvidos, por exemplo: garantia segurança contra o emprego, na velhice; proporcionava estabilidade; inspirava o sentimento de equidade e justiça; gerava empregos e fornecia os serviços elementares; garantia a construção de estradas e esgotos, por exemplos.

Contudo, Robert Merton (1949) no seu livro Social *“Theory and Social Structure. New York: The Free Press”* começou por construir uma das mais famosas críticas ao modelo burocrático: as denominadas de disfunções da burocracia.

As disfunções da burocracia são os seus efeitos negativos sobre as organizações e, para Merton, são as seguintes: (1) internalização das regras e apego aos regulamentos, traduzindo-se na falta de flexibilidade; (2) excesso de formalismo e de papelório; (3) resistência às mudanças, que levaria invariavelmente a uma acomodação dos servidores; (4) despersonalização do relacionamento; (5) categorização como base do processo decisório: quem toma a decisão é quem possui o cargo competente, independente do conhecimento necessário no assunto; (6) superconformidade às rotinas e aos procedimentos: regras absolutas, independentes dos resultados e consequências; (7) exibição de sinais de autoridade: uso intenso de símbolos de poder; (8) dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público: ignoram as necessidades do público, todos são atendidos de forma padronizada (MERTON, 1949).

Depois das críticas de Merton, começaram por surgir várias outras ao Modelo Burocrático e que se associam ao surgimento da Nova Gestão Pública.

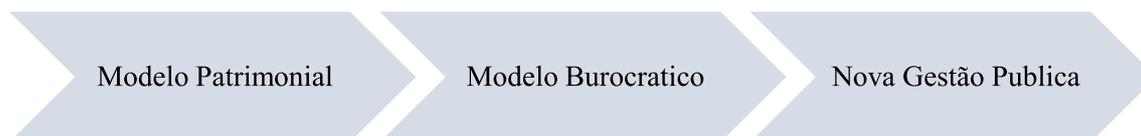
Segundo Osborne e Gaebler (1995), quando o mundo começou a mudar, principalmente em termos tecnológicos junto com as crescentes demandas sociais, as burocracias hierarquizadas, centralizadas, lentas, preocupadas com regras e regulamentos e suas cadeias hierárquicas de comando simplesmente não mais funcionavam mais para sociedades e

economias em crescimento. “O pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 241), e surge a necessidade de ajustar a funcionalidade dos Estados.

Com a plena transformação do Estado Liberal para o estado de Bem-Estar (*Welfare State*), a Administração Burocrática não era mais garantidora de rapidez ou de boa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e muito menos de custos baixos. Na verdade, esta (a administração pública burocrática) veio a se mostrar lenta e cara e pouco orientada para satisfação das necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Por outro lado, e depois de conhecer o seu auge na década de 1960, o *Welfare State* começava a dar sinais de disfuncionalidade nos anos setenta. A ideia de que esse modelo de Estado tinha efeitos negativos para a economia começava a se desenhar (RODRIGUES, 2005) culminando com a grande crise econômica mundial de 73 e 79 e com origem nos choques petrolíferos. Nesse contexto, reformar o Estado tornou-se questão de ordem em quase todo o mundo. Assim, nos anos oitenta, já se estava no período do grande movimento de reforma do setor público e administrativa: a Nova Gestão Pública - *vide* figura 1.

Figura 1 - Evolução dos modelos da Administração Pública



Fonte: adaptado de Bresser-Pereira (1998)

Sobre o conceito do que é a Nova Gestão Pública (HOOD, 1991) é difícil de ser corretamente definida, haja vista a não aceitação unânime pela maioria das abordagens e pesquisadores da área de um mesmo conceito (FERLIE; ASHBURNER; FITZGERALD; PETTIGREW, 1996).

Christopher Hood (1991), em um dos trabalhos mais citados pelos acadêmicos da área, foi quem primeiro começou por definir o termo. Para esse autor, a Nova Gestão Pública é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que dominaram a agenda da reforma pós-burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70. Entretanto, e como já se referiu esta definição não é aceita de forma unânime.

Newman e Clarke (2012, p. 354), por exemplo, definem o termo como uma “tentativa de dar um nome aos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990 sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e

John Major (1992-1997). Já para Barzelay (2000), a Nova Gestão Pública diz respeito à análise sistemática da política de gestão pública, desde as regras institucionais de todo aparelho do Estado até as rotinas que afetam o processo de gestão pública. No entendimento de Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2006) é um princípio político, de "traço" intervencionista visto como típico, ou como um paradigma geral para a reforma das instituições governamentais.

Apesar das diferentes abordagens, nossa definição se aproxima desta última. A expressão Nova Gestão Pública é o termo utilizado para aludir aos esforços levados a cabo nas últimas décadas para as reformas do setor público e administrativa. É um conjunto de argumentos e filosofias administrativas propostas como um novo paradigma de gestão a partir do surgimento dos temas: crise, reforma do estado (MATIAS-PEREIRA, 2010). É, sobretudo, um conjunto de práticas ligadas à introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada para solucionar os males da administração pública (problemas da eficiência, corrupção etc.) bem como para melhor satisfazer os seus cidadãos nas relações com o Estado.

As bases para o estudo da Nova Gestão Pública derivam da experiência reformista Estadunidense nos governos Ronald Reagan e, sobretudo, da experiência reformista do Reino Unido iniciadas, em 1979, sob o comando do governo Margareth Thatcher.

É a partir dessas experiências, principalmente a do Reino Unido – berço da Nova Gestão Pública- que esta abordagem se desenvolve (PAES DE PAULA, 2005; MATIAS PEREIRA, 2010), pelas seguintes razões que se passa a expor, segundo Santos (2003) e Abrucio (1997). Em primeiro lugar, motivado pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado: pois a partir das crises do petróleo da década de 70 a economia mundial sofreu uma desaceleração no ritmo do crescimento econômico registrados nos anos 50 e 60, com isso o Estado acabou por entrar numa grave crise fiscal (ABRUCIO, 1997), deste modo, buscava-se com as reformas uma maior disciplina fiscal e controle no uso de recursos públicos, garantias de contratos e um bom funcionamento do mercado, com as privatizações de serviços públicos (FADUL; SILVA, 2008).

Em segundo lugar, a Nova Gestão Pública surge como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado – porque com a crise fiscal com que enfrentavam os Estados, os governos passaram a ter menos recursos e maiores *déficits*, com efeito, o corte de custos passara a ser prioridade. Reduzir o gasto com o pessoal era vista como uma saída imediata e ao mesmo tempo pretendia-se aumentar a eficiência administrativa (ABRUCIO, 1997). Em terceiro lugar, motivada pela escassez de recursos públicos – pois o *Welfare State* implicava maior preocupação do estado com questões sociais,

contudo o agravamento da crise elevou as demandas sociais as quais aumentaram as exigências do Estado. Em contrapartida, os governos tinham poucos recursos à disposição.

Em quarto lugar, com base em uma ideologia empresarial que se implantou no setor público – isto, porque o modelo de gestão do setor empresarial/privado era considerado superior ao do setor público como será mostrado nas próximas seções. E por último, a partir da insatisfação contra a administração pública burocrática - o modelo burocrático começou a revelar-se lento e pesado, como já se arguiu. Assim e por meio das reformas pretendia-se: melhorar a capacitação da burocracia através de uma administração pública profissionalizada, e com carreiras mais sólidas e valorizadas; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; autonomia e capacidade gerencial do gestor público (FADUL; SILVA, 2008).

No caso inglês, orientado pelos programas *Financial Management Initiative* e o *Next Steps*, respetivamente, Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997) implementaram reformas que tiveram por base a descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios, isto é, o desenho das políticas públicas ficaram sob a responsabilidade dos ministérios enquanto que a sua execução e prestação dos serviços públicos ficaram ao cargo das agências executivas e dos contratados; a privatização das estatais; a terceirização dos serviços públicos; a regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; o uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAES DE PAULA, 2005). Em um primeiro momento, essas medidas buscavam a redução do aparelho do Estado e dos gastos públicos, principalmente gastos com o pessoal, tanto é que a administração central reduziu em 100 mil o número de seus funcionários, isto é, o número de funcionário que era de 700 mil passou a ser de 600 mil (PAES DE PAULA, 2005). A redução do aparelho do Estado se deu por meio da descentralização administrativa, em que na análise de Abruccio (1997) era na verdade uma desconcentração, que por meio desta, definia-se responsabilidade e objetivos para cada agência governamental ou até mesmo para funcionários públicos. Refira-se que o conceito de desconcentração aqui é entendido como “a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central”, já a descentralização, como será visto mais adiante, pressupõe a desagregação e autonomia das agências sem qualquer vínculo hierárquico ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central (ARRETCHE, 1996, p.1).

A experiência britânica, que se veio a denominar de Nova Gestão Pública, “se tornou uma referência” (PAES DE PAULA, 2005, p.48) e laboratório de reformas no setor público

(ABRUCIO, 2006) para vários outros países – *vide* Quadro 5. Primeiramente para aqueles que estavam sob sua esfera de influência como nos casos da Austrália, Nova Zelândia e outros países da OCDE e depois pelo resto da Europa, África e América Latina. Entretanto, adverte Silvestre (2010), não se deve confundir a experiência britânica com as experiências de outros países, porque elas não são iguais e visto que cada país possui diferentes culturas política e social.

Quadro 1 - Reformas segundo a Nova Gestão Pública

Reforma segundo a Nova Gestão Pública		
Países	Extensiva	Limitada
	EUA	Alemanha
	Reino Unido	Espanha
	Nova Zelândia	Japão
	Austrália	Áustria
	Canada	Noruega
	Suécia	Finlândia
	Holanda	Itália
	Dinamarca	França

Fonte: Suleiman (2003, p. 66)

No caso dos Estados Unidos, e sem ter muito sucesso, Ronald Wilson Reagan desencadeou várias tentativas de reformas, entretanto a Nova Gestão Pública ganhou impulso de fato com o seu sucessor - presidente Bill Clinton -, a partir das ideias do “*reinventing government*” que foram avançadas no livro de Osborne e Gaebler Publicado em 1992 (BRESSER PEREIRA, 2006). As ideias contidas no livro de reinventar o governo resultaram em um programa de governo: a *National Performance Review*, cujas recomendações basilares podem-se encontrar no Quadro 2. O livro de Osborne e Gaebler fundamenta-se em dez princípios a saber:

- 1. Governo catalisador**, navegando em vez de remar - os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- 2. Governo dos cidadãos**, dar a responsabilidade aos cidadãos em vez de servi-los - os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- 3. Governo competitivo**, introduzir a competição na prestação de serviços - os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre

organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhoria da qualidade dos serviços prestados;

4. **Governo com sentido de missão**, transformando órgãos burocratizados - os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento das normas e regras formais e guiar-se na direção da sua verdadeira missão;
5. **Governo orientado para os resultados**, financiando resultados, não recursos - os governos devem substituir o foco no controle de inputs para o controle de outputs e impactos de suas ações;
6. **Governo orientado ao cliente**, atendendo as necessidades do cliente e não da burocracia, porque o mais importante são os clientes/cidadãos e às necessidades;
7. **Governo empreendedor**, gerando receitas e não despesas - os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
8. **Governo preventivo**, a prevenção no lugar da cura -- os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
9. **Governo descentralizado**, da hierarquia à participação e trabalho em equipe - os governos devem envolver os funcionários nos processos decisórios, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
10. **Governo orientado para o mercado**, introduzir mudanças através do mercado - dever-se-á promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos.

Quadro 2 - Princípios da *National Performance Review*

Princípios da <i>National Performance Review</i>
<p>Vamos criar uma administração pública que ponha as pessoas em primeiro lugar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cortando despesas desnecessárias • Servindo os clientes • Respeitando a capacidade de decisão dos seus funcionários • Ajudando a comunidade a resolverem os seus problemas • Estimulando a qualidade

Eis como faremos. Vamos:

- Criar um claro sentido de missão
- Pilotar melhor, remar menos
- Transferir poderes e responsabilidades
- Substituir regulamentos por incentivos
- Desenvolver orçamentos com base em resultados
- Abrir à concorrência atividades federais
- Procurar soluções, não administrativas, mas sim de mercado
- Avaliar o nosso sucesso pelo grau de satisfação dos clientes

Fonte: GORE (1994, p. 45 *apud* SILVESTRE, 2010, p. 96)

Existe, portanto, o argumento de que a experiência britânica difere do “reinventar do governo” dos Estados Unidos, principalmente por pertencerem ao contexto político e cultural diferente (SILVESTRE, 2010), o que não se deixa de concordar. Por outro lado, é também defendido que a segunda complementa a primeira e visto que defende o mesmo conjunto de ideias, porém de maneiras distintas (PAES DE PAULA, 2005).

De modo geral, e num aspecto mais teórico, pode-se avançar que os objetivos da Nova Gestão Pública são: a) satisfação do cidadão-usuário; b) desburocratização da administração pública; d) dotar os serviços públicos de maior eficácia e eficiência (KETTL, 2005); reduzir os custos e o tamanho do estado (KETTL, 2005); fazer mais com menos (HOOD, 1991); dar maior autonomia e responsabilidade aos gestores (HOOD, 1991); combater a corrupção; limitar as funções do estado como produtor dos bens e serviços (BRESSER PEREIRA, 2006).

