

Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas

**A prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe: contributo
para um sistema de qualidade**

Wanda Rosely Paquete da Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Conselheiro Mestre José F. F. Tavares (Especialista) Professor Auxiliar Convidado
Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2014

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe: contributo
para um sistema de qualidade**

Wanda Rosely Paquete da Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

**Conselheiro Mestre José F. F. Tavares (Especialista) Professor Auxiliar Convidado
Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa**

setembro, 2014

DEDICATÓRIA

À memória do meu querido pai

Leonídio da Costa.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Juiz Conselheiro José Tavares, Diretor Geral do Tribunal de Contas de Portugal e docente do mestrado em Administração Pública, o meu agradecimento pela disponibilidade e prontidão que mostrou em aceitar ser meu orientador tendo sempre, atendido às minhas solicitações, não obstante a sua ocupada agenda de trabalho.

Os meus agradecimentos ao Senhor Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, por todo apoio às minhas preocupações durante todo o mestrado, pelo incentivo e orientação para a pesquisa aprofundada sobre as evoluções do Estado e da Administração Pública.

A todos os Professores deste mestrado pelos conhecimentos transmitidos e pela disponibilidade que sempre manifestaram no esclarecimento de quaisquer dúvidas.

Ao Instituto Camões de Portugal por me ter concedido a bolsa de estudo durante todo o período desse mestrado.

Ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, Conselheiro José António de Monte Cristo e ao Senhor Diretor do Orçamento, pela forma célere com que me apoiaram, desde que iniciei o projeto do trabalho e durante a investigação, contribuindo para o seu enriquecimento.

Aos meus familiares, o meu marido Madival das Neves, os meus filhos Thiago das Neves e Stella das Neves, a minha mãe Maria Isabel da Costa, a minha sogra Edite d'Alva, aos meus irmãos, aos meus primos e aos amigos, o meu muito obrigado por me ter ajudado nas tarefas dos meus filhos enquanto dava a minha total dedicação na elaboração deste trabalho de projeto.

Aos meus superiores hierárquicos Dr.º Jorge Lopes Bom Jesus «atual ministro da Educação Cultura e Formação», Dr.ª Julieta Izidro «atual Diretora do Ensino superior»; e aos colegas da Direção do Ensino Superior e Formação.

Os meus agradecimentos também são extensivos aos colegas: Eola Carvalho, Airton Robison, a dra Cristina Carreiras, a professora Cristina Castelo David, a professora Clara Rita por todo o apoio e estímulo nesta caminhada e a todos quantos de uma forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho académico, o meu muito obrigada!

RESUMO

A gestão pública evoluiu e rege-se hoje pelos princípios da chamada *New Public Management*. A reforma do Estado veio ajudar a estabelecer um conjunto de exigências legais que visa a transparência e a prestação de contas, mas, principalmente, introduziu os instrumentos de apoio à gestão e ao controlo efetivo dos recursos públicos. Devemos frisar que, a verdadeira reforma terá que passar por uma estratégia de reforço do poder e envolvimento dos cidadãos, pois, só assim poderemos de facto falar da efetiva prestação de contas e responsabilização dos gestores públicos. São Tomé e Príncipe sendo um país democrático, deve reforçar a qualidade da prestação de contas de forma permanente e tempestiva, pois, é através desta ferramenta que sabemos se a entidade geriu bem os recursos de que dispõe e se foram bem utilizados. É, igualmente, com a prestação de contas que se avalia a gestão dos organismos públicos e privados, como objetivamente demonstramos nesta, que e se pauta, por critérios rigorosos, de eficácia, de eficiência e de economia. É importante assinalar que a função de prestação de contas não deve reduzir-se a uma simples fiscalização ou controlo mais sim, ver-se como uma maneira de institucionalizar processos de tomada de decisões mais transparentes e reflexivas que, invariavelmente, se traduzem em políticas e decisões públicas de maior qualidade. O propósito do trabalho de projeto que se pretende desenvolver diz respeito aos procedimentos que se devem assinalar para a melhoria da qualidade da prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe, de forma a garantir a informação exata aos cidadãos e às entidades externas.

Palavras – chave: Responsabilidade. Transparência. Controlo. Prestação de contas. São Tomé e Príncipe.

ABSTRACT

Public management has evolved and today is governed by the principles of so-called New Public Management. With the reform of the State came to help establish a set of legal requirements aimed at transparency and accountability, but more than that introduced support tools for the management and effective control of public resources. In fact that real reform will have to undergo a strategy to strengthen the power and involvement of citizens, because only then can we really speak of effective accountability and accountability of public managers. Sao Tome and Principe as a democratic country should enhance the quality of accountability and be diligent and timely, since it is through this tool that we know if the entity for the resources well and that has been well used. It is also with the accountability that assesses the management bodies that much work for this particular project, it is whether this public body, guided by strict criteria of effectiveness, efficiency and economy. Importantly, the function of accountability should not be reduced to mere supervision or control but should be seen as a way to institutionalize making processes more transparent and reflective decisions invariably translate in to public policies and decision shigher quality. The purpose of the project work which it intends to develop, concerns the procedures that should be noted for improving the quality of public accountability in Sao Tome and Principe, in order to ensure accurate information to citizens and external entities.

Key words: Responsibility. Transparency. Control. Accountability. São Tomé and Príncipe.

Glossário de siglas

AP - Administração Pública

AN - Assembleia Nacional

Art.º - Artigo

BCSTP - Banco Central de São Tomé e Príncipe

BM - Banco Mundial

CAS - Committee on Accounting Standards

CGE - Conta Geral de Estado

COr - Classificador Orçamental

CPLP - Comunidades dos Países de Língua Portuguesa

DR - Diário da República

EFS - Entidade Fiscalizadora Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

IAS - *International Accounting Standard*

IPSAS - *International Sector Accounting Standards*

IPSASB - *International Public Sector Accounting Standards Board*

IFAC - *International Federation of Accountants*

IFRS - *International Financial Reporting Standards*

IGF - Inspeção Geral das Finanças

INTOSAI - Instituições Financeiras Superiores de Auditoria

NPM - *New Public Management*

NPS - *New Public Service*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE - Orçamento de Estado

OGE - Orçamento Geral do Estado

SAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado

STP - São Tomé e Príncipe

TC - Tribunal de Contas

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	i
AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
Glossário de siglas.....	iv
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO DO ESTADO, E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS	5
1.1 A evolução histórica do Estado	5
1.1.1 Estado absolutista (Séc. XVI, XVII e XVIII) – Administração Patrimonial.....	8
1.1.2 Estado liberal (Séc. XVIII, XIX) – Administração Pública Clássica.....	8
1.1.3 Estado-Providência Burocrático (Keynesiano Democrático) – Administração Pública Clássica.....	9
1.1.4 Estado-Providência Regulador – Administração Pública Gerencial	13
1.2 Os modelos da gestão pública	15
1.2.1 O modelo burocrático.....	17
1.2.2 O modelo de <i>New Public Management</i> (NPM).....	19
1.2.3 O modelo de <i>New Public Service</i>	21
1.3 Prestação de contas.....	25
1.3.1 Prestação de contas e gestão pública.....	25
1.3.2 Prestação de contas e património público no contexto de governança e sustentabilidade ...	25
1.3.3 Prestação de contas e cidadania: dever do cidadão na sociedade.....	27
1.3.4 Prestação de contas e controlo: tipos de controlo.....	29
1.3.5 Prestação de contas e a <i>accountability</i>	31
1.4 Prestação de contas e responsabilidade: conceito, origem, fundamentos e dimensões.....	35
1.5 Transparência na prestação de contas em Administração Pública.....	37
CAPÍTULO II – A PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NA ATUALIDADE	41
2. Alguns dados sobre a prestação de contas em São Tomé e Príncipe	41
2.1 Enquadramento.....	41
2.2 A Conta Geral de Estado e outras contas públicas.....	42

2.3 Entidades a quem devem ser prestadas contas públicas em São Tomé e Príncipe	45
2.4 Os órgãos de controlo externo: o Tribunal de Contas (TC) e a Assembleia Nacional (AN)47	
2.5. O controlo interno: a Inspeção Geral de Finanças	54
CAPÍTULO III – CONTRIBUTO PARA UM SISTEMA DE QUALIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	61
3.1 A consolidação de contas: as suas razões e as vantagens	61
3.2 A tempestividade na prestação de contas públicas.....	63
3.3 As vantagens das Normas Internacionais de contabilidade do Setor Público (IPSAS ou NICSP – International Public Sector Accountany Standards)	65
3.4 O contributo da INTOSAI e da IFAC na prestação de contas pública	68
3.5 O contributo do FMI: código de boas práticas para a transparência financeiro.....	69
CONCLUSÃO	75
BIBLIOGRAFIA.....	79
LEGISLAÇÃO.....	85
Consulta Internet	87

INTRODUÇÃO

“Não há boa gestão sem um bom controlo, dizem uns, quem administra bens de outrem é elementar que preste conta, dizem outros” (Tavares, 1996:63).

O conceito da prestação de contas possui uma importância no contexto da transparência, seja de carácter público ou do privado, já que envolve uma obrigação que tem como contrapartida um direito: o direito da requisição da prestação de contas. São Tomé e Príncipe tem sofrido pressões nos planos nacional e internacional, no que refere a qualidade da prestação de contas públicas. Essas pressões surgem da necessidade de os gestores públicos se pautarem por critérios orientados com base nos resultados, tendo como prioridade o desenvolvimento de sistemas de gestão que permitam um melhor desempenho. O autor Tavares refere que toda a atividade de gestão ou administração exige, para a eficiência e a eficácia, um adequado sistema de controlo, ou seja, os sistemas de gestão e de controlo válidos tanto, na gestão pública, como na gestão privada. Este controlo deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalizações dotados de independência técnica, inseridos na estrutura interna da entidade ou organismo em causa Tavares, (1998: 21).

O presente trabalho de projeto tem como objeto a prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe: um contributo para um sistema de qualidade. A prestação de contas como um instrumento que permite acompanhar e fiscalizar os atos de despesas realizadas, promover a prática de transparência dos atos administrativos que se devem pautar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, eficácia, transparência e, ainda, pela publicidade. Porém, tendo a confiança e a solidariedade como base, a boa gestão, quer pública quer privada, deve ser regida por princípios, dentre os quais a transparência e a prestação de contas, de forma a garantir a informação exata aos cidadãos. Considera-se que o tema escolhido pode contribuir para a melhoria da informação aos cidadãos. A melhoria nos procedimentos é necessário, não apenas para a qualidade de vida dos cidadãos, como, sobretudo, para o funcionamento pleno do Estado de direito. Com este trabalho, pretende-se dar um contributo, na medida em que no âmbito das reformas entretanto empreendidas, a temática em estudo, ainda continua com grandes entraves.

Ao abordarmos o tema da prestação de contas públicas, surge-nos logo uma questão, porquê prestar as contas? Antunes (2003), citado por Rolo, (2005:9), refere que “na antiga Grécia as contas do Estado eram sujeitas ao escrutínio público, sendo gravadas em pedras e

expostas publicamente para serem examinadas e criticadas livremente”. Esta afirmação faz-nos crer que essa prática não é de hoje, mais sim, de há muito que o homem manifesta preocupação em prestar contas.

A preocupação com este trabalho de projeto, insere-se na necessidade de assinalar que a prestação de contas, assídua, transparente e rigorosa é uma ferramenta que constitui um pilar fundamental de solidez da democracia, da gestão de património comum, e sobretudo, da gestão dos dinheiros públicos (Rolo, 2005:33). Consideramos implementar também a questão das responsabilidades, porque os cidadãos assistem às impunidades sem a aplicação das correspondentes sanções, de um efetivo controlo dessas mesmas contas para que haja ética e transparência nas prestações das contas públicas tal como sublinha Tavares, (2010:372), “sem contas, sem boas contas, não se pode conhecer o estado de uma organização, nem projetar o futuro” Embora a situação tenha aparentemente melhorado nos últimos anos, fruto das exigências das entidades internacionais e não tanto por exigência dos cidadãos contribuintes, a prestação de contas é um dos caminhos da ampliação da cidadania e já se configura um indicador para o crescimento económico e social.

Rolo, (2005:46) afirma que em qualquer processo da prestação de contas sobressaem três elementos essenciais a saber: conhecer os seus objetivos gerais e específicos, conhecer os seus destinatários e respetivas necessidades e garantir a qualidade da informação. Assim sendo, a finalidade do trabalho que entendemos desenvolver, diz respeito aos procedimentos que deve assinalar a melhoria da qualidade da prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe, de forma a garantir a informação exata aos cidadãos e às entidades externas.

Todo e qualquer que seja o ambiente de prestação de contas está intimamente ligado com a capacidade de definir objetivos e de medir os resultados, pelo que, no contexto político, são muitos os desafios. É certo que é necessário a clarificação dos papeis e das responsabilidades dos agentes de tal forma que, as necessidades de informação para cada ator, seja em separado e os resultados obtidos devem ser avaliados tendo em conta o que se atingiu face aos objetivos definidos e às circunstâncias em que aconteceram. Importa, assim, atuar sobre a avaliação dos resultados, de maneira que feche o ciclo da prestação de contas, o qual pressupõe o conceito de inteligência, ou seja, “prestar contas”. Antunes refere que a verdadeira reforma terá que passar por uma estratégia de reforço do poder e envolvimento dos cidadãos, a par de uma efetiva prestação de contas e a responsabilização dos gestores de dinheiros públicos Antunes, (2003:376).

Definimos como objetivos específicos deste trabalho de projeto os seguintes:

- ✓ Descrever a situação atual da prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe;
- ✓ Apresentar os benefícios da transparência e prestação de contas públicas credível como ferramenta, de uma boa governação;
- ✓ Incentivar a necessidade de consolidação de contas públicas em São Tomé e Príncipe;

- ✓ Analisar em que estágio se encontra o controlo exercido pelos órgãos de controlo externo, que neste caso se refere ao Tribunal de Contas e a Assembleia da República;

Para atingir os objetivos proposto, o presente trabalho de projeto é estruturado em três capítulos onde o primeiro capítulo desenvolvemos aspetos acerca da evolução do Estado e da Administração Pública, bem como a reforma da Administração Pública e os modelos da gestão pública. Também no primeiro capítulo, tratamos de alguns aspetos teórico sobre a prestação de contas.

No segundo capítulo aborda-se a situação atual de prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe, sendo que, num primeiro momento, faz-se uma breve caracterização da Administração Pública santomense, para melhor entendermos o estudo, e num segundo momento, abordamos a prática da prestação de contas ocorrida no país, acerca da forma como os órgãos responsáveis por esta prestação de contas fazem-no, atualmente.

No terceiro capítulo procura-se dar um contributo para um sistema de qualidade de prestação de contas em São Tomé e Príncipe, evidencia os padrões internacionalmente recomendados, a necessidade do país e apostar na consolidação de contas como uma ferramenta de gestão, para que os cidadãos acrediem no fortalecimento da *accountability* e no aperfeiçoamento das práticas administrativas, de maneira que venham a ser uma realidade em São Tomé e Príncipe.

Terminamos o trabalho de projeto, apresentando as conclusões sobre os temas e subtemas desenvolvidos ou apresentados em questão assim como do trabalho de projeto.

CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO DO ESTADO, E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS

No capítulo I, desenvolvemos a evolução do Estado e da Administração Pública, relacionando essa evolução com a prestação de contas para melhor compreensão do trabalho de projeto.

1.1 A evolução histórica do Estado

Ao abordamos o tema proposto sobre a evolução do Estado, é necessário analisarmos as várias fases de que o Estado se evoluiu ao longo dos anos, pois só assim, conseguiremos ter noção da forma como decorreu essa evolução, estando o mesmo inserido em todos os momentos, intermediando as relações económicas, sociais, políticas e jurídicas.

A configuração do Estado, não é uma essência, mas sim um processo que se transforma inexoravelmente conforme as circunstâncias sobretudo onde as escolhas individuais e coletivas dos cidadãos prevalecem (Mozzicafreddo, *et. al*, 2009:77) e onde o processo de mudança obedece a certos critérios, de tempo -médio ou longo- e das contingências dos parceiros.

O Estado¹ surge para o homem, e não o homem para o Estado. Este é fruto, de um estágio avançado de evolução social, tornando-se clara a importância de o eleitor, o cidadão interferir em sua vida, seja através do voto, seja exigindo de nossos representantes, atitudes efetivas que transformem, melhorem a nossa realidade, ou seja, através dos institutos jurídicos do processo político-democrático, fundamento basilar do Estado democrático de direito (ver no site)².

A função do Estado é dinâmica e depende da democracia, pois é imprescindível à sociedade e ao mercado. Desse modo, os sistemas políticos, social e económicos interagem como componentes de um único sistema de organização da vida humana. Verifica-se então que a evolução do Estado e da administração corresponde a evolução do direito positivo e do Estado de direito. O Estado absoluto representou um progresso em relação ao passado feudal, assim como, o Estado liberal representou um importante avanço em relação ao absolutismo, o Estado liberal-democrático um passo à frente em relação ao liberalismo clássico, e o Estado social-democrático um aperfeiçoamento em relação ao liberal-democrático (Dutra, 2011:7).

Verifica-se, que o Estado passou a ter um papel secundário, dando origem às desigualdades sociais e económicas graves, pois a independência do poder judicial é uma garantia de todas as liberdades e direitos. Para analisar o funcionamento e crescimento do Estado tem-se que ter em consideração a existência de experimentação institucional do apoio às dificuldades financeiras

¹ A palavra Estado provém do latim *stare* que significa firmeza e autoridade. O Estado é assim um fenómeno político e uma realidade sociocultural que pressupõe um território, um poder político e um grupo humano (Amaral, 2003; Caupers, 2003; Ferrera et al., 2000).

²<http://jus.com.br/artigos/18831/sobre-a-evolucao-do-estado#ixzz2m3ZTAj2T>

conjunturais e dos apoios estruturais ao desenvolvimento da competitividade e do emprego que levam a inovações políticas, na estrutura do Estado (Mozzicafreddo, 2009).

Pois, a evolução do Estado moderno decorre diretamente da evolução dos sistemas jurídicos e políticos e, indiretamente, dos sistemas económicos e sociais. Pois, para o autor Bresser- Pereira, (2005: 123), os valores políticos envolvidos no liberalismo, na democracia e no socialismo (como valor, não como regime político-económico) estavam historicamente em conflito, mas, não havia razão para não os vermos como complementares, mais do que simplesmente conflituantes, desde que, não radicalizemos o liberalismo, o socialismo e mesmo a democracia. A tabela 1.1 abaixo apresenta o resumo do processo histórico do Estado e suas características jurídicas, políticas, económicas e sociais ao longo dos anos.

Tabela 1. 1 - Evolução histórica do Estado e as características jurídicas, políticas, económicas e sociais

CARACTERÍSTICAS	Séc. XVI, XVII E XVIII		1ª METADE Séc.XX		2ª METADE Séc. XX		Séc. XXI
	ABSOLUTISTA	LIBERAL	LIBERAL-DEMOCRÁTICO	SOCIAL-DEMOCRÁTICO (BEM-ESTAR SOCIAL)	SOCIAL-LIBERAL E REPUBLICANO		
JURÍDICAS	<p>Contrato Social</p> <p>Sistema jurídico frágil</p>	<p>Revolução Liberal (Direitos Cívís)</p> <p>Estado de Direito, Constitucionalização e limitação do poder absoluto</p>	<p>Revolução Democrática (Direitos Políticos)</p> <p>Regulação jurídica top-down</p>	<p>Revolução Social (Direitos Sociais)</p> <p>Regulação jurídica bottom-up</p>	<p>Revolução Republicana (Direitos Republicanos)</p> <p>Desregulação e regulação</p>		
POLÍTICAS	<p>Poder absoluto</p> <p>Confusão Monarquia e Estado</p>	<p>Tripartição dos Poderes</p> <p>Continua autoritário</p>	<p>Sistema democrático liberal e elitista</p> <p>Partidos políticos competitivos e Eleições regulares</p> <p>Exclusão de mulheres e pobres</p>	<p>Sistema democrático social ou plural</p> <p>Aumento do poder político dos sindicatos</p> <p>Sufrágio universal (igualdade política)</p>	<p>Sistema democrático republicano ou participativo</p> <p>Novas formas de governança e de <i>accountability</i></p> <p>Proteção do património público</p>		
ECONÓMICAS	<p>Revolução Comercial (Mercantilismo)</p> <p>Técnicas de navegação e grandes descobertas</p>	<p>Revolução Industrial</p> <p>Bases para o Capitalismo</p> <p>Liberalismo económico</p> <p>Acumulação de capital</p>	<p>2ª Revolução Industrial</p> <p>Sedimentação do capitalismo</p> <p>Indústria bélica para as guerras mundiais - Crise de 1929</p>	<p>Revolução das Comunicações</p> <p>Superioridade do Capitalismo</p> <p>Estado-Interventor</p> <p>Base para a globalização</p>	<p>Economia da informação</p> <p>Aumento da competição entre países</p> <p>Estado-Regulador</p> <p>Globalização dos mercados financeiros</p>		
SOCIAIS	<p>Predominância religiosa</p> <p>Classes sociais: Burguesia e aristocracia</p>	<p>Base para a proteção do trabalho</p> <p>Trabalho assalariado</p>	<p>Bases para a justiça Social</p> <p>Cria demandas sociais ao sistema Político (pressão por democracia)</p>	<p>Estado-Providência</p> <p>Busca pela igualdade de Oportunidades (inclusão social)</p> <p>Bases para a sociedade da Informação</p>	<p>Estado Articulador</p> <p>Justiça e Responsabilidade Social</p> <p>Sociedade da informação</p>		

Fonte: Adaptado de Dutra (2011:8)

1.1.1 Estado absolutista (Séc. XVI, XVII e XVIII) – Administração Patrimonial

Num contexto histórico, constata-se que a forma estadual vigorou amplamente na antiguidade clássica, tendendo a perder-se na idade média com o advento do regime feudal, em que os vínculos políticos foram substituídos por vínculos pessoais e a autoridade foi maioritariamente “privatizada”. Nos séculos XV e XVI, nos princípios da idade moderna, o desenvolvimento de uma economia mercantil e de base monetária que destruiu as raízes económicas dos vínculos feudais – a reforma – libertando as sociedades políticas do domínio temporal da igreja, a concentração da autoridade nas mãos do príncipe, o despertar da consciência nacional, permitindo encontrar um fundamento e um fim despersonalizado para o poder, conduziram na Europa à reestruturação da vida política na forma estadual, dando origem à figura do chamado Estado moderno, ocorrendo a partir dessa altura uma crescente centralização do poder (Antunes, 2003:15).

Na Europa, antes da Revolução Francesa havia um sistema administrativo que vigorou até aos séculos XVII e XVIII denominado de sistema tradicional ou sistema de concentração de poderes. Com efeito, a configuração do Estado, não é uma essência, mas sim um processo que se transforma inexoravelmente conforme as circunstâncias sobretudo onde as escolhas individuais e coletivas dos cidadãos prevalecem (Mozzicafreddo, et. al, 2009:77) e onde o processo de mudança obedece a certos critérios, de tempo médio ou longo e das contingências dos parceiros.

No que toca a Administração Patrimonialista (Pereira, *et. al.*, 2000:63), refere que é do Estado mas não é pública, na medida em que não visa o interesse público, é típica dos Estados que antecederam imediatamente o capitalismo industrial e a democracia, mais particularmente das monarquias absolutas; é administração que confunde o património privado do príncipe com o património público, sobrevive nos regimes democráticos através do clientelismo.

De modo que neste modelo administração, “a predominância de um ambiente de trabalho automatizado, sem controlo ou fiscalização suficiente, seja ele interno ou externo, privilegiava uma forma de recrutamento clientelar em que a cooptação era uma prática corrente” (Mozzicafreddo, 2001:15). Por esta razão, neste tipo de administração o aparato da administração é composto por dependentes do gestor, familiares, amigos, é uma administração predominantemente assente na fidelidade dos funcionários ao gestor.

1.1.2 Estado liberal (Séc. XVIII, XIX) – Administração Pública Clássica

O Na visão de (Rosanvallon, 1984:51), o Estado liberal é consequência do iluminismo que parte desde a idade média e conhece a sua maturidade na modernidade com a Revolução Francesa, “é o que lhe permite reencontrar o vigor original que possuía no século XVIII, quando surgia como uma doutrina de combate, denunciando todos os atentados à liberdade económica como fatores de desperdício e de injustiças” (Rosanvallon, 1984:51). A sua configuração teórica a sociedade civil, por um lado, corresponde a esfera das atividades privadas e dos interesses particulares, sendo o Estado, expressão

do bem comum e do interesse geral (Pitschas, *et. al.*, 2001), por outro, é caracterizada pelos princípios de igualdade e da participação.

Após o surgimento do direito liberal, no século XVIII, segue-se, nos séculos XIX e XX, o estabelecimento dos direitos políticos e sociais (Mozzicafreddo, 2000:180), por um lado, voltados a valorização do homem e, por outro, voltados a redistribuição do sistema de articulação social, contínuo e normalizado. Esta concepção do compromisso social e da expansão dos direitos de cidadania tinha sido implicitamente formulada no surgimento de orientação política da ação económica por Keynes e de implementação dos princípios da filosofia social dos sistemas políticos com Beveridge (Mozzicafreddo, 2000:195).

Efetivamente, no Estado liberal entendia-se que ninguém melhor do que cada indivíduo deveria saber escolher as suas próprias necessidades e o modo mais eficaz de as satisfazer. Os seus pontos comuns consistiam na defesa da teoria de um *Estado mínimo*, reservando ao Estado a ordem conservando a liberdade em que assenta e, intervir na economia em função dos limites do mercado (Rosanvallon, 1984; Pereira, 2008, 2009, Stiglitz, 1998).

Assim, o Estado teria apenas o papel de criar as condições necessárias ao livre exercício dos direitos naturais dos cidadãos e deveria abster-se quanto a qualquer conduta que pudesse perturbá-lo. Mas, a "mão invisível" com que os economistas liberais³ julgavam poder disciplinar o mercado e satisfazer os interesses individuais e coletivos veio, afinal, a revelar-se ineficazes. O Estado nunca pôde ser mínimo, traduzindo-se em enormes carências na prestação de serviços públicos essenciais e outras consequências desastrosas ao cidadão.

Foi assim, que, a partir da I Grande Guerra que o Estado liberal mostrou os sinais da sua falência, pois foi incapaz de superar as crises e destruições causadas pelo conflito. Mas foi, sobretudo, em consequência do período de agitação político-social, da crise económica e financeira em que se vivera até 1940 e que se veria agravada pela II Guerra Mundial e o esforço de recuperação consequente que viria a ganhar maior relevo e a ser assumido com maior convicção o facto de que não se poderia mais pensar em "Estado e sociedade" como entes autónomos coletividade sendo de que o Estado liberal predomina o conceito de mercado, sobre a capacidade interventiva do Estado.

1.1.3 Estado-Providência Burocrático (Keynesiano Democrático) – Administração Pública Clássica

Nos séculos XIX e XX, o Estado passou a intervir significativamente na economia, buscando suprir as necessidades que o modelo anterior não estava satisfazendo. Era necessário proporcionar o bem-estar social, mesmo que isso significasse uma maciça intervenção do poder estatal. O fim da década do século XIX herdou a quebra da trajetória do Estado de bem-estar, os anos de 1930 a 1940 produziram igualmente uma segunda e decisiva onda de mudança de regime. O curso da vida marcado a custo

³ Adam Smith, Burke, Benthan e Humboldt.

baixo, desemprego e empregos precários (Esping-Andersen, 2002: 2), estiveram na base da redefinição do papel do Estado à luz do qual emergiu o Estado-providência burocrático de inspiração keynesiana com forte enfoque na regulação do mercado de emprego, direcionamento da economia, à luta contra crimes, à provisão da educação, às estruturas democrática e legal, à pacificação, à política fiscal, à manutenção do sistema de pensões enfim, que represente o interesse geral com substancial foco na equidade e justiça social.

