

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O novo modelo de contratação pública em São Tomé e Príncipe -
contributo para a sua aplicação**

Eola Fernandes Carvalho

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

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

novembro, 2014

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O novo modelo de contratação pública em São Tomé e Príncipe -
contributo para a sua aplicação**

Eola Fernandes Carvalho

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

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

novembro, 2014

AGRADECIMENTOS

Ao iniciar o mestrado tive, desde logo, o privilégio de contar com a confiança e com o apoio de várias pessoas e instituições que muito contribuíram para a realização deste trabalho de projeto. Não sendo viável nomeá-las a todas há, no entanto, algumas a quem não posso deixar de manifestar o meu apreço e agradecimento sincero.

Ao Coordenador do Mestrado em Administração Pública, Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, agradeço a oportunidade e o privilégio que tive em frequentar este Mestrado que muito contribuiu para o enriquecimento da minha formação académica e profissional. Agradeço também a simpatia e disponibilidade.

Ao Professor Conselheiro Mestre, José F.F. Tavares, expresso o meu profundo agradecimento pela orientação e apoio incondicionais que muito elevaram os meus conhecimentos científicos e, sem dúvida, muito estimularam o meu desejo de querer, sempre, saber mais e a vontade constante de querer fazer melhor.

Aos professores do Mestrado em Administração Pública, em geral, pela contribuição e profissionalismo durante este período académico. Aos meus familiares, nomeadamente à minha mãe pela sua dedicação constante e aos meus amigos pela força e encorajamento em todo esse processo.

Por fim, o meu profundo e sentido agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

RESUMO

As reformas e a modernização do setor público, no que toca às respostas das exigências dos seus modelos (*New Public Management* e *New Public Service*) está presente nas agendas dos Governos de todos os Estados desenvolvidos e em via de desenvolvimento. A procura da eficácia e eficiência nos procedimentos, proferida em *New Public Management* e a transparência dos procedimentos e à participação dos cidadãos nos mesmos, defendido em *New Public Service*, constituem, atualmente, o foco central na dinâmica governativa.

Destacar-se, também, que as reformas, tanto nas democracias dos países da OCDE como em países subdesenvolvidos, recetores de ajuda internacional como é o caso de S. Tomé e Príncipe, se orientam pelos valores da “boa governação”. Neles constam que a eficiência e eficácia da gestão pública não podem ser valorizadas de forma absoluta, que a intervenção do Estado deve ser equidistante e favoreça o funcionamento livre dos mercados, o que pressupõe o respeito pela igualdade, legalidade e transparência (Lopes, 2005).

Partindo desses princípios, pretendemos com este trabalho de projeto contribuir para um aumento da eficiência e a transparência na contratação pública em S. Tomé e Príncipe, através de uma proposta de plataforma eletrónica ao serviço do regulamento de licitações e contratações (Lei 8/2009 de 26 de Agosto). A filosofia de implementação da contratação pública eletrónica assentará numa abordagem incremental que permitirá acelerar bem como simplificar e desmaterializar os procedimentos de contratação pública, possibilitando a utilização da tecnologia nalgumas fases dos concursos públicos.

Palavras-Chave: Plataformas eletrónicas; contratação eletrónica; sistemas de informação; Regulamento de Licitações e Contratações

ABSTRACT

Reform and modernization of the public sector in terms of the demands of their answers (New Public Management and New Public Service) models is present in the agendas of the governments of all States developed and the developing. Striving for effectiveness and efficiency in the procedures given in New Public Management and transparency of procedures and citizen participation in them, defended in New Public Service constitute the governing dynamic central focus today.

It will also highlight the reforms, both in democracies of the OECD countries in underdeveloped countries as receivers of international aid as is the case of São Tomé and Príncipe are oriented to the values of “good governance “. Them contained the efficiency and effectiveness of public administration can not be valued in absolute terms, that state intervention should be equidistant and that favors the free operation of markets, which presupposes respect for equality, legality and transparency (Lopes, 2005).

Based on these principles we intend to work with this project contribute to greater efficiency and transparency in public procurement in São Tomé and Príncipe through a proposed electronic platform to serve the bidding and contracting Regulation Act 8/2009 of 26 August. A philosophy for implementation of e-procurement based on an incremental approach that will accelerate and simplify and dematerialize procurement procedures, allowing the use of technology in some stages.

Key words: electronic platforms; e-procurement; information systems; Regulation of Procurement and Contracting

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
ÍNDICE	iv
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	viii
INTRODUÇÃO	1
CAPITULO I - EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1 Enquadramento.....	5
1.2 Estado de Direito Liberal ao Estado Social e democrático de Direito	6
1.2.1 – Evolução e a Crise do Estado Providência.....	8
1.3 Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública	9
1.3.1 – O modelo burocrático Weberiano	9
1.3.2 – New Public Management (NPM).....	11
1.3.3 – New Public Service: Governança em rede.....	15
1.3.4 – Comparação entre os modelos.....	16
1.4 As Trajetórias Atuais de modernização e reforma da Administração Pública.....	18
1.4.1 – Governança e globalização.....	18
1.5 As Tecnologias de informação na Administração Pública.....	19
1.6 Aspectos estruturais na evolução da Administração pública em S. Tomé e Príncipe	21
1.6.1 Reforma Financeira do Estado	23
1.6.2 As TIC e a Administração Pública - Caso prático em S. Tomé e Príncipe.....	24
CAPITULO II- A REFORMA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM	
S. TOMÉ E PRÍNCIPE	27
2.1 Enquadramento.....	27
2.2 Contratação pública- sua repercussão nas finanças públicas	28
2.3 Diagnóstico do modelo atual da contratação Pública em S. Tomé e Príncipe	29
2.4 O Regulamento de Licitações e de Contratações Públicas de S. Tomé e Príncipe	30
2.4.1 – Outras Regras	34
2.5 Problemas encontrados com a adoção do modelo tradicional em S. Tomé e Príncipe	36
2.5.1 – Tramitação procedimental – Regra comum	36
2.5.2 – Tramitação procedimental específico do concurso de pequena dimensão.....	39
2.5.3 – Tramitação procedimental específico do concurso com prévia qualificação.....	40
2.5.4 – Tramitação procedimental específico do concurso em duas etapas	41

2.5.5 – Tramitação procedimental específica do ajuste direto	42
2.6 Avaliação da tramitação procedimento dos contratos públicos no que concerne ao modelo atual (tradicional)	43
2.7 Contributos do Direito Internacional.....	44
2.8 O advento da Contratação Pública Eletrónica.....	46
2.9 As plataformas eletrónicas, o E-Sourcing e o E- Procurement	47
2.9.1 – As plataformas eletrónicas na contratação pública	47
CAPITULO III- PROPOSTA DE MODELO DA PLATAFORMA ELETRÓNICA DE	
CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE	51
3.1 Proposta para a metodologia do novo Modelo de Contratação pública.....	52
3.2 Adoção de novo modelo de gestão de plataforma eletrónica na contratação pública.....	54
3.3 A estrutura da plataforma eletrónica	58
3.4 Quadro legal da Contratação Pública Eletrónica (CPE) – Os princípios e regras da execução	59
3.5 Vantagens e desvantagens na implementação da plataforma eletrónica na contratação pública	65
3.5.1 – Vantagens	65
3.5.2 – Desvantagens.....	66
3.6 Experiências Internacional: Contratação Pública baseada na Plataforma Eletrónica	66
3.7 Desafios e propostas no implementar da contratação pública eletrónica em S. Tomé e Príncipe.....	69
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA	73

ÍNDICE DE TABELA

Tabela 1.1 - Sistematização do <i>New Public Management</i>	12
Tabela 1.2 - Comparação dos modelos de Administração Pública.....	17
Tabela 1.3 - Desafios na Introdução das TIC.....	21
Tabela 2.1 - Intervenientes de licitações e contratações de STP.....	34
Tabela 2.2 - Tipo Procedimentos Contratuais.....	36
Tabela 2.3 - Regime Especial.....	36
Tabela 2.4 - Publicação dos Procedimentos.....	39
Tabela 3.1 - O Funcionamento da Plataforma Eletrónica de Contratação.....	51
Tabela 3.2 - Contratação Pública Eletrónica- Portugal 2010.....	67

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 - Modelo input/output.....	13
Figura 2.1 - Modelo CP e ICP.....	43
Figura 2.2 - Modelo CP e ICP.....	44
Figura 2.3 - Modelo CPQ.....	45
Figura 2.4 - Modelo CDE.....	46
Figura 2.5 - Modelo AJ.....	46
Figura 3.1 - Intervenientes da CPE.....	52
Figura 3.2 - Tramitação de qualquer procedimento na Plataforma para a CP.....	53
Figura 3.3 – Exemplo da Tramitação Procedimental da Plataforma Eletrónica.....	55
Figura 3.4 - Exemplo para a estrutura da plataforma eletrónica única- corpo principal da plataforma eletrónica anogov.....	56

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AC- Autoridade Competente

AJ- Ajuste Direto

AP- Administração Pública

CE- Comissão Europeia

CCP- Código de Contratos Públicos

CDE- Concurso em duas Etapas

CRP- Constituição da República Portuguesa

CEL- Comissão de Licitação

COSSIL- Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações

COSIC - Comissão para Sociedade de Informação e Comunicação

CP- Contrato Público

CP- Concurso Público

CPD- Concurso Pequena Dimensão

CPQ- Concurso com prévia Qualificação

CPE- Contratação Pública Eletrónica

DPE- Direção de Planeamento

DOIP- Portal dos contratos Públicos Dinamarquês

ENRP-II- Estratégia Nacional de Redução a Pobreza II

ESM- *Electronic Service Maganer*

ePortal - O Portal do Governo

GAAT- General Agreement on Tariffs and Trade

ICP- Concurso Público Internacional

INIC - Instituto de Inovação e Conhecimento

JOCE- Jornal oficial da União Europeia

MLSTP-PSD- Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe – Partido Social Democrata

MFCI- Ministério de Plano e Cooperação Internacional

NPM- New Public Management

NPS- New Public Service

OMC- Organização Mundial do Comercio

OCDE- Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Económico

ONU- Organização das Nações Unidas

OC- Órgão Contratante

OSP- Organizações de Serviço Público

PRACE- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PIB- Produto Interno Bruto

RLCP- Regulamento de Licitações e Contratações Públicas

RFQs - *Request for quotation*

RFIs - Request for information

SAFE- Sistema de Administração Financeira do Estado

SIS -Sistema de Informação Sanitária

SIADAP- Sistema Integrado de Avaliação de desempenho da Administração Pública

STP - São Tomé e Príncipe

SERPRO - Serviço de processamento de dados do Governo Federal Brasil

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicações

UE – União Europeia

UGEL - Unidade de Gestão de Licitações

INTRODUÇÃO

Os fenómenos da globalização, a própria evolução das sociedades e a crescente procura de bens e serviços públicos por parte dos cidadãos vieram multiplicar as funções do Estado. Essas alterações, nas funções do Estado, estão interligadas, às reformas administrativas do “*New Public Management*”, as quais, as novas formas de gestão de serviços públicos orientam-se, no sentido do predomínio do mercado, da empresarialização, da prestação de serviços públicos, do “*outsourcing*”, da orientação dos resultados, do respeito dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia (Tavares, 2008a: 4), os 3 “Es” tradicionalmente definidos como sendo os requisitos de uma boa gestão (Lopes, 2005:50).

Porém, as funções do Estado e a forma como devem ser geridos os recursos públicos constituem temas de predominante importância na sociedade atual, uma vez que os Estados e as Administrações Públicas são organizações consumidoras de diversos bens e serviços e representam entidades com maior poder de compra em todo o mundo. Todavia, a função compra passou a ser vista, numa perspetiva global, como todo o conjunto de ações (em que o fator económico tem um peso relevante) que vão desde a definição da quantidade e das características dos produtos a adquirir, passando pela sua racionalização / normalização e aquisição até à respetiva conservação e distribuição em tempo útil. Em complemento, as bases fundamentais da função de compra passavam pela minimização dos custos de aquisição, tendo em vista uma qualidade satisfatória e adequada à sua utilização, conjugada com a gestão de quantidades necessárias e distribuídas em tempo útil, por meios, se possível, de procedimentos automatizados (Conceição,2011).

A pertinência de trabalhar o tema da contratação pública prende-se com a perceção do passado e a expectativa de futuro, ou seja, otimizar a relação custo/benefício. Segundo Lopes, aumentar a eficiência da contratação pública é um objetivo que faz, naturalmente, parte das agendas de modernização administrativa de todos os países, tendo em conta a quantidade de verbas públicas envolvidas neste processo, [.....] “ para assegurar uma boa gestão e prestação de serviços públicos torna-se necessário adquirir bens e serviços de qualidade a preços adequados, no momento em que são necessários ” (Lopes, 2005:53).

É neste sentido que propomos apresentar neste trabalho, uma proposta que vise a criação de uma plataforma eletrónica de contratação pública que tem como contributo a melhoria da eficiência do novo modelo de contratação pública em S. Tomé e Príncipe e que passa pela modernização do atual quadro jurídico. De acordo com COM (2013) 453 final, a gestão dos contratos públicos é de

primordial importância estratégica, no atual contexto de consolidação orçamental. Uma vez que as despesas públicas em bens, serviços e obras públicas representam 19 % do PIB da UE, a sua gestão mais eficiente pode contribuir de forma significativa para melhorar a eficiência global das despesas públicas. Portanto, atual momento mundialmente vivido constitui uma oportunidade para os países tanto da EU como dos restantes países da OCDE, não excluindo principalmente os países com fraca economia, prosseguirem com o renovado empenho, a implementação de reformas estruturais nas respetivas administrações, com o objetivo de reduzir o peso das despesas públicas no PIB e simultaneamente mobilizar os recursos assim libertados para o investimento em políticas favoráveis ao crescimento. O Banco Mundial estima que a contratação pública eletrónica pode dar origem a uma poupança de entre 6 e 13,5 % das despesas totais com contratos públicos¹. O contributo da plataforma eletrónica de contratação pública no atual modelo vai permitir uma administração pública eficaz em S.Tomé e Príncipe, a qual constitui um fator fundamental para a competitividade da economia.

O COM (2013) 453 final refere ainda que a modernização da administração pública foi considerada como uma das cinco prioridades da Análise Anual do Crescimento da Comissão Europeia em 2012 e em 2013. Portanto, a reforma da contratação pública, a digitalização da administração pública, a redução da carga administrativa e o reforço da transparência constituem fatores de crescimento económico. A transição para a contratação pública eletrónica pode gerar poupanças importantes e facilitar uma reorganização estrutural em certos domínios da administração pública, e constitui um fator de crescimento pelo facto de abrir o Mercado Interno e incentivar a inovação e a simplificação. Pode igualmente promover a participação dos intervenientes nos contratos públicos através da redução da carga administrativa, do aumento da transparência sobre as oportunidades de negócio e da redução dos custos de participação.

O primeiro passo da reforma da contratação pública em S.Tomé e Príncipe faz-se sentir com a entrada em vigor da lei sobre o sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE), em 2007. A lei 03/2007, de 13 de fevereiro estabelece e harmoniza as regras e os procedimentos da programação,

¹ COM (2013) 453 final. A presente comunicação faz um ponto de situação sobre a implementação da contratação pública eletrónica «do princípio ao fim» (desde a publicação eletrónica de anúncios de concurso até ao pagamento eletrónico) na UE, tal como previsto na comunicação de 2012 «Uma estratégia para a contratação pública eletrónica». Define as ações que devem ser empreendidas pela UE e pelos Estados-Membros com vista a realizar a transição para uma contratação pública eletrónica do princípio ao fim.

da execução e do controlo dos recursos públicos, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como, de produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado. Na sequência desta reforma é aprovado o Regulamento de Licitação e Contratação Pública (RLCP), regulado pela lei 8/2009, de 26 de agosto que estabelece a disciplina aplicável às licitações e contratações de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado e às demais entidades públicas. Para além do alinhamento com a reforma da gestão das finanças públicas, o RLCP está harmonizado com as normas e procedimentos internacionais sobre a matéria das licitações e contratações públicas, por via da adoção de um sistema moderno, que atende aos princípios da economia, da eficiência, da transparência e da ética nas relações contratuais e na gestão dos recursos postos à disposição dos organismos do Estado. O referido modelo ainda se encontra numa fase inicial do desenvolvimento, com enfoque na atualização de legislação e na introdução dos primeiros procedimentos padronizados².