Numa súmula, esta abordagem surge como forma de aglutinar o conjunto de iniciativas de reforma e de modernização da Administração Pública desencadeada a partir dos finais da década de setenta, inicialmente nos países do mundo anglo-saxônico (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), num período de crise e do desgaste do Estado de Bem-Estar e do associado modelo Burocrático. Desde então, a Nova Gestão Pública e suas aplicações passaram a ser discutidas em toda parte (ABRUCIO, 1997).

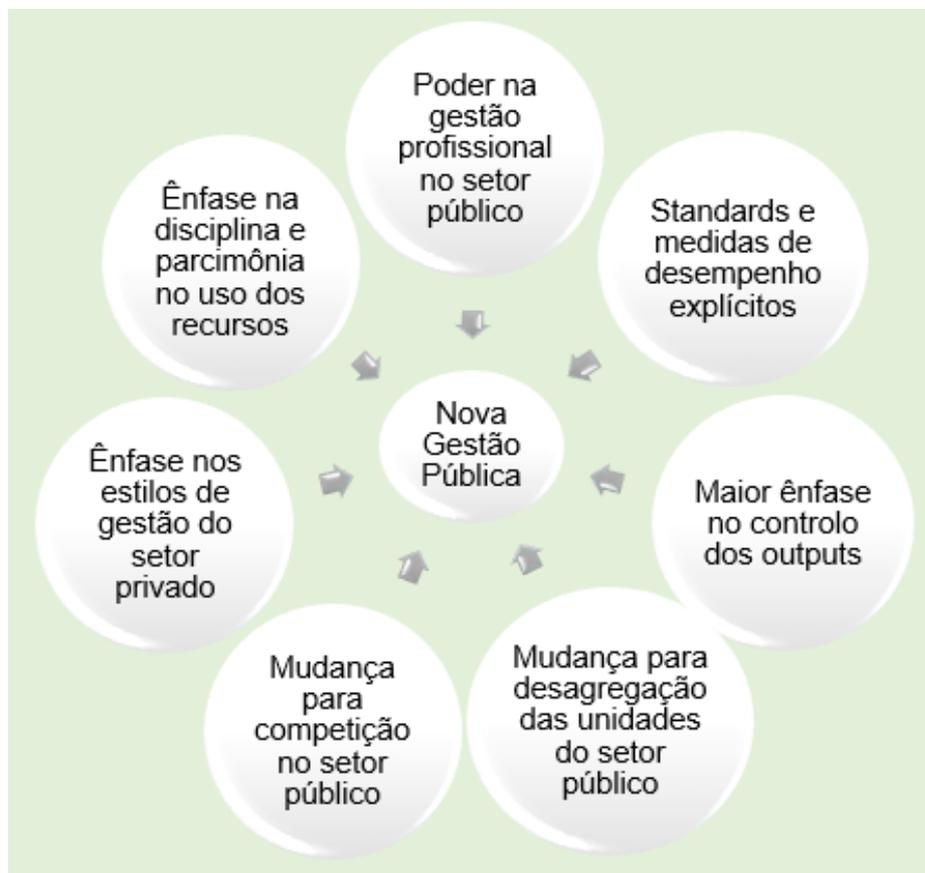
Hood (1991), num estudo pioneiro sobre a Nova Gestão Pública, identificou sete dimensões, características ou preceitos fundamentais, apelidadas de “componentes doutriniais”, que sintetizam e definem esta abordagem. Por sua relevância aos estudos sobre o tema, analisa-se na seção que segue.

2.2 As Componentes Doutriniais da Nova Gestão Pública (HOOD, 1991)

Introduz-se neste momento a análise às componentes doutriniais da Nova Gestão Pública, segundo o seu autor, Hood (1991), considerado o pai da análise da Nova Gestão

Pública pela maioria dos acadêmicos (CHEUNG, 2005 *apud* SILVESTRE, 2010) - ver figura 2.

Figura 2 - Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública



Fonte: adaptado de Hood (1991)

As componentes doutrinais são prescrições para ação, ideais na gestão e no desenho das organizações públicas e, interligadas, se tornam fundamentais para definição e análise deste modelo. Assim, prossegue-se na análise destas.

2.2.1 Poder na gestão profissional no setor público

Esta doutrina, e conforme os escritos de Hood (1991, p.4), parte do pressuposto de que é necessário dar aos gestores/administradores públicos maior poder ou “liberdade para gerir”. A filosofia subjacente é de que os administradores públicos são capacitados (gestão profissional) e sabem exatamente o que fazer. Porém, existem regras e procedimentos que limitam suas ações (gerir) (KETTL, 2006).

Na Austrália e na Suécia, por exemplo, aquando das reformas “os reformadores do Estado pregaram a necessidade de ‘deixar o gerente gerenciar’ e, posteriormente, avaliar os resultados” (KETTLE, 2006, p.80). A mesma coisa nos Estados Unidos da América, com a filosofia “deixem o administrador administrar” (MATIAS-PEREIRA, 2010). Já no Brasil foi aprovado recentemente (em julho de 2016) a Lei 13.303/2016 que vem limitar a influência dos políticos e partidários na gestão das estatais. De referir que, quando se fala em profissionalização da gestão, devem-se levar em conta duas linhas de pensamento: uma relativamente à capacitação dos gestores públicos e a outra, fundamental para esta doutrina, que procura minimizar as influências externas, principalmente a influência político-partidária nos processos de gestão (SILVA; FADUL, 2011).

Esta doutrina pressupõe, de outro modo, uma proatividade por parte do administrador e que por sua vez vai possibilitar-lhe ir ao encontro das necessidades dos utilizadores dos serviços, tal como acontece com as organizações privadas (PETERS; WATERMAN, 1982). Difere do gestor típico do modelo anterior que atuava consoante as normas e regulamentos pré-estabelecidos e que se limitava a implementar as políticas com pouco critério e responsabilidade. Por tal, a figura do novo gestor público atual é de um profissional mais ativo, com tomada de decisão dentro da sua autoridade e responsabilidade para com o serviço público.

Em suma, este princípio pressupõe a) maior estabilidade aos gestores públicos diante da alternância dos grupos políticos no poder; b) liberdade e espaço de manobra para que possam escolher os meios mais apropriados para cumprimentos das metas prefixadas. O objetivo pretendido, segundo Rodrigues (2005, p.67), “é deixar os gestores gerir, dar-lhes liberdade de ação, evitar a intromissão da política em questões económico-financeiras”.

Silva (2012), ao analisar a questão da profissionalização da gestão, mais especificamente a mudança na forma do preenchimento de cargos de administrador dos hospitais da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI) iniciadas em 2011, verificou que o governo orientou a sua forma de contratação e seleção seja dos gestores públicos, seja dos cargos em comissão, para um critério mais técnico, ao invés do tradicional critério político. No estudo, Silva constatou que

A administração central proporcionava a autonomia administrativa e financeira para os gestores, mas oferecia ainda outros instrumentos de suporte, através das superintendências da secretaria, como curso de qualificação de pessoal para os profissionais dos hospitais (SILVA, 2012, p.83).

Essa mudança, segundo o autor, garantiu maior liberdade e estabilidade aos gestores, porque estes sabiam que estavam nos seus cargos por critérios técnicos e não políticos e, assim, independentemente da mudança dos grupos políticos/governo poderiam continuar nos seus cargos, ficando a depender apenas dos seus desempenhos, que caso não fosse satisfatório poderiam ser substituídos (SILVA, 2012).

2.2.2 *Standards* e medidas de desempenho explícito

A introdução desta doutrina pressupõe uma administração pública baseada no desempenho. Na perspectiva de Hood (1991, p.4), este princípio deve estabelecer-se nas organizações públicas, principalmente por meio de medidas e indicadores de desempenho, utilizando-se da “definição de metas, alvos, indicadores de sucesso, preferencialmente, em termos quantitativos, especialmente para os serviços profissionais”.

Deste princípio, três conceitos se destacam e são importantes para a análise: indicadores de desempenho, avaliação de desempenho e metas de desempenho.

Os indicadores de desempenho refletem os ‘sinais vitais’ de uma organização (HRONEC, 1994) e se “apresentam como referência para permitir que o sistema de gestão possa controlar e identificar as necessidades e melhorar o desempenho da organização [e dos trabalhadores]” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.159). Os indicadores de desempenho devem ser definidos previamente e de forma explícita, pois a medição de desempenho relativamente aos objetivos proposto dependerá deles (MATIAS-PEREIRA, 2012). Podem ser usados em várias situações, conforme o Quadro 3 abaixo, e “tornam-se pertinentes para avaliar o desempenho das organizações públicas, e medir a sua eficiência, eficácia e qualidade” (MOURATO, 2013, p. 19).

Quadro 3 - Uso de indicadores de desempenho

Situação	Uso
No planejamento estratégico	Para ajudar a clarear os objetivos e a lógica intrínseca;
No processo orçamentário	Para auxiliar uma alocação mais eficiente dos recursos;
Na avaliação dos resultados	Para medir o que foi alcançado em relação aos objetivos;
No marketing e em relações públicas	Para comunicar valor para o meio externo à organização;
Na gestão da qualidade -	Para medir a satisfação dos clientes e avaliar a capacidade de melhorá-la;

No benchmarking	Para identificar os melhores desempenhos, de forma a aprender a partir das melhores práticas.
-----------------	---

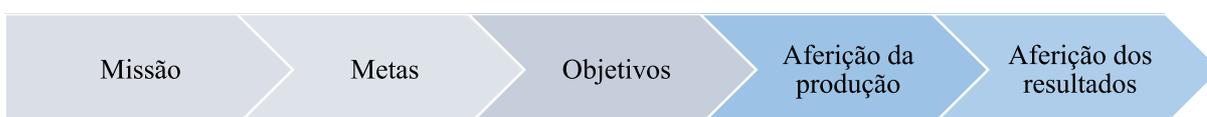
Fonte: *Performance Monitoring Indicators: a handbook for task managers* (BANCO MUNDIAL, 1996)

De referir que indicadores de desempenho não são a mesma coisa que indicadores de resultados “apesar de serem tratados como sinônimos por muitos autores” (ZAPPELLINI, 2015, p.57). À guisa de distinção, Parmenter (2007 *apud* ZAPPELLINI, 2015, p.56-57) estabelece que não se devam confundir os dois termos “porque quando se fala de resultados, está-se fazendo menção ao que foi atingido por uma organização, ao que já foi produzido por ela ao passo que o desempenho se refere ao que se deve fazer”.

A avaliação de desempenho, por sua vez, é um mecanismo que busca conhecer e medir o desempenho dos indivíduos e da organização como um todo. Depende em grande medida dos indicadores de desempenho e das metas previamente fixadas, uma vez que por meio destes é que se procede a comparação entre o desempenho esperado e o apresentado.

Segundo Kettl (2006, p. 87), “a avaliação de desempenho é a pedra fundamental de muitas reformas [no setor público]”. De fato, e segundo esse mesmo autor, governos de países como a Nova Zelândia, Suécia, Austrália, França e o Reino Unido vêm redefinindo drasticamente, desde meados da década de 80, suas metas de desempenho e procedendo as avaliações de resultados. Na Figura 3 abaixo, apresenta-se uma série de passos que, tradicionalmente, caracterizam a avaliação de desempenho.

Figura 3 - Etapas da avaliação de desempenho



Fonte: Kettl (2006)

Para Alonso (1999), a medição de desempenho presta-se para vários objetivos organizacionais, entre os quais: promoção da redução de custos com melhoria da qualidade; instrumentalizar o combate ao desperdício e identificar atividades que não agregam valor ao usuário do serviço público; guiar a avaliação do impacto efetivo das decisões tomadas; evidenciar a percepção da melhoria de desempenho, para servir de fator de motivação;

promover a mudança de cultura organizacional, introduzindo a dimensão de *accountability*³ e de *value of money*⁴; subsidiar o processo orçamentário; servir de parâmetro para a competição administrada em unidades prestadoras de serviços similares.

O terceiro e último conceito refere-se às metas de desempenho. Segundo Matias-Pereira (2012, p. 159-160), as metas de desempenho contêm uma declaração explícita de níveis de atividades que se pretende alcançar, num horizonte limitado de tempo e “devem ser concretas, objetivas, visto que são necessárias para os atendimentos dos objetivos e referenciais para a avaliação de desempenho”.

Em suma, esta doutrina surge com o objetivo de possibilitar a mensuração da performance governamental (RODRIGUES, 2005), isto é, avaliar se as agências, os departamentos e até mesmo os indivíduos estão a atingir os níveis de eficiência perseguidos. Ganham maior relevância quando da incorporação de novos agentes no seio da Administração Pública bem como a introdução da gestão por contratos (RODRIGUES, 2005). Sua “inexistência [...] é, por si só, uma forte indicação de ineficiência nas organizações do governo” (ALONSO, 1999, p. 44).

