

A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO EA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

ALBINO ALVES SIMIONE*

Introdução

As transformações que a administração pública tem conhecido, desde os anos 1980, e as mudanças nos modelos de gestão pública adotados em vários países do mundo inteiro repercutem análises teóricas e práticas administrativas consideradas inovadoras para as formas de organização e funcionamento da administração pública. A necessidade de se constituir um setor público cada vez mais capacitado para responder às solicitações da sociedade e à prestação de serviços públicos com maior qualidade, bem como a elevação do desempenho das instituições públicas tornaram-se, de forma rápida e intensa, numa “bandeira” fundamental da teoria e prática da gestão pública na contemporaneidade.

De um lado, as concepções da New Public Management (Nova Gestão Pública), da década de 1980, que estiveram voltadas às críticas ao modelo de Estado de Bem-Estar e à administração pública baseada nos princípios da racionalidade burocrática, sugeriram novas formas de gestão pública como mencionam Hughes (2003) e Jones & Kettl (2003), promovendo, dessa forma, novos valores resultantes de um conjunto de técnicas e padrões de gestão, justificados pela necessidade de flexibilização e efetividade no funcionamento do setor público. De outro lado, o enfoque nos aspetos relacionados com o *empowerment* da sociedade e a reformulação

* Mestrando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração (Propad) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado em Administração Pública; técnico do Departamento de Administração Territorial e Autárquica, Secretaria Provincial no Governo da Província de Gaza. Docente contratado na Universidade Pedagógica e Universidade São Tomás de Moçambique, atuando no campo da Gestão Pública nas linhas de Finanças Públicas e Instituições Políticas. E-mail <simialves@gmail.com>.

dos processos de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas, da década de 1990, trouxeram novos desafios institucionais para o setor público influenciado pelas concepções que defendem a formação de sociedades democráticas e participativas.

No entanto, o sentido das mudanças recentes com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público, 2001-2011 (EGRSP), dentro da administração pública moçambicana, pode ser encarado em duas vertentes: na primeira, como a aplicação de um conjunto de práticas e de princípios de gestão pública como discorre Barrett (2002, p. 2), por exemplo, com a promoção de práticas voltadas à responsabilização ou *accountability*, a gestão por objetivos e avaliação de resultados; a segunda, como um mecanismo de gestão de políticas públicas conducentes à satisfação dos interesses coletivos das comunidades, onde, de acordo com Kooiman (2008), a cooperação entre atores públicos e privados e a participação da sociedade se estabelecem como os caminhos mais adequados para a condução de processos de gestão de políticas públicas mais inclusivas e interativas, segundo uma nova lógica voltada para as concepções da governança interativa no setor público.

Este artigo tem como propósito esboçar, por meio da revisão bibliográfica, o panorama dessas transformações que serviram de espelho e de inspiração para o desenho das estruturas e processos de reformas no setor público; primeiro, nos países ocidentais, como Reino Unido e Estados Unidos, e, mais recentemente, nos países em desenvolvimento, como Moçambique. Concretamente, discorre-se, em primeiro lugar, sobre as análises críticas do modelo de administração burocrática e, em segundo lugar, são expostas as concepções da nova gestão pública e da governança interativa como as novas tendências que têm influenciado a organização e a estruturação da administração pública moçambicana na contemporaneidade.

Para tanto, abordam-se as características essenciais do modelo de administração burocrática, realçando os seus elementos fundamentais que, atualmente, têm sido criticados, como posturas de orientação da organização e funcionamento dentro do setor público. A seguir, o artigo expõe a emergência de novos modelos surgidos com a implementação das reformas no setor público, nas décadas de 1980 e 1990, apresentando as suas tendências recentes como forma de salientar as renovadas abordagens acerca do novo serviço público conjeturado dentro da realidade administrativa moçambicana contemporânea.

Na sua última parte, são apresentadas algumas experiências práticas das reformas realizadas em Moçambique, procurando ilustrar a sua evolução e o estágio atual dentro da perspectiva que sugere a modernização do aparelho administrativo do Estado e dos seus serviços, analisando as implicações dessas novas formas de gestão pública adotadas na esteira da implementação da EGRSP (2001-2011), na administração pública moçambicana. O artigo está baseado no pressuposto de que a lógica da EGRSP encontra o seu fundamento nas tendências e padrões instituídos pela Nova Gestão Pública, como afirma Barzeley (2000), no Novo Serviço Público, contextualizado por Denhardt & Denhardt (2000); portanto, como fenômenos ideológicos e doutrinários cruciais não apenas para teoria, mas também para a prática de administração pública que tem na Governança Interativa o seu objetivo principal, como defende Kooiman (2008).

Estruturas burocráticas e suas limitações no desempenho organizacional

A administração burocrática, baseada nos princípios da legalidade, imparcialidade, equidade e do profissionalismo da administração pública, revelou-se fundamental, no contexto do crescimento do Estado e das suas funções verificado, durante o século XX. Esse modelo apresentava-se como necessário para inverter a situação estabelecida pela administração patrimonialista do século XIX; dentro do qual, de acordo com Weber (1999), não existia uma distinção entre a esfera pública e privada, confundindo-se a propriedade pública e o Estado como pertencentes às monarquias absolutistas, predominantes naquele período.