Este tema encontra a sua importância em toda a política de reforma da estrutura organizativa, tendo em conta que a introdução de sistemas e tecnologias de informação e comunicação (TIC) na Administração Pública tem demonstrado um grande potencial inovador, sendo este um veículo privilegiado de reestruturação, tendo vindo a ser empregues para integrar e melhorar a acessibilidade aos serviços da Administração Pública reforçando assim a transparência dos processos e fortalecendo a cidadania – para permitir um incremento assinalável da produtividade e eficiência dos processos internos de trabalho, bem como para conduzir a uma desejável diminuição das despesas públicas (Cruz, 2008: 26).

Vários autores (Pollitt e Bouckaert, 2000: 7; Pitschas, 2007: 51 Mozzicafreddo, 2007: 9 e Pierre, 2000: 353), citado por (Cruz, 2008:9), referem que a reforma é necessária, tanto pela importância que assume o custo da despesa pública, como pelas questões da equidade e pela necessidade de melhorar os indicadores de produção da organização pública, incrementando neste sentido a capacidade dos serviços públicos responderem às expectativas dos cidadãos.

Desta forma, começaremos por conceber uma ampla revisão das principais teorias referentes ao aumento da eficiência e da eficácia nas administrações, num sentido de melhoria da gestão pública num quadro de análise das diferentes perspetivas teóricas, a saber, Weberiana ou Clássica, *New Public*

² Lei 8/2009 de 26 de Agosto- Regulamento de Licitações e Contratações em www.min-financas.st, consultado em Julho de 2013.

Management e *New Public Service*, a globalização, dentre outros. O segundo capítulo, o enquadramento teórico, engloba a revisão da literatura existente a respeito da contratação pública, as repercussões com finanças públicas, contratação pública eletrónica e a análise dos quadros jurídicos, nacional e internacional, as quais permitiram enquadrar e traçar um modelo estruturado e refletido para a contratação pública de S.Tomé e Príncipe, no que respeita às diversas vertentes em análise, procurando-se reproduzir aquilo que de mais moderno e atual existe ao nível da modernização do quadro jurídico da contratação pública. E sempre que se justifique, far-se-á uma comparação com Portugal acerca do regime da contratação português e a respetiva aplicação. Por último, no terceiro capítulo, apresentamos uma proposta de uma plataforma eletrónica de contratação pública como contributo para a implementação do novo modelo de contratação pública em S. Tomé e Príncipe a vigorar no futuro e os benefícios esperados com a proposta apresentada. No final são apresentadas as principais conclusões, e indicadas sugestões para novas investigações.

CAPITULO I - EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“As alterações das funções do Estado, as características do NPM, não são mutuamente exclusivas, encontra-se, sim, em coexistência e interação”

José F.F.Tavares (2008a:4)

1.1 Enquadramento

O Estado e a Administração pública podem e devem ter um papel crucial na concretização de uma política de desenvolvimento económico e social para responder aos problemas que atravessam as sociedades de diferentes países e, para isso, é prioritário ter objetivos claros e estratégico de médio a de longo prazo que invertam políticas de natureza neoliberal e sejam mobilizadores dos cidadãos e das instituições. Foi então que nas últimas duas décadas caracterizaram-se pela mudança de modelo de Estado e de Administração que lhe estava associado (Rocha, 2011:23).

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspetos teóricos e conceituais relacionados com a evolução do Estado e com as reformas da Administração Pública, em especial, aquelas que tratam das finanças públicas, para conhecer as principais trajetórias por ela passadas, em que teve maior concentração e maiores inovações. Nesta revisão apresentamos três níveis, a saber: 1) o nível político, em que descrevemos a evolução das reformas do Estado e o conseqüente desenvolvimento da sua função na sociedade e na economia; 2) o nível administrativo, apresentamos a evolução das reformas e da função da administração pública; e, 3) o nível financeiro, abordamos a doutrina acerca das principais reformas relacionadas com a modernização e racionalização da Administração Pública. O que se observa neste capítulo é onde as transformações históricas do Estado levaram à alterar o papel da AP numa perspetiva de instrumento da autoridade do poder político, soberano e centralizador, para um papel de *New Public Service* (NPS) da AP, na prossecução da satisfação de necessidades coletivas da sociedade, através da provisão de bens e de serviços públicos, ou seja, o Estado tendencialmente democrático e legitimado no exercício dos direitos dos cidadãos e da aplicação da Lei Constitucional (ordenamento jurídico nacional). De igual modo, no contexto político-institucional e

económico, no caso da UE, da OCDE e da Organização das Nações Unidas (ONU), a avaliação de programas e Políticas Públicas não pode deixar de ser relevante no estudo da Administração pública.

1.2 Estado de Direito Liberal ao Estado Social e democrático de Direito

O Estado que atualmente vigora delineou-se, basicamente, nas suas formas iniciais da época liberal. É com o estado liberal, de direita, que se desenham as grandes linhas que caracterizam o Estado moderno ou Estado democrático de Direito. O Estado era estruturado, como é típico do pensamento liberal, num dualismo dicotómico entre, por um lado a sociedade e, por outro, o Estado, juridicamente conhecido como sistema de separação de poderes (Machete, 2003). A política estava determinada pelas controversas do tamanho e da força do Estado, com o Estado destinado essencialmente a manter a ordem, a segurança interna e a garantir a proteção contra as agressões externas, ficando sobre a alçada da sociedade todos os demais aspetos, em especial, aqueles relacionados à feição económica, neste caso, o Estado defendia o interesse público, que diz respeito às questões básicas da subsistência do agregado político, como sejam os problemas da segurança, da defesa ou da polícia. Porém, tudo aquilo que diz respeito à família, à ética, à economia é pertença do domínio da sociedade onde o Estado não tem de que se imiscuir (Machete, 2003:345).

Utilizando a sequência histórica em Fukuyama (2004:15), “o Estado é uma instituição humana antiga, remontando há cerca de 10 mil anos nas primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia”. De acordo com Majone (1997), este tipo de Estado foi desaparecendo na Idade Média com o surgimento do regime feudal, em que os vínculos políticos foram substituídos por vínculos pessoais e a autoridade foi maioritariamente privatizada. Entretanto, nos princípios da Idade Moderna, nos séculos XV e XVI, 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 restauração da vida política na forma estadual, dando origem ao chamado Estado moderno. Os Estados modernos eram limitados, não existiram de todo em vastas partes do mundo, como é o caso da África subsariana antes do colonialismo europeu. Após a Segunda Guerra Mundial, a descolonização conduziu a um frenesim de construção de Estados por todo o mundo em vias de desenvolvimento, que foi bem-sucedida em países como a Índia e a China, mas que apenas

teve lugar no plano formal em muitas outras partes da África, Ásia e Médio Oriente (Majone, 1997, citado por Antunes, 2012:15).

A ascensão destes Estados, com a sua capacidade para providenciar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade, foi o que tornou possível o surgimento do mundo económico moderno (Fukuyama, 2004:15-16). Por sua vez, o pensamento liberal conduziu, a partir do século XVII em Inglaterra e do século XVIII no continente Europeu, de um novo tipo de Estado, o Estado de Direito, moldado sobre os direitos individuais naturais (liberdade, segurança e propriedade) e subordinado a normas jurídicas. Foi então que o século XIX se caracterizou pelo predomínio das concepções liberais, com o Estado destinado essencialmente a manter a ordem, a segurança interna e a garantir a proteção contra as agressões externas, deixando campo livre para que as relações sociais se modelassem através do mercado (Antunes, 2012:15).

Portanto, a liberdade e direitos fundamentais do cidadão constituem elementos sem os quais não haveria Estado de direito independentemente da época, países ou condições de vigência. O outro pólo da ideia – a limitação jurídica do Estado e dos titulares do poder – só adquire sentido, justificação e inteligibilidade em função do respeito, garantia e promoção dos direitos e liberdades fundamentais. A efetiva garantia e proteção dos direitos será assim, igualmente, ponto de chegada, ainda que, nunca plena ou absolutamente alcançado. Estado de Direito será, então, o Estado vinculado e limitado, juridicamente, em ordem à proteção, garantia e realização efetiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e do próprio Estado. É irrecusavelmente pouco, pois ficam por responder muitas das questões; fica por descortinar, apesar de implícita, a natureza da limitação jurídica e o alcance da vinculação do Estado; não se revelam as modalidades ou técnicas formais da limitação; não se definem os parâmetros das formas políticas que se consideram compatíveis com os objetivos do Estado de Direito e, por último, fica por explicitar o sentido e o alcance dos direitos objeto de proteção (Novais, 2006: 25- 26).

Assim, nos finais do século XIX, foram dados, primeiro pela Alemanha e mais tarde pela França, os primeiros passos na produção de legislação social, através do estabelecimento da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho que vieram a modelar a matriz de um novo tipo de Estado, o Estado Providência (Antunes, 2012: 16).

1.2.1 – Evolução e a Crise do Estado Providência

A matriz institucional do Estado Providência, na sua vertente de direitos sociais, não se desenvolveu de forma simples e contínua. Foi, somente, no princípio do século XX, que se instituiu nas sociedades industrializadas da Europa, embora ainda com um carácter elementar. Segundo o autor, os primeiros esquemas de segurança social, nomeadamente, os seguros de acidentes de trabalho, os seguros de doença, os seguros de velhice – invalidez e os seguros de desemprego, que estaria na génese deste modelo político” (Mozzicafreddo, 1994:18), citado por Silva, (1997: 43). Todavia, o impulso decisivo para a estruturação do Estado- Providência deu-se com o *New Deal*³ nos Estados Unidos da América, como tentativa de resposta à forte depressão dos anos trinta (Silva,1997:43). Com a crise iniciada em 1929, a maior parte dos países passou a fazer da economia uma questão fundamental de governo. Mas foi, praticamente, nos anos trinta que se multiplicaram as agências reguladoras nos EUA, como ferramentas do *New Deal* rooveltiano, bem como os offices intervencionistas em França e os organismos reguladores em Portugal (Bilhim, 2000:19). O que importa referir, e sem nos determos muito com um exame histórico do surgimento do Estado- Providência, como afirma (Rosanvallon, s/d:1 é com o programa económico levado a cabo pelo Presidente Roosevelt que se equaciona o Estado como tendo uma função a desempenhar enquanto regulador da atividade económica, com o objetivo de estabilizar as relações sociais. Dá-se assim a passagem de um modelo de Estado predominantemente protetor – cuja função é, em grande parte, proteger bens adquiridos – para um modelo providencial, cuja ação visa, igualmente, medidas de regulação de sentido positivo e redistributivo (Rosanvallon, s/d:19, citado por Silva, 1997: 43).

Segundo Mozzicafreddo, o Estado Providência, contribui para diminuir a conflitualidade social, em particular a laboral, e conciliar a lógica da economia de mercado com a lógica da democracia de massas, através de mecanismos de redistribuição do rendimento, das políticas sociais e económicas e dos mecanismos de correção das disfunções de mercado (Mozzicafreddo, 2000: 23). O mesmo afirma ainda que umas das consequências de desagregação das antigas estruturas sociais de inserção dos indivíduos (nomeadamente, as associações, os grupos comunitários, as redes familiares)

³ Segundo Mosher (1968:83), “With the New Deal, government ceased to be merely a routine servant or passive and reactive agent. It became itself an initiator of programs and change – for a while, almost the only one (...). In this context, more important than efficiency in carrying out given tasks were initiative, imagination, and energy in the pursuit of public purposes” (citado por Rocha, 2011: 47).

e da mercantilização das relações individuais, por efeitos do desenvolvimento industrial, foi a de aumentar o grau de incertezas quanto à situação de proteção social dos indivíduos. O processo de estruturação do Estado Providência ressalta da produção da legislação social com o objetivo de libertar as sociedades da necessidade e do risco. Um dos exemplos históricos citado por Mozzicafreddo que ilustram esta tendência da sociedade em se tornar responsável pela segurança contra os riscos do seu próprio desenvolvimento é o estabelecimento da legislação acerca da responsabilidade dos acidentes de trabalho (Idem, 2000:6).

Fortemente influenciado pelas doutrinas económicas de Keynes este período traduziu-se numa intervenção crescente do Estado na vida económica e social e num aumento da despesa pública (Rocha, 2011:127). O Estado foi alargando a sua área de intervenção e abarcando políticas sociais, responsabilizando-se pelo desenvolvimento económico e equilíbrio social da sociedade. E tudo isso gera a incapacidade do Estado em assegurar as suas funções, uma vez que o enquadramento, os problemas e os desafios que se lhe colocam já não são os mesmos de outrora e o consenso em torno deste modelo político começou a ser posto em causa. Segundo Rocha, este modelo de Estado entrou em crise no começo da década de setenta com a crise petrolífera, a qual afetou todos os estados industrializados, passando a ser alvo de várias críticas. Na sequência da crise do modelo de Estado-Providência, do aumento das funções administrativas e das medidas institucionais públicas, nas décadas de 1980 e 1990, praticamente a maioria dos países da OCDE adotaram amplos programas de reformas administrativas no sector público, baseadas no paradigma do modelo gestor, denominado de *New Public Management* (Idem:2011:127).

1.3 Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública

1.3.1 – O modelo burocrático Weberiano

A estruturação e desenvolvimento da Administração Pública, de um ponto de vista mais científico corresponderam, após Wilson (1887), à aplicação e o desenvolvimento do modelo burocrático (Rocha, 2009). Um dos principais objetivos do modelo visava garantir a separação entre a propriedade (política) a administração e, assim, diminuir a arbitrariedade política, na prossecução do interesse público (Rosenbloom, 2008). Para compreender a pertinência, importância e justificação deste objetivo implicará contextualizar o modelo de Estado antecessor ao Estado de Direito – um modelo de Estado assente nas monarquias absolutas, em que o funcionário da Administração se encontra ao

serviço do rei (funcionário da coroa) e não do Estado. Este facto acontece com a transição das monarquias absolutas para o Estado de Direito, em que surge a necessidade de tornar os funcionários da coroa mais independentes e neutrais, para que estivessem efetivamente ao serviço do Estado e do interesse público, reduzindo a arbitrariedade e interferência política na administração. A burocracia surgiu assim como o modelo, idealizando uma forma de organização superior a todas as demais que conhecíamos ou que esperávamos alcançar num futuro próximo (Ferraz, 2013: 174).

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional – legal como fonte de poder dentro as organizações. A partir deste fundamento derivam as três características principais do modelo: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo⁴ (Secchi, 2009: 351). Este modelo corresponde, na ótica económica, ao Estado liberal, caracterizado por uma Administração Pública sob controlo do poder político, ou seja, do Estado-administrativo caracterizado pelo modelo hierárquico de burocracia e padronização de procedimentos, com base em normas e regulamentos escritos. (Rocha, 2000: 7-8).

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas e foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo pela sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009: 349). Há, no entanto, outros problemas relacionados com o funcionamento do modelo hierárquico. Por exemplo, a estruturação das atividades com base na hierarquia limita o envolvimento dos funcionários na gestão.