Nos finais do século XIX, foram dados, em primeiro lugar na Alemanha e mais tarde na França, os primeiros passos na produção de legislação social, através do estabelecimento da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho (Alemanha 1884, França 1898), que vieram a modelar a matriz do Estado liberal-democrático (1ª metade do séc. XX) - Administração Pública Clássica.

Em meados do século XX, tem início uma democracia de opinião pública na qual os eleitores aumentam seu interesse pela política, as pesquisas de opinião pública passam a auferir suas preferências e um número crescente de organizações de advocacia política começa a intervir no processo de formulação e implantação de leis e políticas públicas. Esse maior ativismo político dos eleitores leva a um aumento da procura social e, em consequência, ao aumento dos serviços sociais e científicos do Estado, que passa a assumir funções novas na proteção do trabalho e do trabalhador. Ocorre então, a transição de uma forma para outra de democracia e o Estado democrático liberal se transforma no Estado democrático social.

O período do Estado-providência é circunscrito por Osborne e McLaughlin, (2002), ao tempo que medeia, entre 1945 a 1980. A expressão *Welfare State* (Estado de bem-estar), foi utilizada pelo William Temple numa alocução transmitida pela rádio que o mesmo contrapôs o *Welfare State* que se vivia em Inglaterra ao *Power of Welfare State* (Estado de Poder e de Guerra) da Alemanha Nazi (Pierson, (1995). O Estado social que se torna dominante nos países desenvolvidos, após a II guerra mundial foi resultado desse compromisso, ao buscar com razoável êxito, os cinco objetivos do Estado – segurança, liberdade, bem-estar económico, justiça social e proteção da natureza – no quadro dos regimes democráticos. O termo “*Welfare*”⁴, de origem aparentemente casual, começou então a ser associado aos benefícios sociais que os governos democráticos esperavam vir a oferecer quando a guerra terminasse. Após a publicação do *Report on Social Insurance* em 1942, esse termo ficou ligado à implementação parcial pelos governos trabalhistas, (Flora e Heidenheimer, 1995). Assim, no contexto da Europa, o crescimento do moderno Estado-providência pode ser entendido como uma resposta a dois novos acontecimentos que são: a formação dos Estados nacionais e a sua transformação em

⁴Pierson indica que Ashford (1986), *The emergence of the welfare*, atribuí a primeira utilização de *welfare state* a A. Zimmern (1934); sugere igualmente que o termo *welfare* já era de utilização comum em Inglaterra no final dos anos 30 (Pierson, 1995:102).

democracias de massas após a Revolução Francesa e o crescimento do capitalismo que se tornou o modo de produção dominante após a revolução industrial.

O Estado-providência tenta assegurar um bem-estar mínimo aos seus cidadãos, que Esping-Andersen, (1990:36) tenta compreender o declínio do Estado-providência passando pela formulação de uma tipologia de modelos de *Welfare State* acordo com os tipos de política social (proteção social, transferências etc.). Assim, o autor concluiu que não foi possível equacionar um só modelo europeu de Estado-providência. Na sequência desta crise do modelo de Estado-providência, do aumento das funções administrativas e das medidas institucionais públicas. O autor evita as questões sobre o efeito emancipador ou não das políticas sociais, do seu efeito de legitimação do sistema capitalista e do fato, de sustentarem ou não os processos de mercado.

O modelo de Estado-providência tem diferenciado a sua estrutura institucional e política, de acordo com as funções e papel desempenhado na sociedade. Consequentemente, o sistema de ação (na dimensão social e económica), as representações coletivas e a forma institucional e política que estruturam o Estado-providência foram variando ao longo das etapas de formação da sua matriz institucional (Ferrera, 2008; Mozzicafreddo, 2000).

A fase inicial do processo de evolução do Estado-providência remonta a 1880-90, com o estabelecimento das primeiras medidas sociais de carácter assistencial-residual num Estado essencialmente liberal. Desde princípio do século XX até 1945, surge a fase de formação de um Estado social economicamente ativo, de implementação de sistemas sociais de carácter universal e redistributivo e de intervenção na economia de mercado, ou seja, um Estado protetor com influência da conceção keynesiana. Entre o pós-guerra e 1975-80, período de consolidação da estrutura do Estado-providência, o sistema social passa a articular-se mais com as necessidades e exigências sociais e pratica-se o intervencionismo económico e político do Estado na sociedade (Ferrera *et al.*, 2000; Ferrera, 2008; Majone, 1997; Mozzicafreddo, 2000). A partir dessa altura, pode-se considerar que a matriz institucional do Estado-providência tem vindo a ser alterada no sentido de: i) realização de um sistema institucional redistributivo com tendência para diversificação, de forma a instituir, na dimensão social, esquemas complementares, pluralistas e privados; ii) ação distinta sobre a economia de mercado, caracterizada por uma atividade de regulação e orientação macroeconómica, e de autonomização da esfera privada e estruturação política mais pluralista e, simultaneamente, mais restringida pela lógica de predominância de interesses sectoriais na definição de orientações coletivas.

Por seu lado Santos, (1993), define Estado providência como a forma política dominante nos países centrais, na fase de capitalismo organizado, que é caracterizado por quatro pilares:

Um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objetivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação sustentada, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimento e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal (Santos, 1993: 43-44).

Na opinião do autor Mishra, (1995:22), o Estado-providência deveria institucionalizar o papel do governo na prevenção da pobreza e na manutenção de responsabilidade coletiva de manutenção de um padrão mínimo nacional de condições de vida como questão de justiça social. Nesse sentido, seria necessário atuar contra as carências e dependências em três frentes diferentes: em primeiro lugar, regulando a economia de mercado de forma a manter um nível de emprego alto e estável; em segundo lugar, efetuando a prestação pública de uma série de serviços sociais universais a todos os cidadãos e não apenas à população de baixos rendimentos (como por exemplo a educação, segurança social, habitação etc.) por forma a satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos; em terceiro lugar, promoção de uma rede de segurança de serviços de assistência, baseada numa comprovação de falta de rendimentos ou de meios para enfrentar casos excepcionais de necessidade, (Mishra, 1995:22).

Na visão Mozzicafreddo o Estado-providência é caracterizado como sendo, um fenómeno geral da modernização, como um produto, por um lado, da crescente diferenciação, desenvolvimento e extensão das sociedades e, por outro, como um processo de mobilização social política. Assim, a institucionalização de formas de concertação social entre parceiros sociais, económicos e políticos em torno de objetivos, necessidades e interesses que podem situar-se num quadro de referência comum, como é o caso dos momentos de concertação social. Estado, à medida que vai integrando na sociedade, vai aumentando também as suas funções de regulação e interdependência, pelo que obtém cada vez mais poder de orientação e seleção (Mozzicafreddo, 2000).

O Estado-providência é, de fato, muito mais complexo que o Estado protetor: não tem apenas por função proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade); visa igualmente ações positivas (de redistribuição de rendimentos, de regulamentação das relações sociais, de direção de certos serviços coletivos, etc.) deve ser compreendido, como uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor clássico (Rosanvallon, 1984:19-20). A sua matriz institucional, na sua dimensão social, não se desenvolve de maneira linear e pacífica, mas segundo uma série de crises, rutura das relações sociais e conflitos de interesses; a sua estrutura formal e substantiva foi sendo organizada, em termos de respostas e ações face aos problemas e às necessidades e consubstancia-se numa série de funções que estruturaram a matriz institucional deste modelo de Estado (Mozzicafreddo, 2000:7-10).

A intervenção do Estado burocrático Keynesiano assenta «na regulação do mercado e produção de processos; no fornecimento de capital humano, infraestruturas e serviços de utilidade pública serviços básicos» (Zurn, et al., 1996). Na margem das críticas, o Estado-providência desempenhou, contudo, um papel positivo. Contribuiu para amortecer os seus efeitos, de tal modo que a economia mundial não entrou numa espiral recessionista tão acentuada como a dos anos 30 (Rosanvallon, 1984:7). O funcionamento deste modelo político de Estado tem contribuído, em grande medida, para a transformação das relações sociais, para a evolução positiva dos indicadores económicos, pelo menos, entre os anos 1945 a 1975/80, fase da consolidação da sua estrutura, bem como para a melhoria das condições de vida e de acesso aos bens materiais simbólicos das populações (Mozzicafreddo, 2000:22). No entanto, os custos financeiros, quotizações sociais e dos impostos que

se foram alargando cada vez mais, resultantes da expansão dos direitos de cidadania, pesaram significativamente na incapacidade da sustentabilidade do modelo de Estado-providência burocrático, pois, a equação económica dos anos setenta a oitenta era incapaz de restaurar o *status quo* da situação económica. Com o “colapso do modelo keynesiano” Majone, (1996:55), marcado pela incapacidade da sustentabilidade, pela inadequação dos métodos tradicionais de regulação face ao contexto, exigiu a necessidade de redefinir estratégias, apoiadas à definição de um novo contrato social através do qual “o Estado passou a ser sobretudo, o regulador, o organizador e o comprador de serviços públicos” (Moreira, 1999:134). É justamente nesta perspetiva que surgiu o Estado-providência regulador. Pois, o alicerce do Estado e da sociedade é o indivíduo, cabendo ao Estado zelar pela manutenção das condições ótimas de efetivação da liberdade individual, não intervindo na esfera privada dos cidadãos. A regulamentação constitui, assim, a outra forma tradicional do Estado intervir na economia, a par da realização da despesa pública. De uma forma sintetizada, podemos mostramos na tabela seguinte, o resumo das principais características dos modelos intervencionista e regulador:

Tabela 1. 2 - Principais características dos modelos intervencionistas e regulador

CARACTERÍSTICAS	ESTADO INTERVENCIONISTA	ESTADO REGULADOR
PRINCIPAIS FUNÇÕES	Redistribuição, estabilização macroeconómica	Correção das falhas do mercado
INSTRUMENTOS	Impostos, ou dívida, e despesa	Produção de regras
ÁREA DE CONFLITO	Distribuição orçamental	Auditoria e controlo da produção de regras
INSTITUIÇÕES	Parlamento, Ministérios, empresas públicas, serviços do Estado-Providência	Comissões parlamentares, entidades independentes, tribunais
PRINCIPAIS ATORES	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse	Movimentos especializados, reguladores, peritos, juízes
ESTILO POLÍTICO	Discrecionário	Legalista, limitado pelas regras
CULTURA POLÍTICA	Corporativa	Pluralista
RESPONSABILIDADE POLÍTICA	Direta	Indireta

Fonte: Adaptado de Majone (1997:149)

1.1.4 Estado-Providência Regulador – Administração Pública Gerencial

O modelo do Estado-providência atinge o seu auge; quando o consenso acerca do papel benéfico do *Estado positivo* começa a declinar, passando, a partir daí, a intervenção do Estado, e em particular, as

políticas de inspiração keynesiana; a serem vista, não como uma solução, mas, como o problema da sociedade, designadamente da fraca prestação económica (Majone, 1997).

Assim, no início do século XXI, a configuração de tarefas fundamentais do Estado “interventor”, ou Estado-regulador da economia e da sociedade, vive tempos de muita incerteza e de constante mudança, devido à globalização. Iniciaram-se então, reformas institucionais e administrativas radicais (em particular nos países de tradição anglo-saxónica), assentes, em especial, na privatização e na desregulação, com o intuito de proceder à cortes na despesa pública e à redução de impostos, e inverter assim o crescimento do Estado (Antunes, 2012).

O *Estado pós-social* procura prescindir da maioria das tarefas tipicamente cometidas ao Estado social e dedicar-se a um número cada vez mais reduzido de tarefas, que se reconduzem maioritariamente a atividades de gestão, de controlo e de incentivo (Estorninho, 1996), o que (Majone, 1997) designa de mudança de paradigma entre o *Estado positivo* (intervencionista) e o *Estado regulador*. Este autor, afirma que o declínio do Estado intervencionista e redistribuidor, fez surgir um novo Estado, regulador, cujo principal instrumento é o fabrico de regras. Isto é, o Estado, outrora provindo pelas mesmas razões que fundamentam a intervenção do Estado na economia de mercado, ou seja, fundamentalmente pelas falhas de mercado ao nível das infraestrutura e serviços públicos (Majone, 1997).

Efetivamente, as necessidades operacionais da sociedade moderna, altamente fragmentada e diferenciada, têm vindo a determinar a deslocação do modelo do Estado-providência, no sentido tradicional, para uma conceção do Estado como “catalisador-dinamizador”. Tal não significa necessariamente a defesa de uma conceção minimalista do Estado, mas do predomínio das funções de financiamento, de promoção e de regulação, sobre as tradicionais funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviço à comunidade (Mozzicafreddo, 1997). Segundo (Rosanvallon, 1984), podemos afirmar que esta mudança significa, sobretudo, que se ultrapassa o binómio, algo simplista, estatização versus privatização e se redefinem as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade, dando oportunidade ao Estado-providência para se reinventar, de forma plural, adaptando-se a cada contexto particular. Esta reinvenção processa-se, ainda segundo este autor, através de três vias fundamentais: i) a descentralização de competências para as coletividades locais; ii) a transferência de tarefas de serviço coletivo para coletividades não públicas; e iii) a desburocratização da gestão dos grandes serviços públicos (Rosanvallon, 1984).

A Administração Pública clássica era apropriada para o Estado liberal do século XIX e se limitava a exercer as funções de polícia e justiça; nesse período, a carga tributária só aumentava em momentos de guerra. No Estado democrático liberal, o tamanho do Estado era pequeno e a Administração clássica continuou a ser aplicável. Com o grande aumento do tamanho do Estado, foi se tornando clara a ineficiência da Administração Pública clássica., como refere Antunes, o Estado hierárquico é demasiado grande para resolver pequenos problemas e demasiado pequeno para resolver grandes problemas (Antunes, *et. al.*, 2007:404).

A reforma gerencial surge como consequência administrativa da consolidação do Estado social e ao mesmo tempo como instrumento e fator fundamental de sua legitimação. O Estado social só pode ser pensado e em seguida estabelecido, quando a Administração Pública clássica proporciona o mínimo de eficiência que o torna economicamente viável.

Entretanto, a medida em que forem avançadas as reformas sociais, fica claro que o mínimo é insuficiente, pois o aumento do custo dos serviços do Estado impõe a adoção da reforma gerencial. Essa imposição, porém, não é apenas fiscal, mas também política. Para que o Estado social se mantivesse legitimado em face da ofensiva neoliberal era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes (Pereira 2005:114, 115). A ineficiência da Administração Pública clássica na visão de (Pereira, 2005) tornou-se uma ameaça para a legitimidade do Estado social e, em consequência, abriu o espaço para o ataque da ideologia neoliberal.

No âmbito do modelo «as teorias económico-políticas do Estado, distinguem-se por três tipos principais de intervenção pública numa economia: resultados na distribuição, estabilização macroeconómica e regulação do mercado» (Majone, 1997:140-141), embora tais funções foram variando de país para país e de um período histórico ao outro. A função de regulação das relações económicas, concorre para a expansão da "economia administrada" Mozzicafreddo, (2000:12). Isto faz referência à políticas de regulação, por via de controlo, estímulo, intervenção administrativa nas atividades económicas e, principalmente, nas disfuncionalidades do mercado, nomeadamente: a proteção do funcionamento do mercado; o complemento das atividades do mercado; a substituição do mercado; compensação das disfuncionalidades do mercado (Mozzicafreddo, 2000:12). Do ponto de vista estratégico, quanto maior for a política de regulação, maior é a eficiência do funcionamento dos mercados (Behn, 1999).

A lógica de ação do Estado, na implementação de medidas sociais, jurídicas e administrativas, desenvolve formas de *universalização* e de *homogeneização* das situações individuais e sociais; que de certo modo, concorrem para a concretização dos direitos de cidadania e, de acordo com Mozzicafreddo, "a alteração das estruturas sociais, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos indivíduos" (Mozzicafreddo, 2000:199). Portanto, é esta a lógica que uma vez desencadeada, na perspectiva da melhoria dos serviços aos cidadãos, pela máquina instrumental do Estado, traduziu-se na reforma dos modelos de Administração Pública.

1.2 Os modelos da gestão pública

Os modelos de Estado estão diretamente interligados às diversas fases que compõem a reforma da Administração Pública. As transformações da estrutura do Estado que têm vindo a ser praticadas na sociedade, faz alterar a estrutura organizativa da Administração Pública.

A crise do *Welfare State*, provoca de igual modo a crise dos referidos modelos de gestão pública, impondo à Administração Pública pressões de reforma. As alternativas que se apresentam são a teoria da escolha pública e o debatido modelo gestor ou managerial, em que, a primeira sustenta

que o mercado serve melhor o interesse público, pelo que o governo deve aproveitar melhor o potencial dos mercados, uma vez que, os cidadãos ganham, e a segunda assenta em princípios que apelam à descentralização, à regulação e à delegação de poderes. O modelo gestor, aposta no mercado, nos indicadores de *performance*, nos resultados, e nos métodos de gestão privada como sendo a solução para uma administração eficiente, eficaz e económica (Rocha, 2000: 10-12).

O período anterior às duas guerras mundiais o modelo dominante no mundo ocidental era o weberiano que se baseava essencialmente na aplicação de leis e regulamentos que deviam ser seguidos por todos na organização, na existência de níveis hierárquicos em que a supervisão se efetuava entre os níveis mais altos e os mais baixos, na existência de funcionários especializados em determinadas áreas, entre outros fatores. Weber colocava bastante ênfase à questão da hierarquia. A autoridade é mantida organizadamente em hierarquia, e não de forma individual, dependendo das funções exercidas na mesma hierarquia (Rocha, 2001:20).

Depois da segunda guerra mundial vários países tiveram necessidade de chamar a si as funções sociais, que até aí não tinham sob o seu comando. Nasce assim, o Estado *Welfare* ou Estado-providência, que teve como principal consequência o aumento da máquina estatal, não somente ao nível do número de funcionários, como da despesa pública e, conseqüentemente, dos impostos. No entanto, é de referir que este novo modelo coexiste com o anterior embora se baseiem em diferentes princípios e formas de atuação. Uma das principais mudanças introduzidas nas instituições foi a criação da figura do profissional que personifica o gestor público, que adquire cada vez mais o poder e prestígio na Administração Pública e na sociedade. Este novo tipo de Estado o Estado *Welfare* – implica um novo sistema político onde a racionalidade é substituída pelo incrementalismo e pluralismo e um novo tipo de gestor público, o profissional (Rocha, 2001:24).

Com o desenvolvimento do pensamento liberal começou-se a pôr em causa o Estado de *Welfare* e nomeadamente a intervenção pública na economia. Começa-se a defender a privatização de empresas públicas e a não intervenção do Estado na economia. São feitos apelos à reforma da Administração Pública, sendo que a nova gestão pública, também chamada de Managerialismo, foi um dos caminhos apontados.

Este paradigma pressupõe a adoção ao setor público de métodos e metodologias implementadas e testadas no setor privado. A adoção da perspectiva gestora, conhecida por *New Public Management* (NPM), como modelo inspirador da reforma administrativa, vem convertendo o Estado gestor. Isto não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, mas que passou a exercer maior controlo de eficiência. Deste modo, enquanto o *New Public Management* baseada nas orientações gestoras das organizações privadas resulta das orientações práticas e, de alguma maneira, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia de custos coletivos, para as organizações públicas (Mozzicafreddo, 2001:19-24); o *New Public Service* encara o interesse público como dominante estando acima de tudo e resultando do diálogo entre atores e redes, com interesses em

alguns casos concorrentes, noutros opostos e ainda noutro sobrepostos (Denhardt e Denhardt, 2003:121), onde a definição da cidadania tem o seu foco nos direitos e obrigações definidas pelo sistema legal (Bilhim, 2008).

1.2.1 O modelo burocrático

A Revolução Industrial e o surgimento das grandes organizações, a par da produção em massa, do capitalismo e do Estado moderno levaram ao aparecimento das teorias de gestão ainda hoje influentes. Trata-se do modelo de organização do trabalho burocrático-funcional que deve a sua conceção ao sociólogo alemão Max Weber, em que ele considerava a burocracia como a organização racional e eficiente por excelência, tecnicamente superior a qualquer outra forma de organização e baseada num tipo racional de autoridade. O mesmo autor advogava o recrutamento com base no mérito profissional e não por indicação política, para que o salário correspondesse a uma posição, na hierarquia da autoridade, dito de outra forma “responsabilidade”.

De igual forma, o contributo de W. Wilson, traduziu-se na defesa de uma rigorosa separação entre política e administração, competindo com os políticos a definição das políticas e com os administradores a implementação, de acordo com os princípios da boa gestão e não da natureza política (Rocha, 2000:7).

A Administração Pública Clássica é caracterizada por um conjunto específico de atributos comuns do modelo político-legal (Pitschas, 1993). Para o autor, este modelo facilita a coordenação das atividades através da unidade de comando, assegura a uniformidade e o controlo jurídico, considerando a burocracia instituída no procedimento administrativo e da organização das estruturas internas. Desta feita, aumenta a eficiência e a produtividade na Administração Pública pela elevada especialização funcional, e também a garantia do tratamento imparcial e de julgamento, o objetivo esperado por todos os cidadãos.

O modelo tradicional de Administração Pública ao serviço do cidadão representa uma relação de impessoalidade com o cidadão, hierarquia burocrática. Baseando-se no conceito de autoridade legal-racional, Weber (1999), constrói o tipo-ideal de burocracia, baseado, fundamentalmente, nos seguintes princípios teóricos: a hierarquia, que traduz a existência de uma divisão hierárquica do trabalho. Nela cada funcionário tem uma competência definida e é responsável pelo seu cumprimento perante um superior. Por isso, a continuidade dessa responsabilidade é, traduzida por uma ocupação remunerada, a tempo inteiro, apoiada por uma estrutura de carreira com garantias de promoção. A impessoalidade, baseada em procedimentos, regras escritas, prescritas, na competência, no mérito e na formação, dos funcionários devem ser selecionados segundo as suas competências e qualificações. Com base nestes princípios, o mesmo autor acredita que a burocracia constitui a resposta mais eficiente e inevitável aos problemas criados pelo desenvolvimento do sistema capitalista. A burocracia é uma consequência deste desenvolvimento, alimentando-se nele, mas, simultaneamente, oferecendo-

lhe o suporte organizacional que necessita para se disciplinar e tornar-se mais eficiente (Carapeto e Fonseca, 2006).

A burocracia procurava materializar-se, procurava obtê-la num sistema de administração baseado na execução contínua e especializada de atividades e tarefas asseguradas por profissionais formalmente qualificados e certificados para o exercício de funções públicas específicas. A aplicação destes princípios deu origem à emergência de um modelo de organização impessoal e racional, o que assegurou que, perante a mesma situação, surjisse sempre o mesmo tipo de resposta, ou seja, constituiu a garantia da igualdade de tratamento. A grande atratividade da burocracia para o Estado-providência residiu, precisamente, nesta promessa de ser social, política e pessoalmente neutra (Clarke e Newman, 1997).

A burocracia profissional, que não era apenas dominante nas diferentes sociedades desenvolvidas, mas, que reunia, igualmente, um consenso generalizado em seu redor, começa a ser fortemente questionada e claramente posta em causa a partir da década de 1970. Estas tendências iniciais agravam-se, a partir de 1980 e 1990, assistindo-se então, ao que pode ser considerado de um “verdadeiro ataque” ao modelo dominante de Estado-providência, e que induz Hughes, (2003) a afirmar que este período assistiu a mudanças mais profundas no setor público do que qualquer outro período o Séc. XX, (Hughes, 2003).

À semelhança de Hughes, Giaque (2003), caracteriza as organizações burocráticas do setor público em três dimensões:

- 1) O carácter político, uma vez que as organizações públicas estão muito ligadas às hierarquias da autoridade política dos governos (ao nível central, regional e local), enquanto os governos procuram ganhar votos, os gestores das organizações centram-se em influenciar o poder político, em obter bons orçamentos;
- 2) O carácter da legalidade das organizações públicas, desta dimensão refere-se a inúmeras normas e de procedimentos formais que por via da normalização legal controla o comportamento dos atores envolvidos (políticos e tecnocratas), sendo que se trata, de uma das mais importantes características do modelo burocrático do setor público, tendo por base, os direitos fundamentais da constituição e a ética da razão, de ser da Administração Pública.

Na dimensão da legalidade, a Administração Pública tem aqui uma dupla subordinação. Se por um lado, as organizações públicas dependem em larga medida das relações com as autoridades políticas (subordinação política), do outro lado a Administração Pública deve estar ao serviço dos cidadãos, envolvendo as entidades, comunidade e grupos de interesse no sentido de procurar a noção do interesse público (subordinação do princípio da legalidade e do Estado democrático de direito) e a cultura própria do setor público, que muitas das vezes resulta do cruzamento das dimensões da política e da legalidade, também é associada à natureza especial da missão do serviço público, onde os critérios sociais e os democráticos se conjugam no sentido da satisfação de necessidades coletivas individualmente sentidas (Hughes, 2003; Giaque 2003).

1.2.2 O modelo de *New Public Management* (NPM)

No período anterior às duas guerras mundiais o modelo dominante no mundo ocidental era o Weberiano que se baseava essencialmente na aplicação de leis e regulamentos que deviam ser seguidos por todos na organização, na existência de níveis hierárquicos em que a supervisão se efetuava dos níveis mais altos para os mais baixos e na existência de funcionários especialistas em determinadas áreas, entre outros fatores. (Rocha, 2001:20). Assim, na década de 70 os Estados começam a aperceber-se que o modelo sob o qual a Administração Pública estava organizada começava a dar sinais de desgaste. Alguns fatores contribuíram para esta conjuntura, embora a crise petrolífera de 1974, que deixou marcas em todas as economias ocidentais, tenha sido uma das causas principais. Nesta altura, os cidadãos começavam a tomar consciência do seu papel na sociedade e a exigir mais e melhor da administração.

No entanto, o crescimento da máquina estatal torna desumanizada e faz com que se desvalorize a figura do cidadão enquanto seu cliente. Os serviços tornam-se rígidos, e não responsáveis. A constatação destes fatores leva à desilusão e ao sentimento anti- burocratização (Rocha, 2001). Com o desenvolvimento do pensamento liberal começou-se a pôr em causa o Estado de “*Welfare*” e nomeadamente a intervenção pública na economia. Começa-se a defender a privatização de empresas públicas e a não intervenção do Estado na economia. São feitos apelos à reforma da Administração Pública, sendo que a *New Public Management*, também chamada managerialismo, foi um dos caminhos apontados. Este paradigma pressupõe a adoção ao setor público de métodos e metodologias implementadas e testadas no setor privado. A adoção da perspetiva gestonária, conhecida por *New Public Management*, como modelo inspirador da reforma administrativa, vem convertendo o Estado gestor. Isto não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, mas que passou a exercer maior controlo de eficiência (Bilhim, 2008:36).

A *New Public Management* vem introduzir na Administração Pública questões que até aí eram negligenciadas por ele, nomeadamente uma preocupação com a estrutura organizacional, com o papel dos funcionários nessa estrutura e o papel que o cidadão detém enquanto “investidor” na máquina administrativa e ao mesmo tempo controlador da sua qualidade. O indivíduo toma consciência que o seu papel não cessa na sua qualidade de cidadão, mas complementa-se com a de contribuinte e cliente da Administração Pública. A *New Public Management* vem dar ênfase à figura do cliente público que até aí não tinha sido considerada com a importância devida.