No entanto, o novo contexto do Estado surgido com a separação da política e da administração, segundo a perspectiva de Wilson (1887), e o surgimento da democracia e a formação da sociedade civil, tornou-se fundamental a substituição do sistema de gestão patrimonialista por um modelo baseado no mérito e no profissionalismo dos funcionários, que, na perspectiva de Weber (1999), poderia tornar mais eficiente a estrutura organizativa e o funcionamento da administração dos Estados modernos. Por essa via, o modelo de administração burocrática tornou-se hegemônico no contexto da construção de uma administração a serviço do Estado, que conformasse a existência de formas de organização hierarquizadas que ampliassem e consolidassem o papel da Administração, por meio da criação de regras padronizadas e calculáveis. Pretendeu-se garantir seu funcionamento efetivo

com base na racionalidade técnica, dentro do processo mais amplo de racionalização que envolve a rotinização e a padronização sem, contudo, como articula Olsen (2005), deixar qualquer espaço para a iniciativa, inovação e criatividade individuais dentro das organizações.

O embasamento do modelo típico weberiano de administração pode ser descrito como:

1. modelo organizacional preocupado com a legalidade ou formalismo, cuja validade baseia-se na sua legitimidade, através dos canais de que se serve para impor os seus princípios. Com uma estrutura que possui regras racionais estatuídas que preservam um cariz compromissório e que encontram sua obediência na exigência do detentor do poder que o exerce de acordo a autoridade conferida pelos regulamentos;

2. exercício de cargos vinculados a uma hierarquia que corresponde a uma sequência de instâncias que transmitem o sentido de mando e subordinação das autoridades, mediante competências fixas e oficiais, traduzidas em leis ou regulamentos administrativos. Os indivíduos, dentro da hierarquia, relacionam-se mediante a observância da distribuição de atividades regularmente necessárias aos fins do complexo burocrático;

3. institucionalização de um caráter técnico e a especialização dos funcionários em cuja subordinação hierárquica representa a marca principal da estrutura da racionalidade burocrática.

Durante um longo período, as atividades da administração pública passaram a se organizar e a estarem orientadas de acordo com o ideal típico weberiano, cuja estrutura está alicerçada na hierarquia e na divisão do trabalho. O argumento a favor desse modelo de administração por parte dos Estados centra-se na ideia da regularidade e da previsibilidade, anunciadas por Weber (1999), que garantem o controle da gestão das políticas públicas e dos processos administrativos, a partir de uma cadeia coordenada, cujo comando centralizado é apoiado num conjunto de regras rígidas que viabilizam o cumprimento dos objetivos organizacionais. Assim sendo, Olsen (2005) explicita que o modelo weberiano enfatiza a superioridade técnica e a racionalidade processual da burocracia. A estrutura burocrática é assumida como aquela que contribui para a unidade e coordenação, a precisão e velocidade, a previsibilidade e obediência, a lealdade e imparcialidade, a redução de custos, a memória institucionalizada e conhecimento de arquivos e continuidade mesmo na mudança do governo. Nessa abordagem, a concepção weberiana ressalta a importância da socialização dos administradores

em um *ethos* para seguir regras, e cultiva uma mentalidade e personalidade assumidas que dificultam a iniciativa e criatividade, através do seu culto à obediência obsessiva em seguir regras e evitar riscos (2005, p. 7).

Dessa maneira, a aplicação do modelo de administração burocrática assenta na organização e na estruturação hierárquica, onde a obediência estrita às regras garante o alcance dos objetivos pretendidos, uma vez que o governo procede, interage e controla as suas atividades a partir da estrutura centralizada e no poder de tomada de decisão. No entanto, existem autores que formulam críticas relacionadas aos problemas do funcionamento do modelo burocrático de administração, colocando as disfunções burocráticas (Olsen, 2005) e a ineficiência (Hughes, 2003) como os elementos principais que constroem e interferem de forma negativa o funcionamento do aparelho administrativo burocrático.

A grande estrutura hierarquicamente organizada e baseada em regras rígidas, por um lado, reduz a flexibilidade no processo de operacionalização e na tomada de decisões tendo como consequência, segundo expõe Frederickson (2005), a redução da capacidade de reposta e a elevação dos custos do funcionamento do aparelho administrativo. Por outro lado, como apontam Pollitt e Bouckaert (2002), o modelo burocrático eleva os custos e aumenta as despesas públicas sem, contudo, promover a eficiência pretendida, tornando, dessa maneira, a administração pública ineficiente e disfuncional. Na realidade, as críticas ao modelo de administração burocrática surgem devido à fraqueza do seu pressuposto fundamental relacionado à eficiência, uma vez que a implementação do modelo burocrático não garante nem rapidez nem qualidade e nem custos baixos para os serviços prestados à sociedade.

Dessa forma, os cidadãos têm-se mostrado insatisfeitos com a burocracia excessiva, com o fraco desempenho institucional e com a queda na qualidade dos serviços prestados à sociedade, o que, segundo Peters & Pierre (2010), tem elevado o descrédito em relação às entidades do setor público e a perda de legitimidade das estruturas burocráticas (2010, pp. 23-4).

Diante dessas críticas, sustentadas nas ideias de inadequação, rigidez e ausência de flexibilidade do modelo de administração burocrática, surgidas, inicialmente, nas décadas de 1980 e 1990, diversos países como o Reino Unido e os Estados Unidos iniciaram a implementação de reformas de Estado com vistas à adequação da nova realidade administrativa à dinâmica da gestão pública contemporânea. O novo cenário de administração

pública imposto por essas reformas propôs renovados modelos de gestão pública inspirados em mudanças que passaram a considerar ou a incorporar princípios e técnicas importadas das organizações privadas; e cujo argumento central dessas abordagens fundamenta-se na necessidade de melhorar a efetividade da administração do Estado, modernizando as práticas e os mecanismos de gestão das instituições públicas.

Da nova gestão pública à governança interativa

O surgimento da designada Nova Gestão Pública (NGP) refletiu análises teóricas e empíricas importantes na literatura da administração pública e influenciou, intensamente, as profundas reformas administrativas, realizadas, nas duas últimas décadas do século XX. O despontar dessas reflexões pode ser entendido como resultado das dificuldades enfrentadas pelo modelo burocrático para lidar com os desafios da expansão do setor público e do crescimento da taxa de despesas públicas, da dificuldade para controlar uma administração mais dispendiosa e ineficiente.