Segundo Peters (1996), a gestão efetiva é severamente restringida em organizações hierárquicas e baseadas em regras. O modelo hierárquico implica uma luta constante por mais poder e

⁴ (1) A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas. (2) A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O Chefe ou Diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. A impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Evita apropriação individual do poder. (3) O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas as pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento.

autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar. Estas dificuldades traduzem-se na redução da capacidade de resposta e em custos mais elevados de funcionamento. De acordo com (Walsh, 1995), a ausência de preços e de mecanismos de mercado priva os decisores de informação vital para tomar decisões adequadas. A falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos e a ausência de incentivos para controlar os custos traduzem-se no aumento das despesas públicas. Barzeley e Armajani (1992) descrevem que, o excesso de formalismo, os elevados custos de funcionamento, a desresponsabilização e a ineficiência, constituem também problemas que estiveram na origem de um conjunto de mudanças que procuraram racionalizar a estrutura e o funcionamento da Administração Pública.

1.3.2 – New Public Management (NPM)

O alargamento das funções do Estado para as áreas mais complexas, nomeadamente para as áreas sociais, e com o advento da globalização e das novas tecnologias, o contexto no qual o modelo burocrático se desenvolve deixa de ser previsível e faz surgir inúmeras críticas tanto para o modelo em causa como para o Estado que o resguardava (Estado Social) às quais que se somam as críticas feitas pela Escola Pública, salientando que os funcionários e dirigentes da Administração Pública procuram, no decurso das suas funções, obter vantagens para si próprios ao invés da maximização do interesse público. Estes autores defendem que essas vantagens são provenientes da posição que ocupam na hierarquia e na sua carreira, maximizando o seu interesse pessoal e só depois o interesse público (Ferraz, 2013: 175).

O *New Public Management* surge como o novo paradigma da política Administrativa. Nesta abordagem os mecanismos burocráticos da Administração Tradicional são substituídos pelo mecanismo do tipo de mercado e pelo aumento da competição no fornecimento de serviços, segundo Osborne e Gaebler que propõem uma abordagem mais completa do *New Public Management* (Giauque, 2003), citado por Araújo (2000: 39-41) que acolhem abertamente, o princípio do Estado catalisador e o pressuposto de que a satisfação acumulada dos interesses egoístas dos indivíduos -a quem chama "cliente"- resulte na satisfação do interesse geral (Bilhim, 2008:121) tendo por base o aumento da viabilidade económica da administração pública ("mais eficiência"), e da qualidade das atividades da administração pública correspondentes as expetativas dos cidadãos (Pitschas, *et. al.*,

2001:67). A seu tempo, essa abordagem faria com que o governo funcionasse melhor, por ser mais orientado para os resultados e mais sensível aos clientes (Rosebloom, 2000:4).

O NPM surge assim enquadrado na corrente gestionária que se caracterizava pela crença de que a Gestão Privada é superior à Gestão Pública e, portanto, na inexistência de diferenciação entre organizações públicas e privadas. Pretendia-se, com uma análise aos fatores críticos de sucesso das empresas privadas, a importação de práticas de gestão privada assentes nos princípios da descentralização, da desregulação e da delegação, fomentando a criação de estruturas mais autónomas, fora das estruturas hierarquizadas tradicionais típicas do modelo burocrático (Ferraz, 2013: 176).

Nas palavras de Araújo, esta corrente foi influenciada pelo managerialismo e o Novo Institucionalismo Económico. Nela há uma nova ética de gestão, apoiada na ideia de que os gestores têm "o direito de gerir", isto é, devem ser proactivos. Existe, na abordagem da gestão pública deste modelo, uma grande preocupação com os resultados e a responsabilização dos gestores; organização e gestão flexível de pessoal; objetivos pessoais e organizacionais claramente definidos e desenvolvimento de indicadores de desempenho; a tendência para reduzir a atividade do Governo através das privatizações. O *New Public Management* teve duas tendências: introduzir métodos do setor privado na Administração Pública e estabelecer uma nova estrutura institucional no fornecimento de serviços, 'o governo por contactos', constitui um exemplo concreto deste serviço (Araújo, 2000: 44).

Ainda fazendo menção das afirmações feitas por Ferraz, o NPM, com a expansão para a maior parte dos países acidentais, passou a ser o modelo hegemónico e visto por muitos governantes como o modelo de tipo ideal, tendo estado "na moda" até recentemente. Em Portugal alguns atores, como Isabel Corte- Real (2001), enquadram a adoção do NPM num subtipo do NPM que *Pollit e Bouckaert* (2004) denominaram como o Estado neo-Weberiano, que melhor caracterizava um conjunto de países (Continental *European Modernizers*) face às especificidades da reforma. Entretanto, neste período em Portugal ainda estavam por fazer, uma parte muito significativa das reformas gestionárias entre as quais a introdução do SIADAP⁵, da nova lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, coadjuvada pelo novo Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas e do PRACE (2013:177).

⁵ O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP) foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro, sendo aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores.

A sistematização do *New Public Management* deve-se sobretudo a Hood (1991), citado por (Rocha 2013:84-85), o qual decompõe os seus elementos doutrinários e as suas consequências práticas em termos da sua operacionalização (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 - Sistematização do *New Public Management*

N.º	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização nas organizações	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder
2	Standards explícitos e medidas de performance	Objetivo bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos
3	Ênfase no controlo de outputs	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do setor público	Divisão do setor público em unidades corporizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas	Tomar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão da produção usando contratos, franchises dentro e fora do setor público
5	Insuflar competição no setor público	Mudança no sentido de contratos a prazo	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos	Necessidades de importar instrumento de gestão empresarial para setor público
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho	Necessidade de verificar a procura de recursos do setor público e fazer uma com menos

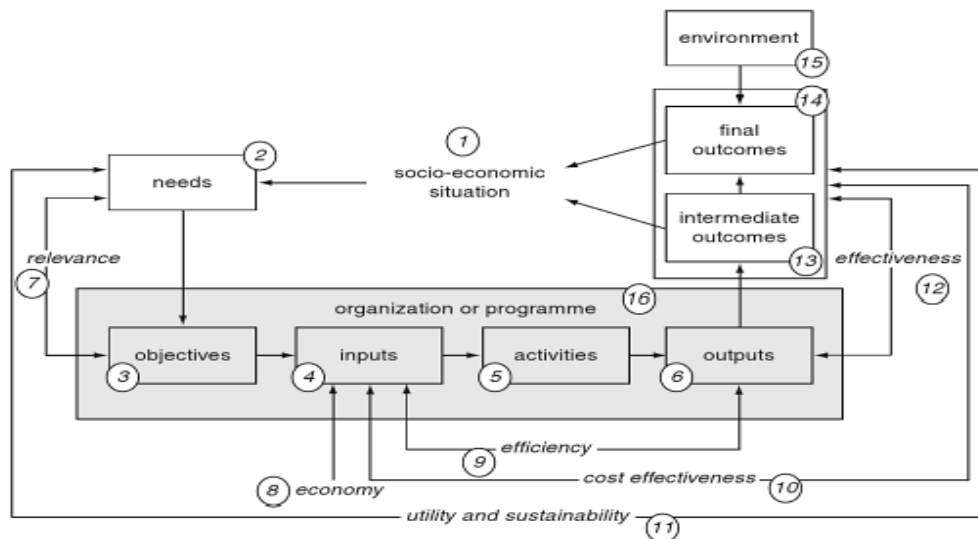
Fonte: Adaptado Hood (1991: 18-19); Rocha (2013:84-85)

O conhecimento dos elementos da *New Public Management* é fundamental para a definição do melhor caminho para combater os problemas sociais e económicos impostos ao sistema político, que, por sua vez, demanda o sistema administrativo. Da evolução dessas demandas e dos novos objetivos é que resultam as reformas administrativas. Porém o funcionamento e impacto desses elementos têm sido difundidos a nível internacional, mas será que funcionou?

Segundo Pollitt e Bouckaert, este assunto requer uma avaliação mais sistemática tendo em conta que, muitos formuladores de políticas (e alguns estudiosos) começam a partir de um forte compromisso normativo sendo pró- ou contra *New Public Management*, e eles nunca são propensos a concordar uns com os outros. No entanto, isso está longe de ser a única razão. É também o caso que é muito difícil sistematicamente para avaliar as reformas da Administração pública em larga escala (e, em alguns casos, os governos em questão não tem estados interessados numa avaliação científica para o efeito. Para analisar as reformas e os seus resultados, Pollitt e Bouckaert apresenta um modelo input/output, que trata dos elementos internos e externos de uma organização ou programa da administração pública e que permite a mensuração de desempenho, em termos de eficiência e eficácia,

de utilidade e sustentabilidade; consequentemente, em termos de relevância, pertinência e coerência. Ou seja, trata-se de uma visão adequada à avaliação da administração e das políticas públicas. Diante de um diagnóstico da situação atual será possível estabelecer trajetórias, cenários e situações desejadas (Pollitt e Bouckaert, 2011:15).

Figura 1.1 - Modelo input/output



Fonte: Pollitt e Bouckaert (2011:16)

Na figura 1.1, termos como "eficiência" e "eficácia" são dadas de forma justa os significados específicos, mas no entanto em "vida real" os temas da reforma são frequentemente usados de formas soltas, vagas, e / ou de maneira inconsistentes. Para Pollitt e Bouckaert, a eficiência é a relação entre as entradas e saídas, ao passo que a eficácia é o grau em que os resultados desejados resultam das saídas. Isto explica por exemplo, que os problemas socioeconômicos são abordados por programas distintos, que têm objetivos discerníveis (pelo qual a eficácia pode ser posteriormente medidos). Mas, às vezes, os críticos da NPM apontam políticas sem objetivos claros, ou com objetivos contraditórios, ou um problema particular que é endereçado mediante muitas políticas diferentes, que não são bem coordenadas e que carregam com elas abordagens e conceitos conflituosos, um problema original que está a ser resolvido. A propagação do modelo *New Public Management*, a partir de finais dos anos 1970 em diante, viu o crescimento de um novo discurso de aplicação de serviços públicos. Em sua forma mais extrema, este afirmava a superioridade do setor privado técnicas gerenciais sobre os de Administração Publica Tradicional, com o pressuposto de que a aplicação de tais técnicas para a

prestação de serviços públicos seriam automaticamente a melhor a eficiência e eficácia dos serviços (Pollitt e Bouckaert, 2011:16).

1.3.3 – New Public Service: Governança em rede

A AP continua a evoluir de uma posição central, principal e muitas vezes única na dinamização da sociedade, para uma posição em que é apenas mais um autor na formulação das Políticas Públicas. A *New Public Service* é uma nova geração de reformas que segundo (Osborne,2010), os autores Bovaird e Russel (2007) apelidam de reformas de governança pública. E, tal como sucede com a AP e o NPM, o New Public Service assenta em diversos elementos e em diferentes contribuições de escolas e de teóricos que, à margem da divergência entre eles, existem ideias universais que caracterizam estas aproximações como o modelo normativo que se distingue dos anteriores (Denhardt e Denhardt 2003a).

Segundo esses dois autores o “*New Public Service*” tem como prioridade o cidadão, baseado no paradigma da participação e da legitimação da cidadania ativa, sendo uma condição de boa governação num Estado de direito democrático. Desta forma, o papel da Administração Pública pauta-se por critérios democráticos e sociais. Para eles, a reconfiguração do Estado Providência e a evolução do modo de entrega de serviços públicos aos cidadãos deverá assentar em critérios sociais e democráticos (Denhardt e Denhardt,2003a). A ideia da 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).

A Administração Pública ao gerir aquilo que pertence aos cidadãos, precisa de se colocar ao serviço destes, potenciando desta forma a cidadania. Como tal, o New Public Service reconhece que aqueles que interagem com o Governo não são simplesmente clientes nem meros votantes e contribuintes, mas antes cidadãos ativos, com direitos e obrigações, a quem a Administração se abre para que possam intervir e ser parte ativa no processo de formulação e implementação de políticas públicas, através do *empowerment* dos cidadãos. Porém, resulta claro que para possibilitar a interação entre Administração e cidadãos não basta somente a *accountability* e a prestação de informações sobre a performance dos serviços, sendo igualmente necessária a própria intervenção direta no processo de fazer políticas e na sua concretização (Carapeto e Fonseca, 2005: 22). Portanto, este modelo surge da

necessidade de tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e as mudanças externas, mas dentro do contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público no âmbito da ação coletiva e da esfera pública democrática (Mozzicafreddo, 2001:25).

Este novo paradigma é promovido pela governação em rede (*policy network*) e não significa a desconsideração ou anulação de outros modelos de gestão 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 incorporação de novas tarefas de simplificação e cooperação. Na realidade, a governação não pretende ser universal, mas apenas possibilita o novo paradigma de reformar a nível das estruturas e a nível dos processos em todos os âmbitos da governação, nos quais os modelos, burocrático e gestor se revelaram ineficazes (Catalá, 2005). É portanto o produto de uma resposta à natureza cada vez mais complexa, plural e fragmentada de implementação de políticas públicas e gestão de serviços no século XXI (Osborne, 2010).

1.3.4 – Comparação entre os modelos

Os elementos essenciais, relacionados com os três modelos descritos em cima, estão resumidos por Denhardt e Denhardt (2003b:28-29) no quadro 1.2 e encontram-se representados do ponto de vista teórico em três grandes escolas: A administração pública tradicional, a New Public Management e a New Public Service. Portanto, a administração pública tradicional, revê-se nas dimensões institucionais e legais e no primado da lei. A New Public Management, e particularmente a *Public Choice*, acolhem abertamente o princípio do Estado catalisador e o pressuposto de que a satisfação acumulada dos interesses egoístas dos indivíduos – a que chama “cliente”-, resultará na satisfação do interesse público geral. A New Public Service encara o interesse público como dominante, estando acima de tudo e resultando do diálogo entre autores e redes, com interesses em alguns casos concorrentes, noutros opostos e ainda noutros sobrepostos (Bilhim, 2008:121).

Tabela 1.2 - Comparação dos modelos de Administração Pública

<i>OLD PUBLIC ADMINISTRATION</i>	<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>	<i>NEW PUBLIC SERVICE</i>	
<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 (2003b:28-29).

1.4 As Trajetórias Atuais de modernização e reforma da Administração Pública

1.4.1 – Governança e globalização

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar as suas condições de desenvolvimento económico e social. Boa governança é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos económicos e apoio técnico (Secchi,2009:358). Apesar dos avanços consideráveis registados nos últimos anos, no que respeita à afirmação da democracia e ao engajamento das autoridades na implementação dos princípios de boa governação na gestão dos bens públicos em S. Tomé e Príncipe, este tema continua a ser um grande desafio para o país. A operacionalização destes princípios padece, de inúmeros constrangimentos estruturais, o que faz com que os progressos ainda sejam limitados a vários níveis (maturidade do sistema político, reforço do controlo do executivo, modernização da administração pública, acesso à justiça, eficácia e transparência na gestão das finanças públicas)⁶. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability*⁷ democrática, e de combate à corrupção como exemplo de “elementos essenciais de um *framework* no qual economias conseguem prosperar (Secchi,2009:358).

A globalização é um processo mundial que aproxima os Estados, a cultura e a economia, o capital e o trabalho através das fronteiras, também muda o papel desempenhado pelo Estados envolvidos e as suas administrações nas relações nacionais e internacionais. É uma orientação das políticas estatais para a obtenção da melhor eficácia possível, tanto em relação à sociedade nacional, como os contactos emergentes a nível internacional. A evolução atual caracteriza-se por três

⁶ Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II, 2012- A Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza representa para os diferentes atores políticos as linhas mestras orientadoras da ação governativa para o período 2012-2016 e constitui um quadro vinculativo em torno do qual as ações prioritárias serão concretizadas, visando a redução paulatina dos índices de pobreza em S.Tomé e Príncipe.