No entanto, a grande meta da *New Public Management* está na avaliação dos métodos de gestão das organizações privadas e na adaptação de métodos e metodologias que podem ajudar a Administração Pública a tornar-se mais eficaz e eficiente. O conceito da “*New Public Management*”, aparecido em meados da década de oitenta não significa o aparecimento de ideias novas, mas apenas

que se procura substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial (Rocha, 2001:51).

A adaptação de métodos de gestão privada ao setor público não significa a adaptação cega de medidas e formas de trabalho. O gestor público não pode considerar que o seu papel é igual ao do gestor privado, é semelhante. A conjuntura de trabalho, a organização e funcionamento das instituições públicas e privadas é claramente diferente e o objetivo final de ambas, também é diferente. Enquanto na segunda se desenvolve a atividade com o objetivo final do lucro, na primeira, a meta a atingir é de satisfazer as necessidades coletivas da população. Por outro lado, prolifera a ideia de considerar o setor público como inferior ao setor privado e como a negação do “mercado”, na verdade ambos apresentam vícios e virtudes, estando de igual forma o mercado longe de ser autónomo e eficiente, ainda que seja sempre mais eficiente e difícil controlar o setor público pelas suas características próprias (Mozzicafreddo, 2001:147; Pitschas, 2003:39).

Por isso importar gestores do setor privado não funciona. Gerir serviços públicos não é a mesma coisa que manufacturar/produzir produtos, comandar tropas ou gerir um supermercado. Pitschas, (2003:44) considera que a gestão empresarial pode promover redistribuições injustas e arbitrarias, bem como pode ameaçar os valores culturais do serviço público, defendendo que a igualdade na liberdade pode ser decisiva para estabelecer a legitimidade do governo. Os gestores públicos podem aprender como aumentar a performance das suas organizações, e ainda, podem aprender com os seus congéneres privados e adaptar aquelas medidas e metodologias que considerem mais adequadas ao setor público.

Na *New Public Management* considera-se essencial a participação pública dos cidadãos nas decisões a tomar sobre o território, a chamada governança. Para Araújo (2002), o aparecimento do novo modelo de gestão pública baseia-se no fato de introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção da competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, assim como no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão.

Durante os últimos vinte anos, a Administração Pública sofreu mudanças significativas na maioria dos países da OCDE, resultado da introdução dos princípios da nova gestão no setor público denominado por “*New Public Management*” na década de oitenta. Os primeiros países a darem os primeiros passos na introdução dos princípios da *New Public Management* foram os países anglo-saxónicos como a Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido (Olson et al.,2001). A *New Public Management* tem com principal objetivo o melhoramento da eficácia e eficiência das instituições públicas, superando os problemas burocráticos e garantir a transparência e a prestação de contas. As entidades públicas devem adotar sistemas de prestação de contas/responsabilidade (*accountability*) suportados por informação de carácter financeiro preparada de acordo com princípios contabilísticos geralmente aceites e utilizando a base de acréscimo, (Olson et al., 2001).

A *New Public Management* é caracterizada por (Olson et al., (2001), como um “espírito de reforma” generalizado, com o propósito de instituir uma maior qualidade no processo de decisões a nível financeiro no setor público. Todavia, frisam os autores que, “ (...) não existe nenhum modelo pré definido que possa ser vendido como um pacote e o êxito nunca está garantido à priori (...)”, criticando o facto de se pretender, a todo o custo, que a *New Public Management* conduza necessariamente a uma gestão mais racional e à procura continuada de “novas” reformas (Olson et al., 2001:506).

De realçar que (Olson et al., 2001), sublinham o fato de esta relação não ser fácil de alcançar e, além de, diferir muito de país para país e de organização para organização dentro de cada país, sendo também questionável em relação ao resultado, se é uma medida de avaliação que deve ser aplicada às entidades públicas e se o lucro deve ser o objetivo dessa medida. O autor questiona também as novas formas de prestação de serviços públicos resultantes do movimento da *New Public Management* se são melhores do que as anteriores, estando em causa a importância relativa entre valores sociais e eficiência dos serviços (Olson et al., 2001).

1.2.3 O modelo de *New Public Service*

A governação define um governo que seja capaz de governar em rede de Políticas Públicas (governacão em rede) entre os diversos setores da economia (público, privado, cooperativo e social), sob os eixos local e regional (Catalá, 2005). Para esta forma de governar está associada uma perspetiva intra-organizacional das teorias e práticas administrativas, como também uma perspetiva inter-organizacional entre os diferentes níveis de governacão do setor público, as organizações privadas e entre as entidades civis. Mas, sem deixar de ter como consideraçaõ central o cidadão, no processo de tomada de decisãõ, a razãõ de ser da atividade pública.

O novo paradigma de governacão promovido pela governacão em rede “*policy network*”, não significa a desconsideraçãõ ou anulaçãõ de outros modelos de gestãõ pública (burocrático e gestor), mas sim representa o ajustamento e reequilíbrio de interesses, na medida em que não se pretende retirar as funções tradicionais do Estado, mas sim, uma incorporaçãõ de novas tarefas de simplificaçãõ e cooperaçãõ. De fato, a governacão não pretende ser universal, mas apenas possibilita um novo paradigma da reformaçãõ ao nível das estruturas e ao nível dos processos em todos os âmbitos de governacão, nos quais, os modelos burocráticos e gestores se revelaram ineficazes. Deste modo, a governacão assenta em duas dimensões: a normativa e a analítica. A dimensãõ normativa, refere-se às formas ou estruturas que exercem o poder legítimo, em interaçãõ com as diferentes entidades da sociedade, que têm por finalidade o bem comum (Gomes, 2003). Assim, a governacão como novo paradigma que pretende compreender as formas institucionais da sociedade e a sua gestãõ, por atores relevantes (Catalá, 2005).

A dimensãõ analítica, refere-se aos processos e por isso à dinâmica, correspondem ao conjunto complexo de interações com os membros das instituições ou grupos de interesses (Gomes, 2003). Por conseguinte, confere à governacão em rede a capacidade de comprometer a liderança moral dos atores

e partilhar consensos para melhorar as estruturas institucionais e os métodos em vista a desenvolver soluções para as ameaças coletivas onde a inovação pode vir a tornar-se no novo paradigma do *New Public Service* (Catalá, 2005).

Alguns países Anglo-Saxónicos consideram a inovação como centro das suas reformas e modernização estratégica de novo serviço público (Podger, 2004). Este novo paradigma da Administração Pública coloca grande ênfase na liderança, nas competências, conhecimentos, técnicas e habilidades que são as mais valias do processo de inovação. No entanto, a inovação e o sentido ético dos serviços públicos não são valorizados ou reconhecidos.

Giauque (2003), pretendeu demonstrar quais os efeitos do impacto de reformas administrativas em dois Estados federais (Canadá e Suíça) com a bandeira da *New Public Management* no funcionamento de organizações públicas. O autor, na sua investigação empírica, utiliza como base o conceito de regulação organizacional. A relação deste objeto de estudo com o conceito de regulação organizacional levou a considerar a complexidade dos departamentos administrativos e os interesses contraditórios de cada organização pública. Assim, concluíram através de uma análise comparativa a partir dos dados obtidos de determinados factos que em relação ao funcionamento de organizações do setor público e do privado existem semelhanças impressionantes neste âmbito.

Para Giauque (2003), a adoção de princípios de *NewPublic Management* a utilização de ferramentas de *management* conduziram à evolução da burocracia e à constituição de uma nova teoria de regulação organizacional a que denominaram como a “burocracia liberal”. Neste estudo descrevem as principais características baseadas no trabalho de pesquisa empírica qualitativa realizada em quatro departamentos administrativos federais do Canadá e Suíça. Em linhas gerais o estudo assenta nos seguintes pressupostos: a regulação organizacional que surge dentro das organizações públicas é baseada em novos procedimentos de legitimidade e disciplina, ou seja, a aceitação de consensos relativo a responsabilidades partilhadas de ameaças para os ultrapassar e aproveitamento de oportunidades pela participação partilhada ou em parceria nos processos de decisão individuais. Estes procedimentos conduzem à adoção deste novo paradigma de regulação e à sua legitimidade (Giauque, 2003).

Deste modo, o estudo fala do nascimento do modelo *liberal bureaucracy* em ordem a dar ênfase à natureza contraditória ou paradoxal do processo de regulação, que combina o liberalismo e os anti-liberais, o neoliberalismo e a burocracia, a descentralização e concentração de poder (Giauque, 2003:568). O termo regulação refere-se a um processo aglutinante em todas as situações de mudança da organização de forma a conseguir consensos entre as resistências e forças opostas que mantêm o sistema (defensores do *statu quo*). Assim, a regulação significa o controlo constante de conflitos e interesses contrários.

Após a sedimentação da cultura gerencial na Administração Pública, algumas questões são levantadas sobre a relação entre eficiência e justiça, entre a flexibilidade de gestão e cidadania, entre interesse geral e administração ao serviço das pessoas (Mozzicafreddo, 2001: 2). As ideias de

Denhardt e Denhardt (2003) se condensam em um modelo teórico de Administração Pública chamado de *New Public Service*, que reforça a necessidade de visualização daqueles que usufruirão dos serviços públicos como cidadãos, em resposta à visão empresarial de consumidores imprimidas nas reformas gerenciais mais radicais.

Esse movimento teórico representa uma reforma que busca aumentar a participação, denominada aqui, para fins didáticos, por reforma participativa. O modelo *New Public Service* foi inicialmente apresentado por (Denhardt e Denhardt, 2003), que defendem os fundamentos desse modelo: a) servir cidadãos, não consumidores; b) visar o interesse público; c) valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo; d) pensar estrategicamente, agir democraticamente; e) reconhecer que *accountability* não é simples; f) servir em vez de navegar (em resposta ao movimento Reinventando o Governo, que defende que a administração pública deve navegar e não remar – ver (Osborne e Gaebler, 1994); e, g) valorizar pessoas, não apenas a produtividade.

O *New Public Service* é um modelo com uma configuração sistêmica de organização cooperativa e funciona em rede, contrariamente aos outros modelos, este, a sua estrutura assenta na colaboração, onde os interlocutores válidos da sociedade, na tomada de decisão são tidos em consideração. Deste modo, em sede de governação enquanto governança, sob o império de mercado, a formulação do interesse público é produto do desempenho de múltiplos atores, públicos e privados (imperativo democrático) que corporizam interesses e os materializam em coligações pertinentes e evolutivas (imperativo gestor), permitindo que as soluções para os diferentes problemas sejam encontradas e, mesmo, levadas a prática com a participação direta daqueles a quem diz respeito (Gomes, *et. al*, 2007:44); (Gandu, 2012:28). A ideia de proximidade com os cidadãos e a preocupação com a qualidade dos serviços, iniciativas que assentam no conceito de participação dos cidadãos, enquanto modelo de reforma da administração é, independentemente da sua avaliação concreta, difundida quase por igual em todas as sociedades europeias como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente para com as pessoas (Mozzicafreddo, 2001:7).

Tabela 1. 3 - Comparação dos modelos de Administração Pública

	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC MANAGEMENT	NEW PUBLIC SERVICE
<i>Primary theoretical and epistemological foundations</i>	<i>Political theory, social and political commentary augmented by navy social science</i>	<i>Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science</i>	<i>Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretative, and critica</i>
<i>Prevailing rationality and associated models of human behavior</i>	<i>Synoptic rationality, "administrative man"</i>	<i>Technical and economic rationality, "economic man" or the self interested decision maker</i>	<i>Strategic or formal rationality, multiple tests of rationality (political, economic, and organizational</i>
<i>Conception of the public interest</i>	<i>Public interest is politically defined and expressed in law</i>	<i>Public interest represent the aggregation of individual interests</i>	<i>Public interest is the result of dialogue about shared values</i>
<i>To whom are public servants responsive</i>	<i>Clients and constituents</i>	<i>Customers</i>	<i>Citizens</i>
<i>Role of government</i>	<i>Rowing (designing and implementing policies focusing on a single, politically defined objective)</i>	<i>Steering (acting as a catalyst to unleash market force)</i>	<i>Serving (negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values</i>
<i>Mechanisms for achieving policy objectives</i>	<i>Administering programs through existing government agencies</i>	<i>Creating mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies</i>	<i>Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs</i>
<i>Approach to accountability</i>	<i>Hierarchical -Administrative are responsible to democratically elected political leaders</i>	<i>Market-driven -The accumulation of self-interests will result in outcomes desired by broad groups of citizens (or customers)</i>	<i>Multifaceted -Public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizens interest</i>
<i>Discretion</i>	<i>Limited discretion allowed administrative officials</i>	<i>Wide latitude to meet entrepreneurial goals</i>	<i>Discretion needed but constrained and accountable</i>
<i>Assumed organizational structure</i>	<i>Bureaucratic organizations marked by top-down authority within agencies and control or regulation of clients</i>	<i>Decentralized public organizations with primary control remaining within the agency</i>	<i>Collaborative structures with leadership shared internally and externally</i>
<i>Assumed motivational basis of public servants and administrators</i>	<i>Pay and benefits, civil service protections</i>	<i>Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government</i>	<i>Public service, desire to contribute to society.</i>

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2003:28-29).

1.3 Prestação de contas

1.3.1 Prestação de contas e gestão pública

A prestação de contas na Administração Pública é um aspeto muito importante porque garante a boa governação, dando sempre informações exatas, aos cidadãos. Desta forma, depositará confiança e manterá a ética e a moral junto da Administração Pública. A gestão pública tem que lidar com outros valores para além dos de eficiência e eficácia, como a transparência, a equidade, a justiça social etc.

O ato de gerir serviços públicos significa administrar num dado contexto político e dirigir esforços e competências de forma a maximizar o interesse coletivo, pelo que se exige uma liderança multifacetada. Tavares define a gestão pública como “*a atividade de Administração Pública, seja por pessoas coletivas de direito público seja por pessoas coletivas de direito privado ou até mesmo pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público*” (Tavares, 2003:22). O autor chama a atenção para não confundirmos as atividades públicas que não são de gestão tais como as atividades política, legislativa e jurisdicional.

A gestão pública é e tem que ser mais exigente em relação a gestão privada, pois a gestão de coisa pública tem que assegurar procedimentos da concorrência, a igualdade dos cidadãos, a transferência, a legalidade em sentido amplo, mais tudo sem prejuízo do princípio da boa administração (Tavares, 2003). A prestação de contas é um aspeto fundamental para que o princípio da boa administração se firme, pois, ajuda os governos a usar eficazmente os recursos públicos na satisfação das necessidades comuns, e constitui um princípio da vida pública, mediante o qual, os gestores públicos estão na obrigação de informar, justificar e responsabilizar-se publicamente pelos seus atos.

1.3.2 Prestação de contas e património público no contexto de governança e sustentabilidade

Antes de iniciar o assunto, vamos primeiramente esclarecer que o termo património público será utilizado no sentido de “coisa pública” ou seja, a “*res publica*” com significado das coisas que pertencem a todos. O gestor público ao gerir a *res publica* deve pautar por uma gestão responsável, pois, a gestão pública é permeada por um sistema de normas que direcionam os atos e atividades administrativas. Tavares menciona que qualquer sistema de gestão tem que estar pautado em princípios, sobretudo, no princípio da responsabilidade que representa uma trave-mestra na gestão pública (Tavares, 2004:196).

É dever do Estado no tocante à gestão responsável do património público, constituindo um direito dos cidadãos de que a coisa que pertence a todos seja gerida e conduzida de forma responsável. Canotilho denomina tal premissa como o princípio da condução responsável dos assuntos do Estado. Neste contexto, o princípio da condução responsável da *res publica* deve partir dos postulados da

democracia e da governança que, segundo o autor, compreende os seguintes avanços: a) aprofundar o contexto político, institucional e constitucional, por meio da avaliação permanente do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; b) centrar no princípio de desenvolvimento sustentável e equitativo que impõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros (boa governação); c) conceber um recorte rigoroso de esquemas e procedimentos organizativos da boa governação (Canotilho, 2008:328).

No mesmo sentido, a Convenção das Nações Unidas expõe alguns princípios essenciais neste domínio, a saber: a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomento uma cultura de rechaço à corrupção⁵. É importante ressaltar que tal perspetiva está centrada também, para além dos princípios democráticos e do Estado de Direito, no princípio do desenvolvimento sustentável e equitativo. Deste modo, a responsabilidade na gestão do património público deve estar atrelada aos paradigmas governança e sustentabilidade.

Segundo Denhardt e Denhardt a governança consiste no exercício da autoridade pública. Os autores mencionam que ela pode ser definida como as formas, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, inclusive como são tomadas as decisões sobre questões de interesse público e como os cidadãos são dadas voz nas decisões públicas. Assim, a governança verifica como a sociedade realmente faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados nas tomadas de decisão na esfera pública⁶. Fukuyama define a governança diferenciando-a dos fins que o governo pretende cumprir. Para ele, a governança consiste no desempenho dos agentes ao realizar os desejos dos diretores, e não sobre as metas que os diretores definem. Deste modo, o autor conceitua governança como a capacidade do governo de elaborar e fazer cumprir as regras, bem como de prestar serviços públicos (Fukuyama, 2013:7).⁷

Dentre as definições com diferentes perspetivas, verifica-se um conteúdo comum presente na perspetiva da governança que consiste na transformação do Estado e na análise da capacidade dos governos de atender os interesses da sociedade complexa. Neste contexto, torna-se relevante uma abordagem da governança inserida na conceção, na defesa do património público. Neste sentido, a governança surge na dinâmica da salvaguarda e na exigência da capacidade dos governos em dar respostas às procuras complexas, bem como na necessidade de se conceder espaços de controlo e participação ao cidadão, na gestão dos recursos económicos e financeiros.

O paradigma da governança vem compor o cenário da Administração Pública, na nova perspetiva de gerir a coisa pública, de forma responsável, eficiente e transparente, mediante à utilização dos mecanismos de planeamento, formulação, implementação e cumprimento de tarefas

⁵Disponível in: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/corrupção/convenção.html>

⁶Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt, *The New Public Steering*. Arizona State University.

⁷Disponível: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>.

visando a otimização dos recursos. Pode-se reconhecer a boa governança como um requisito indispensável e fundamental para o desenvolvimento económico, sustentável e social⁸.

No âmbito da governança na gestão pública responsável chama-nos a atenção para um pressuposto essencial que consiste na necessidade de prestação de contas sob os moldes da administração transparente dos recursos públicos. Portanto, todo o gestor público que administra, em sentido lato, a coisa pública deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização e à sociedade dentro dos ditames legais. Tal postulado é inerente ao Estado de Direito, sendo inconcebível neste âmbito existir poder sem o respetivo dever de prestação de contas, passível de responsabilização (Tavares, 2004:196).

A *res publica* deve ser administrada, gerida e conduzida de forma responsável, visando a sustentabilidade. Tal premissa impõe a observância de alguns princípios fundamentais no exercício da atividade estatal e os gestores públicos têm que observar alguns conceitos com vistas à proteger e zelar o património público.

Os cidadãos como titular do poder, devem controlar e fiscalizar a gestão do património público. A prestação de contas está atrelada à própria conceção jurídico-política da democracia que implica na observância de todos os atos de gestão da coisa pública como afirma Meirelles "a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração" (Meirelles, 2012:220). Tais premissas evidenciam a necessidade de se instituir uma gestão responsável da *res publica*, uma gestão que pressupõe uma administração consciente e sustentável do património público, com capacidade de evitar *deficits*, reduzir dívidas, salvaguardar ativos, responder às demandas, sendo eficaz e efetiva. O zelo pela coisa pública consiste num dos pilares de sustentabilidade estatal, que trata do património que pertence a todos e está vinculado ao atendimento das demandas sociais, ao desenvolvimento do país, às condições de vida digna aos cidadãos. Portanto, verifica-se que a governança leva a sustentabilidade.

1.3.3 Prestação de contas e cidadania: dever do cidadão na sociedade

A ideia moderna de cidadania apareceu associada à emergência de indivíduos dotados de direitos na sua relação com os governos de Estados soberanos com direito a liberdade, no sentido de espaços de autonomia em face do Estado e outros indivíduos, no Estado liberal com direito a prestação positivas por parte do Estado, isto é, liberdade positivas no social (Gonçalves, 2003 apud Gandu, 2012:5). A cidadania hoje tem origem na ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política, tendo a capacidade, em termos legais, para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais. Os indivíduos adquirem essas capacidades formal no momento em que são sujeitos de atribuição do estatuto legal enquanto entidades individuais em que se divide e constitui a sociedade. O

⁸<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>.

alargamento da categoria do cidadão, através da estrutura social, significa que todos os indivíduos, enquanto cidadãos, são iguais perante a lei (Mozzicafreddo, 2000).

Retratando apenas um dos desafios da Administração Pública, que é a sua relação com o cidadão, sendo necessário a sua orientação para a cidadania. Não obstante, Mozzicafreddo assinalar que, quer o cidadão quer a administração consolidam uma relação negativa com a “coisa pública”, bem como uma desconfiança mútua. A Administração Pública pela sua natureza, é caracterizada pela opacidade, pelo distanciamento e autofechamento, distorce o relacionamento entre iguais. O autor defende que esta desconfiança, desconsideração e alheamento do cidadão, em relação à administração pode vir a ser limitada com a inserção daquele na administração através do espaços adequados, onde se fomente o diálogo entre as partes, sendo que o sucesso de tal proposta implica a preparar e formar os recursos da administração para o diálogo com os cidadãos, bem como apela ao exercício de cidadania (Mozzicafreddo, 2001: 151-153).

A consciência individual de que o nosso contributo na sociedade visa o bem-estar coletivo, do qual depende do nosso próprio bem-estar, é condição imprescindível para um bom exercício dos direitos e deveres de cidadania, constituindo um pilar fundamental do chamado Estado Providência e da sua sustentabilidade. Os direitos e os deveres de cidadania assumem particular relevância no estreitamento das relações entre os cidadãos, nomeadamente os direitos sociais que implicam uma socialização dos riscos, deixando à responsabilidade de ser individual para ser social ou da sociedade. A cidadania, como entidade presente da democracia, baseia-se no lastro legal da segurança dos direitos constitucionais (Rolo, 2005: 27-28).

Por outro lado, Moreira, considera que, ao contrário do acima assinalado, “ao multiplicar os direitos sem deveres desenvolvida pelo Estado Providência conduz a uma pauperização da responsabilidade pessoal e à debilitação da capacidade de reação, de crítica e de independência dos cidadãos, pelo que a crise do modelo de Estado de providência é uma oportunidade para apelar aos cidadãos uma participação ativa, configurando os interesses públicos e o bem comum, bem como um repto à criação de uma verdadeira sociedade do bem-estar” (Moreira, 2000: 372-373).

A afirmação da cidadania e o reforço da democracia são o reflexo de uma administração coletiva baseada nos princípios do rigor e da transparência. Proporciona uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a reorganização do aparelho do Estado, far-se-se-á por conta do aumento da transparência, na administração, na prestação de contas e na promoção da igualdade de oportunidades. A prestação de contas reveste-se em comprovação das ações praticadas pela entidade que manda consonantes com o objeto do mandato recebido e tem por finalidade apresentar, com transparência, os atos da gestão e baixar a responsabilidade do mesmo, se as ações tiverem sido bem praticadas, ou em caso contrário, responsabilizá-lo. Na opinião de Tavares, “quem gere o que é de outrem, tem que prestar contas”. E a prestação de contas na visão do autor, contribui para o reforço da confiança dos cidadãos na eficiência e eficácia da gestão das finanças pública (Tavares, 2008:6). Com efeito, Tavares exemplifica que nas sociedades desenvolvidas, constitui hoje uma exigência da cidadania o

dever de pagar impostos, que corresponderá do direito à prestação de contas, pois, para o autor, os gestores públicos caberá gerir o produto dos impostos com critérios rigorosos de boa gestão (Tavares, 2003:25).

O mundo moderno, traz consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu impedida a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido a aqueles que foram escolhidos para governá-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram. Assim, é preciso que os dados sejam publicados em linguagem simples e compreensível a qualquer cidadão, assim como se torna necessário que os cidadãos sejam capacitados para entender e interpretar as informações disponibilizadas.

1.3.4 Prestação de contas e controlo: tipos de controlo

Primeiramente desenvolvemos o conceito de controlo para melhor entendermos o estudo. Etimologicamente, a palavra controlo tem origem francesa, que significa segundo, Gameiro, “contra-livro”, mas, a sua raiz é latina, derivando de *contrarotulus* (Gameiro, 2004:33). O autor acrescenta que esse termo significava e referi-se, originariamente, à atividade da entidade controlada, que deveria ser sempre registada num segundo livro, cujos registos podiam ser confrontados com os registos originais do primeiro livro (Gameiro, 2004:33). Atualmente, o conceito de controlo é mais abrangente, pois, na opinião de Franco (1995, 117-118), a noção de controlo é a de que designa originariamente um segundo registo organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal com os objetivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer.

Franco (1993:120), atribui importância do controlo em Estados democráticos por duas razões que são: a primeira refere que a democracia esta acima de tudo, subordinação do Estado a regras e não a vontades, e se, nos Estados personalizados e humanistas, o Estado está ao serviço dos fins e das pessoas, quer individualmente quer coletivamente, organizadas, pois a garantia de que o Estado se contém dentro dos seus limites estruturais e constitucionais só pode ser dada por processo constante e forte de controlo (global, jurídico, social e político); a segunda, esta na ideia do Estado moderno sendo uma organização extremamente complexa, garante de que os seus objetivos serão prosseguidos com rigor, com o mínimo de custo que são (financeiro, social ou outro), o máximo de benefício que são (económico, social ou outro), exige uma ação rigorosa e sabedora de controlo do Estado (controlo científico, técnico e financeiro (Franco, 1993:120-121). Essas duas razões do autor, faz-nos ver de que o controlo é a ferramenta essencial para o cumprimento do objetivo, e ao mesmo tempo leva a uma boa gestão, e o apuramento de responsabilidades em caso a gestão danosa, maximizando a utilidade social e minimizando os sacrifícios dos cidadãos. Sendo de que a gestão pública esta sujeita a regras exigentes comparativamente a gestão privada que se preocupa com a maximização dos lucros. O controlo e a avaliação são instrumentos chave para a gestão das entidades públicas, daí que toda a atividade de gestão ou administração exija, para a sua eficiência e eficácia, um adequado sistema de controlo e este deve coexistir com o sistema de gestão. Na opinião de Tavares, quaisquer órgãos de

gestão, devem dispor permanentemente de elementos sobre a forma como as respetivas organizações funcionam, nomeadamente, quanto aos aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia (Tavares, 1998a:4). Assim sendo, o controlo a efetuar pode ser interno, traduzindo-se numa atividade permanente, multiforme e complexa, que exige elevada tecnicidade e profissionalismo, desenvolvido por órgãos e serviços dotados de independência técnica de caráter total em relação à gestão. Por outro lado, coexiste o controlo externo, que no âmbito da jurisdição financeira se encontra sob a alçada do Tribunal de Contas. Ao Tribunal de Contas compete fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, bem como apreciar a legalidade, a economia, a eficiência e a eficácia na gestão financeira. Tavares defende que, embora este tipo de órgãos de controlo financeiro possa existir em quaisquer regimes políticos, visando assegurar a legalidade estabelecida, é nos regimes democráticos que assumem toda a sua plenitude, tendo então como missão fundamental informar aos cidadãos e os seus representantes (no parlamento) de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos, pois, estes recursos na realidade lhe pertencem e quanto ao apuramento de responsabilidades dos atos praticados (Tavares, 1998a:5-6).