Dessa feita, diversos autores (Barzelay, 2000; Jones & Ketll, 2003; Toonen, 2010), argumentam sobre o surgimento de uma visão da administração pública que assenta na aplicação de princípios e técnicas da administração empresarial, na perspectiva de uma modernização e reforma capazes de responder aos problemas surgidos com redução da capacidade de resposta do Estado e das suas instituições prestarem serviços com efetividade e qualidade desejadas pelos cidadãos. De acordo com Toonen (2010) e DeLeon (2010), pretendeu-se, com essa visão, conduzir mudanças na gestão de políticas públicas e nas áreas relacionadas com os métodos organizacionais, prestação de serviços públicos e relações de trabalho, planificação e despesa, gestão financeira, prestação de contas, gestão pela iniciativa privada, auditoria, avaliação e *procurement*.

As mudanças administrativas efetuadas têm como pressuposto a obtenção de melhores resultados na organização e funcionamento do setor público e a adoção de uma série de mecanismos para alterar os valores essenciais da cultura administrativa do ideal típico burocrático como a legalidade, imparcialidade e equidade, por princípios renovados de eficiência, efetividade e qualidade.

Segundo explica Larbi (1999), a NGP surge como uma abreviação de um conjunto de doutrinas que dominou a agenda da reforma da administração pública, nas décadas de 80 e 90. Segundo esse autor, ela está rela-

cionada às várias mudanças estruturais, organizacionais e gerenciais que ocorreram primeiro nos serviços públicos dos países desenvolvidos. Não existe, porém, como afirmam Peci et al. (2008, p. 50), uma definição conclusiva para a noção da NGP sendo interpretada por vários autores, a partir de múltiplas perspectivas que consideram, igualmente, elementos de análise, muitas vezes, distintos.

No entanto, de um modo geral, a NGP modifica a ênfase da administração pública tradicional, movendo o Estado para novos padrões de gestão pública, que, segundo Toonen (2010), estão orientados para a redução de custos e maximização da eficiência da administração pública; redução das hierarquias; o *downsizing* visando à flexibilidade organizacional e a descentralização com ações como o abandono dos processos de padronização característicos da administração pública weberiana; o controle pelos resultados e elevação do desempenho; e a orientação para a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

O que está em voga é a prestação de serviços públicos de qualidade, em que a união de sinergias entre o setor público e o setor privado permite reorientar a ação governativa do Estado para além de prestadora de serviços, para se tornar catalisadora de uma nova estrutura de orientação de políticas públicas que privilegiam a intervenção de outros atores do setor privado. Segundo Osborne (2010, p. 8), nessa abordagem os processos de formulação e implementação de políticas são pelo menos parcialmente articulados e desprendidos, e cuja implementação faz-se por meio de um conjunto de unidades de serviço independentes, de preferência em concorrência uns com os outros. O papel fundamental do Estado aqui é a regulamentação, muitas vezes dentro de um contexto de agente principal com o foco quase, inteiramente, sobre os processos intraorganizacionais e de administração.

Portanto, nessa perspectiva, a reforma do Estado representa a criação de um sistema que modela a produção de serviços públicos como um processo intraorganizacional que transforma *inputs* em *outputs* (serviços) dentro de um ambiente de avaliação e mediação de resultados, e com uma ênfase na economia e eficiência desses processos na produção de serviços públicos. Uma crítica formulada ao modelo gerencial da NGP tem sido apresentada e se estabelece dentro da concepção que enfatiza a constituição do interesse público como fator importante na gestão pública. A ideia é introduzir uma componente de gestão pública que se baseia na elevação da governança interativa no setor. Na perspectiva de Kooiman (2008), a

governança interativa envolve uma mudança na administração pública para incorporar novas formas de interação que reduzem as fronteiras entre o Estado e a sociedade, promovendo maior participação e envolvimento de novos atores no processo de gestão pública.

De acordo com Denhardt & Denhardt (2000), essa abordagem considera que a administração pública é influenciada contemporaneamente por um conjunto expressivo de ideias e práticas que mostram uma evolução e mudanças nas formas de gestão pública, muito além das que são apresentadas na perspectiva da NGP. A nova concepção teórica da crítica aos conceitos da NGP se fundamenta nas proposições do Novo Serviço Público (NSP), que consiste na aplicação de conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista. Na vertente do NSP, o Estado é encarado como uma entidade que existe para assegurar as escolhas dos cidadãos e os seus interesses. Enfatiza-se, nessa visão, que no setor público serve-se aos cidadãos e não a clientes como consideram os teóricos do movimento da NPM, cujo enfoque central está direcionado à adaptação e transferência de técnicas e mecanismos gerenciais desenvolvidos no setor empresarial.

Conforme explicam Denhardt & Denhardt (2000, pp. 552-3), a governança interativa ganha importância maior no novo contexto do setor público que se pretende mais interativo e participativo. Argumenta-se que os gestores públicos devem se sujeitar à confiança dos cidadãos através de três princípios importantes: (a) a responsabilidade; (b) ao engajamento social, com vistas ao fortalecimento dos interesses coletivos; e (c) a dependência mútua alinhada na elevação do diálogo comum. Especificamente, a NPS defende que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações, o papel do governo se transforma, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia, facilita e busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil (2000, p. 555).

Para Kooiman et al. (2008), a governança representa a forma modernizada do estabelecimento das relações democráticas entre o Estado e a sociedade civil. Este autor contextualiza que com a modernização defendida pelo movimento da governança pretende-se que a administração se volte para o seu exterior, passando, assim, a prestar também atenção às forças exteriores com as quais interage, criando-se mecanismos que favorecem maior participação no processo de gestão dos interesses coletivos.

