

A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique

Albino Alves Simione

Universidade Pedagógica de Moçambique

Este artigo apresenta uma revisão da literatura sobre os modelos da nova gestão pública e da governança interativa e faz uma leitura sobre as transformações da administração pública no Estado moçambicano, implementadas a partir da reforma administrativa, ocorrida em 2001. Mostra a existência de uma tendência positiva para a criação de novas práticas voltadas à eficiência, interação e participação pública no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, também assinala algumas limitações estruturais e funcionais impostas pelo modelo adotado, em relação às metas de eficiência e obtenção de resultados e processos participativos. Indica que os objetivos da criação de um novo serviço público, modernizado e interativo, impõem que sejam estabelecidas ligações horizontais e verticais que ampliem e melhorem, de fato, a participação de novos atores na solução dos problemas das comunidades.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; reforma administrativa; governança interativa.

La modernización de la gestión y la gobernanza en el sector público en Mozambique

Este artículo presenta una revisión de la literatura sobre los moldes de la nueva gestión pública y de la gobernanza interactiva y hace un rescaldo sobre las transformaciones de la administración pública en el Estado Mozambiqueño, implementadas a partir de la reforma administrativa, ocurrida en 2001. Muestra la existencia de una tendencia positiva para la creación de nuevas prácticas viradas a la eficiencia, interacción y participación públicas en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Aún, muestra algunas limitaciones estructurales y funcionales impuestas por el molde adoptado en relación a metas de eficiencia y el logro de resultados y procesos participativos. Así mismo, indica que los objetivos de la creación de un nuevo servicio público modernizado e interactivo requiere que sean establecidas las conexiones horizontales y verticales que amplíen y mejoren de facto, la participación de nuevos actores en la solución de los problemas de la comunidad.

PALABRAS CLAVE: gestión pública; reforma administrativa; gobernanza interactiva.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121425>

Artigo recebido em 6 jan. 2013 e aceito em 6 fev. 2014.

Management modernization and governance in the public sector in Mozambique

This article presents a literature review on the models of the new public management and the interactive governance and it provides a reading on the transformations of public administration in the Mozambican State, implemented through the administrative reform, which took place in 2001. It shows the existence of a positive trend towards the creation of new practices aimed at effectiveness, interaction, and public participation in the process for preparing and implementing public policies. However, it also highlights some structural and functional limitations posed by the model adopted, regarding the goals of effectiveness and the achievement of results and participatory processes. It points out that the objectives of creating a new public service, modernized and interactive, require the establishment of horizontal and vertical connections that extend and improve, indeed, the participation of new actors to solve community problems.

KEYWORDS: public management; administrative reform; interactive governance.

1. Introdução

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

As concepções da New Public Management (Nova Gestão Pública) surgidas no contexto internacional durante a década de 1980 que, por um lado, estiveram voltadas às críticas ao modelo do estado de bem-estar e à administração pública baseada nos princípios da racionalidade burocrática, sugeriram novas formas de gestão, como mencionam Hughes (2010) e Jones e Kettl (2003), promovendo dessa forma novos valores resultantes de um conjunto de técnicas e padrões de gestão pública.

Por outro, esses padrões de gestão eram justificados pela necessidade de tornar a organização e o funcionamento do setor público mais flexíveis e efetivos. No prosseguimento dessa “onda” de novas propostas para a melhoria da gestão pública, há também que realçar o enfoque nos aspectos relacionados com o *empowerment* da sociedade e a reformulação dos processos de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas da década de 1990 que trouxeram novos desafios institucionais para o setor público influenciado pelas concepções que defendem, de acordo com Denhardt e Denhardt (2000, 2003), a formação de sociedades democráticas e participativas.

O tema da reforma administrativa em Moçambique adquiriu centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento dos problemas estruturais e das fragilidades institucionais da gestão pública, caracterizada por uma burocracia excessiva e inoperante,

pouco flexível e dinâmica, e, sobretudo, pela necessidade de ampliação da presença e representação do Estado ao nível das comunidades locais. Portanto, a conjuntura socioeconômica e política vivida no país no decurso dos anos 1980, o quadro de degradação das condições sociais, os desequilíbrios macroeconômicos e a deterioração do modelo de Estado socialista vigente (Hanlon 1991) tornaram imprescindível a realização de reformas dentro do Estado e na administração pública nacional.

Entretanto, o sentido das mudanças efetuadas recentemente com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-11) pode ser encarado em duas vertentes importantes. Uma primeira que considera a aplicação de um conjunto de práticas e de princípios de gestão pública, como discorre Barrett (2002:2), por exemplo, com a promoção de práticas voltadas à responsabilização ou *accountability*, a gestão por objetivos e a avaliação por resultados. Uma segunda que encara a reforma como um mecanismo para melhorar a satisfação dos interesses coletivos das comunidades em que, de acordo com Kooiman e colaboradores (2008), a cooperação entre atores públicos e privados e a participação da sociedade se estabelecem como os caminhos mais adequados para a condução de processos de gestão de políticas públicas mais inclusivas e interativas segundo uma nova lógica voltada para as concepções da governança interativa no setor público.

Este artigo tem como propósito esboçar através de uma revisão da literatura o panorama dessas transformações ocorridas primeiramente nos países ocidentais como Reino Unido e Estados Unidos, assim como compreender o contexto em que mudanças similares, pelo menos, do ponto de vista teórico e doutrinário têm sido desencadeadas em países em desenvolvimento como Moçambique. Nisso, busca contribuir para o aprofundamento do entendimento sobre os pressupostos teóricos que orientam a aplicação das concepções e alguns princípios da Nova Gestão Pública (NGP), do Novo Serviço Público (NSP) e da Governança Interativa (GI) como novas tendências que influenciam o processo de organização e estruturação da administração pública no país.