A aplicação deste princípio no setor público deverá ser acompanhada de alguma cautela uma vez que pode causar alguns constrangimentos. Por exemplo, numa pesquisa em que buscava identificar critérios de avaliação de desempenho nas normas legais de seis estados do Brasil e ao mesmo tempo contrastar com as normas federais. Silveira (2010) verificou que os critérios apresentados nas normas legais desses estados, quanto à clareza e à objetividade, são imprecisos e com certa dubiedade, algo que, conforme apontado por vários autores, deve ser evitado. Acrescentando a isso a referida autora constatou que alguns critérios de avaliação têm pouca relação com as metas pré-estabelecidas e outros com pouca importância relativa, quando usados para a premiação ou promoção porque não vai ao encontro às metas pré-estabelecidas, mas sim a “comportamentos funcionais presumíveis de um servidor público” (SILVEIRA, 2010, p. 32).

³ O conceito de *Accountability* está muito ligado à responsabilidade e prestação de contas por parte dos gestores públicos. Assim avançamos, e já para Schindler (1999), que o termo se refere a um processo pelo qual os ocupantes de cargos públicos estão obrigados a informar ao público sobre suas ações e decisões, e justificá-las, estando sujeitos a sofrer a sanção em caso de má conduta.

⁴ *Value for Money* representa a combinação eficiência – economia - efetividade, que por sua vez possibilita o melhor resultado possível para a sociedade, levando em conta todos os benefícios, custos e riscos (CLARKE, 2005; POLLIT, 1990 *apud* SILVESTRE, 2010; GUIA SUPLEMENTAR DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO)

2.2.3 Maior ênfase no controle dos outputs

Esta doutrina estabelece nova orientação para os controles. Em vez de se concentrarem nos procedimentos e em regras formais, como na administração pública burocrática, os controles devem-se voltar para os resultados (BRESSER PEREIRA, 1998). Pressupõe um controle *à posteriori* e com ênfase nos resultados das organizações públicas e de outras ações dos gestores em detrimento dos controles *ex-ante*, que de certa forma dava pouca margem de manobra (flexibilidade) aos gestores para encetar modificações ao que estava sendo realizado com o objetivo de alcançar o que fora previamente estabelecido.

Ao mesmo tempo em que aos gestores/administradores é dada uma maior “liberdade para gerir”, é necessário que se exerça sobre eles um maior controle, entretanto por meio dos resultados alcançados. Conforme justifica Hood (1991, p.4), “necessita colocar ênfase nos resultados em vez dos procedimentos”.

Fazendo uso da análise de Hood (1991), Draft (1999) e Bresser Pereira (1998), apresentam-se duas abordagens relativamente ao controle, e que se encontram sintetizadas conforme o quadro seguinte:

Quadro 4 - Controle burocrático versus controle da Nova Gestão Pública

Controle burocrático	Controle da Nova Gestão Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Regras e procedimentos que indicam comportamentos aceitáveis e padrões para o desempenho; • Autoridade central e hierárquica que controla por meio de supervisão direta; • Seleção e treinamento altamente formalizados que qualificam o executor de modo a observar se as características atendem aos critérios de contratação; • Ênfase no processo 	<ul style="list-style-type: none"> • Autocontrole por meio de padrões de desempenho; • Participação social; • Controle descentralizado; • Controle entre agências; • Ênfase no resultado • <i>Accountability</i> • Administração por objetivos • Estímulo à competição;

Fonte: Hood (1991), Draft (1999); Bresser Pereira (1998)

Como consequência, o primeiro traduz-se em baixa flexibilidade operacional, uma vez que ao estabelecer regras e procedimentos para o desenvolvimento da ação pretendida, esta limita não só a flexibilidade, mas também os processos criativos para o desenvolvimento da ação, enquanto que o segundo possibilita maior flexibilidade operacional. Pelo referido, depreende-se que este princípio pressupõe, de modo genérico, uma gestão por resultados.

Araújo (2010), num estudo sobre o Sistema Único de Saúde no Brasil, ao analisar, a partir do exame dos instrumentos normativos do sistema sanitário brasileiro após as reformas

empreendidas, como se configura a responsabilização por controle de resultados, observou a presença dos seguintes elementos: a) esforço de construção de uma gestão orientada para resultados, b) adoção de grande quantidade e diversas ferramentas gerenciais (planos, relatórios, agendas, indicadores, pactuação de metas); c) esforço para adoção dos indicadores de desempenho como uma ferramenta de gestão e avaliação vista como uma ferramenta imprescindível da gestão, para uma responsabilização por controle de resultados.

No mesmo estudo, Araújo (2010) verificou ainda que o esforço para transformar uma administração pública burocrática, orientada por processos para uma gestão pública orientada para resultados, apresenta dificuldades, tais como: a) o cidadão é um ator ausente da construção do sistema; b) os mecanismos de prestação de contas se limitam a aspectos burocráticos próprios da administração pública, seguindo o caminho tradicional de prestação de contas aos órgãos de controladoria e auditoria, o que significa dizer que a gestão ainda não é avaliada pelos resultados que ela alcança; c) os cidadãos/usuários não participam da tomada de decisão sobre as políticas e sobre os arranjos operacionais, e assim não há uma preocupação com a ampliação do espaço público do cidadão; d) a eficácia e a efetividade dos contratos não são avaliadas, o que resulta em uma gestão pouco capaz de atender aos requisitos de uma gestão orientada por resultados.

2.2.4 Mudança para uma maior competição no setor público

Para os defensores desta doutrina, os governos devem criar mecanismos para a promoção da competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, uma vez que com o aumento da competição entre estas unidades: 1) maior será a qualidade dos serviços públicos; 2) menores serão os custos (tanto para os consumidores quanto para o governo); 3) melhor será o desempenho das unidades (organizações) públicas; 4) e maior será o controle e fiscalização (tanto por parte dos políticos como dos cidadãos) (ABRUCIO, 1997; HOOD, 1991; OSBORNE e GAEBLER, 1992). Como destaca Abrucio (1997), quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha e, conseqüentemente, as organizações não têm o incentivo para melhorar o seu desempenho.

O princípio da competição no setor público pretende expor o serviço público à competição. Para tanto, e de acordo com Pimenta (1998), o estado pode descentralizar e ou contratar externamente grande parte dos seus serviços. Em se tratando de organizações do terceiro setor subsidiadas pelos estados ou das concessionárias dos serviços públicos, o estado

pode introduzir situações de quase-mercado a fim de estimular competição entre estes na busca de recursos, oferecendo para tanto serviço de qualidade (BRESSER PEREIRA, 1998).

Na comparação com o modelo anterior, Andrew Gray e Bill Jenkins (1995) propõem o seguinte:

Quadro 5 - Competição no âmbito das reformas no setor público e administrativo

<p>O modelo de gestão pública utilizado anteriormente (modelo Burocrático Weberiano):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encoraja a criação de monopólios • Suprime a iniciativa privada • Limita as escolhas dos cidadãos • Produz em excesso • Produz serviços que não são necessários • Encoraja o desperdício <p>Ao contrário, o mercado (competição) proporciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A maximização das escolhas e das liberdades do cidadão • A eliminação da ineficiência • A coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho • Condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada
--

Fonte: Gray, Andrew e Bill Jenkins (1995)

O princípio da competição está no “coração” das reformas. Eleva a melhor utilização dos recursos públicos e, conseqüentemente, da vida da população que usufrui de bens e serviços de maior qualidade, mas com menor custo de produção, sem ter que pagar tantos impostos. O significado desta doutrina é uma administração pública orientada para contratos de gestão e procedimentos de propostas públicas (HOOD, 1991).

Subjacente a essa doutrina o mecanismo de quase-mercados têm-se mostrado útil aos governantes. O quase-mercado pressupõe a introdução da competição na prestação de serviços públicos, substituindo desta forma o monopólio estatal. Conforme Le Grand e Bartlett (1993), é “mercado” porque substitui os fornecedores estatais monopolistas por fornecedores independentes; entretanto é “quase” porque se diferencia do mercado convencional de diversas maneiras. Já para Bauer (2008, p.565), trata-se de “uma forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as duas lógicas (de público e privado)” como anteriormente ocorria.

Bertolin (2011), analisando aspectos relacionados à emergência de mecanismos de mercado na educação superior, observa que

[...] os contextos de competição que efetivamente estão emergindo em tempos de mercantilização da educação superior são mais bem classificados como quase-mercados do que como mercados perfeitamente competitivos, visto que combinam regulações de Estado com a inserção de alguns mecanismos de mercado (BERTOLIN, 2011, p.247).

Do mesmo modo, Sousa (2010), num estudo em que buscava, entre outros, compreender as características de quase-mercado e suas manifestações nas políticas educacionais, verificou que o mecanismo de quase-mercado na educação “estão presentes [...] e se revelam pelas formas e usos da gestão educacional, da avaliação e da formação de professores” (Sousa, 2010, p.138).

2.2.5 Ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado

Existe a crença de que as práticas do setor privado são superiores às do setor público. Tanto é que Margareth Thatcher levou para o seu governo um administrador do setor privado (Dereck Rayner) para liderar as reformas (ABRUCIO, 1997), ou ainda, se se considerar o fato dos modelos da Qualidade Total (*Total Quality Management - TQM*) e Gestão Por Objetivos (*Management by Objectives - MBO*), originários de o setor privado ter sido incorporado no setor público.

Daí que esta doutrina tem como pressuposto “a necessidade de utilização de ferramentas comprovadas do setor privado no setor público” (HOOD, 1991, p. 5). Entretanto, segundo Pollitt (1993), alguns fatores de diferenciação entre os setores público e privado são incontornáveis e condicionam, se não desvirtuam, à aplicação de conceitos e técnicas oriundas do setor privado no setor público. Estes fatores, e para além das apresentadas no Quadro 6, segundo o autor, são: (1) responsabilidade perante os representantes eleitos; (2) objetivos e prioridades múltiplos e conflitantes; (3) ausência ou raridade de organizações em competição; (4) relação oferta/rendimento; processos orientados ao cliente/cidadão; (5) administração do pessoal; (6) enquadramento legal. Para Matias Pereira (2012), as técnicas do setor privado, especialmente aquelas que se adequam aos conceitos e valores da administração pública, podem ser adotadas no setor público, principalmente, se ajustadas aos objetivos deste último. O autor alerta, contudo, que a solução para os problemas da administração pública (ineficiências e ineficácias) não passa pela aplicação de forma indiscriminada das modernas técnicas do setor privado. É preciso prezar pelas técnicas que se enquadram com os valores da administração pública, como já referido (MATIAS PEREIRA, 2012).

Quadro 6 - Algumas diferenças básicas entre a administração pública e privada

Aspecto	Setor público	Setor privado
Político	Funcionamento e resultados, bons ou maus têm impactos políticos; O processo decisório sofre fortes ingerências políticas;	Há autonomia decisória; O impacto político é menor;
Econômico	Orientada para o bem-estar social; Output em grande parte não mensurável; Organização não competitivas no mercado; Rentabilidade dispensável (custo-benefício);	Orientada para o lucro; Output mensurável; Organização competitiva; Rentabilidade vital para o crescimento e sobrevivência;
Organizacional	Grandemente afetada e ou dirigida por forças externas; Objetivos econômicos e sociais; Alto grau de interdependência entre as organizações; Órgão com funções múltiplas e concomitantes; Carência de banco de dados; Gerência com grande rotatividade; Gerentes não assumem riscos próprios.	Tem controle mais amplo sobre ela mesma; Objetivos predominantemente econômicos; Maior autonomia em relação a outras organizações; Órgãos com funcionalidade específica e bem discriminada; Existência frequente de banco de dados; Gerência mais estável; Há riscos de emprego de capital se houver insucesso.

Fonte: Freitas (1980 *apud* SANTOS, 2006, p. 19)

Deve-se notar também que a Teoria da Escolha Pública⁵ defende a introdução dos estilos de gestão praticados pelo setor privado no setor público. Seguindo esta corrente de pensamento, o mercado privado é o mais eficiente e eficaz, daí a necessidade de adoção das suas medidas e das suas estratégias pela administração pública (NARCISO, 2011). Tal se justifica, porque uma vez estando os privados em competição, estes buscam mecanismos para que melhor possam produzir e assim elevar quer os seus bens/serviços ao mesmo tempo em que se tornam mais eficientes de modo a melhor competir/vender.

Marques (2007) examinando a Aplicação dos Princípios da *corporate governance*⁶ (Governança Corporativa), prática do setor privado, ao Sector Público em Portugal, verificou que

⁵ “De modo geral, a teoria da escolha pública se caracteriza por aplicar princípios econômicos para explicar temas que preocupam os cientistas políticos: a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia” (PAES DE PAULA, 2005, p.33).

⁶ De modo geral, “a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência” (MARQUES, 2007, p. 13).

[...] um conjunto de boas práticas de governança corporativa está a ser adoptado pelas entidades públicas portuguesas em geral, e pelas instituições universitárias em particular. Sem dúvida, que tudo isto tem em mente uma melhoria contínua do funcionamento das instituições que, acima de tudo, devem satisfazer as necessidades dos cidadãos a quem se dirigem (MARQUES, 2007, p.24).