Nesse sentido, o conteúdo principal do conceito de governança interativa, de acordo com Kooiman (2010, pp. 73-4), representa um conjunto de interações assumidas para resolver problemas dentro da sociedade e criar oportunidades sociais, incluindo a formulação e aplicação dos princípios orientadores dessas interações de modo que viabilize os arranjos institucionais estabelecidos entre o Estado e os atores sociais. A ênfase na interação constitui a principal inovação dessa abordagem acerca das mudanças na administração pública.

A evolução e o contexto emergente da reforma administrativa em Moçambique

Os vários programas de transformação da administração do Estado começaram logo depois do fim do período de ocupação e colonização portuguesa decorrida de 1498 a 1974 e a ascensão da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) como a entidade política que assumiu o governo e a orientação administrativa básica do Estado. Assim sendo, o alcance da independência nacional, em 1975, como resultado do desencadear da luta pela liberdade e dominação colonial, representou o início dos recentes processos de reformas do Estado e administrativas em Moçambique. Essa “mudança histórica”, como mencionam Abrahamsson & Nilsson (1995), Soiri (1999) e Macamo & Neubert (2003), introduziu uma nova etapa na administração do Estado, que se fundamentou primeiro na institucionalização de um sistema político, econômico e social conduzido pela ideologia socialista.

Porém, as mudanças continuaram sob várias formas diferentes, até o presente. As mais radicais dessas iniciativas foram implementadas, no final dos anos 1980 e início de 1990, concomitantemente como parte das exigências do pacote de ajuste estrutural, que tinha como ênfase a redução de custos e racionalização da burocracia pública e como necessidade de institucionalização do sistema político democrático, objetivando a liberalização e pluralismo político dentro da sociedade moçambicana. Na realidade, um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos se mostraram cruciais e determinantes para a ocorrência dessas transformações, que influenciaram, ao longo do tempo, sobretudo a natureza da organização e o funcionamento da administração pública, nas últimas três décadas.

Os aspetos relacionados com os enormes deficit orçamentários que expuseram o Estado à reduzida capacidade para financiar suas políticas

públicas, a importância em assegurar as funções essenciais do Estado, a emergência de processos de participação democrática até a fragilidade das instituições públicas e baixa qualidade dos serviços prestados à sociedade são apontados, no geral, como fatores cruciais por trás dos processos de reformas realizadas em Moçambique desde a segunda metade da década de 70 (Castel-Branco, 1994; Wuyts, 1995; Macamo & Neubert, 2003; Batley et al., 2006). Interessa realçar que a primeira reforma administrativa de 1975 dispunha-se, por um lado, à substituição do sistema administrativo colonial mediante a implantação de uma administração pública moçambicana decorrente da constituição do novo Estado regido por um sistema de economia, centralmente, planificada; por outro lado, a afirmação dos princípios centralizadores e a subordinação hierárquica das instituições públicas com a implementação da estrutura de administração burocrática de cariz socialista (Ciresp, p. 6).

A vigência de um modelo burocrático alicerçado num sistema socialista de administração pública e a situação sociopolítica que marcou a década de 80, como referem Wuyts (1995) e Abrahamsson & Nilsson (1995), sobretudo o cumprimento das funções do Estado centralizador e a situação de guerra interna, a fragilidade das instituições públicas, a falta de funcionários qualificados e a limitação de recursos financeiros, a ausência de poder para a tomada de decisão no âmbito das províncias e distritos tornaram o funcionamento do modelo burocrático deficiente, ineficiente e com efetividade restringida.

As fragilidades da administração impostas pelo sistema de economia planificada tiveram como consequência, o descrédito das instituições do Estado e a redução drástica da qualidade dos serviços prestados à sociedade, uma situação que, segundo Olsen (2005), reflete geralmente o caráter da rigidez e a falta de flexibilidade no funcionamento do modelo de administração burocrática. Entretanto, a visão de empreender mudanças dentro da administração pública, orientada para descentralização gradual de recursos e de atribuições começou durante a segunda vaga de reformas introduzidas em 1987, com o início das reformas econômicas (Ciresp, 2001; Macamo & Neubert, 2003) e a revisão do modelo de planificação centralizada ambos inseridos na implementação do programa de ajuste estrutural designado Programa de Reabilitação Económica (PRE), financiado pelas instituições financeiras internacionais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Entre 1987 e 1990, duas reformas foram centrais na concepção da nova estrutura do Estado: a primeira, tem a ver com a redefinição do sistema econômico do país, através da instituição do sistema de economia de mercado e liberalização de preços; a segunda, está relacionada com a mudança no sistema político com a revisão e aprovação da nova Constituição liberal que centrou seus esforços, principalmente, na implantação da democracia e o multipartidarismo. Essas duas transformações foram responsáveis em conjunto, pela alteração significativa do papel do Estado e do processo de gestão pública dado que, por um lado, superaram a planificação central da economia por meio da substituição pela economia de mercado que se expressou na entrada de novos atores privados, sobretudo para o oferecimento de bens e serviços. Por outro lado, impuseram novas formas de regulação do Estado e da sua economia com a substituição do Estado unitário e centralizado pelo Estado unitário descentralizado, assente na separação e interdependência dos três poderes: o executivo, o judiciário e o legislativo. No entanto, a nova dinâmica imposta pela aprovação do programa de ajuste estrutural em 1987, marcou o início da chamada reforma impulsionada pelas concepções neoliberais propostas pela NGP. A partir daí, pode-se verificar que as reformas propostas, na maior parte das vezes, passaram a ser externamente induzidas e profundamente condicionadas.