Segundo Moreno, existem duas vertentes do controlo que são a vertente do controlo interno e a vertente do controlo externo. Para o autor, essas duas vertentes do controlo constituem, duas realidades distintas, substancial e formalmente, sem prejuízo de se poderem e deverem articular, embora sob o comando do controlo externo, o qual poderá não só utilizar o controlo interno, como pronunciar-se sobre a sua organização, funcionamento, articulação e fiabilidade (Moreno, 2006:47). No que respeita ao controlo interno, ele Moreno considera que o controlo interno,

«organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do setor público e está integrado nas estruturas organizatórias de dirigentes da Administração Pública, dependendo, em última instância, do seu órgão de cúpula ou de tutela e respetivos titulares que neste caso é o governo. No que toca ao plano de atividade financeira pública, o controlo interno constitui uma das subfunções técnicas da moderna gestão financeira sendo o instrumento de apoio à sua pilotagem e correção. E quanto ao controlo externo, organiza-se e funciona fora de qualquer plano ou nível da gestão financeira do setor público, tem poderes sobre ela, é independente, não só de todos os órgãos do Estado e seus titulares, como de qualquer outra estrutura organizatória e dirigente daquele, pode utilizar e deve avaliar o controlo interno» (Moreno, 1998:258).

Os resultados do controlo externo destinam-se fundamentalmente aos órgãos de soberania e aos cidadãos em geral, são públicos e que podem conduzir à condenação em certos casos, bem como à aplicação de multas ou reintegração de dinheiros públicos, em contraposição os resultados do controlo interno são particularmente direcionados aos gestores públicos, regra geral, não são públicos nem publicitados e não conduzem a penalizações financeiras dos infratores (Moreno, 1998:279).

Regista-se assim uma crescente preocupação com os mecanismos de controlo associados à conformidade legal e à regularidade da despesa, bem como, com a avaliação do desempenho da gestão aos níveis da economia, da eficiência e da eficácia das opções tomadas que visem, por um lado, a “melhor opção” em termos de custo/benefício, de modo a salvaguardar o interesse público na gestão

dos recursos e, por outro, uma preocupação com a melhoria contínua dos serviços prestados quer em termos de qualidade, quer em termos de tempo de resposta, de modo a alcançar os objetivos da forma mais racional (Pinto e Santos, 2005:259-260). Isso faz-nos crer, que, o controlo como ferramenta essencial de gestão, é imprescindível nos Estados democráticos e não só.

1.3.5 Prestação de contas e a *accountability*

1.3.5.1 Significado de *accountability*

A expressão *accountability* aparece ligada ao contexto do *New Public Management*, numa altura em que, nos países ocidentais, devido a crise económica dos anos 70, procurava reinventar a governação pública em reação a uma administração que se revelava pesada, burocrática e ineficiente (Araújo, 2004:41), no sentido de a tornar mais eficiente e económica, tendo como referência o paradigma do mercado. Impunha-se a necessidade de uma mudança que minimizasse a intervenção do Estado e dispusesse de uma administração mais eficiente, célere e responsável.

Nos anos 80 e 90, a redefinição estratégica da gestão pública assumiu como paradigma dominante o mercado e como estratégia de desenvolvimento a desintervenção pública, tendo o *New Public Management* sido o principal veículo de penetração cultural dos valores do setor privado face ao setor público. Feitas em nome do mercado, tais reformas ocorrem num contexto em que é evidente a erosão do Estado face aos múltiplos atores políticos, económicos e sociais etc. Surgem novos padrões de governação: redução dos mecanismos de controlo centrais, aumento das situações de delegação de poderes, desenvolvimento das estruturas organizacionais alternativas, criação de múltiplas formas de parceria governo-setor privado (Gomes, 2000:13).

O termo *accountability*, é uma expressão da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à “obrigação de membros de um órgão administrativo” ou “representativo de prestar contas a instâncias controladoras” ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é “responsabilização”. Pode ser traduzida também para o português, deficientemente, por "prestar contas". *Accountability* significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou⁹.

O conceito de *accountability* tem diferentes interpretações, como foi bem evidenciado por Bovens (2007) no artigo intitulado *New Forms of Accountability and EU-Governance*, segundo o qual: «*accountability is a contestable concept par excellence (...) Conveying an image of transparency and trustworthiness it is evocative and used in political discourse and policy documents. Moreover 'accountability' often serves a conceptual umbrella covering various other often highly contested concepts*» (Bovens, 2007: 105), referindo, como exemplo, o fato da Comissão Europeia utilizar, indistintamente, o conceito de

⁹<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>.

accountability como sinónimo não só de clareza, transparência e responsabilidade, mas também, num âmbito mais abrangente, como significando envolvimento, deliberação e participação. O autor justifica esta ambiguidade e multiplicidade da expressão *accountability*, pelo fato de ela não ter equivalência semântica, no continente Europeu.

Segundo os autores, Pinto e Santos (2005: 25) a expressão *accountability* tem sido confundida com “responsabilidade” e até com “autoridade” e, acrescentam, que a responsabilidade é a obrigação de agir, enquanto *accountability* é a obrigação de responder pelas ações e pelos resultados das ações, incluindo o fornecimento de explicações e justificações pela execução ou cumprimento de uma responsabilidade, bem como o relato dos resultados dessa execução e a assunção das suas consequências.

Mosher, (1968) apresenta a palavra *accountability* como sinónimo da obrigação de responder por algo, de responsabilidade objetiva, e como conceito oposto, mas não necessariamente incompatível, a responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho.

13.5.2 Accountability e a obrigação da prestação de contas

A *accountability*, inscreve-se assim no contexto político de um Estado neo-liberal, que defende a aplicação da lógica de funcionamento do mercado ao setor público e a necessidade de se criarem mecanismos de controlo e de responsabilização a nível da gestão pública, sobre a forma como são utilizados os recursos públicos, que devem ser geridos com ganhos de economia e eficiência. E sendo assim, a prestação de contas efetivas e transparentes são os desafios para São Tomé e Príncipe, visto que, cada vez mais há disputa pela confiabilidade e credibilidade, no país.

No âmbito das políticas orçamentais e financeiras, a *accountability* traduz a obrigatoriedade dos agentes públicos prestarem contas junto dos cidadãos pela gestão do dinheiro e bens públicos que por estes lhes foram confiados para a satisfação das suas necessidades. É pois, legítimo e expetável que os cidadãos queiram e devam conhecer todos os passos inerentes ao processo do orçamento, desde a sua elaboração à apresentação das contas e que os serviços públicos e o governo prestem essas contas e por elas se responsabilizem.

Assim, a *accountabilty* acompanha todos os ciclos do orçamento desde a orçamentação, passando pela execução até à prestação de contas e ao controlo. Para esse efeito conta com a informação disponível nos planos de atividade, nos planos estratégicos, nos relatórios de atividade e contas, nos instrumentos de monitorização e gestão, nos relatórios de auditoria e, em suma, em todos os instrumentos que forneçam informação relevante neste âmbito, desde que sejam fiáveis e oportunos. Na verdade, conforme referido por Tavares,

“quem gere o que é de outrem, o que sempre acontece no setor público e pode acontecer no setor privado, presta contas e prestar contas é responder às seguintes questões: o que gastei? Como gastei? Quanto

gastei? Onde gastei? Porque gastei? Qual a finalidade?” Efetivamente, quem gere uma entidade pública deve ser responsável por uma gestão prudente e eficiente dos fundos que lhe foram confiados e deve apresentar contas dessa mesma gestão. Entendida nesta perspectiva, “a prestação de contas contribui para o reforço da confiança dos cidadãos na eficiência e eficácia da gestão das finanças públicas” (Tavares, 2008:6).

A ideia de *accountability*, ou da obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transposta às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custo/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e de controlo orçamental (Mozzicafreddo, 2003:3). O mesmo autor acrescenta que, apesar da centralidade do processo da *accountability* na prestação de contas dos atos administrativos, nomeadamente, nos indicadores de resultados/custos, ele não consegue, no entanto, avaliar indicadores mais qualitativos como a qualidade dos produtos, a racionalidade e equidade das medidas utilizadas e mesmo dos critérios de eficiência dos recursos públicos. Mas, num plano político, a obrigação de responder pelos resultados, constitui um aspeto crucial uma vez que remete para as questões da cidadania e da responsabilidade política (Mozzicafreddo, 2003).

O controlo efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com a participação ativa de todos e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que deve ser concebida dentro da sociedade. O conceito da *accountability* é de fundamental importância para que se possa responsabilizar os gestores públicos. Mas o que significa *accountability*? Campos (1990), apresenta *accountability* como sinónimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva.

A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes. *Accountability* é um conceito da esfera ética com significados variados que frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Na administração, a *accountability* é considerada um aspeto central da governança, tanto na esfera pública como na privada.

É comum ouvir-se que, uma boa governação pública democrática é aquela que é capaz de congrega um conjunto abrangente de conceitos, incluindo a prática duma sólida gestão financeira, a transparência e a prestação de contas no uso de dinheiros públicos (Tavares, 2008:6). A necessidade da prestação de contas é por demais evidente, pois aquele a quem é confiada a gestão dos dinheiros públicos, tem a obrigação de informar aos cidadãos e a sociedade em geral do uso que lhes deu, e de que forma o fez, bem como responsabilizar-se pelas demonstrações financeiras apresentadas, que devem ser transparentes, fiáveis, rigorosas e atempadas, o que, neste contexto, leva a que a responsabilidade significa que o poder e, portanto, a autoridade administrativa, deve justificar-se, perante os cidadãos (Tavares, 2008:6).

Os princípios que mais diretamente se relacionam com a *accountability* são o da legalidade que enquadra toda a atividade e, mais especificamente, os da democracia financeira, da disciplina financeira e o dos 3E's (Economia, Eficiência e Eficácia), que, perspectiva a relação com a prestação de contas e das responsabilidades daí decorrentes.

Podem distinguir-se dois tipos de *accountability*: *accountability* para finanças e *accountability* para equidade, estes refletem preocupações em como o governo faz o que faz. A *accountability* para finanças e a *accountability* para equidade são mais utilizadas pela Administração Pública, isto porque, são mais fáceis de controlar por parte dos auditores e dos inspetores. Nestes dois tipos, são definidos *a priori* os valores que as organizações e as instituições terão que seguir, de seguida são codificados esses valores em regras, procedimentos e padrões. Depois são criados mecanismos de reporte para demonstrar que foram seguidas. E por último são criados organismos separados para auditar e inspecionar essas organizações (Behn, 2001:7).

No entanto, de acordo com Behn, (2001:10), também nos devemos preocupar com o que faz o governo – no que o governo atinge na realidade. Isto requer um terceiro tipo de *accountability* - *accountability* para o desempenho: as consequências das ações e decisões do governo. Para que os organismos públicos possam responder pelos seus resultados é necessário definir quais os *outcomes* esperados, as suas consequências e impactos que poderão causar, para tal, é necessário definir objetivos e metas, e por sua vez, indicadores de medição.

Todavia, ainda seguindo a linha de orientação do mesmo autor acima referido, a *accountability* para finanças e equidade, conjuntamente com a *accountability* para o desempenho, causam um dilema. Para Moore e Gates, (1986) “é possível reduzir a corrupção, gastos inúteis e o abuso de poder, e ao mesmo tempo reduzir a eficiência!”, ou seja, “a integridade financeira poderá ser melhorada, mas apenas à custa da redução do desempenho e à redução da inovação futura”. Self (1972:277) conclui que “as tensões entre os requisitos da responsabilidade ou *accountability* e as ações eficientes poderão ser descritas como o dilema clássico da Administração Pública”.

Para Antunes (2007:429), os gestores públicos que se envolvem em ações inovadoras e que envolvem riscos (empreendedorismo), os valores democráticos deverão assumir maior importância, pelo que, para conciliar as incompatibilidades, recomendam um forte empreendedorismo cívico, constituído a partir de uma forte cidadania, baseado em valores éticos. De acordo com este último autor, torna-se então difícil mas não impossível, a conjugação de inovação e risco, com prestação de contas, de forma interativa para melhor proteger o interesse público, uma vez que os inovadores sabem que os mecanismos de prestação de contas são parte integrante do processo governativo e muitas das suas ações e dos seus métodos são orientados pelo conhecimento dos quais poderão ser responsabilizados.

Apesar das dificuldades em adotar uma responsabilidade baseada no desempenho, é imprescindível que a Administração Pública desenvolva as condições necessárias para implementar uma cultura orientada para os resultados. Como define (Gomes, 2003), concentrando-se sobretudo nos

resultados e adotando métodos gestionários inspirados nas empresas privadas, o setor público deu mostras de querer e poder passar duma cultura administrativa para uma cultura de gestão e duma cultura de mera aplicação das normas para uma cultura de avaliação do desempenho. Daí decorre a necessidade acrescida de avaliações, constituindo uma das componentes essenciais da governança, desde que seja integrada no processo de decisão.

1.4 Prestação de contas e responsabilidade: conceito, origem, fundamentos e dimensões

Do ponto de vista teórico, pode-se verificar que a prestação de contas está nitidamente associada à questão das responsabilidades no âmbito da gestão pública. A prestação de contas presume que quando uma pessoa toma decisões, conscientemente, aceita as consequências dos seus atos, estando disposta a prestar conta deles. Quem presta conta tem que ter a responsabilidade da mesma, pois, segundo Tavares (2003:18), responsabilidade, *lato sensu*, é o estado em que alguém (responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a “prestar contas” pelos seus atos, com todas as consequências. Por outras palavras, podemos definir a responsabilidade como a virtude ou disposição habitual de assumir as consequências das próprias decisões, respondendo por elas, perante alguém, ou seja, a capacidade de dar resposta dos próprios atos.

A sua origem etimológica, provém do latim *re-spondere* que significa comprometer-se perante alguém (*spondere*) em retorno (*re*) (Tavares, 2003:18). Conforme as citações têm estado a afirmar, pode-se dizer que os termos prestação de contas e a responsabilidade, estão estreitamente interligados e que os tornam inseparáveis; ninguém, conseqüentemente, deve ser isento da responsabilidade que conduz a má ação, a má decisão ou a atividade irregular. A responsabilidade do lado das respetivas sanções constituem uma força indiscutível ao Estado de direito e, conseqüentemente, ao progresso das nações (Tavares, 2003).

As Administrações Públicas nas últimas décadas, com todas as reformas, são autênticas máquinas complexas que intervêm em todo o quotidiano dos cidadãos e das empresas. O público é cada vez mais crítico e exigente, os governantes e gestores públicos têm cada vez menos garantia de autoridade e a confiança neles é cada vez mais frágil, onde prestar contas é cada vez mais uma qualidade positiva (Bovens, 2007).

Todo o sistema, mesmo nacional a nível internacional, converge no sentido de promover e avaliar comportamentos corretos por parte não só dos agentes do serviço público, mas também, dos agentes políticos nos quais, se destaca a importância do sentido da responsabilidade, uma das qualidades mais significativas de um político, em que, por força de um compromisso, contrato, relação social ou nomeação, fica sujeito a responder e prestar contas pelos seus atos.

Existem várias instituições independentes e mecanismos que exercem funções importantes de suporte à prestação de contas. Empresas de auditoria com acesso a informação governamental que servem essencialmente para controlar, garantir a efetiva utilização dos recursos públicos e para

incentivar e promover a aprendizagem de novas e contínuas melhorias na Administração Pública (Aucoin e Heintzman, 2000:244-245). Aos governantes e aos gestores públicos, a quem é legitimamente atribuído o exercício de autoridade pública, exigem-se responsabilidades pelos seus comportamentos e resultados. Estão sobre crescente pressão para serem mais eficazes, produtivos e competitivos, não só para alcançarem elevados graus de economia mas também para garantirem os melhores resultados a nível social e económico.

Para dar resposta é importante a descentralização e a desburocratização dos processos públicos, a autoridade e a responsabilidade passam a não estar concentradas no topo da hierarquia. Necessidade de uma governação de partilha e colaboração na gestão e condução dos assuntos públicos, que contribuam para a melhoraia da forma como os governantes gerem e como elaboram os relatórios de desempenho.

Neste sentido, podemos salientar que ao reforçar a responsabilidade interna das entidades públicas, diminui a gestão pública obscura e como consequência a corrupção, também aumenta a *accountability*, pois, com as responsabilidades bem definidas seria mais fácil apurar responsabilidades.

Segundo Mozzicafreddo a responsabilidade apresenta três dimensões. O autor acrescenta por um lado o funcionamento do sistema administrativo, incluindo a prestação de contas dos atos e decisões, o cumprimento de prazo e procedimentos, etc., e por outro lado, afeta o nível de confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos. Para Mozzicafreddo, a “dimensão organizacional” lida com o funcionamento do sistema administrativo e prestação de contas pelos resultados; a “dimensão institucional”, refere a responsabilidade política e administrativa face aos direitos da cidadania e por fim a “dimensão contratual”, que é a responsabilidade política como categoria constitutiva da democracia (Mozzicafreddo, 2002:9-10). Na visão do autor, a dimensão organizacional prende-se com a questão da *accountability*, ou seja com a obrigação de responder pelos resultados e com os métodos de controlo na Administração Pública, no âmbito do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, com respeito pela legalidade dos procedimentos e responsabilização pelo desenvolvimento das políticas públicas. A nível da dimensão institucional, Mozzicafreddo vê que se trata, em última instância, da responsabilidade no sentido do poder enquanto autoridade administrativa dever de responder perante os cidadãos, no âmbito da gestão das consequências da implementação das políticas e dos programas públicos decorrentes das respetivas escolhas políticas (Mozzicafreddo, 2002:14). Para terminar, a dimensão contratual, que o autor considera que responsabilidade compreende a gestão dos riscos em sociedade que evoluiu de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade social, o que quer dizer que, perante a expansão dos riscos e das incertezas, nas sociedades modernas em que a cidadania constitui uma “matriz de organização e de regulação” das mesmas equacionando-se as “formas de integração”, a sociedade reconhece a sua responsabilidade na socialização dos riscos (Mozzicafreddo, 2002:20).

1.5 Transparência na prestação de contas em Administração Pública

Inicialmente, fazendo uma síntese da percepção de Peters (1995), pode-se definir Administração Pública como o processo de aplicação de regras e como as estruturas de governo que têm como função primordial a execução do que está disposto nessas regras. Nesse conceito, verifica-se uma forte subordinação do sistema administrativo ao sistema jurídico. Em complemento a essa visão percebe-se na conceituação de Pollitt e Bouckaert, (2004:9), que a Administração Pública também está subordinada aos objetivos do sistema político, particularmente aqueles estabelecidos nas políticas públicas, como citamos em seguida: “*the interface between public administration and civil society is a two-way street, including public policy implementation as well as policy demands from private actors towards policy-makers*”.

De forma mais ampla, mas no mesmo sentido, pode-se analisar também o conceito de (Waldo, 1964) que defende que, a Administração Pública refere à organização e à gestão de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo. E também o conceito de Bobbio *et al.*, (1995) que entendem que “a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Esses quatro conceitos permitem compreender que a Administração Pública deve perseguir o interesse público que, apresenta-se traduzido pela lei e pela vontade política, estando, desse modo, duplamente subordinada, jurídica e politicamente. Essa relação da Administração Pública com os sistemas jurídicos e políticos deixa evidente também, a subordinação à vontade estatal, enquanto for o Estado uma instituição jurídico-política. Contudo, os sistemas jurídicos e políticos não representam integralmente o ambiente que pressiona os objetivos do sistema de Administração Pública. O contexto jurídico e político variam conforme os contextos sociais e económicos em que estão inseridos, de tal modo que, os objetivos do sistema económico e do sistema social contribuem para a determinação dos objetivos jurídicos e políticos (Dutra, 2011).

A Administração Pública é conceituada com base nos seguintes aspetos: orgânico, formal e material, sendo que, tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e da eficiência. A transparência e a prestação de contas na Administração Pública são aspetos muito importantes porque garantem a boa governação, e informações exatas aos cidadãos. Elas permitem confiança e mantêm a ética e a moral junto da administração da herança pública. A prestação de contas deve ser uma prática comum e rotineira pelo que nas sociedades democráticas, cada vez mais torna-se um imperativo a transparência na gestão pública, com maior clareza no orçamento, com identificação da origem das receitas, da destinação e maior participação da sociedade, no exame da execução orçamentária desejáveis.

O desafio de garantir a execução orçamentária com transparência deve ser compartilhado por todos. Não é uma tarefa apenas do poder executivo, mas também dos outros poderes. Dela devem participar todos os segmentos da sociedade civil. Rolo, (2005:62) refere que, no relatório produzidos por Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) referem que esta problemática da transparência orçamental é sentida a nível mundial, pelo que, essas organizações produziram dois documentos que pretendem ser contributo na prossecução de uma maior transparência orçamental, constituindo uma base de orientação para todos países (Rolo, 2005:62).

A prestação de contas resulta de uma cultura de transparência, considerado como a prioridade máxima na Administração Pública. A relação entre uma boa governação e melhores resultados económicos e sociais tem vindo a ser sucessivamente reconhecida, sendo que a transparência esta relacionada com a abertura sobre as intenções de políticas públicas, respetivamente formulação e implementação de um elemento chave para essa boa governação OCDE, (2001:3). A transparência surge igualmente numa relação estreita com a ética, ou seja, uma boa prestação de contas apenas pode existir num ambiente aberto, objetivo e de sincero respeito pelos princípios éticos. De outra forma, transparência traduz a completa abertura e publicidade de todos os processos. Depende sobretudo, da objetividade e da ética, consistindo a sinceridade um requisito indispensável em todo o processo de boa prestação de contas perante a atual necessidade de informação multifacetada Carvalho, (2002:9); Ferreira, (1996:443); Urbina, (2000:35).

Segundo o site¹⁰ de Tribunal de Contas de Portugal, um país promove a transparência, quando dá, condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública o que por outras palavras significa, uma Administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada oculta, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em aceder às informações públicas.

As informações públicas são todos os documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como sigilosos, designadamente a execução orçamental e os contratos celebrados pelo setor público nas suas várias esferas. A transparência é portanto, o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está a ser gasto. É quando a gestão pública é feita às claras, sem ocultismo.

A Administração Pública deve adotar uma atitude proativa, publicando, na medida do possível, todas as informações referentes à gestão pública e à aplicação dos recursos públicos. Deve, também, oferecer amplo acesso dos cidadãos a essas informações, sem que seja necessário requisitar esses dados ou enfrentar qualquer tipo de obstáculo para obtê-los¹¹. A construção de um ambiente de

¹⁰http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/guia_cp1p.pdf

¹¹http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/guia_cp1p.pdf

integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão a ser vigiados e que a aplicação do dinheiro público está a ser controlada, tendem, naturalmente, a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos.

A transparência é também um mecanismo de realização dos princípios da democracia participativa, na medida em que, constitui condição indispensável para o exercício da cidadania. Sem informação não é possível ao cidadão participar da gestão pública, acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público.

A sociedade contemporânea tem vindo a revelar com a crescentes exigências na melhoria de padrões de gestão, com obediência a princípios de ética na prestação de contas de um Estado e uma Administração Pública que tem vindo a evoluir ao longo dos anos. Essa evolução, passa-se com a consciencialização dos cidadãos relativamente ao seu direito de exigir maior transparência, rigor, eficácia e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

|

CAPÍTULO II – A PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NA ATUALIDADE

As contas são o espelho do orçamento e respetiva execução, pelo que devem assegurar registo integral, tempestivo, fíável e consistente da informação.

2. Alguns dados sobre a prestação de contas em São Tomé e Príncipe

2.1 Enquadramento

Em 1989, São Tomé e Príncipe tornou-se o primeiro país africano lusófono a anunciar a abolição do regime de partido único. Menos de dez anos depois da introdução do monopartidarismo e do sistema de economia centralizada, a república insular registou uma mudança no sistema político e económico (Seibert, 2002:192).

A reforma emerge a partir de 1991, designadamente, a partir da transição de um sistema político de partido único para o multipartidarismo ou seja sistema democrático e de uma economia centralizada em que o Estado detinha o monopólio das empresas para uma economia de mercado, onde o Estado privatizou as empresas públicas depois dessa transição. Por conseguinte, a transição de ambos os sistemas serviu de base para a reforma do Estado. Se, por um lado, o sistema multipartidário, a questão da cidadania passou a ser um fato inquestionável e a participação do cidadão afigurou-se imprescindível para a legitimação do poder, por outro, a economia de mercado, deu-se igualmente um salto significativo a partir do qual se aprovaram alguns diplomas legais que visavam o descongestionamento do monopólio estatal. Contudo, apesar das influências endógenas a que já fizemos referência, o país não ficou impune, às exógenas da globalização. Este estado evolutivo foi determinante para que, no âmbito da reforma, o Estado adotasse algumas práticas de gestão de orientação do mercado *New Public Management*, sobretudo, no que diz respeito a flexibilidade e à orientação para os resultados, pois “reforçar as capacidades gestonárias na Administração Pública é preocupação que se traduzem projetos de modernização por forma a atingir metas de melhor serviço, com a função pública dignificada e a gestão eficaz e eficiente” (Corte-Real, 1990:156).

Em 2005, as autoridades são-tomenses deram início ao processo de reformas nas finanças públicas. O acento tónico foi posto, no reforço das capacidades dos recursos humanos, no desenvolvimento do sistema informático integrado (SAFINHO)¹², e também na modernização do quadro legal e regulamentar. Isto levou à adoção em 2007 da lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE), substituindo a anterior lei orgânica de gestão das finanças públicas, datada de 1986. A implementação do SAFE-e permitiu que houvesse uma melhoria na qualidade da informação financeira e orçamental. Este instrumento legal conferiu à máquina do Estado novos modelos de gestão pública que justificam a adoção de princípios de gestão do *New Public Management*

¹²SAFINHO fase piloto do SAFE

Public Service, considerando que “as iniciativas de reforma da Administração Pública desenvolvidas nos últimos anos não apresentam um padrão único dum modelo unívoco, mas sim medidas de reforma complementares dos diferentes modelos de modernização” Mozzicafreddo, et. al. (2001:19) que visam a melhoria da qualidade de prestação de contas públicas.

2.2 A Conta Geral de Estado e outras contas públicas

A Conta Geral do Estado (CGE) não será mais do que a síntese da execução do Orçamento Geral de Estado (OGE) durante o exercício a que respeita, devendo, para o efeito da sua elaboração, adotar-se a mesma classificação das receitas e das despesas previstas no Orçamento Geral do Estado. A introdução da legislação, adequada aos novos sistemas de gestão pública e ajustada aos atuais paradigmas da administração do erário público lei n.º 03/2007 “lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado” (SAFE).

O art.º 56.º da lei n.º 03/2007 refere “*que a Conta Geral do Estado tem por objeto evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas*”. A introdução do SAFE veio permitir um padrão de normas e procedimentos de programação, execução e controlo dos recursos públicos e possibilitar a gestão eficiente e eficaz do orçamento, contribuindo para a produção de informação integrada e tempestiva de todos os organismos do aparelho do Estado, fundamentado e pelo princípio de boa governação e transparência.

Esta nova dinâmica na reforma de Administração Pública são-tomense com suporte em plataforma eletrónico SAFE-e, está interligada com o processo de elaboração e execução orçamental, com as operações do Tesouro Público e as demais operações financeiras do Estado, numa vertente da Contabilidade Pública, tendo sido possível graças ao apoio dos nossos parceiros como é o caso de Brasil, Portugal e de grande contribuição do Banco Mundial e (BCSTP, 2011).