Para o efeito, o artigo está organizado, além desta seção introdutória, em outras cinco seções. Na primeira aborda a metodologia utilizada para a sua constituição. Na segunda expõe as concepções teóricas que nortearam a emergência de novos modelos de gestão surgidos com a implementação das reformas de Estado e administrativas nas décadas de 1980 e 1990. Na sequência, apresentam-se as suas críticas e as tendências recentes, como forma de salientar as renovadas abordagens acerca do novo serviço público conjecturado no nível internacional.

Na terceira seção, dicorre-se sobre as características das mudanças que foram sendo introduzidas na administração pública moçambicana no período de 1975 a 2000, a partir de uma perspectiva histórica das reformas. Na quarta seção são explorados os processos recentes da reforma administrativa no período de 2001 a 2011, enquadrados na perspectiva que sugere a modernização do aparelho administrativo do Estado e de seus serviços. Finalmente, na última seção apresentam-se as considerações finais relativas à análise ora apresentada.

O artigo está baseado no pressuposto de que a lógica da EGRSP encontra seu fundamento nas formulações e nos padrões instituídos pela Nova Gestão Pública, como afirma Barzelay (2000), nos argumentos do Novo Serviço Público contextualizado por Denhardt e

Denhardt (2000, 2003), portanto, como fenômenos ideológicos e doutrinários cruciais não apenas para a teoria, mas também para a prática de administração pública que tem na Governança Interativa o seu objetivo principal, como defende Kooiman e colaboradores (2008).

2. Metodologia

Este artigo baseou-se na revisão da literatura sobre o tema em alusão e na análise de documentos que expressam a realidade institucional e estrutural da administração pública em Moçambique.

Ao buscar-se abordar a modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique, pretendeu-se, à luz das concepções teóricas que defendem, por um lado, a realização de reformas administrativas com vista a melhorar a eficiência e os resultados, conforme postula a Nova Gestão Pública (NGP), e, por outro, a criação de um novo serviço público sustentado por novos padrões de articulação entre o Estado e os diferentes atores da sociedade, como assinalado pelo Novo Serviço Público (NSP), compreender como essas concepções têm influenciado os atuais processos de reformas administrativas no contexto nacional e aprofundar o entendimento sobre os pressupostos que norteiam a introdução de práticas de Governança Interactiva (GI) na administração pública moçambicana.

Optou-se por uma abordagem exploratória (Godoy, 2010). A abordagem apresentada justifica-se, primeiro, por sua pertinência teórica em relação à possibilidade de se ilustrar as especificidades e as interfaces associadas às práticas de governança que têm estado a ser introduzidas na gestão pública em Moçambique e, segundo, pela possibilidade de se aprender de algum modo com as informações e as experiências da realidade moçambicana.

A revisão da literatura e a análise de documento da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP) foram realizadas de forma simultânea e em duas etapas. Na primeira etapa da revisão da literatura, a GI foi considerada como um modelo de gestão que incorpora de forma combinada elementos e concepções da Nova Gestão Pública (NGP) e do Novo Serviço Público (NSP), isto é, que o processo de adoção das novas práticas de gestão que corporizam os padrões da GI resulta da agregação de elementos e de princípios de gestão pública identificados em cada uma dessas dimensões teóricas acima mencionadas.

A seguir, a revisão feita focalizou a contextualização e a caracterização das reformas administrativas realizadas nas duas primeiras décadas após a independência nacional de 1975, tendo as reformas sido divididas em três períodos históricos distintos que correspondem, primeiro, ao período da administração centralizada, segundo, ao período da coexistência entre a administração burocrática e as formas descentralizadas de poder no contexto da criação das autarquias locais e, por último, ao período relativo à adoção de novos princípios de gestão pública norteados pelos padrões da governança interativa. Esse procedimento visou oferecer uma visão sobre as diferentes etapas da construção da administração pública moçambicana, no intuito de permitir o melhor enquadramento teórico sobre as concepções que orientam as reformas da última década voltadas para a modernização da gestão pública.

A segunda etapa baseou-se no documento da reforma administrativa em Moçambique, por meio do qual procurou-se identificar através da análise de conteúdo (Bardin, 2004:37) quais os seus pressupostos fundamentais e que práticas de gestão pública foram propostas no modelo da EGRSP. Portanto, a EGRSP forneceu os elementos para a compreensão das concepções que norteiam o modelo de gestão pública pretendido no contexto moçambicano e o arcabouço político e institucional em que estas foram concebidas.

Nessa ocasião buscou-se também explorar algumas experiências que têm estado a ser implementadas e apresentam-se alguns exemplos sobre as práticas adotadas. Com esse procedimento pretendeu-se ilustrar as diferentes medidas administrativas que estão sendo introduzidas na administração pública nacional. Em relação a esse último aspecto, recorreu-se principalmente à legislação recentemente aprovada no campo da administração pública e considerada como fundamental para compreender de que forma está sendo operacionalizado o objetivo da modernização da gestão pública em Moçambique.

3. A nova gestão pública no contexto do debate

O surgimento da designada Nova Gestão Pública (NGP) refletiu análises teóricas e empíricas importantes na literatura da administração pública e influenciou intensamente as profundas reformas administrativas realizadas nas duas últimas décadas do século XX. O despontar dessas reflexões, como explicita Hood (1994), pode ser entendido como resultado das dificuldades enfrentadas pelo modelo de administração pública progressiva, cuja ênfase se centrava na aplicação de controles processuais e regras burocráticas que norteavam o funcionamento do setor público. A administração pública progressiva se mostrou ineficaz para lidar com os desafios dessa época, relacionados com a expansão do setor público e do crescimento da taxa de despesas públicas, bem como com a dificuldade para controlar uma administração que se tornara mais dispendiosa e ineficiente.