Como elucidam Saloojee & Fraser-Moleketi (2010), os diversos processos de reformas do setor público, em países africanos, surgiram como programas de ajuste estrutural, e foram desenvolvidos sob o argumento da redução do papel do Estado e da retomada dos mercados não regulados como fundamentos determinantes para a superação das crises e o alcance do desenvolvimento. De acordo com Macamo & Neubert (2003, pp. 53-4), o processo de mudanças organizacionais e administrativas em Moçambique tem um caráter, externamente, induzido, cujo objetivo fundamental é o desenvolvimento de um projeto social, político e econômico expressivo que assenta na institucionalização de uma estrutura administrativa modernizada e claramente neoliberal condensado no que se designou *Washington Consensus*.

Aliado a essas transformações, a nova dinâmica resultante das alterações sociopolíticas com a revisão constitucional de 1990 que enfatizou a participação democrática nos processos políticos e de tomada de decisão, tornou necessária a adoção de novas estratégias de reformas na adminis-

tração pública. Especificamente, verifica-se, a partir de 1991, o primeiro sinal da adoção de alguns princípios administrativos que estabeleceram uma nova ordem, assente na aplicação de novos conceitos sobre a gestão pública como resultado da aprovação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (Prol).

Esses conceitos são caracterizados pela implementação do processo de descentralização administrativa e participação pública como espaço para o exercício da cidadania, focalizados na flexibilidade dos organismos estatais, racionalização das estruturas administrativas e o maior acesso aos serviços públicos básicos. Nesse sentido, como menciona Soiri (1999), esses princípios romperam, definitivamente, com o centralismo da administração pública e se impuseram como as alavancas para o desenvolvimento da democracia participativa e a partilha do poder de decisão pelos diferentes níveis de administração, isto é, entre os órgãos centrais e locais do Estado.

Recentemente, a criação de mecanismos administrativos para garantir a disciplina fiscal, por exemplo, a criação da Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe) e do Sistema de Administração Financeira do Estado (Sistafe), constituíram as grandes transformações para a organização da administração pública. Os indicadores de desempenho que privilegiam o alinhamento entre os principais instrumentos de governança no setor público — o Plano Econômico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) — podem ser considerados como práticas ou mecanismos de planejamento e de gestão inovadores. Nessa perspectiva, a gestão por resultados, a responsabilização dentro da administração pública, bem como a entrada de novos atores no processo de gestão das políticas públicas, mediante a criação de parcerias público-privadas passaram a ser a tônica principal das medidas da reforma do Estado.

Esse último aspecto implica, por exemplo, a entrada de novos atores sociais no processo de gestão de políticas públicas mediante a criação das parcerias público-privadas e maior cooperação com a sociedade, constituindo-se, dessa forma, nas prioridades da modernização da administração pública moçambicana. Esse tipo de medidas surge associado à terceira etapa de reformas iniciadas com a aprovação pelo governo da EGRSP (2001-2011), cujas concepções estão apoiadas na proposta da modernização administrativa e nos pressupostos do novo serviço público, por um lado, como resposta à necessidade de eliminação dos resquícios da burocracia pública, o imperativo da profissionalização e gestão por objetivos na ad-

ministração pública e, por outro lado, como forma de induzir a incorporação de alguns princípios e valores da governança interativa.

Essa visão de modernização administrativa e dos arranjos institucionais mostra que as tendências de aplicação dos princípios do novo serviço público na organização, estruturação e funcionamento do aparelho administrativo do Estado almejam a melhoria da qualidade na prestação de serviços, a aproximação da administração pública aos cidadãos e a criação de sua representação no âmbito local, nas localidades e povoações. Nesses termos, fala-se, portanto, de um novo conceito de gestão pública que envolve, igualmente, a concepção uma governança interativa que se fundamenta nas novas práticas e na aplicação de princípios da gestão pública contemporânea. Desse modo, a nova abordagem da reforma do setor público sugere a introdução de um sistema administrativo caracterizado por um novo paradigma pós-burocrático segundo a perspectiva de O'Flynn (2007), dentro da gestão pública em Moçambique no qual, são construídos novos valores e uma nova consciência.

A compreensão geral que se tem sobre os diferentes processos de reformas administrativas em Moçambique é que existe uma grande diferença entre a reforma atual e as três anteriores já implementadas. Na primeira, pretendeu-se dar ao Estado e à sua estrutura administrativa a tarefa principal de dirigir os destinos da sociedade, ao passo que na segunda e terceira o propósito foi a operacionalização de mudanças no sistema económico para garantir a estabilização e a superação do déficit orçamental, bem como a democratização do Estado e a participação da sociedade. Enquanto isso, na implementação da EGRSP, iniciada em 2001, pretendeu-se a ampliação do processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas mediante a observância dos princípios da boa governança e da participação de novos atores como a sociedade civil e o setor privado na gestão pública.

A governança interativa e as implicações das novas práticas de gestão pública

O propósito da reforma administrativa, tal como foi estabelecido na EGRSP, tem como finalidade a criação de um conjunto articulado de organizações públicas que funcionam de forma adequada, que prestem serviços indispensáveis de forma descentralizada e promovam a participação e a transparência, mediante a aplicação de processos administrativos e de prestação de serviços simples, modernizados e efetivos (Ciresp, p. 6). Nesse

âmbito, ela se baseia na articulação e coordenação de programas específicos de reforma, por exemplo, a criação da Unidade de Reforma Tributária dos Impostos Internos (Urti), da Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe), da Unidade Técnica de Reforma do Setor Público (Utresp), apresentadas como um meio fundamental para introduzir as mudanças pretendidas dentro da administração pública, tais como eficiência na gestão, participação nas políticas públicas, prestação de contas e avaliação de resultados.