Já Matias-Pereira (2010), ao analisar os motivos que subjazem a adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público no Brasil a partir de experiência reformista do estado de Minas Gerais (Choque de Gestão), verificou que

Dentre as principais motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências acumuladas pela governança corporativa para o setor público, estão as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Constata-se, entretanto, que o Estado está buscando aperfeiçoar a sua organização estatal, para atuar de forma inteligente, capaz de mediar e induzir adequadamente à estratégia de desenvolvimento sustentável e à integração econômica (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.131).

2.2.6 Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público

Esta doutrina pressupõe a divisão das grandes estruturas hierárquicas do setor público em unidades menores, da mesma forma que as grandes corporações privadas transformaram as suas estruturas de *U-form* para *M-form* (DUNLEAVY; MARGETTS; BASTOW; TINKLER, 2006). Uma estrutura *M-form* ou multidivisional é uma estrutura mais descentralizada, projetada para gerenciar a diversificação, descentralizar a tomada de decisões operacionais para o nível de unidade/divisão de negócio onde são tomadas todas as decisões competitivas e operacionais necessárias e, ao mesmo tempo, monitora o desempenho da unidade/divisão usando medidas objetivas de desempenho (BUSTAMANTE, 2016). A estrutura *U-form* se assemelha mais a uma estrutura administrativa altamente centralizada (*Idem*, 2016).

Sendo assim, a administração pública deve passar a possuir estruturas menores capazes de serem bem geridas – as agências – de forma que o setor público possa tornar mais leve, ágil e competitivo.

Na análise de Hood (1991), a justificativa típica desta doutrina passa pela (1) necessidade de criação de unidades capazes de serem geridas, (2) necessidade de separação entre os interesses de provisão e de produção, e a (3) necessidade de ganhar vantagem de eficiência com utilização de contratos ou arranjos de *franchise* dentro ou fora do setor público.

Do entendimento da análise proposta por Hood (1991), surge então a questão da descentralização que foi um dos principais instrumentos de reforma usados pelos reformadores no Reino Unido. Segundo Binotto, Ribeiro, Dallabrida e Siqueira (2010), a descentralização pode estar fundamentada em diferentes aspectos e áreas de conhecimento. De modo geral, e no campo da administração pública, a descentralização caracteriza-se fundamentalmente pela transferência de funções do Estado central para o governo local (LANE, 1993; SILVESTRE, 2010; BINOTTO; RIBEIRO; DALLABRIDA; SIQUEIRA, 2010), embora possam existir outros tipos que se pode observar no Quadro 4.

Na análise de Silvestre

Esta [descentralização] tem como princípio basilar a promoção dos níveis regionais e locais do Governo para a promoção de bens e prestação de serviços aos seus concidadãos. Este princípio é defendido pela convicção existente de que quanto mais próxima à organização estiver dos seus clientes melhor serão os serviços prestados (SILVESTRE, 2010, p. 160).

Quadro 7 - Tipos de descentralização

Dimensão	Definição
Administrativa	<p>A descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos.</p> <p>Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades.</p>
Social	<p>A descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob as diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.</p> <p>Além disso, a descentralização é também concebida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais, assim como de transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público. Esta concepção de descentralização é justificada pela necessidade de se reverter práticas paternalistas de Estado, por meio da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, criando novas possibilidades institucionais de participação da população organizada na prestação de serviços públicos.</p>
	<p>A descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que</p>

Política	a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.
----------	--

Fonte: adaptado de Guimarães (2002, p. 2-3)

Em linhas gerais, tem-se que as unidades/monolíticas do setor público, características do modelo anterior, devem ser encerradas (HOOD, 1991) e passar a fazer uso dos contratos dentro e fora do setor público. Assim, as estruturas administrativas deixariam de ser organizações multiobjetivas, com vasto campo de ação, como no modelo burocrático, e passariam a ser reorganizadas em agências com um *core business* bem identificado (RODRIGUES, 2011).

Polo, Humes, Castro e Sun (2005) e Grin (2010), ao analisarem a reforma administrativa desencadeada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, verificaram que o referido governo adotou um modelo de gestão com base na descentralização, em que foram instituídas as subprefeituras. Para Grin (2010), esse modelo de gestão com base na descentralização teve contorno tanto jurídico, uma vez que foi instituída por lei, como gerencial, porque se alterou a estrutura administrativa da Prefeitura com as subprefeituras e político quando se atentou para a participação popular e controle social nos territórios. As subprefeituras eram unidades menores criadas sob a justificativa de “implantação de uma gestão participativa e a maior autonomia, eficiência e agilidade para a resolução de problemas locais sob a responsabilidade da Subprefeitura” (POLO; HUMES; CASTRO; SUN, 2005, p.4). Já a análise de Grin (2010) aponta que se trata de um projeto de (1) inovação política com a criação de subprefeituras com núcleos autônomos de poder e (2) inovação institucional com a descentralização de várias atividades que anteriormente eram administrativamente centralizadas. Para Polo, Humes, Castro e Sun (2005), os objetivos do projeto que é de buscar mais eficiência na prestação de serviços públicos, de modernizar e melhorar o atendimento ao público está sendo atingido.

2.2.7 Ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos

Esse princípio estabelece que a administração pública deva passar a utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados. Torna-se fundamental que as organizações públicas passem a gastar e aplicar os recursos com rigor. Seguindo esta doutrina, e de acordo com Hood (1991, p. 5), os administradores devem “cortar os custos diretos, aumentar a disciplina de trabalho, resistir às exigências dos sindicatos e limitar os custos de

condescendência aos negócios”. A justificava, segundo esse mesmo autor, passa pela “necessidade de verificar as procuras de recursos do setor público e fazer mais com menos” (*idem*, p. 5). É necessário, pois, efetuar uma melhor gestão dos recursos (financeiros) do sector público, uma vez que “o bom desempenho das organizações governamentais depende da utilização racional dos recursos disponíveis” (ALONSO, 1999, p.47). Para Cambauva (2013), a boa gestão do gasto público reflete-se na redução de desperdícios e possibilita o aumento dos recursos disponíveis para o Estado atender melhor aos seus cidadãos.

No Brasil, por exemplo, à guisa das reformas gerenciais, instituiu-se a lei das responsabilidades fiscais que dentre outros, traduziu-se como um importante instrumento gerencial para auxiliar os gestores a melhor gerir os recursos públicos e aplicá-los da melhor forma. Com relação aos cortes de custos diretos, é notório o consenso entre os autores de que uma das estratégias deve passar pela redução de cargos comissionados (MATIAS-PEREIRA, 2015). A terceirização, além de possibilitar a descentralização, é também um dos instrumentos com que os gestores públicos podem se valer para a aplicabilidade deste princípio, uma vez que, e conforme apontado por Neto e Cavalcante (2016), a terceirização objetiva a diminuição dos custos. Somando aos já citados tem-se ainda o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) que, de acordo com Machado e Holanda (2010), é um instrumento de caráter gerencial para ser utilizado tanto pelos órgãos executores de políticas públicas quanto pelos órgãos fazedor e controladores destas.

Já Diniz e Lima (2014), analisando a eficiência dos Tribunais de Justiça do Brasil quanto à aplicação de recursos para a prestação do serviço jurisdicional, verificaram que as referidas instituições são ineficientes quando avaliada à boa aplicação dos recursos. Do total dos tribunais analisados, 27 ao todo, oito foram classificados como eficientes, 14 com um desempenho razoável ou fraco. Na análise, os autores verificaram também que “alguns tribunais, para serem eficientes terão que realinhar sua estrutura de funcionamento, tanto em termos financeiros como físicos” (DINIZ; LIMA, 2014, p.95).

Em resumo, neste capítulo explanou-se o contexto do surgimento da abordagem da Nova Gestão Pública, tida como um movimento de reforma e modernização do Estado e de sua administração pública, que veio a desenvolver de país para país, essencialmente, por causa do esgotamento do antigo modelo burocrático e da crise econômica mundial, somando-se ao enfraquecimento do *Welfare State*.

Caracterizou-se, inicialmente, os dois modelos de gestão que o antecede – Patrimonialista e Burocrático – e depois se passou a sua contextualização, e análise de suas componentes doutrinárias, que, para Hood (1991), está presente na maioria dos casos de reforma

e, com efeito, é o padrão para as reformas subjacentes a Nova Gestão Pública, entretanto, cada país pode usar doutrinas que lhe forem convenientes.

Apesar de ser um movimento amplamente discutido e que veio a preencher um vazio teórico e prático na área de estudos da administração pública, esta abordagem tem sido alvo de diversas críticas. Christopher Pollitt, um dos seus maiores críticos (ABRUCIO, 1997) juntamente com Geert Bouckaert, classifica a Nova Gestão Pública como uma abordagem não universal e, assim, para ambos, esta não se estende a todos os países e a ideia de que é uma tendência global em sua forma é tida como uma espécie de miragem (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Segundo os autores em comento, alguns países como a Finlândia, França ou o Japão, por exemplo, apenas tomou emprestado cautelosamente e seletivamente o *kit* de ferramentas proposta pela Nova Gestão Pública. Ademais a Nova Gestão Pública não era o único tipo de reforma que estava em curso.

Assim, nos capítulos seguintes, debruça-se sobre a reforma do setor público e administrativo em São Tomé e Príncipe, justificando-se a escolha pela existência de poucos estudos realizados sobre este tema e versando esta realidade.

3 METODOLOGIA

A escolha do método e das técnicas de pesquisa representa uma etapa fundamental no desenho da investigação. Procura-se neste capítulo apresentar e justificar como a pesquisa foi realizada e os caminhos metodológicos percorridos. Assim, aborda-se o problema de pesquisa, a questão de partida e o objetivo do estudo, o desenho da pesquisa, as técnicas de coleta e tratamento dos dados utilizados e, por último, o setor selecionado e unidade de análise.

3.1 O problema da pesquisa

O problema de pesquisa a ser tratado aqui se refere à universalidade (ou não) da Nova Gestão Pública. Conforme já apontado, quando do seu surgimento, a Nova Gestão Pública foi tida como uma abordagem universal, e, assim, aplicável a toda a administrações públicas de todos os países (OSBORNE; GAEBLER, 1992; HOOD, 1998). Para Hood (1991; 1998), sua possível variação entre países se tem a ver apenas com as componentes doutrinárias que os países podem usar o que lhes parecerem convenientes.

Contudo, e contrariamente a estes autores, estudos recentes têm vindo a questionar a universalidade desta abordagem e definindo agenda para pesquisas. Para Christopher Pollitt, esta abordagem não é universal, e a ideia de que é uma tendência global não passa de uma miragem, e assim, não se estende para todos os países ou, pelo menos, não se estendem de igual modo (HOOD, 1998). Como demonstram os casos do Reino Unido e dos Estados Unidos, por exemplos, ou até mesmo os casos da Finlândia, França e Japão, que de acordo com Pollitt e Bouckaert (2011), apenas tomaram emprestado, de forma cautelosa e seletiva, *kits* de ferramentas da Nova Gestão Pública. Aliás, como aponta Hood (1991), todos os preceitos-chave desta abordagem (componentes doutrinárias) não apareceram inicialmente em todos os casos de reforma, embora seja um padrão para tal.

No mesmo sentido, Saloojee e Fraser-Moleketi (2010) afirmam que universalidade da Nova Gestão Pública precisa ser questionada e, se reportando ao caso dos países em desenvolvimento, o autor argumenta que estes países seguem no sentido contrário aos impulsos da Nova Gestão Pública porque enquanto nos países desenvolvidos buscava-se a descentralização, nos países em desenvolvimento buscava-se a centralização, por exemplo. Ainda na análise dos autores, a grande parte dos países em desenvolvimento não teve o modelo tradicional ocidental de serviço público e, assim, ao longo do período pós-colonial estes países

procuram desenvolver exatamente esse modelo tradicional (SALOOJEE; FRASER-MOLEKETI, 2010).

Assim, observou-se, em primeiro lugar, que não há concordância entre autores quanto à universalidade ou não desta abordagem, em segundo lugar, notou-se que nem todos os países que o aplicaram fizeram da mesma forma. Conclui-se, então, que não se sabe ao certo quais as nuances assumidas por esta abordagem em diferentes contextos, principalmente numa realidade muito distinta dos países que inicialmente aplicaram o que torna pertinente e justifica o escopo desta pesquisa.

3.2 A questão de partida e objetivos do estudo

Com base no problema de pesquisa identificado na revisão da literatura e relatado na seção anterior, formulou-se a seguinte questão de partida norteadora deste estudo de caso:

Em que medida têm sido as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública aplicadas na reforma da Administração Pública local em São Tomé e Príncipe?

A questão proposta, do tipo “porquê”, visa explicar, entender, avaliar e avaliar impactos, sendo que perpassa a mera descrição do fenômeno, uma vez que também serve, como já referimos, para a sua explicação e entendimento (SILVESTRE; SILVESTRE, 2012). Assim, na busca de respondê-la, pretende-se, primordialmente, analisar em que medida as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública têm sido aplicadas na reforma do setor público e administrativa no Distrito de Água Grande. Depois, e em se tratando dos objetivos específicos, pretendem-se (1) evidenciar as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública e (2) verificar quais destas estão a ser aplicados na Câmara Distrital de Água Grande.