⁷ A implementação do *accountability* de uma forma generalizada e organizada se traduziria num contributo inestimável para a melhoria dos níveis de eficiência e de transparência da Administração Pública, para o reforço dos valores éticos, da confiança dos cidadãos na governação, nas instituições e na própria democracia. Segundo Mozzicafreddo refere que o respeito pelo princípio da *accountability* é fundamental para a construção de uma relação de confiança entre os cidadãos e o poder político, bem como a própria Administração Pública (2002:10).

paradigmas: por um lado, as atividades do Estado estão primordialmente sujeitas às exigências do Estado eficiente. Por outro, o Estado é caracterizado pela ideia de uma redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade, no contexto de uma gestão global e conjunta do desenvolvimento nacional, transnacional, supranacional e internacional. E, por último, realça-se uma ideia de Governo em que a sociedade constitui uma das condições básicas da legitimidade e necessidade do Estado, o que também inclui a prestação de serviços pelas administrações públicas (Pitshas, 2007: 49).

O aumento da concorrência nos mercados globais, a pressão das instituições internacionais, as decisões de política interna para reduzir as barreiras nacionais para transações económicas internacionais, combinados com o impacto das novas tecnologias “criou as condições favoráveis para o início da globalização”. Porém a dinâmica importante na compreensão da relação entre globalização e governança é o reconhecimento de que, apesar das diferenças aparentes, a governança é mais bem entendida não apenas como um “fenômeno geral” (Krahmann, 2003: 223 citado por Kennett, 2010), ocorrendo em diferentes níveis de análise, com arranjos de governança nos níveis nacional, regional e global que exibem semelhanças importantes, mas também como parte integral e dialético. De acordo com Held (2000), citado por Kennett (2010), testemunhamos um novo regime de governo e governança ", que está deslocando as concepções tradicionais do poder do Estado como uma forma indivisível, territorialmente exclusivo do poder". A globalização está longe de conduzir ao "fim do Estado", ele está, sim, estimulando uma série de estratégias de governo e de governança, um estado mais ativista, e em alguns aspetos fundamentais de uma nova governança pública (Kennett,2010:21).

1.5 As Tecnologias de informação na Administração Pública

Segundo autores como Castells e Himanen (2001) vive-se numa época caracterizada pelo crescimento da Sociedade da Informação nas suas diversas realidades. O fundamento desta sociedade é o informacionalismo, o que significa que as atividades decisivas da *praxis* humana se baseiam em tecnologia de informação, organizada (globalmente) em redes de informação e centrada no processamento de informação (símbolos). Portanto, o centro da economia informacional é a rede global de mercados financeiros, baseados em tecnologia da informação, onde os investidores movimentam constantemente o seu capital com a ajuda de modelos informáticos capazes de analisar informação a alta velocidade e em tempo real.

A sociedade de informação altera não só a forma de operar das organizações, mas também a forma como os serviços são prestados aos clientes. No setor público, que, por natureza, deve prestar um conjunto de serviços básicos a todos os cidadãos, este aspeto reveste-se de uma particular importância. E a introdução de novas formas de prestação de serviços está intimamente ligada à introdução de tecnologias da informação e da comunicação, que compreendem uma vasta gama de serviços, aplicações e tecnologias, utilizando vários tipos de hardware e software, servindo-se das redes de telecomunicações. A sua utilização visa uma multiplicidade de objetivos, designadamente, a melhoria dos métodos de gestão, a melhoria dos serviços prestados, a inovação, a criação de novos serviços, a racionalização dos meios utilizados e a melhoria da conceção e da avaliação das políticas. A introdução das tecnologias de informação e da comunicação deve ser encarada como um projeto estratégico. Não deve ser concebida, apenas, como mais um equipamento a instalar, sob pena de se limitar a informatizar a burocracia, uma vez que elas introduzem uma verdadeira mutação no modo de ação da administração pública (Carapeto e Fonseca, 2006: 311-316).

Esta importância colocada nas TIC como veículo privilegiado de reestruturação da Administração Pública surgiu com os projetos de reforma da máquina estadual iniciados em meados dos anos noventa do século passado, em particular com a *National Performance Review* levada a cabo nos Estados Unidos da América (Carapeto e Fonseca, 2006) momento adotado também por países da OCDE para lançarem na sua reforma a utilização das Tecnologia de Informação e Comunicação, a fim de transformar o modo como as administrações conduzem as suas atividades e as relações que estabelecem com os cidadãos. De acordo com esta e outras perspetivas reformistas, inerentes à *New Public Management*, a reestruturação da administração pública através das Tecnologia de Informação e Comunicação conduzirá a uma melhor prestação de serviços por um preço inferior, resolvendo-se assim o velho dilema entre eficiência e qualidade nos serviços públicos (Bellamy, 2002: 214, citado por Carapeto e Fonseca, 2006).

A nível do NPS constituem questões imprescindíveis a disponibilização de plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos da democracia deliberativa e redes de políticas públicas (Secchi, 2009). Tendo em conta que, o conceito de cidadania, e mesmo o de utente, não pode ser abordado apenas como uma peça na lógica burocrática e administrativa, mas sim, como o lugar de expressão de uma preocupação de equidade (Mozzicafreddo, 2001:5).

Mas o sucesso na introdução das tecnologias depende, sem dúvida, da forma como a organização lida com os desafios que terá de enfrentar. Para isto, precisa de ser (ou dispor de uma unidade funcional com essa função) uma *Electronic Service Manager* (ESM), ou seja, uma gestora de serviços eletrónicos (Carapeto e Fonseca, 2006: 318-319):

Tabela 1.3 - Desafios na Introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação

DESAFIOS	SIGNIFICADO
Utilizadores	Trata-se de encontrar o melhor Design Gráfico e organização da Web. Adaptação Lenta dos padrões de usabilidade. Mudança no papel da organização. Como tornar o sistema útil para os utentes.
Economia	Trata-se de desenvolver e aplicar modelos de avaliação dos serviços eletrónicos. O retorno do investimento tem de ser pensado em termos estratégicos e não contabilísticos. Cidadãos mais bem servidos, melhor comunicação entre mercado e cidadão, custos mais baixos através de mais autosserviço.
Tecnologia	Escolha da plataforma técnica futura (plataformas Web, canais de distribuição, funcionalidade, etc.) A tecnologia escolhida deve permitir a implementação imediata mas ser suficientemente estável para permitir um trabalho de desenvolvimento por cinco ou mais anos Encontrar uma estratégia. Organização dos documentos. Substituir as velhas rotinas é medido que os novos serviços se expandem. Integração Interdepartamental de recursos de dados. Motivação do pessoal, face às mudanças a introduzir no trabalho.
Organização	Gerir as disputas entre tribos administrativas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Carapeto e Fonseca, 2006:318

1.6 Aspetos estruturais na evolução da Administração pública em S. Tomé e Príncipe

Em S. Tomé e Príncipe a Administração Pública não permaneceu incólume face a tendência das reformas internacionais. Pelo contrário, podemos falar de grandes alterações registadas nos últimos anos nas suas diversas manifestações. Se recuássemos ao período do século XV até 12 de Julho de 1975, S. Tomé e Príncipe era uma colónia portuguesa. Portanto, após a revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal, o governo português decidiu entregar o poder ao partido Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe – Partido Social Democrata (MLSTP-PSD), considerado o único representante legítimo do povo. A adoção do sistema do partido único no fim dos anos 70 e em meados dos anos 80 começou a alargar fronteira de cooperação com os países comunistas, tais como: República Democrática Alemã, República Popular da China, União Soviética e Cuba. E com base nas reformas políticas implementadas no princípio dos anos 90, o país empenhou-se na mudança para um

sistema democrático multipartidário que respeita sobretudo a afirmação na democracia e no engajamento dos princípios de boa governação (Renner,2012).

Enquanto nas reformas políticas se fazia sentir um desenvolvimento embora um pouco lento, a reforma administrativa era praticamente nula neste período. Passadas mais de três décadas pós a independência, a administração pública em S. Tomé e Príncipe era pouco desenvolvida, burocrática e excessivamente centralizada. Confrontava-se com vários problemas estruturais: insuficiente nível de formação e qualificação profissional dos agentes; instalações inadequadas; falta de meios de funcionamento; fraca utilização de tecnologias de informação e de comunicação; baixo nível de remuneração e ausência de um plano de carreira; distribuição inadequada de recursos humanos e materiais existentes; falta de disciplina laboral; utilização e aplicação limitada de sanções nas instituições; excesso de concentração de responsabilidades e de decisões. Passou por sucessivas tentativas de implementação de programas de reforma até que o XIV Governo Constitucional declarou no seu programa como objetivo principal da reforma do Estado algumas ações, para que se conseguisse dar uma verdadeira dimensão à administração pública; de entre elas a reforma dos setores das finanças públicas, visando instaurar uma nova atitude na administração financeira, onde o rigor e a disciplina orçamental, a racionalidade na gestão dos recursos públicos e a justiça orçamental para todos os setores fossem verificados como princípios de boa governação e transparência (Lima, 2011:25).

O Programa do XIV Governo Constitucional apontava sobretudo: (a) Implementar ações que visem criar o Conselho Nacional para a Reforma do Estado; (b) Redefinir o papel do Estado, da sua dimensão e das suas funções essenciais; (c) Realizar estudos sobre as possibilidades de desenvolvimento de parcerias com o sector privado e com as organizações não-governamentais no âmbito das funções acessórias do Estado; (d) Aprovar os aspetos já revistos do Estatuto da Função Pública (Lei 5/97), sua publicação e adequada aplicação; (e) Prosseguir com a informatização dos serviços do Registo e do Notariado como condição fundamental da estruturação do Estado, tanto ao nível central nas delegações regional e distritais; (f) Reorganizar e informatizar o espaço do arquivo, quer dos Serviços Notariais, quer das Conservatórias do Registo Civil e Predial e do Centro de Identificação Civil e Criminal; (g) Apetrechar a Direção-geral dos Registos e do Notariado com meios técnicos e humanos, em todas as delegações distritais e regional; (h) Alterar os códigos de Registo Civil, Predial e Automóvel, do Notariado, Comercial e das Sociedades Comerciais; (i) Descentralizar

os serviços do Registo e do Notariado para outros distritos mais vulneráveis e menos acessíveis; (J) Consolidar o Guichet Único; (k) Prosseguir com a modernização do bilhete de identidade e maiores garantias para a sua segurança (Lima, 2011:26).

1.6.1 Reforma Financeira do Estado

Na sequência deste programa de governo, em 2005, as autoridades santomenses deram início a um processo de profundas reformas nas finanças públicas. O acento tónico foi posto no reforço das capacidades dos recursos humanos, e no desenvolvimento de um sistema informático integrado (SAFINHO), bem como na modernização do quadro legal e regulamentar, o que conduziu 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. Através desta lei, foi possível a implementação da reforma ao nível de aquisições públicas (licitações e contratações públicas), com base numa nova legislação, que veio regular os novos procedimentos nas aquisições em S. Tomé e Príncipe (ENRP-II, 2012:26).

Não obstante os avanços efetuados, o nível de performance do sistema de gestão das finanças públicas santomense ainda é fraco. Tal como refere a ENRP-II as avaliações testemunham ainda grandes debilidades. O ponto mais crítico é a prestação de contas, apesar de estar no quadro legal claramente definido o procedimento e o calendário relativos à 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 à não apresentação de contas anuais pelo executivo após o fecho de cada exercício. São Tomé e Príncipe ocupa hoje uma posição crítica no que se refere à transparência das contas e o acesso público aos documentos orçamentais. A corrupção é um fenómeno em crescimento, e a classificação de São Tomé e Príncipe, no que concerne ao índice de perceção da corrupção, testemunha uma situação muito crítica⁸. A falta de transparência impede a mobilização efetiva dos recursos, uma vez que corrói a confiança dos parceiros de desenvolvimento nos procedimentos de utilização e alocação dos fundos postos a disposição do país.

⁸ O índice de perceção da corrupção, estabelecido pela Transparência Internacional, classifica STP 111 lugar numa lista de 180, divulgado em 2009. O país não foi referido no relatório de 2010. O seu índice de corrupção é de 3, para um nível de classificação de 0 a 10.

1.6.2 As TIC e a Administração Pública - Caso prático em S. Tomé e Príncipe

No que concerne ao caso concreto da administração pública em S. Tomé e Príncipe durante muitos anos deparou-se com problema de acessibilidade as TIC. De acordo com um estudo promovido pelo Instituto de Inovação e Conhecimento “INIC”, intitulado Projeto de implementação da sociedade de informação em São Tomé e Príncipe, revela-se que só em 2002 foram dadas os primeiros passos para lançar as bases para a sociedade de informação. Em 2002, o Governo criou uma comissão para elaborar e implementar o projeto de Governação Eletrónica: Comité de Governação Eletrónica e Gestão de Conhecimento. Mas, por falta de recursos financeiros e por questões referentes ao próprio funcionamento do Estado, não se conseguiu implementar algum projeto inovador. Ainda em 2002, criou-se o Centro de Competências em TIC (CCTIC) que funciona no Instituto Superior Politécnico. É um projeto de apoio ao sistema educativo e pretendia divulgar, formar e sensibilizar os alunos e os docentes para as NTIC, apoiar projetos no domínio das TIC no âmbito de educação. Infelizmente esse projeto não teve sustentabilidade (Daio,2010:8).

Até finais de 2007, o Governo Eletrónico não era assumido como prioridade nacional pelos sucessivos governos santomenses e nem se apostava na generalização do acesso aos modernos meios de informação e de transmissão do conhecimento. Em algumas instituições públicas sente-se ainda a prevalência da cultura do papel sobre os documentos eletrónicos; vê-se poucos incentivos para a implantação de processos e/ou estratégias inovadoras; e a complexidade dos atuais processos internos do estado tem resistido fortemente ao impacto das tecnologias de informação e comunicação. Foi implementado nos finais de 2007 o Projeto SAFE (Sistema Administrativo e Financeiro do Estado), como referido anteriormente; Projeto SIS (Sistema de Informação Sanitária); Projeto de informatização dos Serviços de Registos e Notariado; Projeto LEGIS-PALOP (Base dados com acesso web das leis e documentos no âmbito da jurisprudência); Projeto e Portal (o Portal do Governo); Projeto de Sistema de emissão de passaportes biométricos; Implementação do Sistema VoIP na Rede Tecnológica do Governo; Projeto para coleta de Impostos entre outros. Neste mesmo período o Governo assinou um protocolo de cooperação com uma Empresa de Telecomunicações para a implantação da fibra ótica em todo o país (Daio,2010:9).

Apesar de se verificar, nesses períodos, muitos projetos no âmbito das tecnologias de informação para os serviços do governo, vale a pena salientar que não existe uma coordenação e integração desses projetos. A proliferação acelerada de projetos isolados no Estado, o ineficiente uso dos escassos

recursos com duplicação de esforços, a ausência de padrões técnicos e políticas claras para aquisição e avaliação de tecnologia e necessidade de normas e leis, são fatores que proporcionaram a criação do Instituto de Inovação e do Conhecimento (INIC), tendo por finalidade a implantação da Sociedade de Informação e do Conhecimento e a promoção da Investigação Científica, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (I+D+i)⁹. Com o apoio da Agência de Cooperação Brasileira e o SERPRO, Serviço de processamento de dados do Governo Federal Brasil, o Instituto de Inovação e Conhecimento conseguiu implementar o Data Center para a rede do Governo dispondo de infraestruturas para prestar serviços pertencentes a órgãos do Estado e disponibilizar informações e serviços por via de uma Rede de Intranet do Governo e dos serviços de Internet. Nele foi implementado o Correio Eletrônico do Governo e o Sistema de Mensagens Instantâneas do Governo (Daio,2010:10).

⁹ Decreto-Lei nº 19/2008 de 16 de Junho de 2008 – Criação do Instituto de Inovação e conhecimento (INIC).