No que respeita ao orçamento temos que frisar que foi introduzido um novo Classificador Orçamental (CO) que permitirá divulgar as diretrizes, os procedimentos metodológicos e os aspetos formais a serem observados para a classificação das receitas e despesas, no momento da elaboração e da execução orçamental e financeira do Orçamento Geral do Estado, por parte dos gestores orçamentais, com base em conceitos harmonizados entre os vários utilizadores da informação. O novo Classificador Orçamental vai ajudar na apresentação dos quadros exigidos pelo art.º 18.º da lei sobre o Quadro do Orçamento Geral do Estado, quer na apresentação da Contabilidade Pública ou das Estatísticas das Finanças Públicas semantenha a mesma interpretação, visando facilitar a execução, o controlo, o acompanhamento e a avaliação do Orçamento Geral do Estado, na contribuição para que, as programações governamentais sejam conhecidas pela sociedade de uma forma clara e transparente.

Este compêndio abrange, de forma consolidada, as orientações necessárias para se proceder à classificação e à codificação do plano do governo que englobará o Orçamento Geral do Estado como um todo mais os orçamentos dos órgãos de soberania tais como: Presidência da República, Assembleia

Nacional, Governo, Tribunais e os órgãos do poder regional e local: Governo Regional de Príncipe e as Autarquias e, ainda, os Fundos Autónomos, os Organismos Autónomos e as Empresas Estatais.

Verifica-se que, num único documento, se obtêm todas as instruções relativas à classificação: Orgânica, Funcional, Programática, por Natureza Económica e Fonte de Recursos da Despesa, para além da classificação Orgânica, por Natureza Económica e Fonte de Recursos da Receita.

As classificações orçamentais, permitem a visualização da receita e da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma finalidade específica e um objetivo original que justificam a sua criação. A aplicação adequada da estrutura programática e das classificações orçamentais tem como resultado a configuração de um orçamento onde ficam evidenciados, separadamente: a) o que será implementado, para quê e qual o produto (finalidade, resultados esperados, serviços e bens) a ser obtido; b) quem no governo é o responsável pela programação; c) quais os elementos utilizados ou adquiridos na implementação; d) em que área de ação governamental a despesa será realizada; e) qual a origem dos recursos a serem utilizados na implementação da ação.

Os principais documentos que compõem a estrutura da Conta Geral do Estado, encontra-se previstos no artº. 50.º da lei nº. 03/2007, o qual estabelece:

[...] “o relatório do Governo sobre o resultado económico da gestão referente ao exercício, o financiamento global do Orçamento Geral do Estado com discriminação da situação das fontes de financiamento, os balanços: orçamental, financeiro e patrimonial, c.f (Anexo I, II, II), a demonstração das variações patrimoniais, os anexos às demonstrações financeiras, e o mapa dos ativos e passivos financeiros existentes no início e no final do ano económico”.

Portanto, o objetivo da Conta Geral do Estado é a prestação de contas. O governo está obrigado a prestar contas anualmente ao poder legislativo. É uma prática a predominante nos países democráticos do mundo moderno, mas, no caso concreto de São Tomé e Príncipe ainda não constitui uma realidade evidenciada. É o momento em que o povo, por meio de seus legítimos representantes, verifica como correu a gestão governamental no exercício financeiro, quais os reflexos da ação do governo responsável pela Administração Pública do país, nas finanças públicas.

Na visão de Rolo a prestação de contas constitui um pilar fundamental de afirmação e solidez da verdadeira democracia; a gestão de património comum, sobretudo a gestão dos dinheiros públicos, exige uma prestação de contas assídua, transparente e rigorosa perante todos os cidadãos. Sendo que a prestação de contas constitui uma tarefa nobre do processo contabilístico e um dos deveres de todos os gestores de dinheiros e fundos públicos (Rolo, 2005). Neste sentido, é através da prestação de contas que sabemos se a entidade geriu bem o orçamento e se os recursos de que dispunha foram bem utilizados. É igualmente com a prestação de contas que se avalia a gestão do organismo tanto do público como do privado, ou seja, se este se pautou por critérios rigorosos de eficácia, eficiência e economia.

Face à atual conjuntura do país, em que o “Orçamento do Estado”¹³ é financiado na sua grande maioria por entidades externas, quer do ponto de vista técnico, quer popular, exige-se que a Administração Pública minimize e racionalize a sua intervenção na atividade económica e aposte numa gestão pública racional. Esse assalto qualitativo que está associado, entre outros, aos institutos da responsabilidade fiscal, da *accountability*, da transparência, da *res publica* e da democracia, decorre, em essência, da própria dinâmica de uma cultura política democrático-participativa, onde não apenas autorizamos alguém a representar-nos, como passamos a exigir a devida eficiência na prestação de contas (Rolo, 2005:33).

Em São Tomé e Príncipe, a obrigação de prestação de contas pelo governo não advém apenas da Constituição, mas também de outras leis, (e.g.), a lei n.º 01/86, de 31 de Dezembro, lei sobre Administração Financeira, consagra o seu Capítulo V à matéria da Conta Geral do Estado. Não obstante, o art.º 85.º da referida lei estabelecer que a Conta Geral do Estado “compreende todas as operações financeiras efetuadas durante o ano económico através do tesouro, relativas ao movimento de fundos e outros valores do Estado ou a ele consignados, e a expressão real da posição final da gerência”. Pensamos que, a importância deste mecanismo de prestação de contas reside no facto de se tratar de um instrumento, com o qual as várias gerações de agentes públicos já estão familiarizadas ou por outra, devem estar minimamente familiarizados.

Para garantir uma melhor prestação de contas em São Tomé e Príncipe, o governo com a ajuda dos parceiros externos, contribuíram para que em 2007 fosse publicada a lei do SAFE, que dedica na sua Secção III à Conta Geral do Estado, revogando, assim, o Capítulo V da lei n.º.01/86. No que respeita à sua composição, o art.º 59.º do SAFE refere que:

[...]“a Conta Geral do Estado deve conter os seguintes documentos básicos: i) o relatório do governo sobre o resultado económico da gestão referente ao exercício; ii) o financiamento global do Orçamento Geral do Estado, com discriminação da situação das fontes de financiamento; iii) os Balanços Orçamental, Financeiro e Patrimonial; iv) a demonstração das variações patrimoniais (os anexos às demonstrações financeiras) e o mapa dos ativos e passivos financeiros existentes no início e no final do ano económico.”

Do que foi citado no parágrafo anterior, a única referência encontrada na Constituição quanto a esta matéria é feita na alínea i) do art.º 97.º, ao estabelecer, que compete à Assembleia Nacional tomar as contas do Estado relativas a cada ano económico. Por conseguinte, a matéria em questão é regulada em legislações específicas, nomeadamente lei n.º. 03/2007, de 12 de Fevereiro de 2007 – Secção III; lei n.º. 03/99 (art.º. 2.º e art.º. 16.º, a); lei n.º. 04/99 (art.º. 2.º, a) e lei n.º. 07/99 art.º 1.º e art.º. 10.º), todas de 20 de Agosto de 1999. A importância da Conta Geral do Estado resume-se ao ato de demonstrar a boa e a regular aplicação dos recursos utilizados, de conformidade com as leis, os

¹³Cf “Orçamento de Estado como uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual” (Sousa, 1998: 337).

regulamentos e normas pertinentes, bem como evidenciar os resultados obtidos. Dada a sua importância, a matéria relativa à Conta Geral do Estado deveria estar estipulada na Constituição, à semelhança do que acontece em Portugal\Brasil\Moçambique e outros países não referenciados.

O governo tem a responsabilidade de apresentar à Conta Geral do Estado o inventário consolidado do património do Estado (n.º 02 do art.º 59.º). Também deve ser anexado à Conta Geral do Estado, nos termos do n.º.01 do art.º 60.º, o balanço patrimonial dos órgãos do poder regional e local e das instituições públicas que não integrem o SAFE eletrónico e o quadro demonstrativo das despesas realizadas e os respetivos saldos, relativamente aos recursos transferidos do Orçamento Geral de Estado.

No que concerne ao conteúdo, o art.º 58.º do SAFE estabelece que a Conta Geral do Estado deve conter informação completa relativa a: i) “receitas cobradas e despesas pagas pelo Estado; ii) financiamento do défice orçamental; iii) fundos de terceiros; iv) balanço do movimento de fundos entrados e saídos na caixa do Estado (ativos e passivos financeiros e patrimoniais do Estado e adiantamentos e suas regularizações”. É crucial que a Conta Geral do Estado deva ser elaborada com clareza, exatidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira e deve obedecer aos princípios de regularidade financeira, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia na obtenção e aplicação dos recursos públicos colocados à disposição dos órgãos e instituições.

O conjunto de demonstrações financeiras que fazem parte da prestação de contas dos organismos públicos e demais documentações devem transmitir uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, patrimonial e dos fluxos da tesouraria. Para que isso aconteça, há que dar cumprimento aos princípios orientadores da apresentação da Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, da boa governação¹⁴.

2.3 Entidades a quem devem ser prestadas contas públicas em São Tomé e Príncipe

O dever de prestar contas simboliza a divisão e o equilíbrio entre poderes, delimita os poderes do executivo e afirma a primazia da coisa pública, do interesse público, o bem comum, e da comunidade, em suma, o ideal do Estado Republicano. Essa separação de poderes é preconizada pela própria lei: art.º 61.º do SAFE. Resulta, daí, não só a importância do Parecer do Tribunal de Contas na apreciação e julgamento da Conta Geral do Estado referente a cada exercício económico, como também a importância da relação existente, nesta matéria, entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

Embora se trate de um ato tipicamente consultivo, o Parecer do Tribunal de Contas, constitui um importante instrumento de análise da Conta do Estado, na medida em que contém uma apreciação da respetiva atividade financeira, que culmina com a emissão de um juízo sobre a regularidade e a legalidade da execução orçamental, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão efetuada e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

¹⁴VI Assembleia da Organização das ISC da CPLP.

Embora tenha estado sempre presente a ideia de que a sociedade é o principal fiscal das ações governamentais, de facto essa fiscalização encontra barreiras consideráveis que, se não impedem, pelo menos dificultam muito a sua realização, dado o elevado nível de desinformação do cidadão em relação a temas políticos e administrativos. Torná-la possível significa, entre outros, o acesso à informação como instrumento de participação e fortalecimento do exercício do direito à cidadania, com a exigência de que a atividade de controlo e fiscalização seja entendida como um processo de interação entre o Tribunal de Contas, a Assembleia Nacional e a Sociedade Civil organizada. Com efeito, ao gestor não lhe caberá responsabilidades por falhas, se o órgão competente para a sua análise não as julga e nem sequer se interessa pelo assunto. No depoimento do Presidente do Tribunal de Contas o Senhor António Monte Cristo à candidata, [...] «embora essa situação tem vindo a melhorar nos últimos anos, pois, ainda muito temos que fazer para que o Estado santomense seja de facto, um Estado de direito democrático como consta na nossa Constituição». Pois, entendemos que a ineficácia dos mecanismos de controlo propicia desconhecimento do sistema e falta de reação da sociedade ao jogo de interesses políticos no uso dos recursos públicos. Por isso, reconhecemos que a efetiva participação da sociedade exige o canal próprio, adequado e, assim, o controlo social efetivo dos gastos públicos somente se consolidará com a fiscalização organizada e estruturada dos cidadãos. Daí, se os cidadãos estivessem a exercer com rigor o seu direito de cidadania, obrigando o governo a prestar contas, acredita-se que seria um contributo para educar os nossos governantes na tomada de consciência para a democracia. Esse raciocínio faz-nos entender que todo o tipo de participação no processo interativo Sociedade-Estado é fundamental para a vida de todos. Destaca-se a modalidade de participação democrática exercida por intermédio do controlo social dos gastos públicos, atende-se às reclamações da sociedade que almeja vivenciar cidadania.

As entidades que realizam a fiscalização e o controlo das contas públicas em São Tomé e Príncipe são: o Tribunal de Contas, a inspeção e a auditoria pela Inspeção Geral das Finanças e fiscalização por inspeção e ações de inspeção pelo Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), que conforme descrevemos: i) o Tribunal de Contas – tem a responsabilidade de fiscalizar e de controlar o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos e projetos, administração regional e local, as empresas públicas e as sociedades de capitais exclusivamente públicos; ii) Inspeção Geral das Finanças – é responsável de efetuar auditoria e inspeção do setor público administrativo e auditoria e inspeção do setor empresarial, e iii) BCSTP – tem a responsabilidade de fiscalizar e controlar as instituições de crédito, bancos e seguradoras.

2.4 Os órgãos de controlo externo: o Tribunal de Contas (TC) e a Assembleia Nacional (AN)

No âmbito do controlo externo, na visão do Moreno, [...] o controlo externo, organiza-se e funciona fora de qualquer plano ou nível da gestão financeira do setor público; tem poderes sobre ela; e é independente, não só de todos os órgãos do Estado e seus titulares, como de qualquer outra estrutura organizatória e dirigente daquele, pode utilizar e deve avaliar o controlo interno” (Moreno, 1998:258).

Em São Tomé e Príncipe na época colonial, todos os serviços públicos e departamentos tinham a responsabilidade de submeter anualmente as suas contas para a auditoria ao Tribunal Administrativo em São Tomé e Príncipe, que era composto por quatro membros. Após a independência em 1975, este procedimento inicialmente continuou, mas com o decorrer do tempo foi sucessivamente abandonado. Com a transição do regime único para o regime democrático em 1991, o Supremo Tribunal de Justiça, foi o órgão responsável de fiscalizar todas as despesas públicas de acordo a lei n.º 08/91, de 11 de Novembro lei base do Sistema Judiciário. Nessa altura, São Tomé e Príncipe teve um bom desempenho no que respeita a transparência na governação, mais infelizmente não conduziu à responsabilização (Seibert, 2002:286-287). Todavia, este Tribunal não esteve em condições de cumprir com a tarefa de controlo das despesas públicas por não possuir recursos financeiros, técnicos e humanos o que fez com que esse controlo e auditoria fosse efetuado apenas pela Direção de Finanças e Inspeção de Finanças. Na prática, essas instituições o que faziam era de preparar o Orçamento Geral do Estado e autorizavam as despesas programadas para os diferentes setores públicos, pois, verificou-se que muitas das regras foram frequentemente ignoradas e muitas operações forma realizadas fora do orçamento oficial (Seibert, 2002:287).

Porém, a partir do início das atividades do Tribunal de Contas em 2003, essa situação já se encontra superada, tendo o Tribunal realizado várias auditorias na gestão de bens e outros recursos públicos em todos os setores do Estado, as que conjuntamente com outras auditorias realizadas pela Inspeção Geral das Finanças, têm facilitando a realização de julgamentos em sede do Tribunal de Contas visando a efetivação da responsabilidade financeira¹⁵.

Nos últimos anos, as funções e as atividades do Tribunal de Contas e da Assembleia Nacional têm revelado de grande importância para a sociedade são-tomense sendo os órgãos responsáveis pelo controlo externo. Segundo Rolo (2005:136), deve haver uma complementaridade entre estes dois tipos de controlo. Consta-se desta forma que o Tribunal de Contas está cometido poderes de fiscalização/controlo e poderes jurisdicionais.

Foi com a promulgação da lei n.º. 03/99, n.º.07, de 20 de Agosto – lei Orgânica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, em Maio, é criado o Tribunal de Contas, com especificidade técnica, jurídica e administrativa para o controlo jurisdicional de finanças públicas, conforme exigência dos Estados modernos e democráticos e os princípios das Instituições Financeiras Superiores de Auditoria

¹⁵VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:120.

(INTOSAI). Este órgão supremo de controlo tem a competência de¹⁶: i) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado; ii) fiscalizar sucessivamente ou concomitantemente as entidades sujeitas a sua jurisdição e julgar as respetivas contas, quando for necessário; iii) fiscalizar previamente de modo sistemático ou pontual, a legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contatos de que resulte receita ou despesa para algumas entidades sujeitas ao seu controlo; iv) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, através da cooperação, nomeadamente por via de empréstimo, subsídio, avales e donativos; e por último v) realizar por iniciativa própria ou solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo auditorias sujeitas a sua jurisdição.

Segundo n.º.02 do art.º 1.º da lei Orgânica do Tribunal de Contas, este “*é o Órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.*” Em matéria de jurisdição, o Tribunal de Contas tem controlo financeiro, essencialmente, sobre os seguintes órgãos: o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos e projetos (nacionais ou internacionais, desde que envolvam o dinheiro público), administração regional e local, as empresas públicas e as sociedades de capitais exclusivamente públicos. Ao Tribunal de Contas está excluída a matéria do contencioso administrativo e fiscal (n.º. 5 art.º. 1.º da lei Orgânica).

Em 1999, no mesmo número da lei Orgânica do Tribunal de Contas, foram criadas em simultâneo cinco leis: i) lei n.º.04/99, de 8 de Maio – lei relativa aos serviços de apoio de Tribunal de Contas e o respetivo quadro de pessoal; ii) lei n.º 05/99, de 6 de Maio – lei sobre procedimentos no Tribunal de Contas; iii) lei n.º. 06/99, de 8 de Maio – lei sobre emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas; iv) lei n.º. 07/99, de 8 de Maio – lei sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e; v) lei n.º. 08/99, de 8 de Maio – lei sobre prestação de contas.

Após a criação da lei n.º. 04/99, de 08 de Maio relativo aos serviços de apoio de Tribunal de Contas e o respetivo quadro de pessoal é definida a estrutura organizativa, o funcionamento, o quadro e o regime de pessoal da secretaria. Assim sendo, à data da criação, a secretaria do Tribunal de Contas é formada por dois departamentos e uma Secção que são: Departamento de Fiscalização Prévia, Departamento de Fiscalização Sucessiva e Secção Administrativa.

Relativamente à lei n.º. 05/99, de 06 de Maio, lei sobre procedimentos no Tribunal de Contas, esta lei é aplicada aos processos do Tribunal de Contas e, complementarmente, à lei do processo civil, com as devidas adaptações. Segundo a Secção II, do art.º. 2.º da referida lei, os processos distribuem-se da seguinte forma: Conta Geral do Estado, julgamento de contas, vistos, multa, recursos e outros processos.

A lei n.º.06/99, de 08 de Maio, lei sobre emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas define o regime jurídico dos emolumentos a cobrar pelo Tribunal, em contrapartida dos serviços focados, nomeadamente, no âmbito das Fiscalizações Prévias e Fiscalizações Sucessivas, constituindo para a gestão dos mesmos um cofre dotado de autonomia administrativa e financeira.

¹⁶VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:116.

A lei nº.07/99, de 8 de Maio, lei sobre a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas é definida o regime jurídico de Fiscalização Prévia de receitas e despesas públicas. Segundo o parágrafo único do artº. nº. 1º. (Fiscalização Prévia), aos atos e contratos do Estado e demais entes públicos menores são concedidos ou indeferidos os vistos, de acordo com a análise da legalidade e do cabimento financeiro. De salientar que, nos contratos, é observado se foram notadas as condições mais favoráveis para o Estado.

E a lei nº.08/99, de 08 de Maio, lei sobre prestação de contas lei que é o ponto forte deste trabalho, define o regime jurídico da Fiscalização Sucessiva, no que concerne às contas do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal. Segundo o artº. 1º. (definição), o julgamento das contas baseia-se na legalidade da atividade das entidades sujeitas à prestação de contas, assim como, à gestão económico-financeira e patrimonial.

Com a criação da lei Orgânica do Tribunal de Contas foi revogado o nº.06, do artº. 15, alíneas c), d) e e) da lei nº. 08/91, de 11 de Novembro, lei de Base do Sistema Judiciário, de 9 de Dezembro, em termos da matéria de competência do Juiz singular do Supremo Tribunal de Justiça.

Pela lei anterior, decorrido um ano, concretamente em 2003, foi promulgada a lei nº.09/2003, de 09 de Agosto, com alteração dos nºs 2 e 3 do artº. 1º.da lei nº. 04/99, de 08 de Maio, dos serviços de apoio ao Tribunal de Contas e o respetivo quadro do pessoal. Um dos objetivos desta alteração foi melhorar a compreensão do diploma e permitir maior operacionalidade do Tribunal de Contas.

Contrariamente à outra lei, a Secção administrativa passou a designar-se Repartição Administrativa, tendo permanecido outras duas Repartições: Repartição de Fiscalização Prévia e Repartição de Fiscalização Sucessiva.

Pode-se verificar a importância no âmbito da Fiscalização Prévia, o Tribunal de Contas verifica os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeiras diretas e indiretas tipificados conforme às leis em vigor e os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Logo, a concessão de visto constitui requisito de eficácia deste mesmo ato ou contrato e, por outro lado, a sua recusa terá como efeito a ineficácia dos mesmos¹⁷

Em face disso, é através da Fiscalização Preventiva, impeditiva, coercitiva e pedagógica que reside a maior eficácia de ações do Tribunal de Contas são-tomense no que respeita ao controlo.

Em São Tomé e Príncipe, o governo através das iniciativas legislativas têm retirado poderes ao Tribunal de Contas no que toca ao controlo prévio dos contratos e licitações públicas celebrados entre o Estado e outros entes. Pois, a verdade é que para que um órgão Supremo de controlo financeiro funcione adequadamente e dê bons frutos, para além da consagração constitucional da autonomia e independência do mesmo, é necessário que as suas normas de organização e funcionamento sejam igualmente inseridas no limite material da Constituição, evitando deste modo as influências ou

¹⁷VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:117.

alterações legislativas por parte dos órgãos políticos. Devemos de igual forma seguir o exemplo do que esta consagrada na Constituição portuguesa, que para além de consagrar o Tribunal de Contas, no seu art.º 214, como órgão Supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, também, reconhece que o mesmo goza de garantia constitucional, nos termos do art.º 288, quando da revisão ou alteração legislativa, ou seja, deve o legislador respeitar a interdependência dos órgãos de soberania como limite material da Constituição¹⁸. Devemos aqui reforçar que a independência do Tribunal de Contas constitui uma característica vital assegurando a imparcialidade do controlo exercido.

Segundo o Presidente do Tribunal de Contas à candidata «[...] o *Tribunal de Contas tem alcançado bons resultados através do controlo prévio o que tem contribuído de uma forma significativa para o desempenho deste tribunal, estimulando atuações mais transparente no que toca o recursos públicos*».

E quanto a Fiscalização Sucessiva, destacam-se as auditorias como meio fundamental da ação controladora do Tribunal de Contas. Nesta perspetiva, a realização de auditorias, de qualquer tipo ou natureza, constitui a vertente fundamental da atividade do Tribunal de Contas, que resulta a emissão de recomendações que visam corrigir as infrações detetadas e facilitar a efetivação da responsabilidade financeira.

A sua importância fez com que a INTOSAI em 1992 deliberasse a aprovação e publicação das “Normas de Auditoria da INTOSAI”, como forma de uniformizar os procedimentos internacionais nesta matéria, garantindo assim um controlo eficaz das entidades auditadas.

No entanto, o Presidente do Tribunal de Contas no depoimento à candidata afirma que

“o Tribunal de Contas, por via do controlo à posteriori, tem desenvolvido auditorias e tem estado atento ao reforço da responsabilidade dos gestores e utilizadores de fundos públicos, assegurando a penalização dos responsáveis pelo seu mau uso ou uso indevido, procurando avaliar o impacto da sua ação na melhoria do sistema e na correção de irregularidades financeiras”. A tabela 2.1, apresenta o resumo das incumbências das três repartições.

¹⁸VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:118.

Tabela 2.1 - Resumo das incumbências das três repartições

Incumbências	Repartição	Administrativa	Fiscalização
a) Realizar os trabalhos preparatórios conducentes à emissão do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;			Sim
b) Registrar, instruir, conferir e liquidar os processos de contas sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas;			Sim
c) Registrar, instruir e efetuar o exame preparatório dos atos e contratos a submeter a visto do Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização prévia das despesas públicas;	Sim		Sim
d) Fixar os emolumentos devidos nos processos;	Sim		Sim
e) Preparar e instruir quaisquer processos ou deliberações da competência do Tribunal e executar as decisões e deliberações por este tomado;	Sim		Sim
f) O assentamento especial dos responsáveis por dinheiros públicos e outros valores;	Sim		Sim
g) As averiguações, inquéritos, sindicais e auditorias que forem determinados pelo Tribunal;	Sim		Sim
h) Administrar os recursos financeiros e patrimoniais do Tribunal de Contas e praticar todos os atos de secretaria necessários ao funcionamento deste;		Sim	
i) Elaborar o orçamento do Tribunal de Contas, e eventualmente o plano de atividade, assim como os regulamentos indispensáveis ao bom funcionamento daquele, assegurando a execução e a fiscalização do seu cumprimento, de harmonia com as orientações e diretrizes do respectivo juiz.		Sim	

Fonte: Adaptado de Vera Cruz, (2010:13).

Um dos princípios por que se rege o setor público é o princípio da boa governação. Este princípio, por sua vez, está muito aliado à cultura de prestação de contas onde as instituições públicas as devem prestar, seja aos órgãos de controlo interno, seja aos órgãos de controlo externo ou à sociedade civil.

O Tribunal de Contas exerce o papel fundamental na consecução desse grande desígnio, a boa governação. Com efeito, a avaliação do desempenho da governação faz-se de entre outras ações, através do controlo sobre as despesas e as receitas públicas, cuja expressão numérica se encontra refletida num precioso instrumento, a Conta Geral do Estado.

As atribuições legalmente cometidas ao Tribunal de Contas correspondem à necessidade de controlo financeiro dos dinheiros públicos, das receitas e das despesas públicas e do património público, com vista a assegurar a conformidade do exercício da atividade de administração daqueles recursos com a Ordem Jurídica, julgando, sendo caso disso, a responsabilidade financeira inerente. Assim, tais atribuições originam dois tipos de poderes a exercer pelo Tribunal de Contas: o poder de controlo financeiro, de um lado, e o poder jurisdicional, do outro.

Por conseguinte, a função do controlo financeiro e a função de controlo jurisdicional são exercidas em relação às entidades que fazem parte do setor público administrativo, do setor público empresarial e, em geral, relativamente a todas as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos, normalmente, as previstas no art.º 2.º da lei n.º 03/99, a saber: a) o Estado e todos os seus serviços; b) os serviços autónomos e projetos; c) a administração regional e local; d) as empresas públicas e as sociedades de capitais exclusivas ou maioritariamente públicas; e) os tesoureiros ou exatores da Fazenda Pública, responsáveis por contas relativas a material ou equipamentos e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou das entidades referidas no número anterior, ou obtidos com a intervenção destes, consubstanciado nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales e f) as comissões administrativas e de gestão de dinheiros públicos, seja qual for a sua designação, e, em geral, todos os responsáveis pela gestão de bens e dinheiros públicos.

O Tribunal Contas tem a responsabilidade de elaborar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, tendo como destinatário o Parlamento, fazendo nascer daí uma relação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional. Assim, há um preceito implícito sobre a divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional, competindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional à conta entregue pelo Governo e, ao segundo, a de proceder à avaliação política dessas informações.

O Parecer do Tribunal de Contas deve, nesta medida, habilitar uma decisão, consciente e tecnicamente suportada que, na opinião de Rolo, as conclusões reiteradas nos Pareceres sobre a Conta Geral de Estado, sobre os valores inscritos nas Contas Gerais do Estado, relativamente ao Orçamento de receita decorrente do respetivo modelo de contabilização não assegura o registo integral, tempestivo, fiável e consistente (Tribunal de Contas, 2004).