Desta feita, relativamente à NGP diversos autores (Barzelay, 2000; Jones e Ketll, 2003; Thoonen, 2010) argumentam que ela representa o surgimento de uma visão ou de um movimento que encara a administração pública por meio de doutrinas e práticas que se assentam na aplicação de princípios e técnicas da gestão empresarial, na perspectiva de superar as limitações administrativas impostas pela estrutura hierárquica da burocracia. Portanto, nessa perspectiva, a NGP implica necessariamente modernização e reforma nos métodos e formas de gestão capazes de responder aos problemas surgidos com a redução da capacidade de resposta de o Estado e as suas instituições prestarem serviços de forma efetiva e com a qualidade desejada pelos cidadãos.

De acordo com Thoonen (2010), com a emergência desse movimento reformista pretendeu-se conduzir mudanças na gestão de políticas públicas e nas áreas relacionadas com os métodos organizacionais, prestação de serviços públicos e relações de trabalho, planificação e despesa, gestão financeira, prestação de contas, gestão pela iniciativa privada, auditoria,

avaliação e *procurement*. As mudanças administrativas efetuadas têm como pressuposto a obtenção de melhores resultados na organização e no funcionamento da administração pública e a adoção de uma série de mecanismos para alterar os valores essenciais da cultura administrativa do ideal típico burocrático, como a legalidade, imparcialidade e equidade, por princípios renovados de eficiência, efetividade e qualidade.

Conforme argumenta Larbi (1999), a NGP surge como uma abreviação de um conjunto de doutrinas que dominaram a agenda da reforma da administração pública nas décadas de 1980 e 1990. Para este autor, ela está relacionada às várias mudanças estruturais, organizacionais e gerenciais que ocorreram primeiramente nos serviços públicos dos países desenvolvidos. Não existe, porém, como afirmam Peci, Pieranti e Rodrigues (2008:50), uma definição conclusiva para a noção da NGP, sendo interpretada por vários autores a partir de múltiplas perspectivas que consideram igualmente elementos de análise muitas vezes distintos.

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

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

Portanto, nessa perspectiva, a reforma administrativa representa a criação de um sistema que modela a produção de serviços públicos como um processo intraorganizational que transforma *inputs* em *outputs* (serviços) dentro de um ambiente de avaliação e mediação de resultados, com ênfase na economia e eficiência desses processos na produção de serviços públicos. Recentemente, várias críticas têm sido formuladas ao modelo gerencial da NGP e se estabelecem dentro de uma nova concepção que enfatiza a constituição do interesse público como fator importante na gestão pública, e não exclusivamente a obtenção de resultados e eficiência, como ela amplamente defendeu. Essas novas ideias apregoam por via dessas críticas a introdução de uma componente de gestão pública que se baseia na elevação da governança interativa no setor público.

4. Os novos rumos da gestão pública e a governança interativa

O processo de implementação ou de operacionalização das práticas suscitadas pelo modelo da Nova Gestão Pública (NGP) suscitou várias críticas, sobretudo por ter dedicado atenção especial à especialização, fragmentação e mercantilização como formas de funcionamento dos serviços da administração pública. A fragmentação, conforme argumenta Christensen (2012), provoca uma redução drástica do centro de atenção dos problemas. A fixação de objetivos, a avaliação do desempenho e a responsabilidade vertical prejudicam a integração horizontal. Esse modelo torna a coordenação mais complexa, pois requer muitas vezes a reconciliação de conflitos entre agências com posições discordantes, ofusca a responsabilidade para determinadas questões e enfatiza a necessidade do governo em reforçar o controlo central (Christensen, 2012:2-3).

Para Lodge e Gill, ao adotar uma postura gerencialista, a NGP muitas vezes considerou os cidadãos e utentes como “consumidores dos serviços públicos” (Lodge e Gill, 2011:143). Fundamentando-se na visão de gestão voltada para a satisfação dos “consumidores” em lugar de cidadãos participantes e envolvidos, contrariou o fundamento básico da administração pública. Essas críticas formuladas ao modelo da NGP podem ser compreendidas como um fracasso desta em perceber que os arranjos administrativos e de gestão nela propostos não estão apenas destinados ao oferecimento de serviços públicos, mas também institucionalizam valores administrativos profundos e que são, portanto, em alguns aspectos inseparáveis da própria essência do funcionamento do Estado e das suas respectivas instituições.

Os argumentos da Governança Interativa (GI) formaram-se no entorno dessas críticas. Para autores como Kooiman e colaboradores (2008) e Frederickson (2005), a governança interativa envolve uma mudança na administração pública para incorporar novas formas de interação que reduzem as fronteiras entre o Estado e a sociedade, promovendo maior participação e envolvimento de novos atores no processo de gestão pública. De acordo com Denhardt e Denhardt (2000), essa abordagem considera que a administração pública é influenciada contemporaneamente por um conjunto expressivo de ideias e práticas que mostram uma evolução e mudanças nas formas de gestão pública, muito além das que são apresentadas na perspectiva da NGP.

A nova concepção teórica da crítica aos conceitos da NGP fundamenta-se nas proposições do Novo Serviço Público (NSP), que consiste na aplicação de conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista. Na vertente do NSP, o Estado é encarado como uma entidade que existe para assegurar as escolhas dos cidadãos e os seus interesses. Enfatiza-se nessa visão que no setor público serve-se aos cidadãos e não a clientes, como consideram os teóricos do movimento da NPM, cujo enfoque central está direcionado à adaptação e transferência de técnicas e mecanismos gerenciais desenvolvidos no setor empresarial.

Conforme explicam Denhardt e Denhardt (2000:552), a GI ganha uma importância maior no novo contexto do setor público que se pretende mais interativo e participativo. Argumenta-se que os gestores públicos devem se sujeitar à confiança dos cidadãos mediante

três princípios importantes: (a) a responsabilidade; (b) o engajamento social com vistas ao fortalecimento dos interesses coletivos; e (c) a dependência mútua alinhada na elevação do diálogo comum. Especificamente, a NPS defende que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações, o papel do governo se transforma, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia, facilita e busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil (Denhardt e Denhardt, 2000:555).