CAPITULO II- A REFORMA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE

“A contratação pública é a parte da Administração publica com maior relevância financeira e económica”

José F.F.Tavares (2008b:971)

2.1 Enquadramento

O aumento dos contratos públicos realizados pelas entidades adjudicantes para assegurar, não só fornecimentos de bens e de serviços inerentes ao seu funcionamento, como a externalização de funções das próprias pessoas coletivas, reforçam a importância que a atividade contratual tem nas relações que as entidades adjudicantes estabelecem com terceiros.

No plano financeiro e económico, a relevância da contratação pública é visível por representar cerca de 30% da despesa pública nos estados membros da União Europeia e por constituir um instrumento político de estímulo à atividade das pequenas e médias empresas. Neste contexto, o peso burocrático e a complexidade do cumprimento das soluções legais de formação dos contratos podem, involuntariamente, significar implicações de vária ordem para os decisores e para os demais intervenientes nos procedimentos dos contratos. Por exemplo o caso de Portugal pode assumir uma natureza financeira, em processos de responsabilidade sancionatória promovidos pelo Tribunal de Contas [alínea b) do n.º do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto], natureza disciplinar [alínea a) do artigo 16.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro], mas também pode fundamentar a responsabilização extracontratual perante os eventuais lesados com os vários atos compreendidos na atividade de contratação pública (n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Janeiro) (Pinheiro, 2011).

Sendo assim, o principal objetivo deste capítulo é a identificação dos pontos a melhorar nos procedimentos de contratação pública em S.Tomé e Príncipe, contribuindo para a sua correção e melhoria da eficiência nos processos de licitações e de contratações, que pode resultar na melhoria da eficiência nos processos da administração pública em geral. A identificação das oportunidades de melhoria encontradas neste capítulo poderá contribuir, tal como descrito nas literaturas- mais e melhores serviços com redução da despesa- como objetivos fundamentais a melhoria de desempenho dos serviços públicos.

2.2 Contratação pública- sua repercussão nas finanças públicas

De acordo com o que diz (Tavares 2008a: 17), nas últimas décadas as alterações nas funções do Estado têm sido orientadas através da fuga para o direito privado o que, por vezes, se traduziu em simples fuga ao controlo aos procedimentos de contratação pública, a pretexto de uma gestão eficiente e eficaz. São modificações que, segundo o autor, têm de ser acompanhadas com maior atenção, por terem implicações profundas nas finanças públicas.

Citamos literalmente (Tavares,2008a: 17), “a contratação pública tem repercussão séria nas finanças públicas, como se pode constatar em artigo 105, n.º2, da CRP quando o legislador refere que [...] o orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou do contrato”. Outra repercussão referida pelo mesmo autor é o facto de a contratação pública envolver em grande parte dos Estados – membros da União Europeia, aproximadamente, 25 a 30% da despesa pública como referido em cima e representar, por outro lado, cerca de 19% do PIB da UE. Para além da relevância financeira, a contratação pública tem impacto na economia, no funcionamento do mercado, com sã e leal concorrência e com critérios de qualidade na atuação dos agentes económicos. Portanto, com base nas importâncias constatadas na contratação pública em relação às finanças públicas e outros, a União Europeia e as organizações internacionais como a OMC e o Banco Mundial dão particular importância à necessidade de os Estados disporem de quadros jurídicos de contratação pública que assegurem a concorrência através de procedimentos adequados, a existência de critérios objetivos e transparentes de adjudicação (Tavares, 2008a:18).

Em linha com as organizações internacionais, foi posto ao dispor do país (S.Tomé e Príncipe) o quadro jurídico que regula a contratação pública “ Regulamento de Licitações e Contratações Públicas” que, como se refere anteriormente, está alinhado com as reformas na gestão das finanças públicas estabelecida pela Lei n.º 3/07, de 13 de Fevereiro – Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado – SAFE, estabelecendo procedimentos de vinculação ao Orçamento Geral do Estado, à programação financeira, ao plano de contratações e à cabimentação da despesa, previamente à celebração do contrato, o que conduz à melhor gestão dos recursos públicos disponíveis. Para além do alinhamento com a reforma da gestão das finanças públicas, o Regulamento de Licitações e Contratações Públicas está harmonizado com as normas e procedimentos internacionais sobre a matéria das licitações e contratações públicas, por via da adoção de um sistema moderno, que atende

aos princípios da economia e eficiência, da transparência e da ética das relações contratuais e da gestão dos recursos postos à disposição dos organismos do Estado (Lei n.º 8/2009, de 26 de Agosto).

Esta reforma teve o seu reforço juntamente com o programa da ENRP. Ao eixo n.º.1 do referido programa faz referência à reforma das instituições públicas e ao reforço de boa governação concretamente na secção 7.2.1 sobre gestão das finanças públicas, em que foram ditas várias medidas para a execução do programa em causa na qual está presente as medidas como: a) garantir a eficácia e a transparência na utilização dos recursos, reorientando as despesas para os sectores com impacto direto na redução da pobreza; b) vulgarizar, através dos meios de comunicação social e outros, a importância e a necessidade de responsabilidade, transparência e prestação de contas respeitantes à gestão da coisa pública(ENRP II,2012:26).

2.3 Diagnóstico do modelo atual da contratação Pública em S. Tomé e Príncipe

A necessidade de adequar o sistema de Licitações e Contratação Pública à nova realidade constitucional, bem como uniformizar a disciplina jurídica aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas, o fornecimento de bens e de prestação de serviços ao Estado e às demais entidades públicas, exigiu do governo santomense, através da citada reforma da Administração financeira (SAFE), a criação de uma estrutura administrativa com a função de fiscalizar e auditar o cumprimento dos procedimentos legais além de supervisionar o mercado da contratação pública. Para isto, foi criado no âmbito desta estrutura o Gabinete de Seguimento de Licitações e Contratações Pública (adiante designado por COSSIL), uma espécie de agência nacional de compras pública, ao qual compete a coordenação e seguimento do sistema, a gestão do sistema centralizado de dados e informações, a gestão do sistema de capacitação, a promoção da ética e das práticas transparentes, em matéria de licitação, bem como apoiar o Executivo na implementação de políticas de contratação pública.

O gabinete é tutelado pelo Ministério das Finanças e da Cooperação Internacional e, no âmbito do exercício das suas competências apoia e coopera, consoante os casos, e sempre que solicitado pelo Ministério de Finanças, os órgãos contratantes (adiante designados por entidades adjudicantes) e por qualquer outra entidade que solicite a sua colaboração. Ao abrigo do art.º5.º da lei8/2009 de 26 de agosto é-lhe dado o direito de determinar a suspensão, o cancelamento ou a invalidação de determinado procedimento de licitação e a contratação que não esteja em conformidade com as normas estabelecidas nesta lei.

A gestão das licitações e de contratações é atribuição das respetivas Unidades de Gestão das Licitações atualmente existentes nos órgãos e nas instituições do Estado, nos termos estabelecidos na alínea z) do art.º 3.º do Regulamento de Licitações e Contratações Públicas. Cada órgão contratante (ou entidade adjudicante) está composto por uma unidade de Gestão das Licitações, por uma autoridade competente e por uma comissão de Licitação (adiante designada por CEL) que constituem o júri para avaliação dos procedimentos. A comissão de licitação, júri, é designada pela autoridade competente e pode ser designada para cada licitação ou não, composta de 3 membros em que pelo menos, um dos membros é o funcionário ligado à Unidade de Gestão e de Licitação. Na comissão (CEL), pode agregar-se peritos, sem direito a voto, para a emissão de pareceres nas áreas especializadas (lei,8/2009).

Foi criado no âmbito da estrutura orgânica do Gabinete do Primeiro Ministro o Órgão de Recurso Colegial, ao qual compete apreciar e decidir, a nível da administração, acerca dos recursos interpostos em matéria de licitações e de contratações, exposta na Secção IV do Capítulo V do Regulamento de Licitações e de Contratações Públicas, ou seja, o Órgão de Recurso institucionaliza um mecanismo não jurisdicional de solução de conflitos entre os Órgãos Contratantes (Entidades Adjudicantes) e os particulares. Apresentamos abaixo os principais intervenientes envolvidos no processo de licitações e de contratações em S. Tomé e Príncipe:

Tabela 2.1 - Intervenientes de licitações e de contratações de STP

Sujeito	Designação
Autoridade Competente	AC
Comissão de Licitação	CEL
Órgão Contratante	OC
Contratada	CT
Unidade de Gestão de Licitações	UGEL
Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações	COSSIL
Comissão de Receção de Bens e Serviços	CRBS
Fiscal	FI

Fonte: Adaptado da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.4 O Regulamento de Licitações e de Contratações Públicas de S. Tomé e Príncipe

O sistema de licitações estabelecido pelo Regulamento de Licitações e de Contratações Públicas é integrado por um conjunto de órgãos, meios e instrumentos operacionais. Neste contexto destacam-se;

a) os modelos de Documentos de Licitações estabelecidos no art.º 4 deste Decreto-Lei, como de uso obrigatório, incluindo as respectivas minutas de contrato, como importante instrumento de aplicação do Regulamento, a serem aprovados por despacho conjunto do Ministro que superintende à área das Finanças e os ministros sectoriais; b) a criação, no âmbito do Ministério que superintende à área das Finanças, da COSSIL , como referido no epígrafe cima; e c) a criação do Órgão de Recurso, no âmbito do Gabinete do Primeiro Ministro, que institucionaliza o mecanismo não jurisdicional de solução de conflitos entre os Órgãos Contratantes e os particulares.

O Regulamento é composto por seis capítulos: a) o Capítulo I que trata das Disposições Gerais, incluindo o âmbito da aplicação, as definições, os princípios orientadores, a obrigatoriedade de prévia orçamentação e a programação financeira, a abertura de processo administrativo e os requisitos de arquivamento da documentação para fins de fiscalização, os idiomas admitidos, bem como a indicação da moeda nacional como regra geral, admitindo-se, todavia, a aceitação de outras moedas nos casos em que se justifiquem; b) o Capítulo II que trata dos procedimentos para a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços; c) o Capítulo III que dispõe sobre os procedimentos específicos para a selecção e contratação de consultores; d) o Capítulo IV que trata das concessões; e) o Capítulo V que trata do direito de impugnação; e f) o Capítulo VI que aborda os aspectos de ética nas relações.

Os procedimentos para a contratação de empreitadas de obras públicas, o fornecimento de bens e de prestação de serviços, estão definidos em função de valores estimados e das especificidades do objecto a contratar, por meio de: a) um Regime Geral, que é o regime regra; e b) um Regime Excepcional, aplicável quando o Regime Geral não for a forma mais eficiente de licitação e de contratação (ver a tabela 2.2). O regulamento define montantes apenas para o Concurso de Pequena Dimensão; as demais situações que sejam vinculadas a montantes, estão estabelecidas como percentuais ou multiplicadores deste montante, o que garante a consistência e a coerência dos diferentes valores estabelecidos pelo Regulamento. O montante poderá ser actualizado por despacho do Ministro das Finanças e de ministros setoriais.

Tabela 2.2 - Tipo de Procedimentos Pré-contratuais

Regime Geral
<p>O Regime Geral para contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e de prestação de serviços ao Estado é o Concurso Público e o Concurso Público Internacional (Art. 10):</p> <p><i>Concurso Público (Art. 48, nº 1)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Qualquer valor, exceto para valores em que seja obrigatório o Concurso Público Internacional. <p><i>Concurso Público Internacional (Art. 42, nº 1)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Obras: acima de 3 mil milhões Dbs (aproximadamente € 112.359) Bens: acima 1,5 mil milhões Dbs (aproximadamente € 56.179,5) Qualquer valor
Regime Excepcional
<p>O Regime Excepcional é aplicável sempre que se apresente uma situação em que o Concurso Público não seja a forma mais conveniente para atender ao interesse público (Art. 11). Nomeadamente, os procedimentos de contratação em Regime Excepcional são as seguintes (Art. 37, nº 2):</p> <p><i>Concurso de Pequena Dimensão (Art. 71, nº 2)</i></p> <p>Empreitada de Obras: Até 1 mil milhão de Dobras (aproximadamente €37.453)</p> <ul style="list-style-type: none"> Bens e Serviços: Até 500 milhões de Dobras (aproximadamente € 18.726,5) <p><i>Concurso com Prévia Qualificação (Art. 78)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Quando a competitividade por meio de Concurso Público possa ser restringida em face da complexidade dos requisitos de qualificação e da onerosidade na elaboração das propostas. <p><i>Concurso em Duas Etapas (Art. 83)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Objetos de natureza complexa (Ex: complexos objetos de tecnologia de informação). <p><i>Ajuste Direto (Art. 88, nº 2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Empreitada de Obras: Até 50 milhões Dobras (aproximadamente €2.000) Bens e Serviços: Até 25 milhões Dobras (aproximadamente €1.000) Nas situações previstas no Art. 83.

Fonte: Adaptado da lei 8/2009 de 26 de agosto

A lei é aplicável obrigatoriamente a todos os órgãos e as instituições públicas. Não obstante, ser definido um Regime Especial aplicável aos casos em que o objecto seja pago com os recursos provenientes de tratados e de acordos internacionais, bem como no âmbito de projetos financiados com os recursos de financiamento ou de doação provenientes de agência oficial de cooperação estrangeira ou do organismo financeiro multilateral. As situações de aplicação do “Regime Especial” estão indicadas no art. 12.º, e exigem o cumprimento de requisitos especiais de acordo com o seguinte:

Tabela 2.3 - Regime Especial

APLICABILIDADE (ART.12, Nº1)	REQUISITOS
Licitação e contratação decorrente de Tratado ou de outra forma de acordo internacional entre São Tomé e Estado ou organização internacional, que exijam a adoção de regime específico.	Previsão no Acordo ou Contrato de Financiamento
Licitação e contratação realizada no âmbito de projetos financiados, total ou parcialmente, com recursos provenientes de financiamento ou adoção oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral, quando a adoção de normas distintas conste, expressamente, como condição do respetivo acordo ou contrato	Informação no Anúncio e nos documentos de licitação das regras adotadas (art.12, nº1)

Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

A adoção do Regime Especial não dispensa o Órgão Contratante do cumprimento das formalidades, das normas e dos procedimentos previstos do Regulamento, que não estejam em conflito com as normas especiais a serem observadas.

Os procedimentos para a seleção de consultores privilegiam a qualidade, por meio de: a) o Regime Geral, que é o regime regra, cuja avaliação leva em consideração a combinação da qualidade da proposta técnica e do preço, atribuindo-se à qualidade o peso não inferior a 70; e b) o Regime Excepcional, aplicável quando o Regime Geral não for a forma mais eficiente de licitação e de contratação, cujas modalidades estão definidas em função dos valores e das especificidades dos serviços a contratar. A seleção está restrita a uma lista curta e a avaliação da proposta técnica que levará em conta, entre outros factores, a experiência, a metodologia proposta e a qualificação do pessoal-chave e, quando for o caso, a transferência de conhecimentos e da participação de consultores nacionais na equipa chave.

O Capítulo IV é reservado aos procedimentos relativos às concessões, por meio de: a) o Regime Geral, que é o regime regra, que observará os procedimentos do Concurso com Prévia Qualificação; e b) o Regime Excepcional, aplicável quando o Regime Geral não for a forma mais eficiente de licitação e contratação. São estabelecidos procedimentos e regras gerais específicas, entre outras, a obrigatoriedade da prévia divulgação de anúncio da intenção de concessão, critérios específicos de avaliação das propostas, encargos e responsabilidades das partes, direitos dos utentes e disposições sobre a intervenção e extinção da concessão.