A análise das implicações dessas mudanças mostra que o tradicional modelo hierárquico que conduzia o processo de definição de prioridades para a aplicação das políticas públicas e a tomada de decisão está sendo substituído por novas práticas de gestão modernizadas e com padrões e estruturas que envolvem novos atores, como a sociedade civil e o setor privado. É verdade que a implementação de uma administração pública baseada nos padrões do novo serviço público e da governança interativa no contexto moçambicano tem vindo a aumentar, quer pelo alargamento dos mecanismos de descentralização para os órgãos locais do Estado, quer pela abertura de espaço para a criação de parcerias público-privadas e integração dos organismos da sociedade civil nos processos de gestão de políticas públicas. Entretanto, importa realçar que as mudanças originadas pela reforma administrativa vieram, na prática, levantar novos problemas relacionados com os objetivos de eficiência e a participação efetiva das comunidades na gestão das políticas públicas. A questão principal é: como garantir uma participação e uma avaliação efetiva por parte das comunidades, relativamente aos processos de gestão das políticas públicas locais?

Compreende-se que a implementação dos princípios do novo serviço público e da governança interativa devem ser adotados, tendo em consideração as limitações impostas pelo próprio modelo, uma vez que, por exemplo, a complexidade e a dinâmica da gestão por objetivos encerra dois tipos de limitações: o primeiro tem a ver com a complexidade das atividades e a definição das políticas públicas no âmbito local, e o segundo está relacionado com as limitações que as pessoas têm para lidar com informação e sistemas formais de avaliação de resultados.

Como referem King et al. (1998), a participação autêntica ou efetiva implica mais do que, simplesmente, encontrar as ferramentas e técnicas para aumentar o envolvimento da sociedade nas decisões do setor público. A participação autêntica, asseveram os autores, é a que funciona para todas

as partes e estimula o interesse e investimento em ambos os atores públicos e os cidadãos e exige que sejam repensados os papéis subjacentes e as relações entre os entes públicos e os cidadãos. Verifica-se, portanto, que a nova configuração das estruturas organizacionais da administração pública dá lugar a uma nova lógica diferente de ação. Na esfera das Províncias e Distritos em Moçambique, o novo modelo e a nova lógica administrativa conferem à gerência uma determinada liberdade para decidir sobre como obter elevados níveis de desempenho, mas a necessidade de conciliar dois objetivos diferentes tem consequências nas mudanças implementadas na gerência.

A preocupação com a eficiência tem impacto adverso na relação que se estabelece com a sociedade, pois enfraquece, na prática, o envolvimento dos cidadãos dado que o processo de formulação e a implementação de políticas públicas se torna, excessivamente, voltado para os resultados. Como exemplo, pode-se mencionar a disciplina fiscal e execução de programas governativos em detrimento de uma cooperação efetiva com os atores da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas ao nível local. No ponto de vista de King et al. (1998, p. 317), existe um grande esforço e interesse para o incremento da participação; entretanto, esses esforços não são efetivos e alguns são ineficazes por causa do mau planeamento ou execução. Os outros esforços podem não funcionar porque os sistemas administrativos são baseados na alta competência e no profissionalismo e oferecem pouco espaço para processos participativos. As iniciativas da reforma devem envolver fortemente a sociedade civil na participação da gestão das políticas públicas, tendo em consideração que o processo de envolver cidadãos e promover a sua participação é complexo e dinâmico constituindo-se, assim, num desafio atual para a administração pública moçambicana, no sentido de que se torna fundamental que os cidadãos percebam os benefícios provenientes da sua participação; além de ser necessário que os centros de poder elevem os incentivos da participação além da mera auscultação e informação sobre os resultados dos programas às comunidades e reduzam as barreiras à sua participação, promovendo maior abertura e transparência.

Como ilustram Kenis & Schneider (1991, pp. 41-2), a governança interativa deve envolver a criação de redes de políticas nas quais é privilegiada a sua forma cooperativa e coordenativa para lidar com as grandes questões relacionadas com a implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que a interdependência possa se estabelecer como meio

importante para a maximização dos resultados das políticas e dos interesses coletivos. É importante considerar, na implementação da reforma, um mecanismo de gestão pública, como alegam Denhardt & Denhardt (2000) orientado para um novo serviço público que procura assegurar ampla abertura e acessibilidade para oferecer aos cidadãos serviços que funcionam e que ampliam a cidadania.

A ideia é que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações, o papel do governo se transforma, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia e facilita, busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil. O interesse público é concebido como uma noção construída, coletivamente, em que são partilhados interesses e responsabilidades baseadas na deliberação conjunta, em que o Estado promove a articulação e o interesse público, justiça e a equidade (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 555).

Trata-se de passar além da aplicação dos princípios da nova gestão pública para incorporar uma governança no setor público que presta atenção aos objetivos e resultados alcançados pelas instituições públicas, mas que considere em seus processos e estruturas a integração de novos atores públicos e privados, mediante um processo de interação permanente e contínua no intuito de constituir um serviço público onde são alcançados níveis elevados de resultados como consequência de uma combinação e influencia concreta dos diferentes *stakeholders* no processo de tomada de decisão das políticas públicas. Na realidade, as mudanças que se verificam estão sendo acompanhadas de alterações significativas, nomeadamente as mudanças nos valores e comportamentos dos funcionários, na cultura administrativa, nas competências e responsabilidades dos organismos públicos, na forma de atuação, relacionamento e de coordenação institucional entre as esferas governamentais (por exemplo, a aprovação da Lei n.º 8/2003 de 19 de maio, possibilitou a atribuição de competências exclusivas para os órgãos locais, eliminando de certa forma os problemas da dupla subordinação). Este último aspecto transformou a tradicional função pública de extrema dependência hierárquica e falta de autonomia das unidades administrativas locais, para uma gestão pública coordenada e interdependente.