Outra inquietação que persegue a autora é “[...]se de alguma forma o Parecer sobre a Conta Geral do Estado deveria assumir caráter vinculativo, ou será que o mesmo necessita de alterações de natureza concetual e substancial para surtir efeito mais acutilante no seio da comunidade política, contribuindo para uma fiscalização mais ativa da Assembleia da República (Rolo, 2005:139) ”.

Na perspetiva de Sousa “[...]a Conta Geral do Estado e o Parecer sobre o modo de execução do Orçamento de Estado, pelos ensinamentos que permitem recolher, deveriam ser utilizados como instrumentos de apoio à elaboração, discussão e aprovação da proposta de lei do Orçamento do(s) ano(s) seguinte(s)” (Sousa, 2002:90-92) que, para Rolo, se trata de uma sugestão que deveria ser tomada para a análise do poder político, equacionando em que medida e de que forma poderia esta informação ser utilizada para melhorar o processo orçamental e a prestação de contas públicas. Rolo acrescenta, ainda que, o repto de reflexão sobre o Parecer à Conta Geral do Estado se entende como muito oportuno e que o objetivo da sua melhoria constitui prioridade estratégica do Tribunal de Contas (Rolo, 2005:140).

À margem do que estipulam as leis supracitadas, a prestação de contas pelos governos não têm sido uma prática verificada no país. Apesar de o Tribunal de Contas ter iniciado as suas atividades em 2003, ainda não emitiu nenhum Parecer sobre a Conta Geral do Estado, por nunca lhe ter sido apresentada pelo Órgão competente que neste caso é o Governo. Sendo o Tribunal de Contas a entidade responsável em fazer o controlo financeiro das contas públicas do Estado, caber-lhe-á emitir os pareceres dessas mesmas contas.

Podemos frisar que, sem a emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas vê-se limitado no seu papel de órgão de controlo e, conseqüentemente, constata-se estar perante a violação, não só do princípio da transparência da gestão da *res publica*, como também, da ausência da garantia da prossecução dos ideais da boa governação, como fim último, do Estado de Direito Democrático do mundo moderno. A propósito, Sousa refere que “o Parecer sobre a Conta Geral do Estado permite por um lado, esclarecer tecnicamente o Parlamento de modo a que este possa exercer um efetivo controlo político e por outro lado, informa os cidadãos permitindo-lhes exercer um controlo social “ (Franco, 2002:87). Ainda sobre essa matéria, Rolo acrescenta que a obrigatoriedade da apresentação enquanto elemento habitante para a aprovação da Conta Geral do Estado pela Assembleia da República, veiculando a opinião técnica e independente da mais alta instituição de controlo, o que lhe confere a referida distinção. O Parecer do Tribunal de Contas deve, nesta medida habilitar uma decisão consciente e tecnicamente suportada (Rolo, 2005:139)

Outro papel atribuído aos Tribunais de Contas, como órgãos do Estado que promovem a cidadania financeira, é o de ajudar os cidadãos a conhecerem melhor o destino das verbas provenientes dos impostos que pagam e dos dinheiros dos contribuintes de que os Estados são meros fiéis depositários. Mais ainda, deve exigir do Governo em geral e de todos os gestores da coisa pública, em particular, mais responsabilidade, mais compromisso cívico, mais justiça, mais desenvolvimento e

melhores contas públicas. Segundo o Presidente do Tribunal de Contas “*o Tribunal de Contas tem feito seu papel, mastem enfrentando vários bloqueios da parte do Governo e dos poderes políticos*”.

O princípio da separação dos poderes do Estado prevê para o poder legislativo a função precípua de emissão de comandos normativos disciplinadores da vida jurídica no seio do Estado. Como coadjuvante dessa nobre função temos também, a fiscalização financeira e orçamental dos poderes do Estado, bem como de qualquer ente de direito público ou privado que nas suas atividades utilize bens, dinheiros ou valores públicos.

Outra entidade que constitui um dos pilares do controlo externo das finanças públicas é a Assembleia Nacional (AN), cabendo-lhe o exercício do controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e a efetivação das correspondentes responsabilidades políticas.

A Assembleia Nacional é o mais alto órgão representativo e legislativo do Estado e constitui a instituição emblemática do regime Democrático, sendo um órgão de soberania, cuja função primária surge na representação de todos os cidadãos são-tomenses, quer os que votaram quer os que não votaram, tal como define o artº. 81º. da Constituição. As competências atribuídas a Assembleia Nacional podem ser resumidas como: políticas, legislativas e de controlo. Para o propósito deste trabalho de projeto, iremos apenas destacar o controlo sendo a de tomar as contas do Estado relativas a cada ano económico e apreciar e aprovar o programa do Governo e controlar a sua execução (artº. 86º. alíneas i) e k) da Constituição.

Cabe a Assembleia Nacional no exercício do controlo político sobre a execução do Orçamento de Estado e a efetivação das correspondentes responsabilidades políticas dever cumprir com as atribuições que lhe são atribuídas. Para a prossecução destas atribuições, o Regimento da Assembleia Nacional define, com precisão o desenvolvimento formal de todos os processos próprios da atividade deste órgão de soberania. À falta de definição de prioridades, esse órgão de soberania não atribui importância ao controlo dos recursos públicos, uma vez que as matérias que se prendem com a execução dos planos e do orçamento, ao nosso ver deveriam ter prioridades de exigências ao Governo. Isso demonstra claramente a falta de uma cultura de prestação de contas em São Tomé e Príncipe.

2.5. O controlo interno: a Inspeção Geral de Finanças

Segundo Moreno, “...o controlo interno organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do setor público e está integrado nas estruturas organizatórias e dirigentes da Administração Pública; dependendo, em última instância, do seu órgão de cúpula ou de tutela e respetivos titulares, maximé do Governo.” Em suma, o controlo interno constitui a resposta técnica às exigências da moderna gestão pública (Moreno”, 1998:258 e 261).

A Inspeção Geral de Finanças é a instituição responsável pelo controlo interno em São Tomé e Príncipe. Em 2006, houve a necessidade de reformulação desta instituição que resultou na promulgação do Decreto-lei n.º 56/2006, de 18 de Dezembro, baseada na orgânica dada ao Ministério de Plano e Finanças, através do Decreto-lei n.º 16/2000, de 28 de Dezembro. Com o Decreto-lei n.º 56/2006, foi conferido à Inspeção Geral Finanças o papel preponderante no âmbito da Administração

Pública, da Administração Financeira do Estado, controlo financeiro e apoio técnico especializado do Ministério do Plano e Finanças. As matérias de maior relevância no diploma foram as seguintes: i) Inserção das autarquias locais de São Tomé e da Região Autónoma do Príncipe, no âmbito das entidades sujeitas à inspeção ou auditoria da Inspeção Geral de Finanças; ii) Criação do Conselho de Inspeção, como órgão colegial de natureza consultiva, constituído por inspetor-geral e inspetores-gerais adjuntos e iii) Criação do Gabinete de Apoio Técnico, sob a responsabilidade do inspetor-geral, com a responsabilidade de planear, organizar e tratar as informações e assessorar a realização de estudos.

No exercício das atividades da Inspeção Geral das Finanças foram reunidos diversos princípios, nomeadamente, o da proporcionalidade, da cooperação, da autonomia e o princípio do contraditório. O princípio da proporcionalidade é o dever do pessoal de Inspeção Geral das Finanças ajustar a sua conduta aos adequados procedimentos para alcance dos objetivos pretendidos. O princípio da cooperação, este é observado pela Inspeção Geral das Finanças para com as entidades objeto da sua intervenção, no contexto da transparência e da administração aberta aos cidadãos. Este princípio tem como responsabilidade verificar, as situações de fuga de obrigações fiscais, os resultados das auditorias, sendo que, a inspeção Geral das Finanças dispõe dos seguintes serviços: auditoria e inspeção do setor público administrativo, auditoria e inspeção do setor empresarial, gabinete de apoio técnico e secretariado de apoio.

Com o processo de reforma em 2007, o Governo aprova o Decreto n.º 21/2007, de 04 de Julho, para a criação do Sistema de Contabilidade Pública e Plano de Contas do Estado. Esse Sistema de Contabilidade Pública, visa facilitar a análise e a interpretação dos resultados económicos e financeiros da gestão dos recursos públicos e conduziu a melhoria na tomada de decisão. Com a criação deste Sistema e o respetivo Plano de Contas do Estado foi possível consolidar o Sistema de Administração Financeira do Estado (instituído pela lei n.º 03/2007 de 12 de Fevereiro de 2007 já citada anteriormente), o que permitiu integrar a informação proveniente dos diferentes organismos da Administração Pública, central, regional e local.

Pretendemos identificar os principais documentos que fazem parte do Sistema de Contabilidade Pública atualmente são as demonstrações financeiras, os balanços, os relatórios de execução orçamental e financeira.

A Conta Geral do Estado é parte integrante destes documentos e deve ser enviada ao Tribunal de Contas para apreciação e deve ser colocada à votação na Assembleia Nacional, pois verificou-se que infelizmente essa prática não tem acontecido até junho de 2013.

Segundo o art.º 2.º do Decreto n.º 21/2007, o Plano de Contas do Estado é aplicável a todos os organismos do setor público administrativo. A adaptação aos organismos do poder público central foi prevista em 2008 e em 2009 pelos órgãos do poder regional e local.

Estabelecendo uma relação entre a criação do decreto n.º 21/2007, que aprova o Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado e Plano de Contas do Estado e a Inspeção de Finanças, esta deve

fiscalizar o cumprimento dos dispositivos das normas de contabilidade pública e apontar irregularidades constatadas.

Em 2008, com a aprovação do decreto nº.08/2008, de 30 de Maio é aprovado o Estatuto Orgânico que cria a Direção de Contabilidade Pública. De acordo com o único do artº. 4º. “*A Direção da Contabilidade Pública tem como finalidade orientar, centralizar, resumir e interpretar os fenómenos que afetam as situações orçamentais, financeiras e patrimoniais das entidades e demais órgãos que utilizam fundos públicos, através de metodologia especialmente concebida para o efeito.*”

Verifica-se que no ano 2008, foram alterados os artigos 46º alínea a)e 47º. alínea a), referentes à alteração ao regulamento interno do Tribunal de Contas (DR nº. 51 de 27 de Agosto), feito a primeira revisão em 2005. O motivo desta alteração foi o de se adaptar às novas realidades e dar resposta às crescentes exigências de funcionamento que foram colocadas à instituição, decorridos três anos da anterior alteração.

Com a alteração do artº. 46º. alínea a), os procedimentos após a conclusão da auditoria pelo auditor ou chefe de equipa de auditores o relatório deve ser entregue ao chefe da repartição competente, que por sua vez encaminha-o ao secretário, e este faz chegar o relatório ao presidente do Tribunal de Contas ou também à entidade que ordenou a realização da auditoria.

Recorde-se que em qualquer tipo de auditoria pedida pelo Tribunal de Contas ou por outra entidade, o relatório deve ser encaminhado ao Presidente do Tribunal de Contas, no prazo máximo de três dias de acordo a legislação.

No que se refere à alteração do artº. 47º. sobre os relatórios enviados ao Tribunal de Contas, foram acrescentados alguns números e alterada a sequência. O auditor do Tribunal de Contas deve verificar se foram seguidos os procedimentos e normas de realização da auditoria das Instituições Financeiras Superiores de Auditoria ou de conformidade constantes no Manual do Auditor.

Concernente ao artº. 47º. alínea a) o relatórios ou processos oriundos do Ministério Público ou de outros Tribunais, estes vão ao secretário, que os envia ao Juiz relator. Em função da promoção do Ministério Público poderão ocorrer três das seguintes situações: o arquivamento, a citação do responsável e a instauração de processo.

Em 2009, surgiu o decreto nº.04/2009, de 10 de Março – que imprime uma nova atitude na Administração Financeira do Estado visando abertura de conta bancária, em algumas instituições bancárias, por ordem da Direção do Tesouro do Ministério do Plano e Finanças e, conseqüentemente, o encerramento progressivo de contas bancárias pertencentes aos órgãos e organismos da Administração Central do Estado, definidos pelo despacho da então ministra do Plano e Finanças. Este decreto veio consolidar essencialmente a cobrança das receitas e a realização das despesas. Apresentamos abaixo a tabela 2.2 que resume as principais legislações desenvolvidas em São Tomé e Príncipe relacionadas com a prestação de contas públicas.

Tabela 2. 2 - Síntese de algumas legislações relevantes publicadas no Diário da República que têm melhorado o processo de prestação públicas em São Tomé e Príncipe

Ano	Descrição	Legislação
1986	Aprova a Lei sobre a Administração Financeira.	Lei n.º 01/86, de 31 de Dezembro de 1986, DR, n.º 25, 4.º Suplemento
1986	Autoriza o Governo a arrecadar, em 1977, as contribuições, impostos e mais rendimentos do Estado e a obter outros recursos indispensáveis da administração financeira	Lei n.º 01/76 de 22 de Dezembro de 1976, DR n.º 57
1977	Autoriza o Governo a arrecadar, em 1978, as contribuições, impostos e mais rendimentos do Estado e a obter outros recursos indispensáveis à administração financeira.	Lei n.º 03/77, de 19 de Dezembro de 1977, DR. n.º 54
1979	Autoriza o Governo a arrecadar Contribuições, Impostos e outros rendimentos no ano de 1980 e aprova o OGE para o ano de 1980.	Lei n.º 05/79, de 31 de Dezembro de 1979, DR, n.º 47, 2.º Suplemento
1991	Autoriza o Governo a legislar sobre os Impostos e Sistemas Fiscais.	Lei n.º 06/91 Publicado no DR, n.20/91
1992	Lei das Instituições Financeiras	Lei n.º 09/92, de 3 de Agosto de 1992, DR, n.º 6, Suplemento.
1992	Autoriza o Governo à legislar sobre impostos e sistemas fiscais	Lei n.º 15/92, de 4 de Novembro de 1992, DR, n.º 24
1992	Lei das Finanças Locais	Lei n.º 16/92, de 31 de Dezembro de 1992, DR. n.º 27
1993	Autoriza o Governo a Legislar sobre Imposto e Matéria Fiscal	Lei n.º 05/93, de Agosto de 1993, Publicado no DR n.º 11
1999	Aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.	Lei n.º 03/99, de 20 de Agosto de 1999, DR n.º 7

1999	Aprova a Lei relativa aos serviços de apoio de Tribunal de Contas e o respetivo quadro do pessoal.	Lei n.º 04/99, de 20 de Agosto de 1999, DR. n.º 7
1999	Aprova a Lei sobre procedimentos no Tribunal de Contas.	Lei n.º 05/99, de 20 de Agosto de 1999, DR. n.º 7
1999	Aprova a Lei sobre emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas	Lei n.º 06/99, de 20 de Agosto de 1999, DR. n.º 7
1999	Aprova a Lei sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.	Lei n.º 07/99, de 20 de Agosto de 1999, DR. n.º 07
1999	Aprova a Lei sobre prestação de contas.	Lei n.º 08/99, de 20 de Agosto de 1999, DR. n.º 07
2000	Lei de autorização Legislativa em matéria fiscal.	Lei n.º 01/2000 publicado no DR n.º 05/2000
2001	Autorização Legislativa para Reforma do Sistema Fiscal e de Imposto	Lei n.º 06/01 Publicado no DR n.º 8 b), 2001
2002	Lei de alteração do art.º 9.º da Lei 03/99 (Lei orgânica do Tribunal de Contas).	Lei n.º 01/2002, DR, n.º 9 de 20 de Dezembro de 2002.
2002	Lei de Autorização Legislativa sobre a Reforma do Sistema Fiscal.	Lei n.º 03/2002, de 20 de Dezembro de 2002, DR, n.º 9/2002.
2002	Lei de Detenção, Medidas de Coação e de Garantia Patrimonial	Lei n.º 05/2002, de 30 de Dezembro de 2002, DR n.º 10, 2.º Suplemento.
2003	Lei n.º 09/2003, de 14 de Agosto, em alteração dos n.ºs. 2 e 3 do art.º 1.º da Lei n.º 04/93 dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas	Lei n.º 09/2003, DR, n.º 11 de 14 de Agosto de 2003

2005	Lei de Autorização Legislativa para o Governo Legislar em matéria fiscal.	Lei n.º 02/2005, de 07 de Junho de 2005, DR, n.º 8/2005
2005	Lei de autorização legislativa para o Governo Legislar sobre a	Lei n.º 07/2005, DR n.º 17 de 1 de Agosto de 2005 perceção de alguns impostos.
2006	Decreto-Lei n.º 56/2006, de 18 de Dezembro – reformulada a IGF.	Em 2006
2007	Lei sobre Criação do Sistema de Contabilidade Pública	Decreto n.º 21/2007, de 04 de Julho de 2007
2007	Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado	Lei n.º 03/2007, DR. n.º 04 de 12 de Fevereiro de 2007
	Alteração ao regulamento interno do Tribunal de Contas	DR, n.º 51 de 23 de Março
2009	Imprime uma nova atitude na Administração Financeira do Estado.	Decreto n.º 04/2009, de 10 de Março de 2009

Fonte: Elaboração própria

Devemos frisar que há uma necessidade do país em adotar um sistema de controlo interno e apostar em diplomas específicos, pois verifica-se, que já é uma realidade em Portugal instituindo em três níveis de controlo e que aqui apresentamos como disposto na (legislação portuguesa citado por Rolo, (2005:132):

- i) O controlo operacional ou 1º nível “...consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações, é constituído pelos órgãos e serviços da inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade.”
- ii) O controlo setorial ou de 2º nível “...consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos setoriais e regionais do controlo interno.”
- iii) Por último o controlo estratégico ou de alto nível “...consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado.

Pois, a mesma autora considera que a importância do Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno, cuja missão é a de promover a cooperação entre os serviços e órgãos que compõem aquele sistema, por forma a implementar uma atuação articulada entre estes setores de controlo (Rolo, 2005:133).

Antes de concluir o capítulo II, não podemos esquecer que a boa prestação de contas públicas continua a ser ainda um grande desafio para São Tomé e Príncipe, não obstante os que avanços consideráveis conseguidos.

CAPÍTULO III – CONTRIBUTO PARA UM SISTEMA DE QUALIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

No seguimento da perspetiva global que o enquadramento teórico nos concede sobre a evolução histórica do Estado e da Administração Pública, os modelos de gestão pública e a prestação de conta para melhor entendermos o trabalho de projeto e várias informações que obtivemos de diferentes autores conceituados leva-nos a apresentar a real situação da prestação de contas feita em São Tomé e Príncipe. Posto isto, no capítulo III, apresentamos o nosso contributo, para que a prestação de contas em São Tomé e Príncipe seja de qualidade e que venha de facto a implementar a consolidação do regime democrático, e alcance o desenvolvimento económico e social, para os santomenses.

3.1 A consolidação de contas: as suas razões e as vantagens

A consolidação de contas é uma ferramenta que veio permitir o controlo nas organizações, através da elaboração das demonstrações económicas e financeiras de um conjunto de entidades ligadas entre si como se de uma única entidade se tratasse. Revela a verdadeira situação financeira e os resultados dos conjuntos de entidades que integram. Na visão de Gonçalves, a consolidação de contas no setor público, responde à três principais objetivos a seguir: o primeiro objetivo é a garantia da melhor democracia, o segundo objetivo é instalar a política de grupo e por último o terceiro objetivo é a consolidação de contas. Este último, pode-se medir os riscos financeiros e melhorar a informação a prestar às instituições financeiras (Gonçalves, 2007).

No que diz respeito à Administração Pública são-tomense, devemos frisar que ainda não existe uma prática de consolidação de contas das entidades públicas. No entanto, face aos desenvolvimentos da nova gestão pública, das novas formas de organizar e gerir os serviços públicos, é importante que se inicie esta prática para melhorar as informações contabilísticas prestadas pelas entidades pública do país. Esta ferramenta vai permitir-nos melhorar a gestão e a elaboração das demonstrações económicas e financeiras, procurando no entanto dar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados do conjunto de entidades permitindo, ainda, o estabelecimento de contas únicas representativas da atividade global e da situação do conjunto de entidades ligadas por interesses comum dos são-tomenses.

Mas, segundo os autores abaixo, no setor público a consolidação de contas carece de um quadro teórico que sustente a definição de um modelo de consolidação aplicável quer aos diferentes níveis de atuação do governo quer a todos os setores em que atua. Em qualquer modelo de consolidação, os autores consideram que em primeiro lugar deve ser identificada a teoria de consolidação que deve ser seguida porque esta condiciona a definição do modelo de consolidação. Só depois de identificada a teoria de consolidação que melhor se adequa ao setor público, é que se poderá proceder à definição de todo o modelo de consolidação que envolverá: i) a definição de entidade (grupo) e definição de critérios que permitam identificar o perímetro; ii) a definição dos objetivos da

informação consolidada; iii) a definição dos utilizadores da informação consolidada; iv) a definição do processo de consolidação (os métodos de consolidação a aplicar e as demonstrações financeiras que devem fazer parte do relato financeiro consolidado, os procedimentos de consolidação (Ferreira e Santos, 2006).

A consolidação de conta tem constituído um poderoso instrumento, quer de informação externa quer de apoio à gestão. De fato, as necessidades de conhecimento do grupo ultrapassam a simples esfera dos detentores de participações, pelo que a elaboração de contas consolidadas ajuda à tomada de decisão dos gestores, investidores, credores e público em geral.

Na visão de Gonçalves, (2007:70) a razão para a consolidação de contas no setor público resulta de um paradoxo, porque, o que motivou o nascimento desta técnica no âmbito empresarial foi a problemática derivada dos agrupamentos empresariais mas, no campo do setor público, trata-se de colmatar contabilisticamente as carências de informação produzidas pela desagregação da informação das várias entidades. Torna-se cada vez mais importante, no contexto da nova gestão pública, a produção de informação agregadas das várias entidades, como se de uma entidade económica se tratasse.

Nesta conjuntura, a consolidação de contas apresenta-se como uma medida para conseguir essa informação no seio são-tomense. Outras razões subjacentes à consolidação de contas públicas, segundo a perspectiva de (Peñalver,1999 apud Gonçalves 2007) são as seguintes: *i*) a desagregação do setor público nas diversas entidades com personalidade jurídica própria, o que dificulta o controlo da legalidade e responsabilidade; *ii*) a dificuldade em levar a cabo uma gestão integrada da atuação pública, pois sem consolidação não há uma visão conjunta do orçamento e da execução; *iii*) uma correta determinação do *déficit* ou *superávit* do orçamento de uma administração que necessita da elaboração de informação orçamental consolidada, pois só um modelo de consolidação de contas nas instituições públicas santomense poderá desta forma se obter uma visão de todos os direitos e obrigações reconhecidos, por todas as organizações da administração; *iv*) instaurar uma política de cultura de gestão do grupo público, possibilitando a tomada de decisões dos diferentes responsáveis políticos da administração; *v*) permitir um melhor conhecimento da atividade, ao poder valorizar no conjunto dos ativos de que pode dispor o poder político para levar a cabo as suas acuações e *vi*) o conhecimento, tanto para os gestores como para o cidadão (contribuinte beneficiário de determinado serviço), das dívidas totais assumidas por uma determinada administração é fundamental para a analisar a eficiência e economia com que realizaram a atividade pública. Como consequência, pode-se dizer que a consolidação de contas, terá como principal objetivo a melhoria do processo de tomada de decisões (políticas e de gestão).

Na ótica de López e Pablos, (1998:278) os objetivos da consolidação de contas podem ser:

«facilitar o controlo legal e político: a informação contabilística consolidada irá proporcionar aos seus titulares uma informação mais completa das entidades económicas; ii) melhorar a informação financeira do grupo público: a consolidação de contas proporcionará uma visão conjunta dos compromissos e dos

riscos financeiros incorridos pelo grupo público, o que facilitará uma gestão financeira mais prudente e racional; iii) instaurar uma política e uma cultura de gestão do grupo: a consolidação permite introduzir uma cultura de gestão de grupo, na medida em que permite conhecer de uma forma mais clara, quais as estruturas vinculadas com a entidade mãe, assim como as suas relações jurídicas e financeiras. iv) a informação do grupo público constituirá uma boa ferramenta de direção e controlo da gestão realizada pelas suas entidades, e poderá permitir uma política de grupo mais eficaz em matérias como gestão de recursos humanos, gestão de tesouraria e informatização dos recursos e v) facilitar a realização de comparações no tempo, para a própria entidade e no espaço entre diferentes entidades económicas, sobre os diferentes modos de gestão adotados».

Uma outra opinião um pouco diferente, dos autores já citados quanto a vantagens e as razões das contas consolidadas é a de Fernandes quando considera que “mesmo sendo de uma certa forma reconhecida a vantagem da existência de contas consolidadas nos grupos de empresas, o que é certo, é que as contas não consolidadas da empresa mãe eram, e ainda serão, para muitos, as contas principais. A prática adjetivou estas contas de contas individuais em oposição as contas consolidadas (Fernandes, 2005).

3.2 A tempestividade na prestação de contas públicas

As contas são instrumentos de gestão e como tem que ser prestadas de forma transparente e no tempo exato de forma a não dar uma informação correta mais também, a fornecer indicadores que servem de base a tomada de medidas adequadas no futuro. Neste contexto, o ideal seria que a prestação de contas seja um instrumento que servisse de orientação pelo responsável e gestores públicos e que facilitasse a quem de direito fosse apresentado, no período anterior ou no mínimo em simultâneo ao ano de preparação do Orçamento do Estado. Na opinião de Rolo, o Orçamento do Estado quanto mais apurado for o processo da sua elaboração, sustentando-se em premissas racionais, eficientes, equilibradas e democráticas, bem como, integrar elementos habilitantes a avaliação concreta da performance orçamental prosseguida pelo órgão executivo, ou seja, o Governo, será o melhor contributo, deste instrumento de gestão da atividade financeira do Estado.

Nesta sequência, Moreno afirma que o Orçamento do Estado é um instrumento, privilegiado do planeamento e da execução da atividade de gestão financeira a desenvolver, durante, em princípio um ano, pela Administração Central e o seu órgão de cúpula. O Governo, representa um veículo das prioridades conjunturais, anuais, das grandes linhas orientadoras e balizadas, da atividade de gestão financeira anual do Governo para a sua Administração Central traduzindo-se, no resultado concreto da função do planeamento (Moreno, 1998:126).

Sendo que para Rolo, a Conta Geral do Estado constitui o documento mais emblemático da prestação de contas pelo Governo à Assembleia Nacional. A autora acrescenta ainda que em Portugal, o quadro legal de prestação de contas é bastante satisfatório, mas, ela constata que os momentos de

prestação de contas não são respeitados, bem como os instrumentos de prestação de contas não são fiáveis e credíveis, o que inviabiliza todo o processo segundo a mesma (Rolo, 2005:92).

Dado que, a prestação de contas pelo Governo à Assembleia Nacional, no que respeita ao Orçamento do Estado, uma das inovações mais significativas da nossa legislação, consiste na introdução do dever de obrigação de o Governo prestar periodicamente as informações de natureza financeira e orçamental à Assembleia Nacional.

Compreende-se facilmente a dignidade constitucional desta matéria, para o efeito. Embora com uma única referência dispõe a Constituição na alínea i) do art.º 97.º, que compete à Assembleia Nacional “...tomar as Contas do Estado relativas a cada ano económico”, assim, o quadro legislativo em vigor intercede no sentido da Conta Geral do Estado e o Relatório e Parecer do Tribunal de Contas serem apreciados pelo Parlamento antes da votação da proposta da Lei do Orçamento para o ano seguinte, o que permite refletir sobre o modo como foi executado o respetivo Orçamento do Estado e recolher ensinamentos instrumentais de apoio à elaboração, discussão e da aprovação da proposta de Lei do Orçamento do (s) ano (s) seguinte (s).