Em suma, temos como regra geral das empreitadas, de bens e de serviços, o concurso público. O concurso diz-se público quando todas as entidades que se encontrem nas condições gerais estabelecidas por lei podem apresentar a proposta, ou, de acordo com a definição proposta pelas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, o procedimento pré-contratual em que qualquer entidade interessada pode apresentar uma proposta. O concurso público pressupõe a concorrência na sua maior amplitude. Prevê-se ainda no regulamento de licitações e de contratações que as entidades adjudicantes possam adotar o concurso público internacional, verificados, no âmbito e nos pressupostos enunciados no art. 42, n.º1 deste regulamento. A lei, estabelece que sempre que se mostre conveniente ao interesse público e estejam presentes, os requisitos fixados no regulamento, o órgão contratante poderá adotar o regime excepcional para licitação e contratação de empreitada de obras

públicas, de fornecimento de bens, da prestação de serviços, da execução de serviços de consultoria e de concessões desde que sejam fundamentados e autorizados por escrito pela autoridade competente.

2.4.1 – Outras Regras

O sistema enfatiza a publicitação, indicando a obrigatoriedade de divulgação de anúncios de licitação e de adjudicação dos concursos e das contratações, incluindo a divulgação em portal oficial da Internet, de acesso livre, ampliando a concorrência e permitindo o seguimento do uso dos recursos públicos pelos interessados directos e pela sociedade. No mesmo contexto, o art. 30.º do Regulamento estabelece o direito de consulta, pelo qual os documentos são abertos à consulta do público desde a publicação do Anúncio de Licitação até sessenta dias após a adjudicação, sem custos. Por outro lado, o número 2 do art. 52.º do RLCP dispensa a obrigatoriedade de aquisição do Documento de Licitação como condição para participar no concurso. Com exceção do Ajuste Direto, todas as licitações e as contratações devem ser objeto de divulgação, por meio de Anúncio de Licitação. Os Anúncios devem conter os elementos mínimos especificados no art. 28.º. Resumidamente, a divulgação para os respetivos procedimentos é feita de acordo com o seguinte:

Tabela 2.4 - Publicação dos Procedimentos

Procedimento	Divulgação	Fundamento Legal
Concurso Público Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Anúncio em página oficial da Internet • Anúncio de Licitação na imprensa • Afixação por Edital 	Art. 44
Concurso Público	<ul style="list-style-type: none"> • Anúncio de Licitação na imprensa pelo menos duas vezes, uma das quais poderá ser feita em página oficial da Internet • Afixação por Edital 	Art. 50
Concurso de Pequena Dimensão	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de convites diretamente • Afixação por Edital 	Art. 73 n.º1
Concurso com Prévia Qualificação	<p>Fase de Pré-qualificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anúncio de Licitação na imprensa pelo menos duas vezes, uma das quais poderá ser feita em página oficial da Internet • Afixação por Edital 	Art. 80 - n.º 1
Concurso em Duas Etapas	<p>1ª Etapa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anúncio da licitação na imprensa pelo menos duas vezes, uma das quais poderá ser feita em página oficial da Internet • Afixação por Edital 	Art. 85 - n.º 1

Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

Em relação à divulgação dos procedimentos, a tabela 2.4 demonstra que, não obstante existir procedimento restringido, ou seja, acessível a concorrentes convidados a participar no procedimento, todos os demais procedimentos com exceção do ajuste direto são disponibilizados no portal oficial da

internet e nos editais de cada órgão contratante.

A lei estabelece que a avaliação das propostas valoriza a qualidade das especificações técnicas mínimas e a transparência, estabelecendo-se o “critério do menor preço avaliado” que inclui o preço e fatores adicionais de avaliação, os quais devem ser previa e objectivamente estabelecidos nos Documentos de Licitação e em termos monetários, afastando a avaliação subjetiva e os métodos que não sejam do conhecimento prévio dos participantes(lei 8/2009).

A participação nas licitações é aberta a concorrentes nacionais e a estrangeiros, os quais devem atender aos requisitos de qualificação estabelecidos nos Documentos de Licitação. No Concurso Público Internacional, o Regulamento estabelece a possibilidade de aplicação de margens de preferência doméstica, sendo a) 7,5% para empreitadas, para o concorrente nacional, para fins de comparação com o concorrente estrangeiro; e b) 10% para os bens e os serviços produzidos no País, para fins de comparação com os bens e serviços estrangeiros.

É assegurado o direito de impugnação contra atos e decisões que contrariem as disposições do Regulamento, por meio de Reclamação e dos Recursos. Sem prejuízo do atendimento dos princípios fundamentais do processo administrativo, é estabelecido o rito e os prazos próprios de apreciação, que garantem a celeridade necessária à efectividade das decisões. No mesmo contexto, no intuito de inferir maior eficiência ao sistema de licitações, no Capítulo V, é criado o Órgão de Recurso que institucionaliza o meio não jurisdicional para a solução de conflitos, o qual compete decidir acerca dos Recursos apresentados pelos particulares, em definitivo, no âmbito da administração pública. O Capítulo VI determina a obrigatoriedade de cumprimento de padrões de ética, durante o procedimento de licitação, da contratação e da execução dos contratos, estabelecendo penalidades no caso do incumprimento. Para o efeito são definidas como práticas anti-éticas a prática corrupta, a fraudulenta, a colusão, a coerção e a obstrução.

Podemos afirmar que, de acordo com o estabelecido neste capítulo, em S. Tomé e Príncipe, ao contrário do que sucede em Portugal não existe um diploma único designado por Código de Contratos Públicos¹⁰ (adiante designado por CCP) porém, isto não significa afirmar que não haja um código dos contratos públicos em sentido material, não formal.

¹⁰ O Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovado pelo Decreto-Lei 18/2008 de 29 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei nº278/2009 de 2 de Outubro, prevê a desmaterialização dos procedimentos da contratação pública, desde a divulgação da abertura do procedimento até todas as atividades do júri e aos últimos

2.5 Problemas encontrados com a adoção do modelo tradicional em S. Tomé e Príncipe

2.5.1 – Tramitação procedimental – Regra comum

Pela importância de que se reveste e face a complexidade e a extensão, procuramos seguir os processos da sistematização dos procedimentos pré-contratuais da lei 8/2009 – lei de licitação e de contratação pública em S. Tomé e Príncipe – sem qualquer pretensão a uma abordagem exaustiva da matéria. A tramitação dos procedimentos pré-contratuais vai desde a decisão de contratar até a celebração do contrato e pode observar-se durante a tramitação de todos os procedimentos que existem regras que são comuns e que de uma forma ou outra que facilitam na formação dos contratos. A seguir podemos ver a descrição dos procedimentos atuais do concurso público que é a regra geral.

➤ Preparação

Corresponde a uma fase interna executada pelo órgão contratante (UGEL e AC), em que se prepara e/ou providencia os documentos e respetivas aprovações, internas para o lançamento dos concursos. Nesta fase são indicadas as necessidades, efetuadas as estimativas da respetiva previsão no orçamento e no plano de licitação, definida a especificação do objeto do concurso e a indicação das exigências de qualificação que devem ser requeridas pelos concorrentes; preparado o anúncio e os documentos de licitação; o caderno de encargos (peça de procedimento) e designado a CEL (nomeação do Júri). É a fase mais extensa deste e de outros procedimentos, uma vez que constitui o troço comum dos demais procedimentos regulados pela Lei n.º8/2009 de 26 de agosto. Nela se verifica a existência de elevada burocracia e da enorme complexidade em termos da preparação de cadernos de encargos e documentos de licitação. Verifica-se um aumento do tempo despendido sobretudo realização dos documentos e licitação e dos cadernos de encargos.

➤ Lançamento

A entidade adjudicante referida nesta legislação como unidade gestora de licitações (UGEL), depois de receber a aprovação da autoridade competente: a) providencia a numeração do concurso¹¹; b) providencia a publicação do anúncio do concurso na imprensa pelo menos duas vezes, uma das quais

anúncios de execução, e a conseqüente utilização de meios eletrônicos na formação dos contratos, abrindo, assim, o caminho à implementação das Plataformas Públicas de Contratação.

¹¹ A numeração do Concurso é independente da numeração do processo.

poderá ser feita através da página da Internet;¹²c) no caso de Concurso público internacional, é providenciada- obrigatoriamente- a publicação em página da Internet; d) providencia a afixação de Edital na sede do órgão contratante, num local de acesso público; e) providencia o exemplar do documento de licitação para a consulta pública, desde a data da publicação do anúncio até a abertura das propostas (art.º 52.º); (f) em simultâneo com a publicação, deve disponibilizar-se para a distribuição dos documentos de licitação, pelo valor correspondente ao custo de reprodução gráfica (art.º 58.º, nº 2);¹³g) providencia o envio de correspondência para todos os membros da comissão de licitação (CEL) e seu Presidente, informando acerca da designação da data, hora e do local em que ocorrerá a sessão pública para abertura das propostas; h) envia uma cópia do anúncio para a COSSIL (art.º29.º nº 3); i) informa a autoridade competente (AC), nos casos em que venham a ocorrer factos ou situações posteriores que acarretem o impedimento da AC ou da CEL; j) informa a AC sobre os acontecimentos/questões que possam ocasionar o cancelamento ou a invalidade do concurso (art.º 32.º e art.º 33.º); e k) providencia que toda a documentação esteja arquivada e numerada no respetivo processo (art.º 6.º, nº 2). Em suma, verifica-se nesta fase que existe um espaço grande com relação do tempo decorrente entre a aprovação do procedimento e a sua disponibilização aos concorrentes interessados, que também soma-se ao aumento de custo com o papel.

➤ Apresentação e abertura da proposta, e dos documentos de qualificação

A receção das propostas apresentadas é da responsabilidade da entidade adjudicante (UGEL). A abertura das propostas é feita pela CL, logo após o encerramento do prazo para receção das propostas, em ato público, no qual podem participar os concorrentes e demais interessados. Logo após a abertura e depois de cumpridas todas as formalidades de acordo com art. 63.º, as sessões terminam com o registo em ata, elaborada e assinada na própria sessão pelos membros da CEL e representantes dos concorrentes. Logo após à sessão de abertura das propostas, a CEL providencia a remessa no setor financeiro, dos originais das garantias provisórias para registo e arquivo.

➤ Avaliação das propostas

¹² Na publicação do anúncio, a UGEL deve assegurar que, para fins de fixação da data final de receção e de abertura das propostas, sejam cumpridos os prazos mínimos de divulgação dos respetivos procedimentos.

¹³ O processamento de recursos deve ser feito somente pelo sector financeiro. Desta forma, a receção de valores referente ao levantamento do documento de licitação deve ser feita pelo setor financeiro, mediante recibo em 2 vias. O interessado entrega uma das vias à UGEL para levantamento do documento de licitação.

A avaliação das propostas e dos documentos de qualificação é feita pela CEL em sessão reservada, de acordo com os critérios fixados nos documentos de licitação.

➤ Qualificação

Como parte da avaliação das propostas, a CEL procede ao exame da documentação de qualificação do concorrente que tenha submetido a proposta de menor preço avaliado. Nesta avaliação, a CEL procede ao saneamento (art. 65.º) de falhas e omissões constantes na proposta, desde que estas não sejam relacionadas com os preços apresentados.

➤ Recomendação da comissão de Licitação (CEL)

A CEL submete o Relatório de Avaliação para decisão da AC, com a recomendação sobre a adjudicação do contrato, de acordo com os fatores que tenham sido indicados nos documentos de licitação. A recomendação será fundamentada na melhor proposta apurada. O Relatório de Avaliação, contendo a recomendação de adjudicação, é enviado pela UGEL para decisão da AC. É responsabilidade da UGEL fazer o acompanhamento da situação do processo e de zelar pelo cumprimento dos prazos. As informações acerca dos resultados da avaliação não podem ser divulgadas até que o resultado seja, oficialmente, comunicado por escrito a todos.

➤ Decisão e Homologação

A AC examina a documentação enviada pela CEL e emitir a sua decisão. Se houver falhas que impeçam o parecer favorável da AC à recomendação de homologação, os documentos serão devolvidos para que a CEL faça as correções necessárias. Após a decisão e homologação proferidas pela AC, a UGEL providencia a comunicação da decisão por escrito a todos os concorrentes que apresentaram proposta, informando o nome do concorrente adjudicatário e o respetivo preço; bem como a divulgação do resultado no quadro de avisos do OC.

➤ Impugnação

Os concorrentes podem apresentar reclamações e recursos, nos prazos indicados no Capítulo V do Regulamento. É responsabilidade da UGEL: receber as impugnações; confirmar se estão cumpridas as condições de aceitabilidade da impugnação, ou seja, se foi recebida dentro do prazo; assim como preparar as informações necessárias a enviar à AC para a decisão e a informação dos concorrentes que apresentaram proposta, acerca da apresentação da impugnação.

➤ Adjudicação

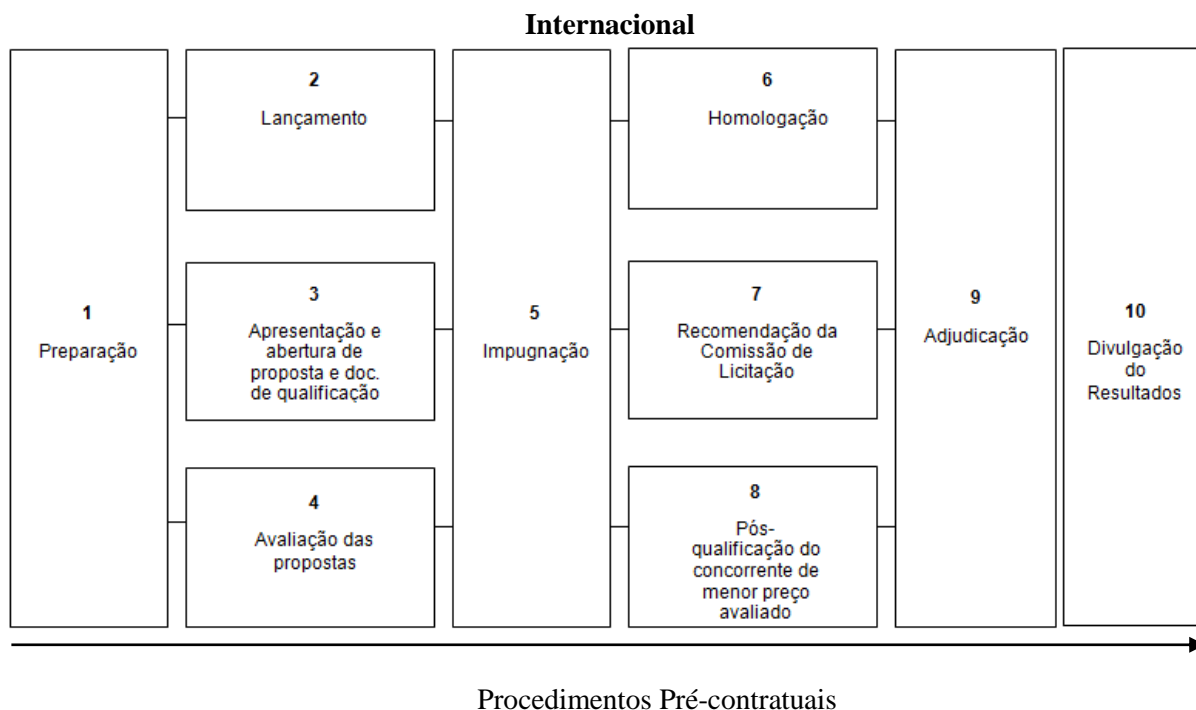
Findo o prazo de impugnação, ou após a decisão sobre a mesma, a UGEL deve encaminhar o processo para a AC para fins de adjudicação.

➤ Divulgação dos resultados

Após a decisão proferida pela AC, a UGEL providencia a divulgação do resultado, seguindo as indicações do art. 70.º.