A finalidade última, e já considerando o estudo de Saloojee e Fraser-Moleketi (2010), é entender a relação entre a Nova Gestão Pública (sempre a partir das componentes doutrinárias) e o desafio de reforma do setor público e administrativa na Câmara Distrital de Água Grande em São Tomé e Príncipe, porque segundo esses autores, as “prioridades das reformas no mundo em desenvolvimento vão em sentido contrário aos impulsos da Nova Gestão Pública” (SALOOJEE; EFRASER-MOLEKETI, 2010, p.496). Argumento que também justifica a escolha do tema para o contexto santomense, e que se quer aprofundar neste estudo para contribuir no debate sobre o tema, especialmente no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

3.3 O desenho de pesquisa

Estruturou-se a pesquisa com base (1) no método de estudo de caso (YIN, 2015; GODOY, 1995; VERGARA, 2004; BLATTER; BLUME, 2008) de natureza qualitativa com recurso à (2) análise de congruência (BLATTER; BLUME, 2008).

O estudo de caso permite analisar em profundidade uma determinada situação. Para Yin (2015, p.17), o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo [...] em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto puderem não estar claramente evidentes”. O estudo de caso tem caráter de profundidade e detalhamento e pode ser ou não desenvolvido no campo (VERGARA, 2004), objetiva principalmente analisar com intensidade uma determinada unidade social (GODOY, 1995).

É uma ferramenta especialmente frutífera para a inovação teórica, pois um vasto conjunto de teorias e ou teorias bastante abstratas podem ser conectados a informações empíricas (BLATTER; BLUME, 2008). Para Rezende (2011, p. 311), uma das vantagens do estudo de caso, quando usados com o objetivo de melhor entender ou testar teorias, é que “os pesquisadores podem compreender de forma mais intensa o modo específico de como ocorrem os mecanismos causais propostos pela teoria”.

A pluralidade e diversidade de observações que um pesquisador obtém dentro de um ou mais estudo de caso, permite-lhe refletir sobre a adequação e relevância de uma ampla gama de teorias e isso é especialmente útil em um campo de pesquisa em que um conjunto diferenciado de teorias especificadas já existe (BLATTER; BLUME, 2008). O estudo de caso também possibilita, por meio dos resultados alcançados e do conhecimento profundo da realidade estudada, formular hipóteses para encaminhamentos de outras pesquisas (TRIVINOS, 2015).

No resumo, pôde-se apontar que o estudo de caso parte de modelos e teorias para auxiliar no entendimento do fenômeno social em estudo. Existem, portanto, expectativas teóricas sobre a explicação e compreensão dos resultados que vierem a ser constatados.

Por outro lado, o enfoque qualitativo do presente estudo tem a ver, principalmente, com os objetivos do estudo uma vez que, segundo Blatter e Blume (2008), uma abordagem qualitativa permite uma interação mais iterativa entre as implicações das teorias e os indicadores empíricos. Isso possibilita utilizar toda a riqueza de informações relacionadas ao caso empírico para tirar conclusões sobre a relevância dos conceitos teóricos. Ao contrário da abordagem quantitativa que, de acordo com Rezende (2011, p.311), se mostra muito limitada quando se trata de estudos que buscam compreender os fenômenos estudados e obter respostas

“para averiguar se a(s) teoria(s) proposta(s) se alinham (ou se afastam) a uma realidade analisada” e vice-versa.

Destarte, é pelas razões relatadas que se optou pelo estudo de caso de enfoque qualitativo. Assim, para concluir, por meio do método apresentado, e com base na análise de congruência, buscou-se compreender melhor o fenômeno que está a ser estudado. A análise de congruência é uma abordagem que concentra em extrair inferências de multiplicidades de observações concretas com previsões especificadas de teorias abstratas à relevância ou força relativa dessas teorias para explicar/entender o caso em estudo (BLATTER; BLUME, 2008).

3.4 As técnicas de coleta e tratamento de dados

Em consonância com a questão de partida apresentada, os objetivos delineados e o desenho da investigação, os dados serão coletados por meio de 1) pesquisa bibliográfica (VERGARA, 2004; GIL, 2008), 2) pesquisa documental (OLIVEIRA, 2007), e entrevistas semiestruturadas aos chefes de todas as divisões estratégicas que compõem a estrutura organizacional da unidade em análise.

A pesquisa bibliográfica permitiu a investigação de material relacionado para esta abordagem. Segundo Vergara (2004, p.48), a pesquisa bibliográfica refere-se ao “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas [...]”. Já a pesquisa documental possibilitou o acesso às informações documentadas, principalmente por meio da Internet. De referir que a pesquisa documental se caracteriza pela busca de informações que não tiveram qualquer tratamento científico, tais como editais, relatórios, leis etc. (OLIVEIRA, 2007).

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um guia constituído por sete dimensões de perguntas, com base nas componentes doutrinárias, conforme o Quadro 8 abaixo. As perguntas foram elaboradas visando à identificação dos elementos-chave propostas por Hood (1991). Assim cada grupo de pergunta se relacionava com uma das doutrinas.

Como sujeitos da pesquisa, escolheram-se os seis chefes das divisões estratégicas que compõem a estrutura organizacional da unidade em análise.

De referir que nas entrevistas semiestruturadas é dado ao informante à possibilidade de discorrer sobre o tema proposto (BONI; QUARESMA, 2005). É um tipo de entrevista que parte de “certos questionamentos [...] apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão

surgindo à medida que se recebem as respostas do entrevistado” (NOGUEIRA-MARTINS; BOGUS, 2004, p.50).

Quadro 8 - Guião de entrevista baseando-se nas componentes doutrinárias

	Componentes Doutrinárias (HOOD, 1991)	Questões
1	Poder na gestão profissional no setor público	Como é realizado o planeamento do seu setor? Existem fatores externos à administração/gestão que influenciam esse planeamento e tomada de decisão?
2	Utilização de medidas explícitas de desempenho	Como é efetuada a avaliação de desempenho dos setores/colaboradores desta Câmara Municipal? Decorrente do planeamento e da avaliação, como são estabelecidos Indicadores de Desempenho para cada setor? Uma vez realizada essa avaliação de desempenho, como são utilizados esses dados?
3	Maior ênfase no controle dos outputs	Quais as formas ou meios utilizados pela administração para monitorar/avaliar? No atual modelo, o monitoramento prioriza os resultados ou os procedimentos?
4	Mudança para maior competição no setor público	A Câmara, na prestação de serviços de sua competência (previstas no Capítulo III, art. 22 da Lei nº 10/2005), realiza parcerias ou contratos com entidades externas? Se sim, como? Se não, por quê?
5	Ênfase nos estilos de gestão praticados pelos privados	Existe alguma relação entre os estilos de gestão praticados por organizações privadas com o da Câmara? Se sim, quais são e o que o justifica?
6	Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público	Em sua opinião, a estrutura e desenhos organizacionais da Câmara Municipal são adequados para a prossecução da missão a que se propõe? Por quê?
7	Ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos	Existe preocupação em diminuir os custos das atividades organizacionais? Isso se tem verificado? Por quê?

Fonte: elaboração própria

Como já referido, os questionários foram aplicados aos chefes das divisões do nível estratégico que compõem o organograma da unidade em análise. Ao todo, foram seis questionários, enviados em meados de novembro e, posteriormente, recebidos em meados de dezembro, que correspondem às seis divisões e seus respectivos responsáveis. A taxa de retorno sobre os questionários foi de 50% ($n=3$).

O tratamento de dados se baseou na análise de congruência (COM), que, como já referido, é uma abordagem que concentra em extrair implicações de multiplicidades de observações concretas (estudo empírico) com previsões especificadas de teorias abstratas à relevância ou força relativa dessas teorias para explicar/entender o caso em estudo (BLATTER; BLUME, 2008).

3.5 A Seleção do setor e a unidade de análise

Partindo da constatação de carência de estudos sobre a Nova Gestão Pública em municípios, principalmente em São Tomé e Príncipe, decidiu-se reduzir o estudo à administração pública local no referenciado país.

A seleção desse setor para o este estudo torna-se pertinente tendo em conta aos desafios recentes que se tem colocado. Por exemplo, segundo Rodrigues (2005), a utilização de Parcerias Público/Privadas (PPPs); maior responsabilização da gestão; maior liberdade de ação para o gestor público; diminuição da burocracia; gestão por contratos são alguns dos desafios/objetivos que inicialmente eram da Administração Pública central. Entretanto, nos dias atuais estes passaram a fazer parte da agenda dos governos locais. Assim, aplicação de novas ideias e modelos de gestão pública, de reforma e modernização da Administração Pública é também imperativa para as administrações locais.

Por outro lado, escolheu-se a Câmara Distrital de Água Grande como a unidade de análise pelos seguintes motivos:

- a) Características geográficas, socioeconômicas e demográficas.

Água Grande, apesar de ser o menor distrito de São Tomé e Príncipe em termos geográficos (16,5 km²), é o que tem maior número de população (73.091 habitantes), conseqüentemente, maior densidade populacional. A alta densidade da população no distrito deve-se fundamentalmente à localização no distrito, da capital do país (São Tomé), principal centro político, administrativo, social, econômico e cultural nacional. É o distrito mais industrializado de São Tomé e Príncipe e que fornece maiores receitas para o Estado.

- b) Situação política.

A atual gestão da Câmara de Água Grande é orientada pelo partido político que está no poder em nível da administração central, ou seja, tanto a gestão da Câmara de Água Grande quanto o governo central estão ligados ao mesmo partido político: o partido Ação Democrática Independente (ADI). É um fator relevante uma vez que o argumento do primeiro ministro e líder do ADI tem-se direcionado para as reformas no setor público e administrativo no país. Por outro lado, recentemente o presidente de Câmara de Água Grande acusou o governo central de estar a bloquear suas ações. Segundo ele, nos últimos tempos o governo central tem vindo a

reduzir os investimentos para o distrito de Água Grande e os projetos de investimentos de interesse nacional apresentados pela autarquia são negados ou dificultados (VEIGA, 2016).

Pela importância própria do distrito de Água Grande, somando-se ainda o fato de nele se situar a capital do País, impõe-se a necessidade de iniciativas de cunho acadêmico capazes de ajudar no desenvolvimento local, que por sua vez pode implicar o desenvolvimento do próprio país e discussão dos problemas locais. Para concluir, considera-se que a metodologia proposta contribuirá para o alcance dos objetivos propostos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, apresentam-se os resultados e discussão do estudo com base na metodologia proposta. Inicialmente, a abordagem se incidirá sobre as reformas do setor público e administrativas em São Tomé e Príncipe. Na continuação, contextualiza-se a instituição dos municípios no referido país e depois sobre o caso de estudo, em que se fará a sua caracterização e depois apresentam-se os resultados obtidos por meio de entrevistas e levantamento documental.

4.1 As reformas do setor público e administrativo em São Tomé e Príncipe pós-independência

A primeira onda de reformas com base na Nova Gestão Pública em São Tomé e Príncipe está diretamente ligada aos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), que foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial para os países em desenvolvimento (SALOOJEE; MOLEKETI, 2010).

O Programa de Ajustamento Estrutural exigia que as administrações públicas fossem mais enxutas com folhas de pagamentos menores, o fim dos subsídios governamentais e, dentre outros, a privatização dos serviços governamentais (SALOOJEE; MOLEKETI, 2010). Em função dos objetivos o Programa de Ajustamento Estrutural foi adotado em São Tomé e Príncipe em duas fases. Na implementação da primeira fase do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE - I), que decorreu entre 1987 e 1989, pretendia-se entre outros o ajuste estrutural da administração pública e do fornecimento e serviços públicos e, para Barbosa (2001), a estabilização macroeconômica, reformas estruturais, melhoria da gestão do setor público e a reforma do setor financeiro. De modo geral, seus resultados não corresponderam as expectativas, chegando mesmo a comprometer os setores da educação e da saúde (BARBOSA, 2001). Já na segunda fase do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE – II), o que se pretendia eram reformas estruturais para a provisão de serviços públicos de qualidade e de forma adequada e, ao mesmo tempo, o aumento da produção agrícola. Para tanto se recorreu a um pacote de estratégias e medidas dentre as quais, privatização e concessão de várias empresas agrícolas; no mesmo sentido algumas empresas agropecuárias foram objetos de contratos de gestão com empreendedores estrangeiros e outras foram cedidas aos nacionais com contrato de arrendamento, no âmbito da política de liberalização econômica; e procedeu-se a abertura do

mercado as empresas estrangeiras. Outras medidas implementadas foram: distribuição de terras aos pequenos e médios agricultores, liberação de trocas comerciais.

Convém referir, conforme Saloojee e Moleketi (2010), que os empréstimos para os ajustes estrutural nos países em desenvolvimento eram concedidos com condição de os países implementassem medidas de reformas, tais como: abertura da economia nacional ao investimento e a propriedade estrangeiro; liberação comercial; abolição de subsídios governamentais aos agricultores; desregulação dos mercados domésticos; privatização de empresas estatais; permissão a entrada dos setor privado em áreas nas quais podia oferecer bens e serviços públicos; desregulamentação dos custos de trabalho; abolição de subsídios governamentais aos produtos alimentícios; instituição de taxas de utilização dos serviços governamentais; comprometimento com uma política de crescimento orientada pela exportação etc.