Deste modo, a análise da eficácia dos créditos utilizados e dos resultados obtidos por cada programa no ano anterior são colocados no centro do debate sobre a alocação de créditos para o ano vindouro.

No que respeita aos prazos, os mesmos são fixados no art.º 61.º do SAFE e art.º 4.º da lei 8/99, de 20 de agosto. O dever de cumprimento dos prazos fixados na lei coloca em interação três órgãos, a saber: i) no tocante ao Governo, segundo o estipulado no art.º 61.º do SAFE, *este deve apresentar ao Tribunal de Contas a Conta Geral do Estado, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que a referida conta respeite; ii) relativamente ao Tribunal de Contas, este deve enviar à Assembleia Nacional o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado até ao dia 31 de julho do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite; e por último, a Assembleia aprecia e aprova a Conta Geral do Estado a partir da Sessão seguinte à entrega do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas.*

Do que citamos no art.º 61.º do SAFE, devemos ressaltar que isso não tem sido as práticas, pois segundo o depoimento de Presidente do Tribunal de Contas o senhor António Monte Cristo à candidata “o governo desde o ano 1991 que deixou de apresentar as Contas Geral do Estado. A completa resistência dos governos sucessivos, mesmo após o Tribunal de Contas ter iniciado as suas atividades em 2003, o Tribunal enfrentou um “braço de ferro” entre diferentes governos, pois os mesmos não têm cumprido o que estava estabelecido no referido artigo”. Só com o XV Governo Constitucional e tendo o Presidente de Tribunal de Contas empenhado nesta causa para que finalmente esse “braço de ferro” fosse quebrado pois, foram precisos 11 anos para quebrar essa resistência do Ministério das Finanças. Em junho de 2013 foi dado ao Tribunal de Contas as Contas Geral de Estado referente ao ano 2010. Esperamos que, os próximos governos continue com essa prática, pois,

sublinha-se que, o Tribunal de Contas está cometido de poderes de fiscalização, ou seja, de controlo e de poderes jurisdicionais.

Desta forma se justifica a obrigatoriedade da sua apresentação enquanto elemento habilitante para a aprovação da Conta Geral do Estado pela Assembleia Nacional, veiculando a opinião técnica e independente da mais alta instituição de controlo, o que lhe confere a referida distinção.

Sendo assim, o julgamento pela Assembleia Nacional, da prestação de contas anual do governo, poderia sim, vir a constituir elemento capaz de motivar e instrumentalizar a sociedade para o exercício da *accountability* e, por acréscimo, ampliar a consciência sobre a legitimidade do poder e dos valores da democracia, reforçar a confiança dos cidadãos, na qualidade e no desempenho governamental¹⁹.

O poder de fiscalizar a atuação dos governantes e de responsabilizá-los pelo cometimento de infrações à ordem constitucional constitui parâmetro fundamental da democracia, sobretudo, quando se trata de restabelecer e reforçar os mecanismos judiciais de ação direta dos cidadãos em defesa da coisa pública.

Segundo Rolo, não basta ter prazos se estes não são cumpridos. Não basta definir um prazo no pressuposto de que este seria desejável, se na prática não existem condições para o seu efetivo cumprimento. Desta forma, a mesma promove-se exclusivamente à descredibilização da lei. A pretensão da prestação de informação em prazos úteis deve ser acompanhada das condições necessárias e suficientes para a exequibilidade dos mesmos, criando períodos de ajustamento ou experimentais de forma a permitir a boa execução do que se define legalmente. Rolo acrescenta ainda de que esgotados os prazos e criadas as condições, seriam os incumpridores exemplarmente penalizados, inculcando o respeito generalizado pelas normas legais Rolo, (2005:109).

Em São Tomé e Príncipe, existe o provérbio muito popular de que devemos levar as coisas no «*levé-levé*», isto, releva a necessidade e importância desta mudança cultural e que de fato possamos planear e cumprir de fato com os prazos para progredirmos, de forma a sermos sustentável neste mundo contemporâneo que nos rodeia.

3.3 As vantagens das Normas Internacionais de contabilidade do Setor Público (IPSAS ou NICSP – International Public Sector Accountany Standards)

As NICSP ou IPSAS são normas de contabilidade emitidas pelo IPSASB²⁰, face ao desafio do Comité para o Setor Público da IFAC iniciado na década de noventa do século passado, no propósito de encontrar uma base comum para a harmonização contabilística a nível internacional neste setor.

O IPSASB é um organismo autónomo que tem como objetivo melhorar a qualidade e a transparência do relato financeiro das entidades públicas, mediante a emissão de normas de alta

¹⁹ VI Assembleia da Organização das ISC da CPLP.

²⁰ *International Public Sector Accounting Standards Board.*

qualidade destinadas ao setor público. Esse organismo ainda ajuda a promover a concordância e a convergência das normas nacionais de cada país e locais, para as normas internacionais – IPSAS. Assim como, convergir com as bases estatísticas do relato financeiro, de tal maneira que, a estratégia será servir o interesse público e fixar as regras do setor financeiro, no âmbito da convergência das normas internacionais (IFAC, 2010).

No período compreendido entre 2000 à 2013 vinte das normas emitidas pelo IPSASB estabeleceram a convergência com as normas do setor privado, apenas com algumas alterações e adaptações orientadas para as especificidades do setor público. A maioria não atendeu ao fato de existirem diferenças entre os dois setores, por exemplo ao nível dos objetivos que divergem quanto à responsabilidade fiscal, a nível orçamental *versus* maximização do lucro e quanto à utilização do orçamento, como principal ferramenta de planeamento financeiro do setor público. Confirma-se que, até à presente data o IPSASB emitiu trinta e duas normas que estão em vigor.

Ao longo dos anos o Comité para o Setor Público da IFAC²¹ projetou as IPSAS nos países em desenvolvimento que é o caso de São Tomé e Príncipe de duas formas. Publicada em 2003 denominada “IPSAS em Base de Caixa”, dado que esta estaria mais próxima das práticas habituais nesses países, ficando assim implementada a sua aplicação. Com esta intenção, ficou evidenciado o risco de uma norma em Base de Caixa passar a ser a referência das IPSAS para estes países (IFAC, 2005). O enfoque das IPSAS é sobretudo dirigido aos países em vias de desenvolvimento.

No caso dos países desenvolvidos já tem nos seus sistemas normas de contabilidade que são tão, ou ainda mais rigorosas que as IPSAS, nestes grupos de países, mesmo que as normas sejam distintas a pressão não tem sido relevante para que estes sistemas adotem as IPSAS. Por outro lado, o mesmo já não se verifica nos países em vias de desenvolvimento, pois estes enfrentam uma situação bem distinta, já que a pressão para que estes países entrem em convergência com estas normas internacionais é bastante significativa (Chan, 2010).

Um organismo que apoia o uso das IPSAS é o Banco Mundial, entidade que presta apoio financeiro a São Tomé e Príncipe, inclusive para a implementação dessas normas. Também o FMI, outra entidade que financia o Orçamento do Estado são-tomense, encoraja e apoia a implementação das IPSAS, considerando as mesmas como uma referência para o país nos processos de reforma e avaliação dos respetivos sistemas de informação.

As IPSAS permitem evidenciar que as transações são realizadas e autorizadas de forma adequada. As normas internacionais de contabilidade devem ter um papel preponderante no reconhecimento das operações que são transacionadas em São Tomé e Príncipe. Os organismos normalizadores estão cientes dos pontos fortes das normas e do que de positivo se poderá retirar no que se concern, e ao que as normas internacionais possibilitam para o desenvolvimento económico e social do país.

²¹ *International Federation of Accountants.*

Ao mesmo tempo, todas as operações que decorram de forma indevida e que não sejam autorizadas são também um motivo de preocupação tanto para os auditores como para a administração. Esta situação comporta riscos negativos, na medida em que, este tipo de comportamento financeiro indevido terá repercussões negativas nas demonstrações financeiras resultantes da aplicação das IPSAS (Chan, 2005).

Constata-se que numa primeira fase entre 2000 e 2004, as normas emitidas pelo IPSASB (IPSAS 1 a IPSAS 21) se limitam a adaptar às entidades públicas as normas aplicáveis ao setor privado. Nesta fase merece particular destaque a IPSAS 1, pois estabelece as definições, os requisitos e os critérios para a preparação e a divulgação das demonstrações financeiras de caráter geral, que todas as entidades que optem pela base de acréscimo devem seguir. Define principalmente os conceitos de gastos/despesas, rendimentos/receitas, ativos e passivos, bem como a estrutura e o conteúdo da demonstração da posição financeira/balanço e da demonstração da performance financeira/demonstração dos resultados, principais elementos de divulgação de informação financeira, para as entidades públicas.

Na segunda fase, entre 2006 e 2008, aquele organismo levou a cabo a tarefa de efetuar uma convergência com as IFRS das IPSAS até então emitidas, pelo que todas as normas foram revistas em 2006 com esse propósito. Nesse mesmo ano foram também emitidas três normas (IPSAS 22, 23 e 24) especificamente direcionadas para os temas do setor público. Enquanto a IPSAS 22 especifica os requisitos para a divulgação de informação dos governos como um todo, a IPSAS 23 trata dos critérios de reconhecimento e mensuração para as operações de não troca, como impostos, taxas e transferências entre entidades do setor público. Destaca-se a IPSAS 24, única norma que contempla os aspetos orçamentais das entidades públicas, designadamente estabelecendo que, a vertente financeira e a vertente orçamental (preparação e execução do orçamento) devem ser preparadas e divulgadas, na mesma base contabilística, preferencialmente na base de acréscimo. Prevê que seja preparada também, uma Demonstração de Execução Orçamental que apresente uma comparação entre os valores orçamentados pela entidade, e os montantes efetivamente executados. Essa apresentação é feita em anexo, separado ou em colunas adicionais às demonstrações financeiras apresentadas de acordo com as IPSAS (IFAC, 2012).

Numa terceira fase, entre 2008 e 2010, foi continuado pelo IPSASB, tendo sido emitidas as IPSAS 25 a 31, completando-se assim, o esforço de convergência com as normas do setor privado, abrangendo temas como os instrumentos financeiros, os benefícios dos empregados, os ativos biológicos ou os ativos intangíveis.

A última norma a ser emitida, em outubro de 2011, a IPSAS 32, já respeita os aspetos específicos do setor público, designadamente os contratos de concessão e parcerias público privadas, temas muito atuais, por se tratar de instrumentos de gestão financeira largamente utilizados. Em 2012 foi efetuada a republicação de todas as IPSAS, contemplando todas as alterações entretanto ocorridas, nas normas emitidas até 15 de janeiro de 2012 (IFAC, 2012).

3.4 O contributo da INTOSAI e da IFAC na prestação de contas pública

A INTOSAI, através do seu *Committee on Accounting Standards (CAS)*, elaborou um conjunto de linhas de orientação para a construção e a apresentação de relatórios financeiros governamentais²²-*Accounting Standards Framework*, na perspetiva de uma ferramenta de auditoria, para as Instituições Superiores de Controlo utilizarem no desenvolvimento das funções de fiscalização e de controlo neste âmbito de análise, tendo em completo produzido um guia de implementação para o efeito – *Accounting Standards Framework Implementation Guide for SAI's* (INTOSAI, 1998). A estrutura geral das normas de auditoria da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 1992) baseou-se nas declarações e relatórios aprovados em vários Congressos Internacionais e no relatório do Grupo de Especialistas em Contabilidade e Auditoria Públicas dos países em desenvolvimento das Nações Unidas.

As normas da INTOSAI devem ser consideradas em função das características institucionais, legais e circunstanciais de cada Entidade Fiscalizadora Superior (EFS). Entende-se assim que, no âmbito das Normas de Auditoria, a INTOSAI refira à exigência de “*public accountability*” como um princípio básico. Por sua vez, a IFAC, no conjunto das suas atuais 21 Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (*International Sector Accounting Standards – IPSAS*)²³, desenvolvidas pelo seu *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB)²⁴, inclui uma norma, precisamente a primeira, dedicada exclusivamente à apresentação das demonstrações financeiras, desenvolvendo os mesmos aspetos referenciados que obriga, em matéria de gestão e controlo dos seus recursos, neste caso dos financeiros, sublinhar, o facto de a IFAC no âmbito destas normas internacionais de contabilidade específicas, identificar os aspetos nos quais, se diferenciam dos documentos da INTOSAI. Considerando o reforço de exigência e diferenciação que o setor público tem quanto às normas internacionais de contabilidade para os restantes setores, promover uma clara

²²INTOSAI é uma organização constituída em 1953 na cidade de Havana-Cuba, com o objetivo de promover o intercâmbio de ideias e experiências entre as entidades fiscalizadoras superiores sobre as auditorias governamentais. Ao longo de vários anos a INTOSAI tem elaborado normas orientadoras do exercício de fiscalização, neste sentido publicou e tem recomendado o às Instituições integradas nessa Organização a aplicação do documento intitulado Declaração de Lima sobre as linhas mestras do controlo das finanças públicas, do IX Congresso da INTOSAI, que se resumem no seguinte: i) princípios Gerais; ii) independência; iii) laços com o parlamento, o governo e a administração; iv) poderes das instituições superiores de controlo; v) métodos de controlo, pessoal de controlo, roca internacional de experiência; vi) relatórios; vii) competência de controlo das ISC das finanças públicas (site da INTOSAI - www.intosai.org apud Rolo 2005).

²³IFAC é uma organização fundada em 1977, com o objetivos de promover a aderência a elevados padrões internacionais de qualidade profissionais na área da Contabilidade/Auditoria, facilitar a colaboração e cooperação entre os seus membros, e constituir a uma voz ativa nas matérias relevantes em termos de políticas públicas relativas á profissão (site da IFAC – www.ifac.org)

²⁴IFAC, 2005:1

transparência e interpretação da norma. A IFAC contribui ainda com estudos relevantes para a boa prestação de informação financeira governamental, em particular o Estudo 11- *Government Financial Reporting – Accounting issues and practices* (IFAC, 2000).

Estas normas foram elaboradas visando proporcionar uma estrutura de procedimentos e práticas a serem seguidos na realização das auditorias. As normas da INTOSAI devem ser consideradas em função das características institucionais, legais e circunstanciais de cada Entidade Fiscalizadora Superior (EFS). Entende-se assim que, no âmbito das Normas de Auditoria, a INTOSAI refere à exigência de “*public accountability*” como um princípio básico. As normas da IFAC tem como objetivos aumentar o nível de auditoria, harmonizar a auditoria das demonstrações financeiras, promover o desenvolvimento dos princípios e das técnicas de auditoria e incrementar a compreensão mútua dos relatórios dos auditores sobre as demonstrações financeiras.

Encontramos assim, no domínio do setor público, um paralelismo com o objetivo, no setor privado, de reforço da confiança dos agentes nos órgãos de gestão das entidades, o qual, se encontra ligado a outros temas relacionados com a direção e o controlo, que apresentam como finalidade, o “enraizamento” de uma cultura de gestão responsável e transparente perante a comunidade, baseando, na implementação dos princípios de boa governança pública.

3.5 O contributo do FMI: código de boas práticas para a transparência financeiro

No ano de 1996, o FMI desenvolveu um código de boas práticas para a transparência financeira, que em 1998 foi publicado e após três anos revisto. O objetivo do FMI com essa iniciativa, era de promover a maior transparência na gestão das finanças públicas que vinha desde os anos 90.

Em 2007, o código foi revisto e atualizado e isso deveu-se alguns acontecimentos que foram registados. Com essa iniciativa o FMI alcançou êxito significativo na identificação das vulnerabilidades e na definição de prioridades para o fortalecimento das instituições, mas ainda não houve um impacto na implementação efetiva dessas reformas.

O código contém boas práticas relacionadas às mais complexas questões de transparência com que se defrontam os países, cuja receita provém em grande parte dos recursos naturais, e para acompanhar a evolução das normas de auditoria e contabilidade do setor público e as questões emergentes na gestão financeira pública. A transparência fiscal é um instrumento que vem assegurar o acompanhamento e o controlo do cidadão, no que respeita à gestão fiscal. Também foi elaborado um guia para o cidadão a respeito do orçamento, devendo ser anual, disponibilizado com intuito de relatar ou explicar as decisões orçamentárias numa linguagem simples na visão das finanças públicas. É importante mencionar que, no âmbito da informação e da transparência, o FMI editou dois documentos relevantes, a saber: o código de boas práticas para a transparência Fiscal e o manual de transparência fiscal, em 1998.

Segundo o manual do Fundo Monetário Internacional, os governos devem conceder informações de forma clara e compreensível para que os cidadãos possam exercer o controlo na

elaboração e na execução das leis orçamentárias. É o que prevê o manual do FMI que tem a finalidade de assegurar à sociedade que as principais propostas e os antecedentes económicos do orçamento sejam explicados de forma clara para o público em geral. Do mesmo modo, o do código do FMI estabelece que a elaboração do orçamento deve seguir um cronograma pré-estabelecido e orientar-se por objetivos de política fiscal e macroeconómica bem definidos.

Portanto, o sistema de tutela é composto por regras e princípios que versam sobre a otimização da gestão pública, sobretudo, visando impedir (prevenção) ou reparar os danos causados pelos atos de malversação e dilapidação do património do Estado. A propósito, Chevauchez refere que o código de transparência orçamental vem conduzir os Estados à organização de uma informação credível e fiável acerca das finanças pública, assentando no postulado de que uma opinião informal, subentende-se os mercados. Isto constituirá uma pressão eficaz incitando os países para um maior rigor orçamental, sendo a sustentabilidade financeira e a eficiência das despesas pública, os dois objetivos do referido código. O código recomenda a existência de garantias específicas relativamente à qualidade da informação orçamental no que concerne à garantia e a coerência interna dos dados, a sua confrontação com outras fontes, da existência de relatórios do órgão nacional de auditoria, independente do poder executivo, ou seja, da Instituição Superior de Controlo, atestando a integridade financeira das contas prestadas pelo governo. Para complementar esse processo deve-se conceder ao órgão nacional de estatística a autonomia institucional para avaliar a qualidade das informações orçamental, Chevauchez (1999:231). De uma forma resumida apresentamos a ideia do código de boas práticas para a transparência fiscal.²⁵

- i)* *Definição Clara de Funções e Responsabilidades*- estes princípios e práticas de transparência fiscal que dizem respeito ao alcance do governo e do quadro para a gestão das finanças públicas. Pois, são fundamentais para atribuir a responsabilidade pela formulação e implementação da política fiscal. A identificação de todas as entidades que prestam serviços ou fornecem bens públicos permite ao público compreender o verdadeiro alcance da atuação do governo. A existência de um quadro jurídico e administrativo que defina claramente as funções e responsabilidades do governo na arrecadação e no uso dos recursos públicos promove a prestação de contas e a boa governança;
- ii)* *Abertura do Processos Orçamentários* é- abrange práticas básicas de transparência na elaboração, monitoramento e execução do orçamento. Os elementos desse segundo pilar são a exigência de um tempo suficiente para a consulta ao legislativo e a maior ênfase na importância, para o objetivo de transparência, da qualidade das hipóteses e do realismo do orçamento global, bem como da apresentação das contas definitivas auditadas ao legislativo;
- iii)* *Acesso Público à Informação* - uma característica marcante da transparência fiscal é a disponibilização das informações fiscais ao público. Os princípios e práticas pertinentes referem-se ao fornecimento de informações abrangentes sobre a atividade fiscal e os objetivos do

²⁵<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>.

governo, e à apresentação dessas informações de forma a facilitar a análise das políticas e promover a prestação de contas. O acesso rápido e gratuito por meio da internet é um dos pilares da disponibilidade tempestiva e uniforme das informações fiscais;

iv) *Garantia de Integridade* - é essencial para a transparência fiscal que as informações fiscais comunicadas ao governo cumpram critérios básicos que comprovem sua qualidade, e que existam mecanismos capazes de proporcionar ao legislativo e ao público garantias quanto à integridade dos dados. Os mecanismos de supervisão interna orientam a conduta dos servidores públicos, o emprego público, a auditoria interna, as aquisições públicas, a compra e venda de bens públicos e a administração nacional da receita. Os mecanismos de supervisão externa também proporcionam garantias por intermédio do órgão nacional de auditoria independente, do órgão nacional de estatística e do relacionamento com especialistas externos independentes.

De uma forma sintética, podemos ver no quadro 3.1 os princípios e requisitos básicos da transparência fiscal do FMI.

Tabela 3.1 - Sintético dos princípios e requisitos básicos da transparência financeira do FMI

Princípios	Requisitos básicos
	<p align="center">Definição Clara de Funções e Responsabilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicação de um organograma institucional que ilustre a estrutura do setor público, com a identificação de todos os órgãos públicos, por nível de governo, e de todas as empresas públicas. • Explicação da dimensão e do propósito de todas as atividades parafiscais. • Divisão clara de receitas e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo.
<p>1.1 O setor de governo deve ser distinguido do resto do setor público e do resto da economia e, dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum recurso público será gasto até que se comprove publicamente a existência de autorização de verbas pelo legislativo. • A arrecadação de receitas é regida por leis e regulamentos claros e amplamente acessíveis.
<p>1.2 A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico, regulatório e administrativo claro e aberto.</p>	<p align="center">Abertura dos Processos Orçamentários</p> <ul style="list-style-type: none"> • A apresentação do projeto de orçamento ao legislativo obedece a um cronograma predefinido. • Os possíveis custos e efeitos de novas medidas do lado da receita e da despesa são explicados em detalhes. • Existe um quadro fiscal plurianual coerente, baseado em hipóteses económicas realistas.
<p>2.1 A elaboração do orçamento deve seguir um cronograma pré-estabelecido e orientar-se por objetivos de política fiscal e macroeconómica bem definidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existem procedimentos eficazes de acompanhamento das receitas, empenhos de verbas, pagamentos e atrasos. • As contas definitivas auditadas e os relatórios de auditoria são apresentados ao legislativo e publicados no prazo de um ano.
<p>2.2 Devem ser instituídos procedimentos claros de execução, monitoramento e declaração de dados do orçamento.</p>	<p align="center">Acesso Público à Informação</p>
<p>3.1 O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os principais riscos fiscais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A documentação orçamentária cobre todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do governo central, a posição fiscal dos governos infranacionais e as finanças das empresas públicas. • As informações publicadas sobre o governo central contém detalhes sobre a dívida, os haveres significativos em ativos financeiros e recursos naturais, os passivos não relacionados à dívida e os passivos contingentes.
<p>3.2 As informações fiscais devem ser apresentadas de uma forma que facilite a análise de política económica e promova a responsabilização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As principais propostas contidas no orçamento e a sua contextualização económica são claramente explicadas ao público em geral. • As receitas, despesas e rubricas de financiamento são registradas em termos brutos, e as despesas são classificadas por categoria económica, funcional e administrativa. • Os resultados dos programas do governo central são apresentados ao legislativo.

3.3 Deve-se assumir o compromisso de divulgar as informações fiscais tempestivamente.	<ul style="list-style-type: none"> • A obrigação de divulgar as informações fiscais tempestivamente está prevista em lei.
Garantias de Integridade	
4.1 As informações fiscais devem satisfazer normas aceitas de qualidade de informações.	<ul style="list-style-type: none"> • As políticas contábeis satisfazem as normas de contabilidade geralmente aceitas. • As contas definitivas são plenamente conciliadas com as dotações de verbas orçamentárias e os resultados dos agregados fiscais são comparados com as previsões anteriores. • Os países que não reúnem as condições para aderir ao SDDS subscrevem ao GDDS.
4.2 As atividades fiscais devem seguir procedimentos internos de supervisão e salvaguarda.	<ul style="list-style-type: none"> • As normas sobre compras públicas, transações financeiras envolvendo o setor público e o comportamento ético dos servidores públicos são claras e acessíveis e são observadas. • Os procedimentos de auditoria interna são claros.
4.3 As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio externo.	<ul style="list-style-type: none"> • O órgão nacional de auditoria, que é independente em relação ao executivo, emite relatórios tempestivos ao legislativo e ao público (no mínimo uma vez por ano) sobre a integridade financeira das contas públicas.

Fonte: Elaboração própria adaptado do relatório do FMI²⁶

²⁶<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>

O manual procura expandir e explicar os pilares e os princípios do código, bem como melhorar e aprofundar a cobertura de cada boa prática. De modo geral, as melhorias na gestão das finanças públicas e na administração tributária aumentam a transparência financeira. Em reconhecimento a essa relação positiva, o manual contém referências pertinentes a essas áreas fundamentais.

A transparência financeira é importante em todos os níveis do governo. Na sua grande maioria, o código pode ser aplicado a níveis infranacionais de governo, os quais são incentivados a observar as boas práticas. Essas boas práticas devem ser uma realidade evidente para as empresas públicas, das quais se espera, em especial, que operem de maneira aberta, publiquem relatórios anuais e sejam submetidas a um exame anual de auditoria externa.

O principal foco do código são as práticas de transparência a nível dos governos central, mas é preciso que os relatórios acerca dos níveis infranacionais dos governos e as empresas públicas sejam disponibilizados para que este monitorize a atuação dos governos e das finanças do setor público.

Reconhece-se que isto pode ser o problema para alguns países em que São Tomé e Príncipe se encontra inserido, sobretudo se os sistemas de gestão financeira dos níveis infranacionais dos governos forem deficientes. Portanto, é possível que, em determinados casos, a aplicação de alguns elementos do código seja restrita, pelo menos inicialmente, ao governo central. Também reconhece-se que, em alguns países, a relação constitucional existente entre o governo central e os governos infranacionais restringe a divulgação, pelo primeiro, de informações acerca das atividades e finanças do governo geral, pois, existe capacidade limitada, na área de gestão financeira pública.

Para concluir o capítulo III, ressaltamos que a verdadeira prestação de contas constitui um requisito fundamental e indispensável em democracia, pelo que todo o esforço deve orientar-se no sentido da sua prossecução constituindo um contributo democrático de cidadania.

CONCLUSÃO

A sociedade atual depara com mudanças económicas, políticas e sociais que exigem uma maior transparência do Estado, condicionando desenvolvimentos no campo da gestão pública. Essas mudanças no âmbito da reforma do Estado traduziram-se na passagem de um Estado burocrático, que consistia numa gestão baseada no poder, para um Estado de gestão mais flexível, o *New Public Management*, com objetivos claros e avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho.

O novo modelo de gestão financeira pública, assente em maior autonomia de decisão e capacidade de gerir, acarreta maior responsabilidade na prestação de contas públicas. É certo que prestar contas corresponde a uma obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

A prestação de contas como um instrumento fundamental para o apuramento de responsabilidades nas instituições públicas exige das pessoas responsáveis que atuem segundo o princípio da boa gestão e pautem pela transparência na restação de contas. Ou seja, com a prestação de contas está o objetivo de se obter a imagem verdadeira e apropriada do património, da situação financeira, da execução do orçamento e do resultado económico-patrimonial da entidade que presta contas. Como ditam os princípios subjacentes à prestação de contas:

“i) a inclusividade na medida em que a prestação de contas deve ser completa no sentido de incluir resumos agrupados de todas as operações contabilísticas, económicas e financeiras respeitantes ao período das demonstrações financeiras; ii) a clareza pois as contas constantes das demonstrações financeiras e a sua disposição devem ser claras, com equilíbrio e devem ser evitados os extremos da demasiada elaboração ou demasiada simplicidade; iii) a tempestividade na medida em que a prestação de contas deve ser realizada dentro do tempo previsto. Internamente, os dados incompletos divulgados imediatamente podem ser mais úteis que a informação completa recebida com atraso; iv) a comparabilidade porque os números nem sempre são significativos, como tal, necessitam de ser contextualizados, nomeadamente, em comparação com datas anteriores, outras entidades, objetivos pré-estabelecidos; e por último, v) a prudência na preparação das demonstrações financeiras pois algumas operações são inevitavelmente incertas relativamente ao seu resultado (Ricardo, 2008:27).”