A implementação, por exemplo, do Decreto n.º 5/2006 de 12 de abril sobre a desconcentração de competências para o governador provincial e

administrador distrital promoveu novas práticas de contratação para os quadros de pessoal no âmbito local concretizando, assim, a ideia da profissionalização dentro de um sistema de carreiras que obedece a tabelas salariais e a esquemas de promoção próprios. Por sua vez, a implementação do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (Egfae) em 2009 pela Lei n.º 14/2009 de 17 de março, permitiu proceder a uma gestão de recursos humanos a partir de mecanismos modernos e de técnicas de avaliação de desempenho.

O Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública Moçambicana (Sigedap), aprovado, em 2009, pelo Decreto n.º 55/2009 de 12 de outubro, com vistas a aperfeiçoar a administração determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gerência necessários para atuar e responsabilizar, motivando as lideranças, os funcionários e agentes do Estado para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência.

Contudo, as metas de eficiência e do alcance de resultados se apresentam como uma questão crítica no processo da reforma administrativa em Moçambique; por um lado, porque a pressão por resultados pode degenerar numa situação instrumental comparável à administração científica tayloriana, uma vez que transforma o espírito e a cultura de trabalho dos funcionários e agentes do Estado, relacionado o seu desempenho às recompensas, desintegrando os valores fundamentais do setor público como a integridade e comprometimento com o interesse público. Por outro lado, a análise aos objetivos da avaliação do desempenho estabelecidos no modelo do Sigedap (2009) mostra que a fixação de objetivos e a rigidez para o seu cumprimento, bem como a necessidade de responder aos indicadores fixados, podem arrastar o sistema administrativo à inflexibilidade típica do modelo de administração burocrática.

O contexto atual do funcionamento da administração pública em Moçambique faz ressaltar uma nova visão do serviço público como resultado das pressões impostas pelo novo paradigma da governança interativa. A observação da realidade mostra que, por exemplo, o novo processo de contratação e oferecimento de bens e serviços implantado pelo Decreto n.º 5/2005, em que a racionalidade na gestão dos recursos e a flexibilidade organizacional, exigem que o papel e as qualidades do gestor público estejam alinhados com a perspectiva de um administrador operativo mais voltado para a definição de estratégias.

A perspectiva é a de que essas estratégias da administração pública devem vincular suas tarefas com os princípios de monitoria e avaliação do cumprimento, por exemplo, dos contratos e programas estabelecidos, o que mostra que não será suficiente, no novo contexto da administração pública, uma atuação baseada na padronização e regras do modelo burocrático para conseguir o cumprimento dos objetivos organizacionais pretendidos pelo Estado. Para o efeito, deve estar voltado e aberto para as influências positivas do seu exterior, interagindo com os cidadãos de forma singular ou coletiva no intuito da construção de processos de tomada de decisão mais participativos. Compreende-se que se devem tomar os cidadãos como o fundamento e a razão da administração pública.

Na afirmação de Hughes (2010), o setor público deve mover-se na esteira de uma administração pública moderna em que são estabelecidas a todo o momento ligações horizontais e verticais que melhorem a participação tanto de organizações públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntários, e ao mesmo tempo criar novas formas de organização e de estruturação das suas instituições para a resolução dos problemas das comunidades.

Considerações finais

Este artigo procurou fazer apresentação panorâmica das abordagens da burocracia tradicional e a implementação de renovados modelos de gestão pública contemporânea, resultado das reformas do Estado e administrativas decorrentes das fragilidades administrativas do Estado e da redução da qualidade dos serviços públicos que marcaram a teoria e a prática da administração pública, nas décadas 1980 e 1990. O argumento principal que se pretendeu expor é de que essas novas formas de gestão pública têm sido apresentadas como alternativas teóricas e práticas para superar as insuficiências do ideal típico burocrático que caracterizou, no geral, a organização e funcionamento da administração pública em vários países do mundo inteiro durante o século XX, e de Moçambique em particular.

No entanto, as abordagens sobre a nova administração pública e, mais recentemente, da governança interativa foram apresentadas dentro do contexto de amplas mudanças na forma como os Estados são governados (Koiman, 2008) e de acordo com Saloojee & Fraser-Moleketi (2010) tornaram-se fundamentais no contexto das reformas efetuadas nos países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, o artigo ocupou-se com a apresentação da evolução histórica de algumas experiências de reformas admi-

nistrativas realizadas em Moçambique, nos anos 1980 e 1990, mostrando, sobretudo, o seu enquadramento, as características e as principais linhas de orientação político-administrativa.

A apreciação dos objetivos da reforma recente implementada em Moçambique permitiu apresentar as transformações estruturais e os processos que têm guiado a transição de um modelo de administração baseado, essencialmente, na burocracia para a introdução dos princípios do novo serviço público. Nesse sentido, foi evidenciado como a natureza e os padrões da administração burocrática, constituída por instituições públicas frágeis e recursos humanos não qualificados, desde a institucionalização do Estado novo, em 1975, e o cenário de uma administração pública amplamente desconectada e ineficaz, na década 1990, estão sendo transformadas com as mudanças implementadas, a partir da EGRSP de 2001. No entanto, essas mudanças recentes sugerem um gradualismo na sua implementação no sentido de que não se trata de romper de forma definitiva com o modelo da administração burocrática, mas introduzir e construir sobre ele mecanismos e processos propostos pelo novo serviço público.

Enfim, na perspectiva do que expõe Behn (1998, p. 6) ao invés de se buscar o “melhor caminho” com a gestão científica, procuram-se as “melhores práticas” dos dias atuais, para dotar a administração pública moçambicana de mecanismos de gerência que garantam a efetividade no processo de prestação de serviços à sociedade, bem como a institucionalização de uma governança mais participativa que melhore os processos de tomada de decisão e de formulação e implementação de políticas públicas.