Em termos gerais, e já para Barbosa (2001), os resultados do Programa de Ajustamento Estrutural não foram satisfatórios porque fez: aumentar a pobreza, com a redução dos salários e aumento do custo de vida; aumentar a dívida externa, devido a sucessivos empréstimos contraídos com os doadores multilaterais e bilaterais para execução das medidas programadas e que não foram realizadas; aumentar o desemprego, porque muitos que trabalhavam na função pública perderam seu emprego, para que o Estado pudesse diminuir a sua despesa; aumentar a inflação, devido à depreciação da moeda nacional; aumentar a corrupção, gerada pela quantidade de dinheiro que era doada pelas instituições internacionais e que eram “saqueadas” por quem devia geri-lo em benefício do povo; e reduzir a capacidade produtiva dos setores doméstico e exportador do país, pois com a passagem da gestão de empresas agrícolas para o setor privado, muitos abandonaram as roças, tornando-as improdutivas.

O próprio Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial também reconheceram no Relatório da Conferência realizada em 2002 algum fracasso na implementação do Programa. Segundo o relatório, os esforços para apoiar a reforma no setor público e administrativo não foram muito bem-sucedidas em muitos países, especialmente os países pobres.

Pode-se concluir que primeira onda de reforma em São Tomé e Príncipe, impulsionada pelo Programa de Ajustamento Estrutural, orientada para a privatização, abertura da economia nacional ao investimento estrangeiro, por exemplo, está intimamente ligada aos princípios da Nova Gestão Pública. Contudo, não se pode deixar de apontar que as estratégias e medidas preconizadas pelo Programa de Ajustamentos Estrutural e adotadas em São Tomé Príncipe parecem não dar muita atenção a avaliação de desempenho e profissionalização do serviço público, elementos que também fazem parte do pacote da Nova Gestão Pública. Mas, mesmo

assim, é de entendimento que São Tomé e Príncipe orientava para a Nova Gestão Pública com o Programa de Ajustamento Estrutural, até porque, segundo Hood (1991), nem todos os casos de reformas com base na Nova Gestão Pública fizeram uso de todos os princípios dessa abordagem, e porque conforme Saloojee e Moleketi (2010), a Nova Gestão Pública é a expressão dos Programas de Ajustamento Estrutural.

Entre a primeira e segunda fase da implementação do Programa de Ajustamento estrutural (1990 a 1992), mais precisamente em 1991, registou-se, de outro modo, um dos principais, senão o maior movimento de reforma do setor público e administrativa em São Tomé e Príncipe. Trata-se da Constituição de 1990 em que se procedeu a reorganização do Estado e do setor público santomense. A adoção dessa nova Constituição implicou: uma mudança do regime autoritário de partido único para o regime democrático multipartidário; instituição do princípio de separação de poderes; instituição dos órgãos de poder local (Câmaras Distritais), que segundo a constituição se assenta nos princípios da descentralização e da desconcentração; realização das eleições livres e secretas por meio de votos. A adoção dessa Constituição acarretou também forte instabilidade política nos país, pois desde a sua aprovação nenhum governo conseguiu cumprir a sua legislatura de quatro anos.

A segunda onda de reforma do setor público e administrativo em São Tomé e Príncipe surge em um período em que a Nova Gestão Pública já estava consolidada em quase todo mundo com a Estratégia Nacional da Redução da Pobreza (ENRP) em 2002, que foi concebida a partir da necessidade de proceder a ajustes econômicos e promover o combate à pobreza no país de modo a alcançar o desenvolvimento. Sua implementação também se deu por fases a semelhança do Programa de Ajustamento Estrutural, e ao todo duas (ENRP I e ENRP II). A primeira fase compreendia o período de 2002 a 2015, entretanto, constatou-se, e conforme relatórios de avaliação, que sua implementação ficou aquém do previsto, o que levou a sua reelaboração e atualização em 2012 com um horizonte temporal de até 2016, que constitui a segunda fase.

Dessa Estratégia, um dos pilares centrais e prioritário, conforme a estratégia consiste na Reforma das Instituições Públicas e Promoção de Boa Governação, que aqui é entendida como reforma do setor público e administrativo. Assim, com base nesse eixo, diversas medidas para reforma do setor público e administrativo foram estabelecidas conforme o quadro seguinte.

Quadro 9 - Medidas para a Reforma das Instituições Públicas e Boa governação

- **Reestruturação e modernização do Estado e da Administração Pública;**

<ul style="list-style-type: none"> → Criar um Conselho Nacional e Gabinete Técnico para a reforma do Estado; → Reorganizar e modernizar a Assembleia Nacional; → Informatizar os serviços do Estado; → Desburocratizar os serviços e simplificar os procedimentos; → Racionalizar os recursos e elevar a produtividade e a eficiência do trabalho; → Introduzir sistemas de avaliação dos serviços públicos. → Descentralização efetiva dos serviços, visando a sua proximidade dos cidadãos, e tendo em conta na reorganização da Administração Regional e Local o reforço das capacidades para dar satisfação às necessidades da população; → A institucionalização de mecanismos de prestação regular de contas; → Níveis salariais mais compatíveis com as exigências de competência necessária,
<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da Governação local (adequação do processo de descentralização e readaptação da administração local)
<ul style="list-style-type: none"> → Promover iniciativas de revisão da divisão político-administrativa; → Atualizar a lei das Finanças Locais e outros documentos legais que não coadunam com a atual exigência da administração local; → Melhorar o acesso do poder local aos recursos financeiros e promover a sua gestão eficiente e eficaz;
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação contínua dos Recursos Humanos da Administração Pública (profissionalização da administração pública);
<ul style="list-style-type: none"> → Criar um Fundo Nacional para a Formação do pessoal dos quadros da função pública; → Criar uma unidade central responsável pela Formação dos funcionários públicos; → Elaborar um programa nacional de capacitação dos funcionários públicos; → Elaborar e implementar um Plano de cargos, carreiras e salários; → Introduzir sistemas de avaliação dos funcionários públicos com base em objetivos concretos e mérito; → Elaborar, com carácter urgente, estudos sobre a análise e descrição de funções e cargos em todos os sectores da administração central do Estado; → Proceder à revisão do sistema de remuneração da administração pública;
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão das Finanças Públicas (Promoção de uma gestão responsável, eficaz e transparente dos bens públicos);
<ul style="list-style-type: none"> → Garantir a eficácia e a transparência na utilização dos recursos, reorientando as despesas para os sectores com impacto direto na redução da pobreza; → Vulgarizar, pelos meios de comunicação social e outros, a importância e necessidade de responsabilidade, transparência e prestação de contas respeitantes à gestão da coisa pública; → Reforçar os mecanismos de preparação, elaboração, aprovação e execução do Orçamento Geral de Estado, considerando que as opções orçamentais deverão incidir em ações estratégicas de redução da pobreza; → Promover a responsabilidade e prestação periódica de contas nos serviços de cobrança de receitas do Estado; → Acelerar o processo de implantação e funcionamento do Tribunal de Contas e muni-lo de meios humanos e materiais que permitam o exercício independente das suas funções, particularmente nos domínios da luta contra a fraude e a corrupção;
<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da eficácia da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

<ul style="list-style-type: none"> → Melhorar os mecanismos de mobilização e gestão de recursos externos; → Alinhar Ajudas Públicas de Desenvolvimento às prioridades de desenvolvimento nacionais, de forma que fossem usados adequadamente para alavancar o desenvolvimento;
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento dos mecanismos de acesso à informação e comunicação e promoção de uma cultura de participação/ Promoção da Sociedade Civil e do seu envolvimento participativo
<ul style="list-style-type: none"> → Melhorar o diálogo com a sociedade civil organizada, em particular sobre questões que requerem consenso a todos os níveis para o reforço da boa governação; → Prosseguir no esforço do reforço das capacidades técnicas e de organização das representações da Sociedade Civil através de apoios concretos nos domínios técnico, material, e de acesso a financiamentos; → Promover uma maior participação e envolvimento da sociedade civil organizada, tanto no processo de elaboração de instrumentos jurídicos, como de políticas públicas e sua implementação, seguimento e avaliação.

Fonte: adaptado da ENRP

As medidas apresentadas acima buscavam fazer frente aos seguintes objetivos específicos: adequar e modernizar o aparelho do Estado às necessidades e aos recursos do país; promover o envolvimento participativo do sector privado e da sociedade civil na concessão e execução de medidas de combate à pobreza; garantir a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Assim, no quadro referencial deste documento é que se tem vindo a desenvolver diferentes reformas em São Tomé e Príncipe. A ENRP constitui-se num documento norteador para reformas em São Tomé e Príncipe, em um momento em que a prioridade absoluta é a promoção de uma política de boa governação (IPAD, 2011), que é requisito fundamental para obtenção de recursos económicos e apoios técnicos junto a organizações internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (SECCI, 2009), que, por exemplo, junto com diversos países parceiros, financiam quase a totalidade do orçamento anual do país, ao todo 80%, um caso raro no mundo (SANGUIN, 2014). Nesse sentido, para atender às exigências de doadores internacionais, concorda-se que a questão reforma das instituições públicas uma obrigação para o Estado santomense para obter tais recursos.

Apesar de não fazer referência a Nova Gestão Pública explicitamente como no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, por exemplo, a Estratégia justifica a necessidade de reforma a partir da necessidade “rever a organização e funcionamento do Estado, imprimindo uma dinâmica na modernização das instituições, propor nova reengenharia de estruturas das instituições, bem como a simplificação de procedimentos” (ENRP, 2012, p.64) e, também, porque “Reforma do Estado e das suas instituições, têm vindo a figurar na agenda dos diferentes Governos, mas a sua implementação tem sido morosa” (*idem*, 2012, p.64). Na

continuação, a necessidade de reforma é justificada ainda a partir da necessidade de (1) (re) definição da missão do Estado, (2) a reorganização do seu funcionamento e sua gestão, (3) e a adequação dos meios humanos e materiais em função da sua missão. Para mais, de acordo com a Estratégia, os esforços de reforma do setor público e administrativa devem ser abrangentes de modo a envolver todas as instituições de Estado, de forma a adaptar ao seu tamanho, a sua missão, entre outras dimensões, ao Poder Regional e Local. Quanto à Promoção da Boa Governança a Estratégia estabelece e justifica que

A boa governação pressupõe o bom funcionamento das instituições do Estado, a operacionalização dos instrumentos que promovam e assegurem a reforma da administração financeira do Estado, a transparência nos expedientes de licitações e contratações públicas, a realização e divulgação dos contratos e dos resultados das auditorias externas, a melhoria da gestão monetária, a melhoria da gestão das finanças públicas e da dívida pública (ENRP, 2012, p. 64).

Numa súmula, a análise das diretrizes para reforma do setor público e administrativa propostas na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza vão ao encontro aos princípios da Nova Gestão Pública, e assim, pode-se inferir que o modelo de reforma do setor público e administrativa adotado em São Tomé e Príncipe é com base na Nova Gestão Pública.

4.2 Estrutura do setor público e a institucionalização das autarquias locais em São Tomé e Príncipe

De modo geral, a estrutura da administração pública de grande parte dos países democráticos compreende três níveis, a Administração central ou federal; a administração Estadual; e a Administração local. Entretanto, a semelhança do que acontece em vários Estados unitários (Portugal e Reino Unido, por exemplo), em São Tomé e Príncipe, considera-se apenas a distinção entre a administração central e a administração local, sendo que a administração local, isto em São Tomé e Príncipe, compreende a administração autárquica e a administração Regional, conforme no quadro 10 se pode ver.

Quadro 10 - Estrutura do Setor Público em São Tomé e Príncipe

Setor público santomense		
Tipos de administração pública	Serviços integrados (administração direta)	Serviços autônomos (administração indireta)

Central		Governo Secretarias do Estado Direções Gerais	Serviços autônomos da administração central (ex. empresas públicas; associações públicas; institutos públicos etc.)
Local	Administração Autárquica	Câmaras Municipais	Serviços autônomos da administração autárquica
	Administração Regional	Governo Regional	Serviços autônomos da administração regional

Fonte: elaboração própria

A atual estrutura, conforme o Quadro 10, é consequência das reformas introduzidas com a Constituição de 1990, em que se procedeu a reestruturação do Estado, da administração central e a institucionalização das Câmaras Municipais.

A administração central é regulamentada pelos Estatutos da Função Pública e restante legislação complementar, e cabia-lhe conduzir a política geral do País, ou seja, governar. O segundo nível, referente às “administrações locais” e é regulamentada pela Lei n.º 10/92, de 9 de setembro (Lei Quadro para as Autarquias Locais) e a Lei n.º 4/2010 (Estatuto Político - Administrativo da Região Autónoma do Príncipe). A constituição define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam à prossecução de interesses próprios das populações respectivas sem prejuízo da participação do Estado (art. 138 da CR). Dito de outro modo, as autarquias locais devem apresentar os seguintes elementos para a sua existência:

- a) Uma comunidade de residentes;
- b) Uma circunscrição territorial;
- c) Interesses próprios locais;
- d) Poder público autónomo.