No intuito do País em adotar uma gestão mais flexível no âmbito da reforma, em 2005, o Governo consagrou um conjunto de normativos que levou a Reforma da Administração Financeira do Estado o “SAFE”. Houve também a necessidade de mudança no paradigma da contabilidade pública com algumas alterações que aproximam os normativos internacionais. Das alterações, resultou a criação da Direção de Contabilidade Pública que permitiu, depois de muitos anos, a elaboração da Conta Geral do Estado do exercício económico de 2010. Ainda algumas ações, como a capacitação dos técnicos nacionais em matéria de Contabilidade Pública, foram realizadas de forma a melhorar a qualidade dos relatórios de prestação de contas em linha com as boas práticas internacionalmente

aceites que permitirão a elaboração das contas gerais dos anos seguintes. Em suma, devemos ressaltar que a qualidade, a economia, a eficácia e a eficiência da despesa pública, a transparência orçamental são requisito indispensável, pois, tornam-se necessário conhecer de forma detalhada a despesa orçamentada, as razões que levaram a essa despesa pública e o grau de realização de objetivos alcançados com determinada dotação orçamental e subsequente a prestação de contas.

O SAFE assume no processo de reforma de Administração Pública o instrumento preponderante que é enquadrar a Reforma da Administração Financeira do Estado e constituir o instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna. Pois é através do sistema eletrónico SAFE - que facilita a prestação de contas permitindo assim, aumentar a qualidade da conta de gerência, reduzir o tempo médio de análise por processo e controlar de forma mais eficiente os processos, o que permite a maior transparência e *accountability*. Pode destacar-se alguns dos passos significativos no âmbito da reforma do Estado que ocorreram nos últimos tempos em STP, a saber²⁷:

i) Aprovação da nova regulamentação das licitações e contratações públicas, com a publicação da lei n.º8/2009; ii) obrigatoriedade de que as receitas do Estado sejam depositadas em contas do Banco Central sob titularidade do Tesouro; iii) bancarização e pagamento de todos os salários dos funcionários em conta bancária; iv) ampliação da cobertura orçamental por meio da inclusão dos projetos financiados com recursos externos; v) início da elaboração de um cenário fiscal de médio prazo (CFMP) e de um quadro de despesas de médio prazo (QDMP) para a área de transportes rodoviários; vi) criação e operacionalização da Direção de Tecnologia de Informação; vii) criação da Direção de Contabilidade; viii) início da descentralização da execução orçamental e financeira para cinco ministérios-piloto; e ix) Aquisição de equipamentos informáticos, criação de um centro de dados e implantação de uma rede de comunicação para interligar os diversos ministérios e permitir a utilização de um sistema integrado de gestão financeira.

Não obstante os avanços efetuados, o nível de prestação de contas públicas em STP ainda é muito fraco e o sistema de controlo ainda merece uma especial atenção. Se no quadro legal está claramente definido o procedimento e o calendário relativo a aprovação da Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas, depois da sua criação em 2003, nunca teve a oportunidade de emitir um parecer sobre a Conta Geral do Estado, devido a não apresentação de contas anuais, pelo Governo após o fecho de cada exercício.

De acordo com a Segunda Estratégia de Redução de Pobreza (2012-2016)²⁸, São Tomé e Príncipe ocupa uma posição crítica no que refere a transparência das contas e o acesso público aos documentos orçamentais. Essa falta de transparência impede a mobilização efetiva dos recursos e a confiança dos parceiros de desenvolvimento nos procedimentos de utilização e alocação dos recursos

²⁷<http://www.min-financas.st>.

²⁸<http://www.min-financas.st>.

públicos. Sendo que a participação dos cidadãos na governação é importante e necessária pelo menos porque não podemos esperar que o Estado seja totalmente e o único responsável pelo bem-estar coletivo (Antunes, 2011:136).

É importante que a prestação de conta acompanhe outras esferas da Administração Pública avançando, no sentido de fornecer informações relevantes de gestão da contabilidade, priorizando o conhecimento efetivo da situação patrimonial, financeira e orçamentária do setor público em vários exercícios. Embora já se observem algumas alterações, é necessário maior padronização, a partir da definição de normas e da adoção de sistemas informatizados integrados, com a disponibilidade de informação em tempo real.

A boa governação integra um conjunto abrangente de conceitos, incluindo a prática duma sólida gestão financeira, a transparência e a prestação de contas no uso de dinheiros públicos. O conceito de prestação de contas responsabiliza os gestores públicos pelas demonstrações financeiras apresentadas, através dum adequado sistema de controlo que previna e detete, nomeadamente, possíveis situações de fraude, a corrupção, a manipulação de contas e a contratação irregular. Desta forma, a prestação de contas contribui para o reforço da confiança dos cidadãos na eficiência e na eficácia da gestão das finanças públicas (Tavares, 2008: 14-15). Nessa conjuntura, a ideia de *accountability* é imprescindível à própria condução dos governos e está vinculada à responsabilidades e o cumprimento das normas constitucionais a que as autoridades públicas estão submetidas. Portanto, todo o agente que administra, em sentido lato, a coisa pública deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização e à sociedade dentro dos ditames legais. Este postulado é inerente ao Estado de Direito, sendo inconcebível neste âmbito existir poder sem o respetivo dever de prestação de contas, passível de responsabilização.

Para concluir este trabalho de projeto, deixamos a nossa contribuição de que, quer o Estado, quer os cidadãos, devem participar na decisão e votar de livre consciência, nos representantes dos cidadãos que melhor desempenho apresentarem no exercício das tarefas fundamentais do Estado consagradas na Constituição do Estado santomense em prol do desenvolvimento social e económico.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. Filipe de (2004), “A reforma da gestão pública: do mito à realidade”, Seminário Internacional Luso-Galaico sobre: *A reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso*, Braga, Universidade do Minho.
- Antunes, Eugénio (2003), “As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Antunes, Eugénio Manuel de Lima (2006), “Os movimentos de reforma e a accountability”, in Cristina Ribeiro e Manuela Lourenço (org.), *75 anos a Desenvolver Competências. Valorizar a gestão pública, O controlo em ambientes e dimensões da nova gestão pública*, 1.ª Edição, Lisboa, Inspeção-geral de Finanças, pp. 373-404.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 399-433.
- Antunes, Eugénio (2011), “Texto de Gestão Pública”, Instituto Superior Contabilidade Trabalho e Empresa (ISCTE), Lisboa.
- Aucoin, Peter e Ralph Heintzman (2000), “The dialectics of accountability for performance in public management reform”, *International Review of Administrative Sciences*, vol.66, n.º , March, pp. 45-55.
- Banco Central de São Tomé e Príncipe; Relatório Anual, http://www.bcstp.st/Publicacoes/RelatoriosAnuais/Relat_Anuar_2011.pdf, em Julho de 2013.
- Behn, Robert (1999), "The New Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *Public management Journal*, 1 (2), pp. 1-31.
- Behn, Robert D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Virginia, Brookings Institution Press- Washington D.C.
- Bendix, Reinhard (1973), *State and Society*, University of California Press, United States of America.
- Bilhim, João (2008), "Políticas Públicas e Agenda Política", *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, (2), pp.99-121.
- Bilhim, João (2002), "Políticas Públicas e a Qualidade de Serviço: Papel central do cidadão", Forum 2002, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas- Universidade Técnica de Lisboa.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1995), *Dicionário de Política*, volume 1, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Bovens, Mark, (2007), “New Forms of Accountability and EU- Governance”, *Comparative European Politics*, (Online), 5.
- Disponível em: www.palgrave-journals.com/cep.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005), *Construção do Estado e da Administração Pública: Uma Abordagem Histórica*, São Paulo.
- Campos, Anna Maria (1990), “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?” *Revista de Administração Pública*, vol.24, n.º 2, fevereiro/abril, ll. 30-50.
- Canotilho, Joaquim Gomes (2000), "Paradigma de Estado e Paradigma de Administração Pública", *Moderna Gestão Pública- dos meios aos resultados - Acta Geral 2º Encontro INA*, Lisboa.
- Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 4.ª edição, Coimbra Editora, Vol. I.

- Capareto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa.
- Carmo, João Franco do (1995), “Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, pp. 35-208.
- Carvalho, João (2002), “Transparência das contas públicas”, *Revista TOC*, n.º 31.
- Catalá, Joan Prats (2005), “De la burocracia al management, del management a la gobernanza”, Colección *Estudios Goberna*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chan, J. L. (2005), IPSASs and government accounting reform in developing countries. In Lande, E. and Scheid, J. (Eds.), *Accounting Reform in the Public Sector: 31- 41*. France: University of Poitiers.
- Chevauchez, Benoit (1999), “Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire”, *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 67, Septembre, pp. 231-240.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*, London: Sage. Dawson, S., & Dargie, C. (2002); “New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health”. «in» K. McLaughlin, S. Osborne & E. Ferlie (Eds.).
- Costa A., Maria do Rosário (1996), *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Rei dos Livros Editora Lisboa.
- Corte-Real, Isabel (2003), *A Face Oculta da Governança - Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Instituto Nacional de Administração-INA, Lisboa.
- Corte-Real, Isabel (1995), *Cidadão, Administração e Poder*, Vol. 2, Editora Principal-Meios Promocionais e Artes Gráficas, Lda., Lisboa.
- Corte-Real, Isabel (1990), "Sessão de Encerramento", comunicação apresentada no I Congresso Nacional da Modernização Administrativa, A Administração dos Cidadãos, Fundação Calouste Gulenjian, 26 e 27 de Novembro de 1990.
- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt, *The New Public Steering*. Arizona State University.
- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt (2003), "The new public service: An approach to reform," *International Review of Public Administration*, vol.8, (1).
- Dutra, Tiago Alves de Goveia L. (2011), *Gestão das Finanças Públicas Oportunidades de reforma para o modelo brasileiro na comparação com países desenvolvidos da OCDE*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Dyson, Kenneth H. F (1980), “The State Tradition”, *Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Martins Robertson, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1993), “Orçamentos de democracia: o Estado-providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, *Análise Social*, Vol. XXVIII (122), n.º 4, pp. 589-606.
- Esping-Andersen, G. *et al* (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Estorninho, Maria (1996), *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública*, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, António Teixeira (1993), "A Crise do Estado Nas Sociedades Contemporâneas", Conferência Proferida na Faculdade de Letras do Porto, em 12 de Novembro de 1993, Porto.
- Fernandes, Maria José (2005), “Os recentes desenvolvimentos da Contabilidade Pública em Portugal:a utilidade da informação económica e financeira”, *Jornal de Contabilidade*, (pp. 341).
- Ferreira, Rogério Fernandes (1996), “Ética na prestação de contas”, *Revista de Contabilidade e Comércio*, n.º 212, vol, LIII, 4º Trimestre.

- Ferreira, Augusta e Santos Carlos (2006), “Linguagem XBRL: Suporte à consolidação de Contas na Administração Pública”, XI Congresso de Contabilidade, Coimbra.
- Ferrera, Maurizio (2000), “A reconstrução do Estado Social na Europa meridional”, *Análise Social XXXIV*, Lisboa, pp. 457- 476.
- Ferraz, David (2008), “A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração”, *Caderno, Instituto Nacional de Administração Pública, I.P.*, Oeiras.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), “Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe”, em Peter Flora e Arnold Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Franco, Sousa (1992), "O Conceito de Gestão na Modernização da Administração Pública", em *Modernização do Estado-Instituições Públicas. Que modelos de gestão?* 6ª Conferência do Centro de Estudos de Gestão, 13 e 14 de Maio de 1992, CEGE-Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Franco, António L. de Sousa (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª Edição, Coimbra, Almedina.
- Fukuyama, Francis. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. 2013. (Online) 7.
- Disponível: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>.
- Gandu, Alberto Francisco (2013), *Os Cidadãos Face a Modernização dos Serviços de Emissão de Identificação Civil e Constituição de Empresa - Estudo de Caso do Município de Luanda*, Dissertação de mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Giaque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, (4), pp 567-592.
- Giaque, David (2003), "La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion public et régulation organisationnelle", em Jean-Claudas et Alain Max Guénette, *Conception et dynamique des organizations*, Editora L'Harmattan, Paris.
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, (179), Lisboa.
- Gomes, João Salis (2003), “Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade” in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408.
- Gomes, Júlio (1987), “Responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva”, *Revista de Direito e Economia*, Ano XIII, pp.97-125.
- Gonçalves, Susana Maria de Oliveira e Silva (2007), *A consolidação de contas da administração pública: enquadramento teórico e análise empírica*, Dissertação de Mestrado em Universidade do Minho.
- Groot, T. e Budding, T. (2008), “New Public Management’s Current Issues and Future Prospects”, *Financial Accountability and Management*.
- Hughes, O. (2003). “Public Management and Administration”. An Introduction (3rd. ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- International Federation of Accountants, International Public Sector Accounting Standards, IFAC
- International Federation of Accountants, International Public Sector Accounting Standards, IFAC-IPSASB, (2012), *Handbook of international public sector accounting pronouncements*, vol. I: 1-856. New York: USA.
- International Federation of Accountants, International Public Sector Accounting Standards, IFAC-IPSASB (2012), *Handbook of international public sector accounting pronouncements*, vol. II: 1-790. New York: USA.

- International Federation of Accountants, Public Sector Committee, IFAC-PSC (1998), Exposure Draft, Guideline for governmental financial reporting. New York.
- International Federation of Accountants, Public Sector Committee, IFAC-PSC (2000), Preface to international public sector accounting standards. New York.
- Accounting Standards Committee (INTOSAI) (1992), Accounting statements, (www.intosai.org).
- Accounting Standards Committee (INTOSAI) (1998), *Accounting standards framework implementation guide for SAI's – Departmental and government-wide financial reporting*, INTOSAI (www.intosai.org).
- Kataoka, Hiromitsu (1996), “A citizen as the principal of public administration”, *Waseda Political Studies*, n.º XXVIII, pp.1-16.
- Kohler-Koch, Beate (1998), “A evolução e transformação da governação europeia”, *Análise Social*, Vol. XXXIII, n.º 148, pp. 659-684.
- López, Díaz A.; Pablos Rodríguez, J. L., (1998), “Los estados financieros consolidados de las entidades públicas”. *I Jornada de trabajo sobre consolidación contable - Laconsolidación contable en los sectores privado, financiero y publico*. Universidad de Murcia: Departamento de Economía Financiera y contabilidade.
- Majone, Giandomenico (1996), *La Communauté Européenne: un Etat régulateur*, Monthrestien, Paris.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Routledge, London.
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17, (2).
- Meireles, Hely Lopes (2012), Curso de Direito Administrativo, 38ª ed. São Paulo, Editora Malheiros.
- Mishra, Ramesh (1995), “O Estado-providência na Sociedade Capitalista”, Coimbra, Editores.
- Moore, Mark H. e Margaret Jane Gates (1986), *Inspectors-General*, Russell Sage Foundation, USA. Citado em Behn (2001:229).
- Moreira, Vital (1999), "Desintervenção do Estado, Privatização e Regulação de Serviços Públicos", em, *O Estado, a Economia e as Empresas, Encontro & Prospectiva*, Vol. II, (3/4), Março, 1999.
- Moreira, José Manuel (2000), “Ética e Administração Pública”, in *Moderna Gestão Pública, Acta do 2º Encontro INA*, realizado na Fundação Calouste Gulbenkian em Março de 2000, Maia, INA.
- Moreno, Carlos (2006), *Finanças Públicas: Gestão, Controlo Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3ª ed., Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mosher, Frederich (1968), “Democracy and the public servisse”, New York, Oxford University.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Cidadania e Administração Pública em Portugal*, Comunicação apresentada no colóquio a reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos, realizado no Instituto Superior de Ciências no âmbito do Mestrado em Administração Pública, do Trabalho e da Empresa, 30/11/2000, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª edição de 1997).
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspetivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan et. al. (2003), *Ética e administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O Papel do Estado na Sociedade”, in António José Telo, et al. (orgs.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto da Defesa Nacional, pp. 75-94.

- Mozzicafreddo, Juan et. al (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Projecto de Inovação na Gestão Pública*, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º. 40, pp. 9-22.
- OCDE (Public Management Committee) (2001), *OECD Best practices for budget transparency*, OECD (www.oecd.org/puma).
- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- Olson, O., Humphrey C. e Guthrie J. (2001), “Caught in an Evaluatory Trap: a Dilemma for Public Services Under NPFM”, *The European Accounting Review*, 10(3).
- Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002), “The New Public Management in Context”. In K. McLaughlin, S. Osborne & E. Ferlie (Eds.), *New Public Management. Current trends and future prospects*. London e New York: Routledge.
- Osborne, David e Dave Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 4th Ed., Addison-Wesley Reading.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser (2000), "Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira", em *Moderna Gestão Pública- dos meios aos resultados, Acta Geral 2º Encontro INA*, Março 2000.
- Pereira, P. T. et al (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora
- Pereira, Paulo Trigo (2008), *Economia e Finanças Públicas: Da Teoria à Prática*, Edições Almedina, Coimbra.
- Pereira, Paulo Trigo e Santos, José Carlos Gomes (2009), *Economia e Finanças Públicas*, 3ª Edição, Escolar Editora, Lisboa.
- Peters, B. Guy (1995), *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman Publishers USA.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfer between Governments: the case of administrative reform”, *West European Politics*, Vol 20, (4).
- Peters, B. Guy and Donald Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Pierson, C. (1995), *Socialism after Communism*, Cambridge: Polity.
- Pinto, Ana Calado e Santos, Paula Gomes (2005), *Gestão Orçamental Pública*, Lisboa, Publisher Team.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX , (4), pp. 642-651.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, in Juan Mozzicafreddo, *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2001), “As Administrações Públicas Europeias e Americanas na atualidade e o Modelo Alemão”, in Juan Mozzicafreddo e Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Portugal.
- Podger, A. (2004), “Innovation with integrity: The public sector leadership imperative to 2020”. *Australian Journal of Public Administration*, 63 (1): 11-21.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Rocha, Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, n.º 1.

- Ricardo, Andreia A. L. (2008), *Um modelo de consolidação de contas na Universidade Nova de Lisboa*, Dissertação de mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão pública e modernização administrativa*, 1ª reimpressão, INA Editora, Oeiras, 30 anos, Instituto Nacional de Administração.
- Rolo, Filomena maria de Oliveira (2005), *A qualidade de prestação de contas públicas em Portugal*, Dissertação de mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Rosanvallom, Pierre, (1984), *A Crise do Estado Providência*, 2ª Edição, Portugal.
- Rosebloom, David H. (2000), "As Reformas Administrativas dos EUA na Era Clinton-Gore", Comunicação apresentada no colóquio. *A reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, realizado no Instituto Superior de Ciências de do Trabalho e da Empresa, no âmbito do mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, 30 de Novembro de 2000.
- Rowe, Mike (1999), "Joined up accountability: bringing the citizen back in", *Public Policy and administration*, vol. 14, nº. 2, pp. 91-102.
- Santos, Jorge Costa (1993), *Bem-Estar Social e Decisão Financeira*, Coimbra, Almedina. Schick, Allen (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but implementation".
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reforma da administração pública", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43 (2), pp. 347-69.
- Seibert, G. (2002), "Camaradas, Clientes e Compadres. Colonialismo, Socialismo e Democratização de São Tomé e Príncipe". Holanda: Leiden University.
- Self, Peter (1972), *Administrative Theories and Politics*, Allen & Unwin, pp.277-278. Citado em Behn (2001:11).
- Silva, Pedro Adão (1997), "O Estado de providência: O modelo político do Estado moderno", *Finisterra*, n.º24/25, citado por Filomena Rolo (2005), *A qualidade da prestação de contas públicas em Portugal*.
- Stiglitz, Joseph (1998), *Redefining the Role of the State: What should it do? How should it do? And How should these decisions be made?* Communication presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute, March 17, Tokyo, Japan.
- Stiglitz, Joseph (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal* 80.
- Sousa, Alfredo José (2002), "o Parecer sobre a Conta Geral do estado", *Revista do Tribunal de Contas de Cabo Verde*, n.º 9, Junho, pp. 69-96.
- Tavares, José F. F. (1998a), *O Tribunal de Contas: Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na atividade de Administração*, Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F. F. (1998b), "Administração, Controlo, Avaliação e Responsabilidade", in 1.º Encontro INA: *A Avaliação na Administração Pública*, 23 e 24 de Março, Lisboa.
- Tavares, José F. F. (2014), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Ed., Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F. F. (2007), "A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada", em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- Tavares, José F. F. (2008), *Alguns aspetos estruturais das Finanças Públicas na atualidade*, Ed. Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F. F. (2010), "Os Poderes de Tribunal de Contas no Sector da Saúde", in Nazaré Cabral, Olívio Amador, Guilherme Martins (orgs), *A Reforma do Setor da Saúde: uma realidade iminente?* Almedina.

- Urbina, Juan Carlos Morón (2000), Los deberes de transparência (accountability) en la gestión pública, *Boletín de Control – Contraloría General de la república del Perú*, n.º 26, Mayo/Junio, pp.35-48.
- Vera Cruz, Adelino Lopes de Ceita (2010), *Auditoria em São Tomé e Príncipe: Situação actual e perspectivas futuras*, Dissertação de mestrado em em Contabilidade e Auditoria, Universidade de Aveiro Instituto Superior de Contabilidade e Administração.
- Waldo, Dwight (1964), *O estudo da Administração Pública*, Rio de Janeiro, USAID.
- Weber, M. (1999), “Economia e Sociedade” (Vol. 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Wolf, Adam (2000), “Symposium on accoutability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics – Introduction”, *International Review of administrative Sciences*, vol. 66, n.º. 1, March, pp. 15-20.
- Zurn Michael and Leibfried Stephan, *Transformations of the State - A New Perspective on the State*, Cambridge University Press.

LEGISLAÇÃO

- DR (1999). Lei nº 3/99, de 6 de Maio de 1999 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 37-41.
- DR (1999). Lei nº 4/99, de 8 de Maio de 1999 – Lei relativa aos serviços de apoio de Tribunal de Contas e o respetivo quadro de pessoal. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 41-43.
- DR (1999). Lei nº 5/99, de 6 de Maio de 1999 – Lei sobre Procedimentos no Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 43-48. Lei nº 6/2007 (Código Tributário). Lei nº 7/2007 (Código de Processo e de Procedimento Tributário).
- DR (1991). Lei 8/91, de 11 de Novembro de 1991 – Lei Base do Sistema Judiciário. Disponível em http://www.stj.st/download/lei_base_do_sistema_judiciario.pdf, de 8 de Março de 2010, pp. 1-21.
- DR (1992). Lei 9/92, de 3 de Agosto de 1992 – Lei das Instituições Financeiras, Disponível em http://www.bcstp.st/Legislacoes/Lei_Instituicao_Fin.pdf, de 8 de Março de 2010, pp. 1-14.
- DR (1993). Lei nº 5/93, de 3 de Julho de 1993 – Autorização ao Governo para Legislar sobre Matéria Fiscal. Diário da República. Nº 11 de 10 de Agosto de 1993, pp. 167-168.
- DR (1994). Decreto-Lei nº 16/94, de 18 de Março de 1994 - Adota o Plano OCAM de Contabilidade Geral das Empresas e das Obrigações na Matéria Contabilística. Diário da República nº 7 de 30 de Junho de 1994, pp. 81-85.
- DR (1994). Decreto-Lei nº 17/94, de 20 de Maio de 1994 - Organiza as Profissões Liberais de Revisor Oficial de Contas ou de Contabilista. Diário da República nº 7 de 30 de Junho de 1994, pp. 85-90.
- DR (1998). Decreto-Lei nº 47/98, de 31 de Dezembro de 1998 – Condições de Acesso e de Exercício da Atividade Seguradora. Disponível em http://www.juristep.com/legis/Actividade_seguradora.pdf, de 8 de Março de 2010, pp. 1-44.
- DR (1999). Lei nº 3/99, de 6 de Maio de 1999 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 37-41.

- DR (1999). Lei nº 4/99, de 8 de Maio de 1999 – Lei relativa aos serviços de apoio de Tribunal de Contas e o respetivo quadro de pessoal. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 41-43.
- DR (1999). Lei nº 5/99, de 6 de Maio de 1999 – Lei sobre Procedimentos no Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 43-48.
- DR (1999). Lei nº 6/99, de 8 de Maio de 1999 – Lei sobre Emolumentos a Cobrar pelo Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 48-49.
- DR (1999). Lei nº 7/99, de 8 de Maio de 1999 – Lei sobre a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 50-52.
- DR (1999). Lei nº 8/99, de 8 de Maio de 1999 - Lei sobre Prestação de Contas. Diário da República nº 7 de 20 de Agosto de 1999, pp. 52-53.
- DR (2002). Lei nº 1/VII/2002, de 10 de Dezembro de 2002 – Lei de Alteração ao Artigo 9º da Lei nº 3/99 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas). Diário da República nº 9 de 20 de Dezembro de 2002, pp. 145-146.
- DR (2003). Lei nº 9/2003, de 9 de Agosto de 2003, em alteração dos nºs 2 e 3 do artigo 1º da Lei nº 4/93 dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas. Diário da República nº 11 de 14 de Agosto de 2003, pp. 182-183.
- DR (2004). Lei nº 8/2004, de 30 de Dezembro de 2004 – Lei – Quadro das Receitas petrolíferas. Disponível em http://www.juristep.com/legis/lei_receitas_petroliferas.pdf, de 19 de Novembro de 2010, pp. 1-27.
- DR (2006). Decreto-Lei nº 56/2006, de 18 de Dezembro de 2006 – Define a natureza, Missão, Âmbito e Atribuições da Inspeção-Geral de Finanças. Diário da República nº 48 de 29 de Dezembro de 2006, pp. 630-642.
- DR (2007). Lei nº 3/2007, de 12 de Fevereiro de 2007 – Lei sobre o Sistema Administrativo e Financeiro do Estado. Disponível em http://www.minfinancas.st/pdf/do/classificador/3_2007.pdf, de 19 de Novembro de 2010, pp. 1-26.
- DR (2007). Decreto nº 21/2007, de 4 de Julho de 2007 – Aprova o Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado e Plano de Contas do Estado (PCE), publicado no D.R. n 43 de 7 de Setembro de 2007, pp. 670-679.
- DR (2008). Decreto nº 8/2008, de 30 de Maio – Aprova o Estatuto Orgânico que cria a Direção de Contabilidade Pública, publicado no D. R. nº 21 de 7 de Maio de 2008, pp.151-158.
- DR (2008). Tribunal de Contas - Alteração ao Regulamento Interno, de 23 de Março de 2008. Diário da República nº 51 de 27 de Agosto de 2008, pp. 505-508.
- DR (2008). Decreto-Lei nº 225/2008, de 20 de Novembro, 1ª série, Nº 226 – Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA, 2008), Disponível em http://www.cnsa.pt/legislacao/dl_225_2008.pdf, de 15 de Outubro de 2010 DR (2008). Lei nº

16/2008, de 31 de Dezembro – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).

DR (2009). Decreto nº 4/2009, de 10 de Março de 2009 – Imprime uma nova atitude na Administração Financeira do Estado. Diário da República nº 12 de 18 de Maio de 2009, pp. 163-165.

Consulta Internet

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>, consulta feita em 20/10/2013

http://www.epc.tcontas.pt/documentos/guia_cplp.pdf consulta feita em 26/10/2013