Para uma análise facilitadora deste procedimento pré-contratual, junto segue um fluxograma (figura 2.1) a explicar toda a tramitação, no que concerne a concurso público e o concurso público internacional:

Figura 2.1 Tramitação processual do Concurso Público e Concurso Público



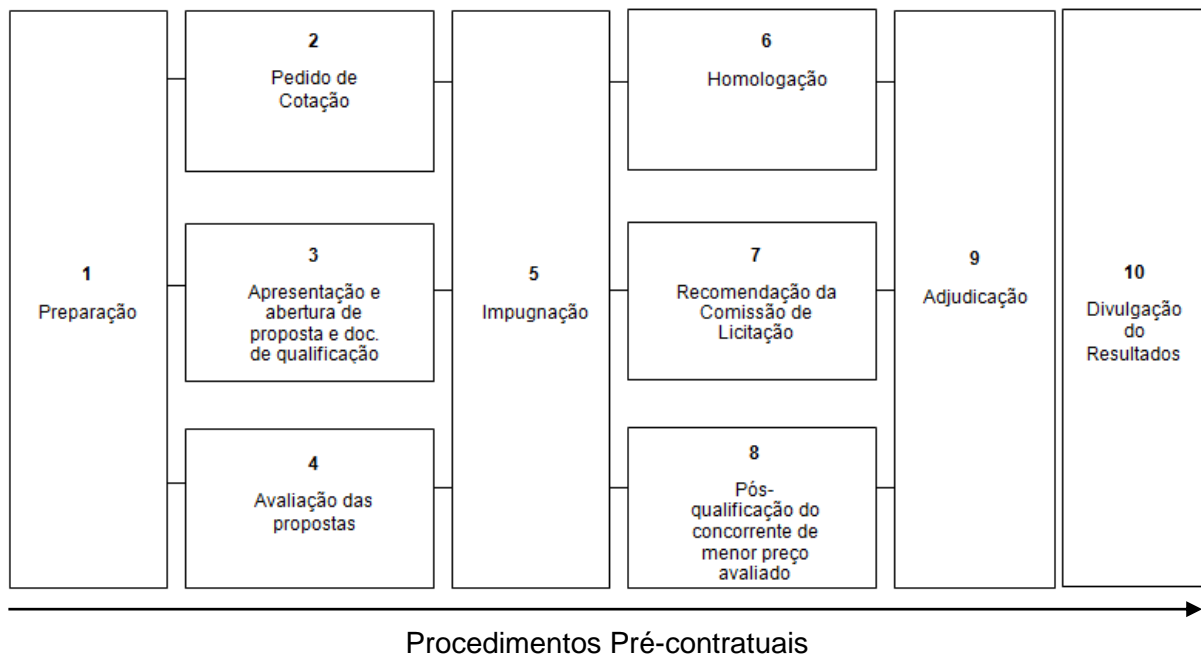
Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.5.2 – Tramitação procedimental específico do concurso de pequena dimensão

O concurso de pequena dimensão (CPD), de acordo com a definição constante na legislação, é o procedimento baseado na comparação de preços e destinada aos concorrentes qualificados convidados pelo órgão contratante. Este procedimento, regulado desde os artigos 71.º ao 77.º da Lei 8/2009 rege-se pelas normas do concurso público com a particularidade de, ao contrário dos demais procedimentos

pré-contratuais (nomeadamente, o CP e ICP), exigir a publicação do concurso na sede de órgão contratante e o órgão poderá dirigir pedido de cotação (convites) diretamente de pelo menos três entidades interessadas, como também são permitidas a participação de qualquer entidade, desde que atendam as exigências estabelecidas dos documentos de licitação. Estão representados no fluxograma abaixo(figura 2.2), as principais fases sem a preocupação de evidenciar as especificidades que podem ocorrer em cada um deles, pelo que a sua leitura não dispensa a consulta da lei n.º8/2009 de 26 de Agosto.

Figura 2.2 Tramitação processual do Concurso de Pequena Dimensão



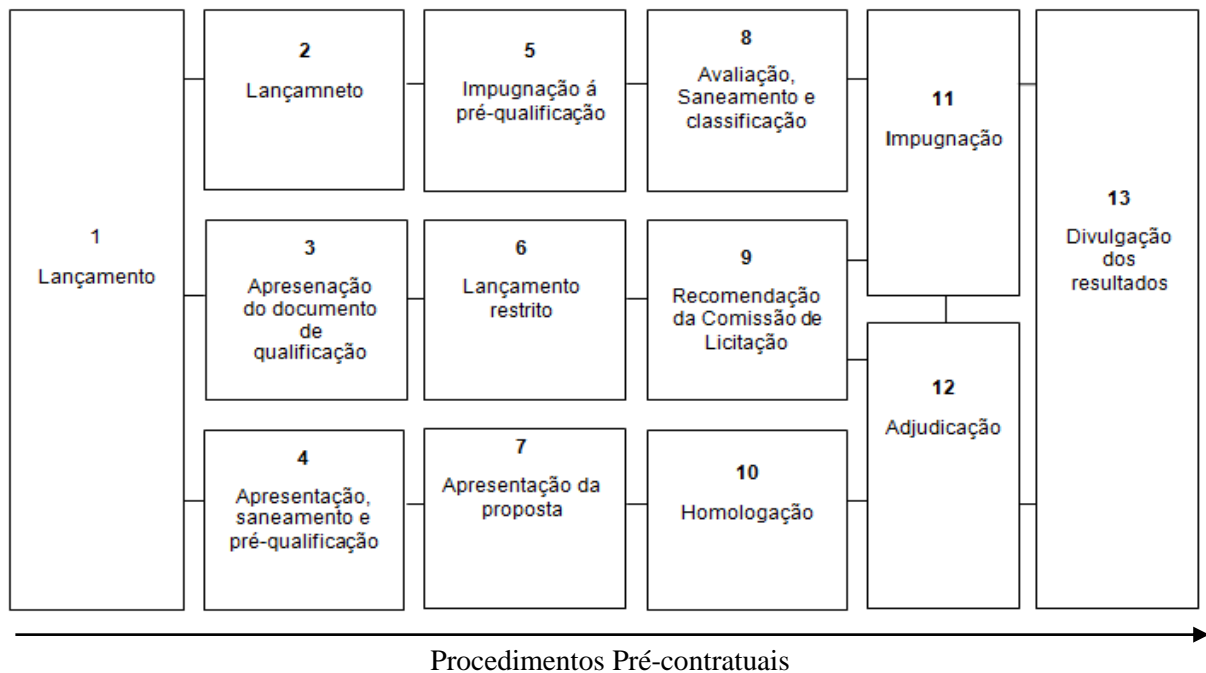
Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.5.3 – Tramitação procedimental específico do concurso com prévia qualificação

O procedimento de concurso com prévia qualificação constitui um procedimento pré-contratual restrito e específico, no qual intervêm os concorrentes que tenham sido pré-qualificados em fase preliminar à apresentação de suas propostas. Rege pelas disposições que regula o concurso público, da mesma forma, este procedimento começa com o lançamento do concurso, mas existe duas fases de lançamento. A primeira para apresentar os documentos de qualificação, a segunda (depois de qualificados, faz-se um outro lançamento restrito) para apresentarem a proposta. O concurso com prévia qualificação é aplicável quando a competitividade por meio de concurso público deva ser restringida em face da complexidade dos requisitos de qualificação e da onerosidade na elaboração das

propostas (art. 78.º). Estão representados no fluxograma abaixo (figura 2.3), as principais fases sem a preocupação de evidenciar as especificidades que podem ocorrer em cada um deles, pelo que a sua leitura não dispensa a consulta da lei n.º8/2009 de 26 de Agosto.

Figura 2.3 Tramitação processual do Concurso com prévia qualificação



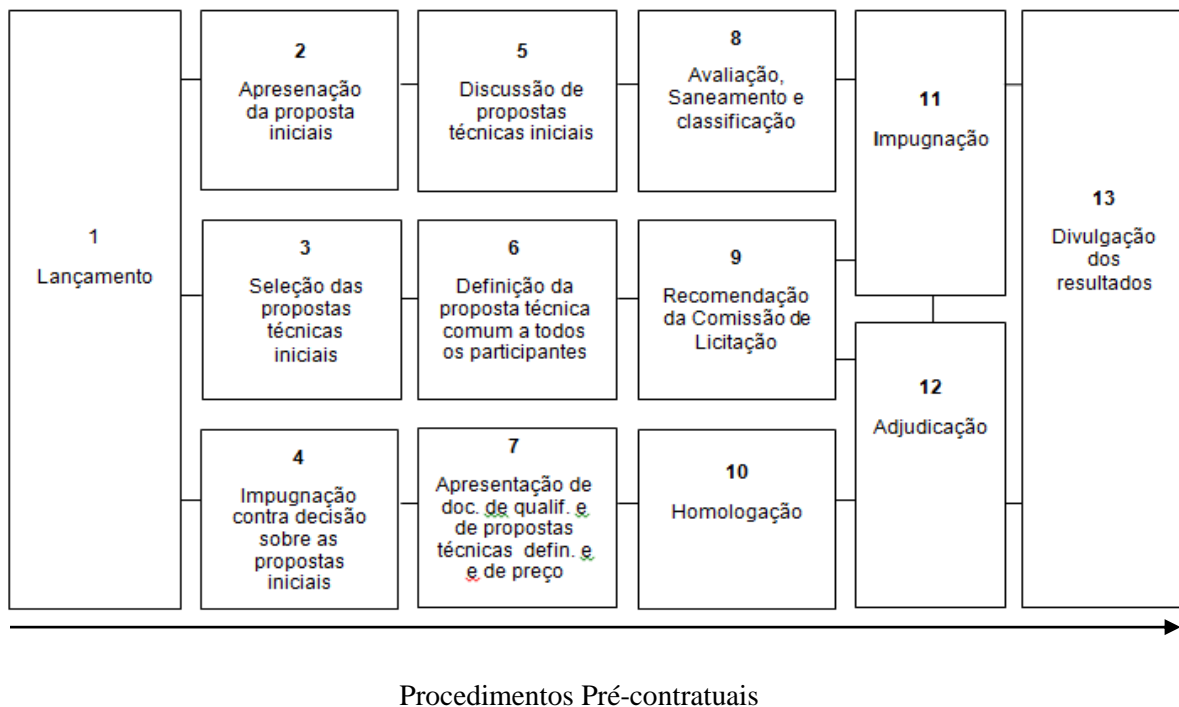
Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.5.4 – Tramitação procedimental específico do concurso em duas etapas

Nos termos do art. 83.º, n.º 1, da lei 8/2009, o concurso em duas etapas é um procedimento destinado a contratações de objetos de natureza complexa. Ou seja, este procedimento aplicável quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objeto, seja particularmente complexo, impossibilitando a adoção do concurso público ou por prévia qualificação. Em domínios de contratação complexa, através deste procedimento adjudicatório, visa a obtenção de soluções para as dificuldades das entidades adjudicantes em setores de atividade complexos e em constante evolução, como sucede no campo da alta tecnologia; aquelas entidades conhecem as necessidades a satisfazer, mas desconhecem as soluções de ordem técnica e outras que permitam a sua satisfação, portanto, não as podendo definir no caderno de encargos. É, pois, adotável quando a entidade adjudicante, face à excecional complexidade do projeto, objetivamente, não esteja habilitada a definir os meios técnicos necessários ou a estrutura jurídica ou financeira relativa a esse projeto. Também se rege pelas normas do concurso público, mas

de acordo com a alínea 2) do art. 83.º, no concurso em duas etapas os concorrentes oferecem, na primeira etapa, a proposta técnica inicial, na segunda a proposta técnica definitiva e na terceira proposta do preço. Estão representados no fluxograma abaixo (figura 2.4), as principais fases sem a preocupação de evidenciar as especificidades que podem ocorrer em cada um deles, pelo que a sua leitura não dispensa a consulta da lei n.º8/2009 de 26 de Agosto

Figura 2.4 Tramitação processual do Concurso em duas etapas

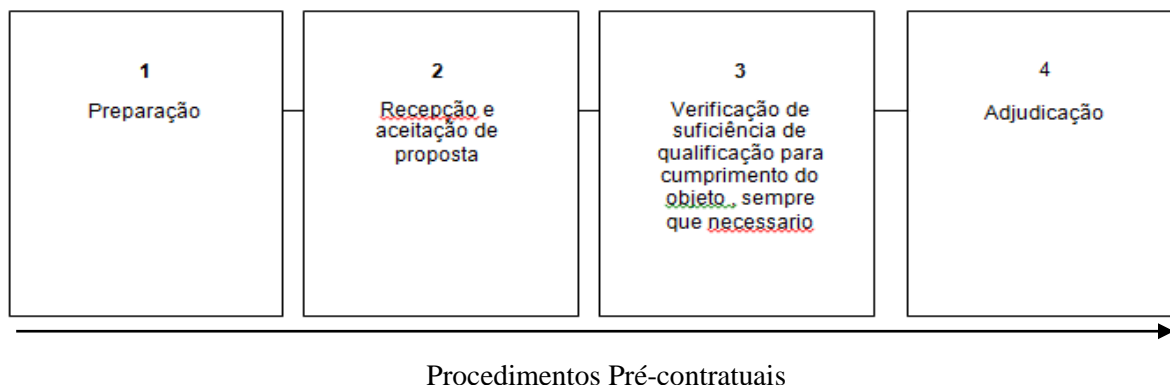


Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.5.5 – Tramitação procedimental específica do ajuste direto

De acordo com a noção contida no art. 88.º da referida legislação, o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar propostas, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato. Estão representados no fluxograma abaixo (2.5), as principais fases sem a preocupação de evidenciar as especificidades que podem ocorrer em cada um deles, pelo que a sua leitura não dispensa a consulta da lei n.º8/2009 de 26 de Agosto

Figura 2.5 – Tramitação procedimental do Ajuste Direto



Fonte: Elaboração própria a partir da lei 8/2009 de 26 de agosto

2.6 Avaliação da tramitação procedimento dos contratos públicos no que concerne ao modelo atual (tradicional)

Em geral, o panorama da contratação pública apresentado é muito fragmentado e complexo, integrando um elevado número de procedimentos que utiliza práticas que não exploram plenamente as oportunidades oferecidas. Constatou-se assim, que todos os documentos que constituem os procedimentos da contratação pública em S.Tomé e Príncipe (peças pré-contratuais, avaliações, reclamações e respetivas respostas) são divulgados em suporte de papel trazendo consequentemente os custos associados tanto à sua elaboração como o seu envio. Verifica-se a burocratização nos procedimentos, sendo estes, inteiramente executado de forma manual, com a necessidade inerente de elaboração das peças pré contratuais e o envio via suporte papel. Como consequência desta burocratização verifica-se grandes desperdícios do tempo, particularmente no tempo de preparação e a avaliação técnica. Existe um espaço grande com relação do tempo decorrente entre a aprovação do procedimento e a sua disponibilização aos concorrentes interessados. E em alguns procedimentos com peças pré contratuais muito minuciosas, o desperdício do tempo é maior, entre a data inicial que compreende a elaboração dos critérios e as suas valorizações por parte dos especialistas e a data da aprovação do processo, comprometendo assim a rapidez do processo que tendem a longos e prolongados.

Em relação a concorrência, verifica-se que com a não disponibilização de procedimentos abertos e acessíveis a todos os interessados que podem concorrer sem a necessidade de convite prévio, regista-se a não existência de favorecimento da concorrência. Em relação a transparência, sabe-se que com o

tratamento manual em todas as fases do processo pode trazer riscos que põem em causa a transparência no processo, embora a lei é clara no respeito os princípios da contratação, salvaguardando as regras de concorrência, igualdade, imparcialidade, publicidade e transparência, um sistema legal adequado não significa necessariamente uma prática equivalente, depende muito do nível de consciência ética dos funcionários públicos. A informação disponibilizada, de forma sistemática, ao cidadão, sobre a contratação pública em S. Tomé e Príncipe praticamente é nula.