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

Nesse sentido, o conteúdo principal do conceito de governança interativa, de acordo com Kooiman (2010:73-74), representa um conjunto de interações assumidas para resolver problemas dentro da sociedade e criar oportunidades sociais, incluindo a formulação e aplicação dos princípios orientadores dessas interações de modo a viabilizar os arranjos institucionais estabelecidos entre o Estado e os atores sociais. A ênfase na interação constitui a principal inovação dessa abordagem acerca das mudanças na administração pública.

5. A administração pública moçambicana e emergência da burocracia

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

Portanto, no período entre os anos de 1975 e 1986, na componente da administração pública introduziram-se várias medidas administrativas que foram legitimadas tendo como objetivo garantir a institucionalização do modelo típico de administração pública burocrática, que concentrava todo o poder de decisão no nível central do governo e relegava o nível local à simples implementação das decisões centralmente tomadas. O caráter central desse modelo era marcado pela reduzida autonomia dos governos locais (Hanlon, 1991:10), no caso concreto, as províncias e os distritos. O que se pode compreender da essência das estruturas organizativas e administrativas instituídas é que o padrão de gestão institucionalizado

limitou o espírito de iniciativa dos níveis inferiores da administração, uma vez que estes eram desprovidos de todo o poder de decisão e de todos os recursos e capacidades para realizar as atividades necessárias dos interesses das comunidades.

Como marcos dessas medidas de cunho burocrático tem-se a aprovação de vários instrumentos legais, tais como o Decreto nº 1/1975, de 27 de julho, que instituiu a organização da administração pública para o aparelho central, e das Leis nº 5/1978; nº 6/1978 e nº 7/1978, ambas de 22 de abril, que estabeleceram, respectivamente, a regulamentação das funções dos governos provinciais, a extinção de todos os corpos administrativos coloniais e a criação das estruturas administrativas do Estado com funções executivas, fazendo emergir uma nova agenda sobre o modelo e a estrutura da administração do Estado. Estruturalmente, esses instrumentos legais estabeleceram uma organização administrativa assente no modelo administrativo de concentração de poderes nos órgãos centrais do Estado. Os órgãos locais do Estado (de nível de província e distrito) apenas funcionavam (Valá, 2008) como executores das decisões centralmente tomadas.

Posteriormente, no contexto do aperfeiçoamento das medidas anteriores, a criação das Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (Nodaec) aprovadas pelo Decreto nº 4/1981, de 10 de junho, representou a nova forma de organização e estruturação do Estado que reproduzia inteiramente as visões do regime socialista adotado. Esse decreto definia, por um lado, os órgãos centrais do aparelho do Estado como o instrumento unitário do poder e da ação governamental do Estado e, por outro, expressava as concepções sobre a direção, planejamento e controle em que o Estado assumia e garantia o modo de produção e de funcionamento da economia.

As características distintivas desse conjunto de normas administrativas centralizadoras mostram que se pretendeu a aplicação de um modelo de administração burocrática que visava concretizar os princípios da administração pública centralmente planejada, uma vez que as funções do Estado e o seu papel econômico e social se orientavam fundamentalmente em um sistema de ideias socialistas (Soiri, 1999), ancoradas no centralismo democrático que servia como mecanismo de organização e funcionamento mais importante. Assim, o Estado dispunha-se à afirmação dos princípios centralizadores e à subordinação hierárquica das instituições públicas mediante a implementação de uma estrutura de organização e administração sustentada pela burocracia típica weberiana.

Assim, nota-se que, com o advento da Nova República em 1975, existiu um reforço do poder do Estado e das suas instituições, mediante a alta concentração decisória na cúpula tecno-burocrática central, fazendo surgir paralelamente àquela um quase inexistente poder de decisão e uma debilitada estrutura de implementação no nível local. Outra característica importante e que deve ser destacada é que esta última tendência refletiu a convergência de três processos interligados: uma crise de autoridade do Estado e das suas instituições no nível local, o desgaste dos princípios e valores da centralização política e administrativa, além da erosão da capacidade do Estado como um todo de realizar suas funções básicas.

Nesta perspectiva, estava-se em presença de um Estado frágil e incapaz de assegurar a efetividade da sua função administrativa. Assistiu-se à constituição de um poder burocrático

dentro de um modelo burocrático com fraca capacidade de atuação e pouco eficaz. Noutros termos, o reforço do núcleo central tecnocrático contrastava como os empecilhos de uma burocracia com fraca capacidade operacional, destituída de autonomia no nível local e de uma estrutura de incentivos que favorecesse níveis superiores de desempenho.

A essa conjuntura que caracterizava o funcionamento da administração pública podem ser acrescentados mais três problemas: a) o crescimento da dívida pública em razão da necessidade de financiamento das despesas referentes à manutenção da guerra civil interna (iniciada um ano após a independência nacional) que opunha o Governo de Moçambique e o Movimento Nacional de Resistência (MNR), b) a redução de recursos para financiar as despesas públicas, bem como c) o imperativo do Estado em continuar a cumprir a sua missão de vanguarda e de impulsionar o desenvolvimento nacional (Abrahamsson e Nilsson, 1995).

A gradativa erosão das capacidades do Estado, a desilusão pública e o descrédito em relação às instituições públicas colocaram a administração pública em xeque quanto a sua função principal para proporcionar o bem-estar à sociedade. Em meados da década de 1980 esse cenário de instabilidade no qual o sistema político e a administração pública se encontravam mergulhados, como explica Soiri (1999), trouxe uma percepção generalizada do esgotamento do modelo socialista gerando uma grande tensão entre as expectativas sociais em expansão e as capacidades econômicas em contração.