À Administração Local compete, de modo geral, promover a satisfação das necessidades básicas das comunidades locais; executar os planos de desenvolvimento locais; impulsionar a atividade de todas as empresas e outras entidades existentes no respectivo âmbito, com vista ao aumento da produtividade e ao progresso económico, social e cultural das populações e apresentar aos órgãos de poder político do Estado todas as sugestões e iniciativas conducentes ao desenvolvimento harmonioso dos distritos.

A estrutura das administrações locais compreende a divisão de poderes entre um órgão deliberativo. Para os distritos, tem-se a Assembleia Distrital, responsável pela aprovação das linhas essenciais da política autárquica, e um órgão executivo, que concebe e executa as políticas,

a Câmara Distrital. No caso da Região Autónoma do Príncipe, que possui estatuto de autarquia especial, são órgãos do poder, a Assembleia Regional e o Governo Regional.

Em nível da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), principalmente os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Portugal e Brasil, pode-se apontar que apenas este último apresenta uma configuração do poder local e autarquias locais não muito próximas daquela apresentada por São Tomé e Príncipe, na medida em que os Municípios (órgão do poder local) constituem a par dos Estados, unidades da federação (GABRIEL, 2014).

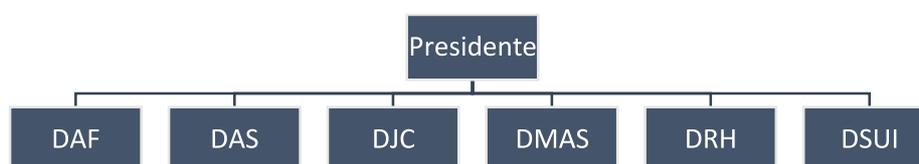
4.3 A Câmara Distrital de Água Grande

Introduz-se agora a análise às reformas no setor público e administrativo na Câmara Distrital de Água Grande. Inicialmente, apresenta-se a sua caracterização e, posteriormente, a discussão dos resultados.

A Câmara Distrital de Água Grande é uma das sete estruturas representativas do poder local em São Tomé e Príncipe. Desde a sua instituição, em 1990, confirmada com a primeira eleição em 1992, a câmara tem no seu historial três presidentes. O primeiro perdurou por 14 anos, de 1992 a 2006, o segundo presidiu durante um mandato de três anos e o terceiro e atual está no poder desde 2010 e já vai ao seu segundo mandato.

Atualmente, a Câmara tem na sua estrutura hierárquica, principalmente na parte estratégica e executiva, além do presidente, os seguintes órgãos: Divisão Jurídica e de Contencioso (DJC); Divisão Administrativa e Financeira (DAF); Divisão de Assuntos Sociais (DAS); Divisão de Meio Ambiente e Saneamento (DMAS); Divisão de RH (DRH) e a Divisão de Serviços Urbanos e Infraestruturas (DSUI), conforme figura 6, abaixo.

Figura 4 - Estrutura executiva da CDAG



Fonte: elaboração própria

A seguir, apresentam-se dois quadros que refletem as expressões da Nova Gestão Pública na Câmara Distrital de Água Grande, considerando-se as componentes doutrinárias. O primeiro quadro, o Quadro 11, refere-se aos dados da pesquisa documental, e para a sua análise e descrição atribuiu-se a cada uma das doutrinas: 1 - caso está sendo desenvolvido, 2 - se o seu

desenvolvimento é limitado, 3 - se está em falta. Os dados referentes às entrevistas estão sintetizados no segundo quadro, o Quadro 12. No final, tem-se a comparação entre os dados das entrevistas e os da pesquisa documental no Quadro 13.

Quadro 11 - Síntese da pesquisa documental

Categoria de análise (Componentes Doutriniais (HOOD, 1991))	Interpretação dos dados			Fonte dos dados
	1	2	3	
Poder na gestão profissional no setor público			X	Veiga (2014; 2016)
<i>Standards</i> e medidas de desempenho explícitas				
Maior ênfase no controle dos outputs				
Mudança para maior competição no setor público	X			Graça (2011)
Ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado				
Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público	X			Concurso... (2015); (2014); CST (2013); Veiga (2013)
Ênfase numa maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos				

Fonte: elaboração própria

Os dados do quadro acima mostram que apenas duas das componentes doutriniais apresentam tendências de adoção. Conforme se observa, apenas os princípios que se referem à mudança para maior competição no setor público e mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público estão sendo adotados na Câmara de Água Grande. Já o princípio Poder na gestão profissional no setor público, tal como exposto no quadro acima, não está sendo adotado. Os restantes princípios os dados da pesquisa documental não foram suficientes para fazer a sua classificação.

Quadro 12 - Síntese das entrevistas

Categoria de análise (Componentes Doutriniais (HOOD, 1991))	Interpretação dos dados
Poder na gestão profissional no setor público	Gestores com pouca liberdade para gerir (em falta)
<i>Standards</i> e medidas de desempenho explícitas	Em falta
Maior ênfase no controle dos outputs	Entrevistados não responderam
Mudança para maior competição no setor público	Adoção de contratos
Ênfase nos estilos de gestão praticados pelos privados	Em falta
Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público	Limitado
Ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos	Limitado

Fonte: elaboração própria

Os dados da entrevista, conforme o quadro 12, parecem corroborar os resultados do levantamento documental, pois se verifica que a maioria das componentes doutrinárias não possuem tendências de adoção. No caso do princípio que se refere ao poder na gestão profissional no setor público os dados mostraram que os gestores possuem pouca liberdade para gerir. Quando questionado um dos entrevistados relatou que

Anualmente elaboramos o orçamento e o plano de atividades, que não o seguimos conforme o planejado devido a fatores externos, pois dependemos do OGE para a realização da maioria das ações que se realiza (entrevista 1).

Conforme o depoimento observa-se que a dependência financeira e de outros recursos junto ao governo central vem limitando as ações da autarquia porque a Câmara de Água Grande depende do seu repasse para a realização das suas ações. Refira-se, de acordo com Santos (2008, p.114), “a autonomia financeira dos municípios é condição necessária, ainda que não suficiente, para que o poder público local experimente a descentralização das políticas públicas”. Não obstante dos dados da entrevista, na pesquisa documental também se observa que em face, principalmente, das influências políticas, a adoção desse princípio tem sido limitada. Isso pode ser exemplificado com as declarações do presidente de câmara em que no seu entendimento tem havido bloqueio de ações da câmara por parte do governo central (VEIGA, 2016).

No que diz respeito à utilização de medidas explícitas de desempenho, ficou evidenciado que não existem nem indicadores explícitos, nem medidas, e nem avaliações de desempenho na autarquia. Conforme o argumento dos entrevistados

Esta atividade é realizada de uma maneira indireta. Não temos a avaliação de desempenho espelhada em papel, mas sempre no final do ano são estimulados (premiados) os melhores trabalhadores de cada sector pelo seu desempenho observado no decorrer do ano. Um dos instrumentos que nos ajuda além da observação direta do comportamento ao longo do período, é a folha de presenças, pois aquele funcionário assíduo é reconhecido pela sua assiduidade e pontualidade (entrevista 1).

Já de acordo com o segundo entrevistado, “a avaliação de desempenho ao nível da Câmara Distrital de Água Grande não se tem verificado na prática. Não havendo a sua aplicabilidade nos últimos anos” (entrevista 2). Note-se claramente, como já referido, que não existem indicadores de desempenho, em que segundo Alonso (1999), sua ausência é por si só forte indicação de ineficiência da gestão, ou medidas de desempenho para a posterior avaliação de desempenho.

O princípio mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público e mudança para maior competição no setor público são os que apresentam tendência de adoção sendo que, segundo os entrevistados, tem manifestado principalmente por meio de contratos e parcerias públicos/privados (entrevistas 1, 2 e 3).

Conforme depoimentos, a Câmara Distrital de Água Grande “realiza vários tipos de contratos, seja de prestação de serviço ou parcerias público/privado, cujo objetivo varia de acordo com o interesse preconizado” (entrevista 2). Os dados da pesquisa documental também confirmam a adoção deste princípio por meio dos contratos. Nesse sentido, verifica-se que o princípio da mudança para maior competição no setor público tem sido adotado pela Câmara de Água Grande, uma vez que de acordo com a observação Osborne e Gaebler (1995) a contratação é um dos mecanismos para se instalar a competitividade nos serviços públicos. Ainda para os autores, a terceirização pode proporcionar a competição de serviços públicos e, ao mesmo tempo, a autonomia gerencial.

No que concerne ao princípio referente à ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos, um dos entrevistados alegou que a autarquia tem vindo a proceder a medidas quanto ao controle e diminuição de custos (entrevista 1). Já quanto aos princípios da ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado e maior ênfase no controle dos *outputs* os dados não foram suficientes para fazer a classificação.

Confrontando os dados obtidos por meio da pesquisa documental com os da entrevista, sintetizaram-se as expressões das componentes doutrinárias na Câmara Municipal de Água Grande, conforme o Quadro 13.

Quadro 13 - Nível de adoção das Componentes doutrinárias

Categoria de análise (Componentes Doutrinárias (HOOD, (1991))	Implementado	Implementação limitada	Em falta
Poder na gestão profissional no setor público			X
Utilização de medidas explícitas de desempenho			X
Maior ênfase no controle dos outputs		X	
Mudança para maior competição no setor público	X		
Ênfase nos estilos de gestão praticados pelos privados		X	
Mudança para uma maior desagregação das unidades do setor público		X	
Ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos		X	

Fonte: elaboração própria

Pode-se concluir já na análise ao quadro acima, que apenas um dos princípios está sendo adotado de forma mais efetiva na Câmara Distrital de Água Grande. Trata-se da mudança para maior competição no setor público. Em sentido contrário, os princípios referentes a poder na gestão profissional no setor público e *standards* e medidas explícitas de desempenho não são adotados. Os restantes princípios apenas apresentam tendências de adoção, são os casos de maior ênfase no controle dos outputs, ênfase nos estilos de gestão praticados pelos privados, ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos e mudança para maior desagregação das unidades do setor público. Contudo, convém ressaltar que nem todos os casos de reformas realizadas em diversos contextos seguiram um mesmo padrão e fizeram o uso de todas as componentes doutrinárias (HOOD, 1991) e, já de acordo com Rodrigues (2005), cada realidade pode fazer uso dos princípios de acordo com seus objetivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo desta pesquisa, em consideração com o problema de pesquisa e desenho de pesquisa do tipo estudo de caso escolhido, possibilitou a análise da Nova Gestão Pública em São Tomé e Príncipe, principalmente, em que medida um dos seus governos municipal, à Câmara Distrital de Água Grande, tem adoptado as componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública para a sua reforma do setor público e administrativo. Desta análise, a principal conclusão é de que em São Tomé e Príncipe, e com base no Programa de Ajustamento Estrutural e a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, têm-se registrados traços da Nova Gestão Pública, que se manifesta, principalmente, por meio da descentralização e da privatização. A Câmara Distrital de Água Grande, por sua vez, com relação às componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública, tem sido muito pouco efetiva na implementação desta abordagem.

A partir da pesquisa bibliográfica, constatou-se que a Nova Gestão Pública, apesar da diversidade conceitual, é defendida pela maioria dos autores como termo utilizado para aludir aos esforços levados a cabo nas últimas décadas para a reforma do setor público e administrativo. É um conjunto de argumentos e filosofias administrativo proposto como um novo paradigma de gestão a partir do surgimento dos temas: crise, reforma do estado (MATIAS-PEREIRA, 2010). É, sobretudo, um conjunto de práticas ligadas à introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada (porque a gestão privada parece ser superior à gestão do setor público) para solucionar os males da administração pública (problemas da eficiência, corrupção etc.) bem como para melhor satisfazer os seus cidadãos nas relações com o estado.

Já por componentes doutrinárias designa-se a um conjunto de preceitos que orientara a maioria das reformas com base na Nova Gestão Pública, e que são: poder na gestão profissional no setor público, que pressupõe uma maior liberdade de ação e autonomia para os gestores públicos, sem interferência políticas e outras externas; *standards* e medidas de desempenho explícitos, que estabelece uma à definição de metas, alvos, indicadores de sucesso, preferencialmente em termos quantitativos (HOOD, 1991); maior ênfase no controle dos outputs, que orienta os controles para os resultados, ao invés dos procedimentos; mudança para uma maior competição no setor público, que incentiva a competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado, que incentiva a adopção de métodos, técnicas e ferramentas comprovadas do setor privado pelas organizações públicas; mudança para desagregação das unidades do setor público, que incentiva a descentralização e redução das grandes estruturas do setor público em

unidades menores para melhor serem geridas; ênfase numa maior disciplina e primazia na utilização dos recursos, que pressupões o melhor uso dos recursos públicos.

Deste mesmo exercício, o da pesquisa bibliográfica, e já somando a pesquisa documental, verifica-se que em São Tomé e Príncipe, a semelhança do que vem acontecendo em quase todo mundo, tem-se empenhado na tentativa de reformas do setor público e administrativa, primeiro com a implementação do Programa de Ajustamento Estrutural que ditou, entre outros, a privatização e mercantilização dos serviços públicos e a abertura da economia nacional ao investimento e a propriedade de estrangeiro. Já num segundo momento, com a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, que enfatiza entre outros a profissionalização da gestão pública, a promoção dos governos locais, a descentralização e a boa gestão dos recursos públicos.