Referências

- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders. *Mozambique: the troubled transition. From socialist construction to free market capitalism*, Londres: Zed Books, 1995.
- BARRETT, Pat. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Australian National Audit Office, Canberra, jun. 2002. Disponível em <<http://www.anao.gov.au>>; acesso em 4-9-2011.
- BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, vol. 3, pp. 229-65, 2000.
- BATLEY, Richard; BJORNESTAD, Liv & CUMBI, Amélia. *Relatório de Moçambique: Avaliação conjunta do apoio orçamental geral 1994-2004*, DFID. University of Birmingham, 2006.

- BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, n.º 4, pp. 5-44, out.-dez. 1998.
- CAIDEN, Gerald. Administrative reform. In: BAKER, R. *Comparative public management: putting U. S. public policy and implementation in context*. Westport: Praeger Publishers, 1994, pp. 107-18.
- CASTEL-BRANCO, Nuno. *Moçambique-perspectivas económicas*. Maputo: UEM, 1994.
- CIRESP. *Estratégia global de reforma do sector público: 2001-2011*. Maputo, 2001.
- DELEON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativas. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (orgs.). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 473-495.
- DENHARDT, Robert & DENHARDT, Janet. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6, pp. 549-59, 2000.
- FREDERICKSON, George. Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence & POLLITT, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 282-304.
- HUGHES, Owen. Does governance exist? In: OSBORNE, Stephen (org.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, p. 87-104.
- JONES, Rosanne & KETTL, Donald. Assessing public management reform in an international context. *International Public Management Review*, vol. 4, Issue 1, 2003.
- KENIS, Patrick & SCHENEIDER, Volker. Policy networks a policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B. & MAYNTZ, R. (eds.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Tilburg: Westview Press, 1991, pp. 25-59.
- KING, Chery; FELTEY, Kathryn & SUSEL, Bridget. The question of participation: toward authentic public participation in public Administration. *Public Administration Review*, vol. 58, n.º 4, pp. 317-326, jul.-ago. 1998.
- KOOIMAN, Jan; BAVINCK, Maarten; CHUENPAGDEE Ratana; MAHON Robin & PULLIN Roger. Interactive governance and

- Governability. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, n.º 1, pp. 1-11, 2008.
- . Governance and governability. In: OSBORNE, Stephen (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, p. 72-86.
- LARBI, George. The new public management approach and crisis states. *United Nations Research Institute Social Development*, Discussion Paper n.º 112, set. 1999.
- MACAMO, Elísio & NEUBERT, Dieter. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 5, n.º 6, pp. 51-74, 2003.
- O'FLYNN, Janine. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n.º 3, pp. 353-66, 2007.
- OLSEN, Johan. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, mar. 2005.
- OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Idem (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, pp. 1-16.
- PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio & RODRIGUES, Silva. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organização e sociedade*, vol. 15, n.º 46, pp. 39-55, jul.-set. 2008.
- PETERS, Guy & PIERRE, Jon. Meta-governance and public management. In: OSBORNE, Stephen (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, pp. 36-51.
- POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Setor Público*, n.º 3, pp. 5-29, jul.-set. 2002.
- SALOOJEE, Anver & FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (org.). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 491-512.
- SOIRI, Linda. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala*

- emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999.
- THOONEN, Theo. Reforma administrativa analítica. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (org). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 473-90.
- WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, p. 197-222, jun. 1887.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*, vol. 2, Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Ed. UNB, 1999, pp. 187-233.
- WUYTS, Marc. *Foreign aid, structural adjustment, and public management: The Mozambican experience*. Working Papers Series, 206, nov. 1995.

Resumo

Este artigo se dispõe a apresentar uma discussão teórica a propósito das transformações do modelo tradicional de administração pública, fundamentadas nas críticas à sua inflexibilidade e ineficácia, formuladas a partir do surgimento das concepções promovidas pelo movimento da Nova Gestão Pública. Discorre a propósito do embasamento dessas críticas, associadas à questão das reformas administrativas como mecanismo para tornar o funcionamento da administração pública mais efetivo e eficiente na resposta das demandas da sociedade. A criação de um novo serviço público constituído por novas práticas de interação e participação pública, no processo de formulação e implementação de políticas públicas, representa o argumento principal da abordagem exposta. Coerente com esse enfoque, o ensaio apresenta o panorama das reformas administrativas dos anos 1980 e 1990 em Moçambique e discute as implicações da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (2001-2011) no atual processo de construção de um setor público modernizado e eficaz. Conclui que a adoção de práticas de Governança Interativa mostra-se como o principal desafio para a administração pública moçambicana tendo em vista a institucionalização de formas de gestão que melhorem os processos de tomada de decisão e de formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Burocracia. Reforma Administrativa. Governança Interativa.

Abstract

This article sets out to present a theoretical discussion concerning the transformations of the traditional model of public administration, based on criticisms of the inflexibility and inefficiency, made from the emergence of the concepts promoted by the movement of New Public Management. Discusses the purpose of the foundation of these criticisms associated with the issue of administrative reform as a mechanism to make the functioning of public administration more effective and efficient in responding to the demands of society. The creation of a new public service consisting of new means of interaction and public participation in the formulation and implementation of public policies is the main argument of the approach outlined. Consistent with this approach, the article presents an overview of the administrative reforms of 1980 and 1990 in Mozambique, and discusses the implications of the Global Strategy for Public Sector Reform (2001-2011) in the current process of building a modernized and effective public sector. Concludes that the adoption of interactive governance practices shown as the main challenge for the Mozambican public administration with a view to institutionalizing forms of management processes that improve decision making and the formulation and implementation of public policies.

Key words: Bureaucracy. Administrative Reform. Interactive Governance.