Enfim, como consequência, a burocracia pública centralizadora implantada no período pós-independência começava a se mostrar insuficiente e incapaz de controlar a situação das demandas públicas da sociedade. Nisso, a gestão pública se revelava amplamente desconectada e com um perfil que compreendia a existência de uma ordem hierárquica arraigada numa base fragmentada de administração e de funcionários com fraca preparação técnica e profissional e de falta de poder, sobretudo para a tomada de decisão no nível das províncias e distritos.

6. A reforma do Estado e a promoção da administração descentralizada

No final dos anos 1980 e início de 1990 passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, por essa via, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

Nesse contexto, como salienta Plank (1993:410), nasceram as ideias a favor da autonomia e da partilha de poder entre as esferas governamentais como uma forma de transformação do Estado monolítico norteado pelo modelo típico burocrático centralista constituído em 1975 e da institucionalização de um sistema político e administrativo alicerçado em princípios democráticos baseados na liberalização e no pluralismo político dentro da sociedade moçambicana.

Essas novas concepções, diga-se, eram parte das exigências do pacote de ajuste estrutural designado Programa de Reabilitação Econômica (PRE), financiado desde 1987 pelas instituições financeiras internacionais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O PRE tinha como sua ênfase a redução de custos e a racionalização da burocracia pública e, como assinalam Macamo e Neubert (2003), foi implementado sob o argumento da necessidade de realização de reformas econômicas importantes para viabilização do Estado e a revisão do modelo de planejamento centralizado.

Os aspetos relacionados com os enormes défices orçamentários que expuseram o Estado à reduzida capacidade para financiar suas políticas públicas, a importância em assegurar as funções essenciais do Estado, a emergência de processos de participação democrática até a fragilidade das instituições públicas e baixa qualidade dos serviços prestados à sociedade são apontados, no geral, como fatores cruciais por trás desse conjunto de reformas estruturais realizados em Moçambique (Castel-Branco, 1994; Wuyts, 1995). A ideia central era superar as fragilidades do sistema de economia planificada e da administração pública do tipo weberiano caracterizado pela rigidez e a falta de flexibilidade no funcionamento do modelo burocrático.

Vale destacar, conforme apontam Saloojee e Fraser-Moleketi (2010), que os diversos processos de reformas do setor público em países africanos surgiram com programas de ajuste estrutural e foram desenvolvidos sob o argumento da redução do papel do Estado e da retomada dos mercados não regulados como fundamentos determinantes para a superação das crises e o alcance do desenvolvimento. Nessa ótica, Macamo e Neubert (2003:53-54) destacam que o processo de mudanças organizacionais e administrativas em Moçambique tem um caráter externamente induzido, cujo objetivo fundamental é o desenvolvimento de um projeto social, político e econômico expressivo que assenta na institucionalização de uma estrutura administrativa modernizada e claramente neoliberal condensada no que se designou Washington Consensus.

No início da década de 1990 a revisão da Constituição da República de Moçambique (CRM) em 1990 e a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992 impulsionaram a realização de profundas mudanças no Estado e no modelo de administração pública ora vigente. A revisão e aprovação da nova constituição liberal centrou os seus esforços, principalmente, na implantação da democracia política e do multipartidarismo (Abrahamsson e Nilsson, 1995) e nas ideias de criação de um Estado unitário gradualmente descentralizado norteado pela separação tripartida e interdependência de poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

No que se refere ao AGP, este foi determinante para o fim da guerra civil que durou 16 anos (1976-92), como referido anteriormente. Desta feita, a nova CRM e o AGP constituíram-se nos pilares fundamentais (Brito, 2009:22) para o desenvolvimento do sistema democrático e o estabelecimento da unidade nacional. Nesses termos, a estabilidade social proporcionada pela ausência de guerra permitiu o início da reestruturação sociopolítica do Estado e a afirmação de novos objetivos que orientariam o processo de mudanças na sua administração pública.

Com essas reformas políticas, por um lado, novos valores relacionados com a participação popular nos assuntos públicos, o exercício pleno da cidadania através de mais direitos e liberdades foram enfatizados, contribuindo de forma decisiva para a instauração das concepções políticas e sociais da sociedade democrática. Por outro, as transformações sociopolíticas implicaram o estabelecimento de novas relações entre o Estado e os diferentes atores sociais.

Especificamente, no contexto da administração pública verificou-se, em maio de 1992, o primeiro sinal da adoção de alguns princípios administrativos que viriam a estabelecer uma “nova ordem”, assente na aplicação de novos conceitos sobre a gestão pública como resultado da aprovação pelo governo do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (Prol). Esses conceitos são caracterizados pela implementação do processo de descentralização democrática e de participação pública (Cunill Grau, 2009) ao nível local como espaço para o exercício da cidadania.

Mazula (1998) afirma que o Prol iniciou um quadro de reformas institucionais e de iniciativas legislativas descentralizadoras que estavam orientadas para a devolução de poderes para as comunidades locais, a criação de municípios e a melhoria do processo de tomada de decisões. Assim, a descentralização passou a ser encarada como um mecanismo que permite a autonomia política e administrativa das esferas locais com vistas ao aprofundamento da democracia e a ampliação dos espaços para a gestão das políticas públicas locais. Segundo a afirmação de Soiri (1999), esses princípios marcaram a ruptura com o centralismo do Estado e da administração pública e se impuseram como as alavancas para o desenvolvimento da democracia participativa e a partilha do poder de decisão pelos diferentes níveis de governo, isto é, entre os órgãos centrais, provinciais, distritais e os órgãos do “poder local”.

Nesses termos, a reforma parcial da Constituição em 1996 permitiu a materialização dessas ideias, pois introduziu um novo título (Título IV) sobre a institucionalização do Poder Local que possibilitou a criação das Autarquias Locais em Moçambique do tipo municípios e povoações como organismos providos de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, inaugurando, dessa forma, uma nova configuração da administração do Estado e das suas instituições e serviços.