Da análise dos princípios e pressupostos das reformas empreendidas, seja com base no Programas de Ajustamento Estrutural, seja com base na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, pode-se inferir que estão embasados nas doutrinas da Nova Gestão Pública, impulsionada principalmente por recomendações de organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e de países parceiros de cooperação internacional que contribuem em mais de 80% do orçamento geral anual.

A privatização e a descentralização surgem como as principais expressões dessa reforma, entretanto, e a semelhança do que acontece em diversos outros países em desenvolvimento, especialmente os do continente africano (ver Peter e Pierre, 2010), as tentativas de reformas em São Tomé e Príncipe tem vindo a se concentrar mais nos projetos e políticas ao invés de focalizar na sua implementação, o que se deve, talvez, a grande mudanças e variações de governo, motivada pela instabilidade política peculiar de São Tomé e Príncipe. É preciso apontar, e conforme defendido pela maioria dos acadêmicos da área, a reforma do setor público e administrativo é um processo político.

Verificou-se, ainda com base no levantamento bibliográfico e documental, que existem diferenças no enfoque dado pelas reformas do setor público e administrativas com base na Nova Gestão Pública em diferentes contextos nacionais, corroborando a análise de Pollitt e Bouckaert (2011) e outros autores. Em São Tomé e Príncipe, as reformas com base no Programa de Ajustamento Estrutural parecem seguir os mesmos objetivos das reformas empreendidas em nível mundial. Já as reformas propostas na Estratégia Nacional da Pobreza surgem motivadas pela necessidade de combate e redução da pobreza. Apesar de alguns aspetos comuns, verificou-se que “as ações desenvolvidas nas reformas dos diferentes países não são unívocas

uma vez que as reformas administrativas dependeram ou dependem de prioridades, circunstâncias e pontos de partida particulares de cada país” (SIMIONE, 2014).

No estudo de caso na Câmara Distrital de Água Grande, e já respondendo à questão de partida, verificou-se que a adoção das componentes doutrinárias é ainda muito limitada. Dentre as componentes doutrinárias, o princípio da mudança para maior competição no setor público é que se destaca por sua adoção e implementação de maneira mais efetiva por meio da contratação, principalmente. Na sequência, maior ênfase no controle dos outputs; mudança para a desagregação das unidades no setor público, ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado e ênfase numa maior disciplina e parcimônia na utilização de recursos apresentam tendências de adoção, entretanto de forma mais limitada.

O princípio poder na gestão profissional, em face às limitações orçamentárias e viabilidade de recursos, que depende do repasse ao governo central, não tem sido adotado. Do mesmo modo, verificou-se que o princípio *standards* e medidas de desempenho explícitos não tem sido adotado.

É preciso apontar, apesar dos resultados, que os municípios em São Tomé e Príncipe estão num período incipiente de consolidação uma vez que, e como já referido, sua institucionalização só se deu no início da década de 90, acrescentando ainda o fato de, e a semelhança do que acontece em alguns países do sul da Europa (França, Itália, Espanha e Portugal, por exemplo), o poder local ser fortemente caracterizado pela centralização e concentração de poderes na administração central (RODRIGUES, 2005) e, assim, grande parte de iniciativas de reforma parte do nível central.

A conclusão desta pesquisa não esgota a questão de partida e problema de pesquisa, motivada, principalmente, pelas limitações no que se referem à coleta de dados. Assim, como sugestão para futuras investigações, sugerem-se pesquisas que tratem da reforma do setor público e administrativa seja nesse município, seja em outros, ou ainda pesquisas que comparem este município a outros. Uma vez que os resultados aqui obtidos apenas se referem a este município e não podem ser generalizados, dadas às limitações da pesquisa, como já referido, e também porque, conforme apontado por Toonen (2010), as reformas provocam efeitos múltiplos, e sua avaliação ocorre de forma distinta.

Sugerem-se também pesquisas que explorem os fatores que subjazem a não adoção ou adoção limitada das componentes doutrinárias na reforma do setor público e administrativo neste município porque, de fato, esta parece constituir uma importante agenda para futuras pesquisas. Numa realidade como a de São Tomé e Príncipe, acredita-se que o desenvolvimento deste estudo servirá para despertar a consciência nacional e suscitar discussões sobre as mudanças

recentes na gestão pública uma vez que raramente se realiza análise da estrutura e funcionamento da gestão pública santomense, principalmente em nível municipal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 173-200.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n. 10, 1997.
- ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999.
- ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 27, n. 3, p. 230-236, 2010.
- ARAÚJO, Priscila Gomes de. **Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração pública**. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.
- ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, Oct. 2012.
- BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção do quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 24, n. 3, 2008.
- BARBOSA, José Gomes. **Políticas públicas e estratégia de desenvolvimento para S. Tomé e Príncipe**. 2001. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão e Estratégia Industrial, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2001.
- BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, v. 3, n. 2, p. 229-265, 2000.
- BERTOLIN, Júlio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 2, p. 237-248, 2011.
- BILHIM, João. A governação nas autarquias locais. **Coleção inovação e governação nas autarquias**. Porto-Portugal: SPI, 2004.
- BINOTTO, Erlaine et al. Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, 2010.
- BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade das Estatais. Lei 13.303**, de junho de 2016. Regulamenta licitações e nomeações de diretores e presidentes de conselhos de administração de estatais.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**.

BRASIL. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. Brasília, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 21-28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BUSTAMANTE, Arturo Vargas. U-Form vs. M-Form: How to Understand Decision Autonomy Under Healthcare Decentralization? Comment on “Decentralization of Health Services in Fiji: A Decision Space Analysis. **International Journal Of Health Policy And Management**. Fiji, p. 561-563. 7 jul. 2016.

CONCURSO Público Internacional N° 01/2015. 2015. Disponível em: <<http://www.stp-press.st/0001.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

CST e CDAG assinam protocolo de cooperação. 2013. Disponível em: <<http://www.telanon.info/sociedade/2013/11/07/14862/a-cst-e-cdag-assinam-o-protocolo-de-cooperacao/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

DAFT, Richard L. **Administração**, Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DINIZ, Josedilton Alves; DE LIMA, Hugo Maracajá Vaz. Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos tribunais de justiça do Brasil. **InterScientia**, v. 2, n. 3, 2014.

DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FERLIE, E. et al. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FREITAS JÚNIOR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

FREITASLI, Raquel. A eficácia da ajuda e a definição das políticas de desenvolvimento em S. Tomé e Príncipe. **Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Africanos (CEA-IUL)**, Lisboa. p.485-503. 2012.

GÉNERO, Esterline Gonçalves. **Análise da estratégia de desenvolvimento da União Africana: uma abordagem geo-social aplicada a São Tomé e Príncipe**. 2012. 441 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2012.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. **Rev. adm. empresa**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, junho, 1995.

GRAÇA, Ramusel. **Água Grande tem Centro de Formação Profissional**. 2011. Disponível em: <<http://www.telanon.info/sociedade/2011/01/31/6158/agua-grande-tem-centro-de-formacao-profissional/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. From public administration to public management: reassessing a revolution? **Public administration**, v. 73, n. 1, p. 75-99, 1995.

GRIN, Eduardo José. **Descentralização, subprefeituras e participação popular na cidade de São Paulo, Brasil**. XV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, nov. 2010.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Rap Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.125-140, jun. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>>. Acesso em: 23 nov. 16.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1-17, 2002.

HOLANDA, Vitor Branco; MACHADO, N. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3 -19.

HOOD, C. **The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HRONEC, Steven M. **Sinais Vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa**. São Paulo: Makron Books, 1994.

IPAD. Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – S. Tomé e Príncipe (2008-2011). 2011. Disponível em: <http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/aval_picstp0811.pdf>. Acesso em: 05 maio de 2017.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. A terceirização na administração pública e a constitucionalidade do art.71, Lei 8.666/93, segundo o STF. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9199>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 75-121.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- LE GRAND, J.; BARTLETT, W. **Quasi-markets and social policy**. 1993.
- MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. 2010.
- MIRANDA, Adílio Renê Almeida; RODRIGUES, Regina Rocha. Os entraves ao gerencialismo na gestão pública de um município do interior do Estado de São Paulo. **Caderno de Estudos Interdisciplinares**, Alfenas, v. 4, n. 2, p.70-80, nov. 2015. Disponível em: <<https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/407/pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2016.
- NEWMAN, J.; CLARK, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.
- NOGUEIRA-MARTINS, Maria Cezira Fantini; BÓGUS, Cláudia Maria. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 3, p. 44-57, 2004. APA.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.
- Osborne, David; Gaebler, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro. FGV, 2005.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: 34, 1998.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. V 32, nº 5, p 173-199, set/out, 1998.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the Public Services**. 2. ed. Oxford: Basil Blackwell, 1993.

POLO, Edison Fernandes; HUMES, Leila Lage; CASTRO, Marco Antonio Silva de; SUN, Violeta. **Descentralização administrativa da cidade de São Paulo:** um estudo de caso. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford University Press, 2011.

PEFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Guia Suplementar para Avaliações de Value for Money.

Reforma Administrativa no Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p.297-337, dez. 2011.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais:** velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. Lavras: UFLA, 2011. Tese (doutoramento em Administração). 241 p.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela. **A Nova Gestão Pública na Governação Local:** O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade do Minho. 2005.

RODRIGUES, Miguel. A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização. In: **XII Congreso del CLAD, 2007**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.

SALOOJEE, Anver; FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns a reformas administrativas em países em desenvolvimento. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública:** Coletânea. Brasília: Unesp, 2010. p. 491-512

SANTO, Armindo Ceita Espírito. **Economia de S. Tomé e Príncipe:** entre o regime do Partido Único e o Multipartidarismo. Lisboa: Edições Colibri, 2008.

SANTOS, Alba Maria Márquez dos. **A Administração Pública Gerencial**. Porto Alegre. Faculdade Porto-Alegrenses: 2003.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, 2009.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2012/2016**. Disponível em < <https://www.mindbank.info/item/3592> > Acesso em 22 de novembro de 2016.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2002/2015**. Disponível em < http://www.juristep.com/relatorios/estrategia_reducao_pobreza.pdf > Acesso em 22 de novembro de 2016.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Gabinete do Ambiente de São Tomé e Príncipe – GASTP. **Plano Distrital do Ambiente para o Desenvolvimento Durável – PDADD. Água Grande**. Disponível em: < http://www.gabinete-ambiente-stp.org/pages/docs/agua_grande.pdf >. Acesso em: 22 novembro de 16.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Instituto Nacional de Estatística – INE. **IV recenseamento geral da população e habitação**. 2012. Disponível em < <http://www.ine.st/Documentacao/Recenseamentos/2012/DDENRAP/Resultados%20Nacionais%20do%20IV%20RGPH%202012%20novo.pdf> >. Acesso em 22 de novembro de 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347, 2009.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**, v. 14, 1999.

SILVA, Jorge Luís Samartim de Sousa e. **A tentativa da profissionalização do gestor público hospitalar: o caso da Secretaria de Saúde do Estado do Piauí**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2013.

SILVA, Lindomar Pinto da; FADUL, Élvia. Administração Pública de Québec: um Caso de Mudança Cultural. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 6, p.1040-1058, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n6/05.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SILVEIRA, Jaqueline Insaurriaga. A seleção dos critérios de avaliação de desempenho de seis Estados versus o Decreto Federal: uma análise comparativa da Legislação. 2010.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SIMIONE, A.A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**. v. 48, n. 3, p. 551-570, 2014.

SOUSA, Silvia Cristina de. **Mecanismo de quase-mercado na educação escolar pública brasileira**. 2010. 151 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Marília, 2010.

SULEIMAN, Ezra N. **Dismantling democratic states**. Princeton University Press, 2013.

VEIGA, Abel. **Governo bloqueia ações da Autarquia da capital**. 2016. Disponível em: <<http://www.telanon.info/politica/2016/04/22/21656/governo-bloqueia-accoes-da-autarquia-da-capital-ekneide-santos/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

TOONEN, Theo A. J. Reforma administrativa: analítica. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: Coletânea. Brasília: Unesp, 2010. p. 491-512

VEIGA, Abel. **O espaço em disputa está envolvido em vários negócios**. 2014. Disponível em: <<http://www.telanon.info/sociedade/2014/06/12/16699/o-espaco-em-disputa-esta-envolvido-em-varios-negocios/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

VEIGA, Abel. **São Tomé vai produzir 75 toneladas de adubo orgânico para fertilizar o solo**. 2013. Disponível em: <<http://www.telanon.info/sociedade/2013/03/15/12686/sao-tome-vai-produzir-75-toneladas-de-adubo-organico-para-fertilizar-o-solo/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2004.

WORLD BANK. **Performance Monitoring Indicators Handbook**. 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAPPELLINI, Marcello B. **Gestão por resultados em organizações públicas**. Florianópolis: Imaginar O Brasil Editora, 2015.