Sobre os pressupostos da descentralização importa destacar que foram construídos sob a suposição de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, assim, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas administrativas nesta direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado e sua burocracia.

Enfim, com a aprovação da Lei nº 2/1997, de 18 de fevereiro, sobre o enquadramento jurídico para a criação das autarquias locais, passou-se a falar de descentralização enquanto processo político e administrativo para a democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública. Mas, também, como estratégia de capacitação dos grupos sociais para decidirem sobre problemas de interesse local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão — através dos conselhos consultivos locais —, seja como forma de exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

7. As novas tendências da gestão pública e governança interativa em Moçambique

As mudanças introduzidas no quadro da implementação da Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-11) a partir do ano de 2001 possuem diferenças significativas

quando comparadas às reformas administrativas realizadas anteriormente. No bojo da EGRSP estão as concepções que apregoam medidas reformistas na componente de administração do Estado e nos processos de gestão pública, de modo a responder aos desafios impostos pela necessidade de modernização administrativa e criação de processos e estruturas organizativas adaptadas à gestão pública contemporânea.

Aliás, a análise dos pressupostos e princípios dessa reforma (Ciresp, 2001) mostra que estão embasados nas doutrinas da Nova Gestão Pública (NGP), que alegam, por um lado, a necessidade de modernização dos processos de gestão por meio da implementação de novas concepções acerca do funcionamento da administração pública de modo a promover maior eficiência e eficácia das ações governativas e elevação do desempenho das instituições do Estado. Por outro, fundamentam-se nas concepções da Governança Interativa (GI), pois assinalam a importância da adoção de novas práticas de gestão tais como *accountability*, transparência, participação e responsabilização na atuação dos organismos estatais.

O quadro 1 apresenta de forma resumida a evolução histórica do Estado e as características da administração pública nas últimas três décadas.

Quadro 1
Formas históricas do Estado e a administração pública em Moçambique

Processo de evolução do Estado e reformas administrativas			
Descrição	1975-87	1987-90-2001	2001-11...
Natureza do Estado	Estado Socialista	Institucionalização do Estado Capitalista e criação do Estado Democrático.	Estado Democrático
Orientação da Administração Pública	Adoção de um sistema de administração baseado nos princípios da burocracia centralmente controlada e planejada.	Coexistência entre administração burocrática do Estado e da burocracia descentralizada no contexto da criação das autarquias locais.	Adoção de novos princípios de gestão pública norteados pelos padrões da Governança Interativa (GI).
Caraterísticas da Administração Pública	Exercício do controle e autoridade das estruturas administrativas de nível central e falta de autonomia e de poder de decisão dos governos locais (províncias e distritos).	Surgimento da administração indireta do Estado, privatização e criação de formas descentralizadas de gestão pública e estabelecimento de estruturas administrativas autônomas.	Transformações do modelo de administração tradicional, modernização e institucionalização primeiramente de princípios da Nova Gestão Pública (NGP) e mais recentemente do Novo Serviço Público (NSP).
Escopo da Administração Pública	Direção econômica, técnica e administrativa vinculada às ações de desenvolvimento planificado do país.	Prestação de serviços públicos com novos modelos de gestão que promovem a eficiência econômica do Estado e autonomização dos processos de tomada de decisão.	Administração com enfoque na eficiência, transparência, <i>accountability</i> , voltada para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e participativa na sua gestão.

Fonte: Elaboração do autor com base na informação coletada na revisão da literatura.

Algumas medidas reformistas, como mostra a última coluna do quadro acima, comprovam essa tendência de replicar doutrinas, princípios e práticas da NGP do NSP e da GI no contexto moçambicano. A partir de 2001 foram criados mecanismos administrativos para garantir a disciplina fiscal, casos da Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe) e do Sistema de Administração Financeira do Estado (Sistafe). Estes se constituíram nas grandes inovações relativamente à forma de organização e gestão de recursos financeiros públicos e visam a elevação da eficiência administrativa. Na mesma vertente, de forma mais intensa, a partir de 2006 as instituições públicas em todos os níveis (central, provincial, distrital e dos municípios) passaram a ser gerenciadas e avaliadas através de indicadores de desempenho que privilegiam o alinhamento entre os principais instrumentos de governança no setor público, o Plano Econômico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE).

O PES e o OE incorporam uma nova lógica e visão de planejamento e execução, mas também de prestação de serviços à sociedade dado que privilegiam a gestão por resultados, a imposição de uma cultura de responsabilização dentro da administração pública, bem como a entrada de novos atores no processo de gestão das políticas públicas mediante a criação de parcerias público-privadas. Nessa perspectiva, a tônica da agenda recente de reforma assemelha-se às concepções da GI, visto que coloca seu foco para as questões relacionadas com as reformas institucionais e administrativas propondo que se dê maior atenção ao modo como se efetivam as interações entre o Estado e as demais organizações da sociedade civil.

Como é assinalado pelo Novo Serviço Público (NSP), na EGRSP defende-se maior acesso dos grupos de interesse ao processo da governança no setor público, encarada, nessa perspectiva, como um mecanismo que permite a atuação da administração pública de forma mais participativa e coordenada. Formula-se que novos agentes provenientes do setor privado assim como da sociedade civil são vistos como atores que devem interagir com maior frequência com o Estado e suas instituições, reduzindo as fronteiras existentes de modo a elevar a participação pública no processo de formação e tomada de decisão das políticas públicas.

Note-se que o caráter das medidas administrativas descritas aproxima-se das concepções propostas pela GI em que, por um lado, a questão de fundo é a modernização da gestão sustentada pela criação das bases para a construção de um serviço público que atende as demandas e expectativas da sociedade e, por outro, trata-se de um serviço voltado à elevação da capacidade da ação governativa do Estado para a implementação de políticas públicas. Essa tendência é atestada pelas mudanças que se pretende induzir nos valores e comportamentos dos funcionários, na cultura administrativa, nas competências e responsabilidades dos organismos públicos, na coordenação institucional e na fiscalização das formas de atuação da administração pública.

Desse modo, pode-se afirmar que a nova abordagem da reforma da administração pública sugere a introdução de um sistema administrativo caracterizado por um novo paradigma pós-burocrático, segundo a perspectiva de O'flynn (2007), dentro da gestão pública em Moçambique, no qual são construídos novos valores e uma nova consciência. Porém, apesar de os apontamentos apresentados indicarem uma tendência positiva na introdução de novas práticas e princípios de gestão no contexto nacional, importa realçar que as mudanças ori-

ginadas pela reforma administrativa também vieram, na prática, colocar novos problemas relacionados com os objetivos de eficiência e da participação efetiva da sociedade na gestão das políticas públicas.

A questão que pode ser colocada é: como garantir uma gestão pública eficiente e baseada em processos de participação e avaliação efetiva por parte da sociedade? Argumenta-se que, na adoção dos princípios do NGP e da GI, devem ser consideradas as limitações impostas pelos próprios modelos, uma vez que, por exemplo, a complexidade e a dinâmica da gestão por objetivos encerram dois tipos de limitações: o primeiro tem a ver com a complexidade das atividades e a definição das políticas públicas no nível local e o segundo está relacionado com as limitações que as pessoas têm para lidar com informação e sistemas formais de avaliação de resultados.

Como referem King, Feltey e Susel (1998), a participação autêntica ou efetiva implica mais que simplesmente encontrar as ferramentas e técnicas para aumentar o envolvimento da sociedade nas decisões do setor público. A participação autêntica, asseveram esses autores, é a que funciona para todas as partes e estimula o interesse e investimento em ambos os atores públicos e os cidadãos, e exige que sejam repensados os papéis subjacentes e as relações entre os entes públicos e os cidadãos. Verifica-se, portanto, que a nova configuração das estruturas organizacionais da administração pública dá lugar a uma nova lógica diferente de ação. No nível das províncias, distritos e municípios em Moçambique, o novo modelo e a nova lógica administrativa conferem à gestão dos serviços e interesses públicos uma determinada liberdade para decidir sobre como obter elevados níveis de desempenho.

A implementação da EGRSP tem estado a decorrer com base na inspiração do que o NSP explicitado por Denhardt e Denhardt (2000:555) considera ser uma gestão construída coletivamente, isto é, em que são partilhados interesses e responsabilidades baseados na deliberação conjunta, onde o Estado promove a articulação e o interesse público, justiça e a equidade. Portanto, as políticas públicas têm estado a ser vistas como um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. Nesse novo contexto de relações, o papel do governo tem estado a transformar-se, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia e facilita, busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil.

Na realidade, as mudanças que se verificam estão sendo acompanhadas de alterações significativas, nomeadamente, as mudanças nos valores e comportamentos dos funcionários, na cultura administrativa, nas competências e responsabilidades dos organismos públicos, na forma de atuação, relacionamento e de coordenação institucional entre as esferas governamentais (por exemplo, a aprovação da Lei nº 8/2003, de 19 de maio, possibilitou a atribuição de competências exclusivas para os órgãos locais, eliminando de certa forma os problemas da dupla subordinação). Este último aspecto transformou uma vez mais a tradicional função pública de extrema dependência hierárquica e falta de autonomia das unidades administrativas locais, para uma gestão pública coordenada e interdependente.

A implementação, por exemplo, do Decreto nº 5/2006, de 12 de abril, sobre a desconcentração de competências para o governador provincial e administrador distrital promoveu

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

O Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública Moçambicana (Sigedap) foi aprovado em 2009 pelo Decreto nº 55/2009, de 12 de outubro, com vista a aperfeiçoar a gestão determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gestão necessários para atuar e responsabilizar, motivando as lideranças, os funcionários e agentes do Estado para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência.

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

O contexto atual do funcionamento da administração pública em Moçambique faz ressaltar uma nova visão do serviço público como resultado das pressões impostas pelo novo paradigma da GI. A observação da realidade mostra, por exemplo, o novo processo de contratação e oferecimento de bens e serviços implantado pelo Decreto nº 15/2010, de 25 de maio, em que a racionalidade na gestão dos recursos e a flexibilidade organizacional exigem que o papel e as qualidades do gestor público estejam alinhados com a perspectiva de um administrador operativo mais voltado para a definição de estratégias.

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

Na afirmação de Hughes (2010), o setor público deve-se mover na esteira de uma administração pública moderna em que são estabelecidas a todo o momento ligações horizontais e verticais que melhoram a participação tanto de organizações públicas, privadas lucrativas e

sem fins lucrativos e voluntários, ao mesmo tempo que criam novas formas de organização e de estruturação das suas instituições para a resolução dos problemas das comunidades.

8. Considerações finais

A introdução dos considerados renovados modelos de gestão a partir da década de 1980, designadamente da Nova Gestão Pública (NGP), do Novo Serviço Público (NSP) e a aplicação de práticas de Governança Interactiva (GI), abalou de forma profunda as estruturas da administração pública tradicional e tem confrontado os vários governos a procederem reformas administrativas que fazem emergir novas configurações institucionais, cujo propósito é responder de forma mais adequada às demandas do processo de prestação de serviços públicos e das solicitações das comunidades.

Da revisão da literatura efetuada algumas conclusões sobre a dinâmica das transformações que têm sido efetuadas podem ser destacadas. Existem diferenças no enfoque e intensidade das reformas administrativas realizadas em diferentes contextos nacionais sob a influência das concepções associadas à NGP. Apesar de a NGP se preocupar com o desempenho, a elevação dos resultados e a melhoria na qualidade de serviços públicos, as ações desenvolvidas nas reformas dos diferentes países não são unívocas uma vez que as reformas administrativas dependeram ou dependem de prioridades, circunstâncias e pontos de partida particulares de cada país.

Particularmente, com seu enfoque inspirado nas técnicas gerenciais do setor privado, a NGP não priorizou os aspectos democráticos e de *accountability* ao limitar a participação dos “cidadãos considerados clientes” ao controle dos serviços, sem constituir mecanismos de integração da sociedade nas políticas públicas. Mas, embora possam ser feitas essas críticas, sobretudo pelo designado NSP, compreende-se que alguns princípios e práticas de gestão trazidos pela NGP permanecem atualmente, tais como a preocupação com os resultados, a garantia de eficiência e efetividade das políticas públicas.

Quanto ao contexto moçambicano, as novas práticas de gestão pública orientadas para a elevação da GI ganharam maior centralidade no início da década de 2000, com o surgimento da reforma administrativa traduzida pela Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP), que visa a modernização do setor público. Essas reformas focalizam a implementação de novas práticas de gestão para melhorar a eficiência, a efetividade, o controle, a participação pública e boa governança no setor público em todos os níveis, central, provincial, distrital e dos municípios.

Contudo, a apreciação dos pressupostos e práticas que têm estado a ser adotadas indica que a implementação dessa reforma tem sido marcada por algumas limitações de natureza estrutural e funcional que são, na prática, impostas pelo próprio modelo adotado. Os grandes dilemas se colocam em relação às metas de eficiência e ao alcance de resultados e processos participativos.

Finalmente, para que os objetivos da criação de um novo serviço público modernizado e interativo sejam alcançados de forma efetiva, torna-se fundamental que a administração

pública nacional encare esse desafio sob o prisma da aplicação de padrões de gestão que sugiram maior transparência, participação pública, prestação de contas e com uma preocupação constante em atender aos anseios e às necessidades da sociedade com maior qualidade.

Referências

- ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. *Mozambique: the troubled transition. From socialist construction to free market capitalism*. Londres: Zed Books, 1995.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARRETT, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public sector. *Australian National Audit Office*, Canberra, jun. 2002. Disponível em: <www.anao.gov.au>. Acesso em: 4 set. 2011.
- BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, v. 3, n. 2, p. 229-265, 2000.
- BRITO, Luís. Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: BRITO, Luís et al. (Org.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: Iese, 2009. p. 17-29.
- CAIDEN, Gerald. Administrative reform. In: BAKER, Randall. *Comparative public management: putting U. S. public policy and implementation in context*. Westport: Praeger Publishers, 1994. p. 107-118.
- CASTEL-BRANCO, Nuno. *Moçambique-perspectivas económicas*. Maputo: UEM, 1994.
- CHRISTENSEN, Tom. Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2012.
- CIRESP. *Estratégia global de reforma do setor público: 2001-2011*. Maputo: Ciresp, 2001.
- CUNILL GRAU, Nuria. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidade. *Gestión y Política Pública*, v. 18, n. 1, p. 3-36, 1. sem. 2009.
- DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. The new public service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, v. 8, n. 1, p. 3-10, jul. 2003.
- DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- FREDERICKSON, George. Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence; POLLITT, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 282-304.
- GODOY, Arilda. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane et al. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115-145.
- HANLON, Joseph. *Mozambique: who calls the shots?* Londres: Indiana University Press, 1991.

HOOD, Christopher. *Explaining economic policy reversals*. Buckingham: Open University Press, 1994.

HUGHES, Owen. Does governance exist? In: OSBORNE, Stephen (Org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010. p. 87-104.

JONES, Rosanne; KETTL, Donald. Assessing public management reform in an international context. *International Public Management Review*, v. 4, n. 1, p. 1-18, 2003.

KING, Chery; FELTEY, Kathryn; SUSEL, Bridget. The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, v. 58, n. 4, p. 317-326, jul./ago. 1998.

KOOIMAN, Jan. Governance and governability. In: OSBORNE, Stephen (Org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010. p. 72-86.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, v. 7, n. 1, p. 1-11, 2008.

LARBI, George. The new public management approach and crisis states. United Nations Research Institute Social Development, *Discussion Paper n. 112*, set. 1999.

LODGE, Martin; GILL, Derek. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 141-166, jan. 2011.

MACAMO, Elísio; NEUBERT, Dieter. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, v. 5, n. 6, p. 51-74, 2003.

MAZULA, Aguiar. Quadro institucional dos distritos municipais. In: MAZULA, Aguiar et al. *Autarquias locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico*. Lisboa; Maputo: UEM, 1998. p. 57-71.

O'FLYNN, Janine. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, v. 66, n. 3, p. 353-366, 2007.

OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen (Org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010. p. 1-16.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silva. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organização e Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PLANK, David. Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. *The Journal of Modern African Studies*, v. 31, n. 3, p. 407-430, set. 1993.

SALOOJEE, Anver; FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns à reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: PETERS, Jon; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 491-512.

SOIRI, Linda. *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999.

THOONEN, Theo. Reforma administrativa analítica. In: PETERS, Jon; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 473-490.

VALÁ, Salim. Descentralização e desenvolvimento sustentável no Moçambique rural. In: CISTAC, Giles; CHIZIANE, Eduardo. *10 anos de descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: FD-NEAD; UEM, 2008. p. 174-210.

WUYTS, Marc. Foreign aid, structural adjustment, and public management: the Mozambican experience, *Working Papers Series 206*, nov. 1995.

Albino Alves Simione é mestre em administração, professor contratado da Universidade Pedagógica de Moçambique e coordenador do Departamento de Administração Territorial e Autárquica da Secretaria Provincial de Gaza. E-mail: simialves@gmail.com.