As análises apresentadas permitem concluir que a correção e melhoria da eficiência nos processos da licitações e de contratação pública em S. Tomé e Príncipe é possível com a introdução do modelo eletrónico disponibilizado pela plataforma no qual irá ajudar as entidades adjudicantes a reduzir os custos administrativos e acelerar os procedimentos de contratação, relativamente ao sistema em papel. A contratação pública eletrónica do princípio ao fim pode melhorar a eficiência administrativa global através do encurtamento do ciclo aquisição, da redução da carga administrativa e da melhoria das possibilidades de fiscalização. O que, por conseguinte, contribuiria para limitar as oportunidades de corrupção e fraude fiscal, aumentar a segurança dos dados e reduzir a litigância.

2.7 Contributos do Direito Internacional

De acordo com Pereira (2013), destaca-se importantes instrumentos jurídicos de direito internacional que contribuíram para a efetiva automatização de conjunto de princípios gerais de contratação pública eletrónica, adiante proposta. Se, na verdade, é certo que o aparecimento das novas TIC remota ao início do século XX, e que data dos anos 50 do mesmo século a primeira consagração legislativa da atividade administrativa eletrónica, pode igualmente concluir-se que certos princípios que hoje regem a utilização do TIC na atuação contratual pública, foram primeiramente consagrados no âmbito dos Acordos sobre Contratos públicos, mais decisivamente com a criação da OMC em 1994. Se refere, nomeadamente, ao Acordo sobre Aquisições Públicas alcançado sob a égide do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) em 1979 e, sobretudo, ao Tratado constitutivo da Organização Mundial de Comércio (OMC) de 15 de Abril de 1994 e aos seus acordos anexos, em particular o Acordo sobre Contratos Públicos (*Agreement on Government Procurement*) constante do seu Anexo 4, o qual favoreceram o nascimento de princípios gerais da contratação pública que perduraram e se consolidaram com o surgimento das novas TIC (Pereira, 2013: 7).

Desde logo, há que recordar o Livro Verde da Comissão sobre a contratação pública na União Europeia: Reflexões para o futuro, de 27 de Novembro de 1996, o qual, sob a rubrica genérica do “Melhoramento dos acessos aos contratos públicos”, sugeriu um “acompanhamento permanente dos contratos públicos, de forma a adquirir um bom conhecimento das realidades económicas subjacentes à celebração destes contratos”. O Livro Verde introduziu a ideia de que “no sector dos contratos públicos, é a nível dos processos de notificação e de difusão dos anúncios de contrato que deverão ser introduzidas as tecnologias da informação”, afirmando, por isso, a imprescindibilidade da máxima publicidade da contratação. O Livro Verde referiu ainda que “as tecnologias atuais, multiplicam as possibilidades de aumentar a transparência e reduzir os custos de funcionamento e os prazos” e deu exemplos: “é evidente que a versão papel do suplemento do jornal oficial da comissão europeia (JOCE) será, a prazo, ultrapassada pelas versões eletrónicas”; por outro lado, “um sistema inteiramente eletrónico poderia (...) incluir a comunicação dos cadernos de encargos e a apresentação das propostas dos candidatos, bem como os intercâmbios de informação durante a execução do contrato (incluindo as faturas e os pagamentos)” (Pereira, 2013:10).

Em 23 de Novembro de 2005, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou em Nova Iorque, através da Resolução 60/21, a “Convenção das Nações Unidas sobre a utilização de comunicações eletrónicas nos contratos internacionais”. Sem pretender imiscuir-se na legislação de cada Estado relativa ao regime substantivo dos contratos, a Convenção pretendeu fixar um conjunto de regras aplicáveis à contratação internacional efetuada por meios eletrónicos (Pereira, 2013: 8)

Merece igualmente referência, no domínio da contratação eletrónica privada, a Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, sobre Comércio Eletrónico. Destacamos sobretudo o artigo 9.º da Diretiva, que visou promover a generalização da possibilidade de celebração de contratos por meios eletrónicos: “Os Estados-Membros assegurarão que os seus sistemas legais permitam a celebração de contratos por meios eletrónicos. Os Estados-Membros assegurarão, nomeadamente, que o regime jurídico aplicável ao processo contratual não crie obstáculos à utilização de contratos celebrados por meios eletrónicos, nem tenha por resultado a privação de efeitos legais ou de validade desses contratos, pelo facto de serem celebrados por meios eletrónicos” (Pereira, 2013: 10-11).

No plano da contratação pública eletrónica no âmbito comunitário, merecem igualmente referência a Comunicação da Comissão Europeia sobre o papel da Administração Eletrónica (e-Government) no

futuro da Europa, de 26 de Setembro de 2003, mais decisivamente a Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março de 2004 a Comunicação da Comissão sobre o Plano de Ação para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via eletrónica, de 29 de Dezembro de 2004. A Comissão propôs em tal plano de ação medidas em torno de três eixos que considerou fundamentais: (a) Garantir o bom funcionamento do mercado interno quando a contratação pública se efetuar por via eletrónica; (b) Conseguir maior eficácia na contratação pública e melhorar a governança; e (c) Trabalhar para um quadro internacional da contratação pública eletrónica (Pereira, 2013: 10-11).

2.8 O advento da Contratação Pública Eletrónica

A contratação pública eletrónica é uma consequência do desenvolvimento mundial do Comércio Eletrónico. Constitui por um lado, a incorporação ou receção, pelo Estado, de formas contratuais desmaterializadas em utilização na atividade das empresas, primeiro entre si, depois com os consumidores. Por outro lado, esta expansão sustentada do Comércio Eletrónico, é consequência da explosão da internet e da progressiva “privatização” da rede mundial que abandonou, sucessivamente, os seus primórdios militares, académicos, festivos, de descoberta e inebriamento (fenómeno a que na altura se chamou de Woodstock eletrónico) para a atual fase intensamente comercial e de verdadeiro mercado mundial. A estas novas formas contratuais desmaterializadas, recebidas pelo Estado, tem-se chamado de “privatização da contratação pública”, mesmo sendo só por esta temática em concreto (Rocha *et al.*, 2008:11).

Estas novas realidades a nível mundial começaram a qualificar-se como *Electronic Public Procurement* ou mais resumidamente *E-Procurement*. A utilização desta mesma temática pelo Estado, e até pela Administração Eletrónica, abarca uma área muito vasta que vai para além deste campo a que nos cingiremos e que tem a ver com a aplicação de meios eletrónicos à “tradicional” contratação pública, os contratos de empreitada e de fornecimento, bem como outros aspetos mais particulares. A vantagem da receção, por parte do Estado, destes meios eletrónicos na contratação pública, além da rapidez e da economia foi, sem sombra de dúvida, a ideia generalizada de que a implantação destas soluções tecnológicas desmaterializadas contribui, em muito, para a transparência de procedimentos. Outro aspeto é o facto da contratação pública constituir uma área na administração pública onde o consumo de papel e o encadeamento de procedimentos, utilizando aquele suporte, é impressionante (Rocha *et al.*, 2008:11-12).

As grandes mudanças experimentadas, projetadas ou em curso incidem, sobretudo, na fase administrativa do contrato público, na fase anterior à sua celebração, na fase concursal (a que em Itália se denomina da fase de *evidenza pubblica*). Ou seja, é aí que incidem ou vão incidir as maiores mudanças pela incorporação de meios eletrónicos e, também, como já vimos e veremos, de novas realidades procedimentais fortemente potenciadas pelos meios eletrónicos disponíveis. A realidade é que todo este movimento de congregação de normas, de standards, de ferramentas, de tecnologia, de plataformas eletrónicas, de meios de segurança, está, na Europa, a conhecer enorme dinamismo em consequência da adoção de duas diretivas comunitárias, a Diretiva 2004/18/CE, dita clássica e a Diretiva 2005/18/CE, dita dos setores, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004 que, por sua vez, incorporam normas de excepcional interesse pelo reconhecimento e dinamização deste fenómeno da Contratação Pública Eletrónica. Isto indica que as tecnologias estão sempre disponíveis, mas é através da ideação e da aplicação concreta da norma jurídica que as vão potenciar na transformação da realidade (Rocha *et al.*, 2008:12).

2.9 As plataformas eletrónicas, o E-Sourcing e o E- Procurement

2.9.1 – As plataformas eletrónicas na contratação pública

Com o advento da utilização de meios eletrónicos e a generalização da utilização da internet surgiram novas ferramentas de compras eletrónicas e de contratação eletrónica que, de uma forma generalizada, foram denominadas por *emarketplaces*, mercados eletrónicos ou, mais recentemente, plataformas eletrónicas de negócios. Contudo, com o passar do tempo, os modelos de negócio destas plataformas foram sendo afinados, bem como as suas áreas de atuação (Rocha *et al.*, 2008:17).

Os primeiros *emarketplaces* surgiram tendo como base plataformas tecnológicas desenvolvidas por *software houses* internacionais, como por exemplo a Ariba e a *Commerce One*. As mesmas estão muito vocacionadas para o componente de *procurement*, na vertente dos catálogos eletrónicos, e prestam também o serviço específico de e-sourcing, que é a negociação dinâmica (leilões). Foi nestas duas áreas que se iniciaram as primeiras transações “*business to business*” entre empresas, nas compras por catálogo e na realização dos emblemáticos “leilões do papel” e afins. Numa fase posterior, surgiram as plataformas de *sourcing*, que permitem às empresas conhecer, por categoria, os fornecedores que existem no mercado, a efetuar consultas de mercado, a obter e a comparar propostas, e a negociar, fazendo contrapropostas e formalizar as adjudicações. Estas

plataformas compreendem dois tipos de consultas: os RFQs (*request for quotation*, ou pedidos de proposta) e os RFIs (*request for information*, pedidos de informação, por exemplo de estimativa de preços), termos herdados dos promotores internacionais de *emarketplaces* (Rocha *et al.*, 2008:17).

A utilização de plataformas de *sourcing* é a que tem maior potencial de crescimento, na medida em que, no dia-a-dia das empresas e das instituições públicas, o número de categorias que são passíveis de ser transacionadas numa plataforma de *sourcing* é muito superior às categorias que podem ser transacionadas numa plataforma de *procurement* ou de leilões. Isto é, todas as categorias de produtos e de serviços que são alvo de consulta ao mercado, podem ser transacionados com o recurso à este tipo de plataformas, permitindo desmaterializar o processo de consulta. Já em relação às transações em plataformas de *procurement* ou catálogos, os números de categorias estão bastantes limitados, ou seja, é possível catalogar inúmeros artigos, como por exemplo economato, o equipamento informático, ou os produtos de higiene e limpeza, porém, quando entramos no domínio da maioria dos serviços, ou das empreitadas, o mesmo não se verifica, são situações “à medida”, especificadas caso a caso, de difícil catalogação (Rocha *et al.*, 2008:18).

Estas novas ferramentas de compras e contratação contribuem, eficientemente, para o aumento da eficácia da Administração Pública. A introdução das mesmas no procedimento aquisitivo tem muitas e óbvias vantagens, que passam pela redução de custos, pela racionalização de meios, pela diminuição de burocracia, entre outros. O processo de compra de uma entidade pública pode ser constituído por duas fases distintas (Rocha *et al.*, 2008:18):

- Fase pré-contratual ou fase de formação do contrato (contratação ou *sourcing*)
- Fase de execução do contrato (aprovisionamento ou *procurement*)

É na 1.^a fase que os profissionais de contratação desenvolvem a estratégia de compra, ou seja, fazem o levantamento de necessidades, escolhem o tipo de procedimento a adotar, fazem a pré-qualificação de fornecedores e a negociação. Para a 2.^a fase ficam reservadas as tarefas mais repetitivas, como por exemplo, a criação, aprovação e o envio de requisições, assim como o controlo das entregas e o pagamento. Nesta fase, que é considerada como a de gestão estratégia de compras, é frequentemente confundida ou mesmo incluída na fase de execução do contrato (*procurement*) que é considerada a de gestão transaccional de compras (Rocha *et al.*, 2008:18).

Assim sendo, nos dias de hoje, os termos aprovisionamento (*procurement*) e contratação (*sourcing*) são muitas vezes usados de forma indiferenciada, procurando designar atividades de compra de uma

empresa ou entidade pública. No entanto, esta indiferenciação de conceitos não é correta. O sourcing procura otimizar as fontes de fornecimento, ao menor custo de aquisição ou de posse, em alinhamento com os objetivos da entidade, da qual normalmente resulta um contrato. Pelo contrário, o aprovisionamento refere-se a um conjunto de atividades de caráter operacional, nomeadamente a requisição, a encomenda ou o registo de entrega que visam a execução do contrato, com uma entidade externa (Rocha *et al.*, 2008:19).

A forma mais esclarecedora de diferenciar as duas fases é através da seleção dos principais indicadores de desempenho, referentes a cada uma delas. De uma forma simplificada, podemos considerar que um indicador de desempenho da contratação (*sourcing*) é o custo total de aquisição do material ou serviço (“total cost ownership” TCO). No aprovisionamento (*procurement*), os indicadores mais importantes são o custo da transação, o cumprimento dos prazos de entrega, o número de devolução, entre outros. Entendemos, naturalmente, que as organizações têm de concentrar os recursos mais adequados na área da contratação, já que claramente, traz mais valor às entidades adjudicantes, possibilitando que o aprovisionamento seja efetuado de uma forma mais automatizada, sempre no respeito por um efetivo controlo orçamental (Rocha *et al.*, 2008:19).

CAPITULO III- PROPOSTA DE MODELO DA PLATAFORMA ELETRÓNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE

A plataforma eletrónica é, visivelmente, apontada neste trabalho de projeto como sendo o caminho a seguir na contratação pública em S. Tomé e Príncipe. A proposta é fundamentada pelas vantagens e pelos benefícios obtidos nos diversos países da União Europeia, sendo estes os principais responsáveis pelo desenvolvimento da área de contratação, em que, Portugal encontra-se no ponto bastante privilegiado. Segundo Gomes (2012), “a adoção de um sistema de aquisições totalmente eletrónico, decorrente de conjunto definidos pela EU, tem em vista a desmaterialização processual na AP, com a substituição dos procedimentos baseados pelos serviços Eletrónicos (*E- Services*) em vez do papel, contribuindo para o crescimento da Governação Eletrónica (*E- Government*) nos Estados Membros”. Entretanto, propõe-se no presente trabalho a criação de uma plataforma eletrónica ao serviço da Lei nº8/2009 que seria única devido a dimensão do país e que permitiria a execução de todos os processos pré-contratuais da Administração Pública em STP, sejam eles oriundos da Administração Central, Local, ou Região Autónoma do Príncipe.

Com os desafios que a Administração Pública Santomense enfrenta para melhoraria da produtividade, da eficiência, da qualidade de serviços e para obter os orçamentos reduzidos, uma vez que, o país é muito dependente da ajuda externa¹⁴, razão pela qual, o país também encontra-se seriamente afetado pela crise económica e financeira global, torna-se fundamental o uso das TIC para ultrapassar tais dificuldades. O foco está sempre em, o alavancar da eficiência e da eficácia dos serviços públicos para a obtenção de maiores ganhos para ambas as partes (OECD, 2009). Este ambiente pressupõe uma melhoria a nível dos serviços públicos, com base na simplificação administrativa e na administração eletrónica.

A plataforma eletrónica proporciona serviços inerentes a ela. É o verdadeiro “gestor de sistema”, entidade que vai disponibilizar meios e também responsabilizar-se por todo o procedimento do resultado final, assente, principalmente, nos vetores da segurança e da confidencialidade (Tavares e

¹⁴ Anualmente cerca de 90% dos investimentos públicos são financiados por recursos externos, dos quais uma parte significativa é ajuda pública ao desenvolvimento, proveniente sobretudo, da Europa. Para mais desenvolvimento sobre este tema, cfr. Banco Central de São Tomé e Príncipe / Relatório Anual 2012, cit., pp.17, disponível em www.bcstp.st

Rocha, 2009:52). Isto significa dizer que, os objetivos fundamentais do projeto justificam a “aposta” na contratação eletrônica. Eles têm de ser sustentados por uma estrutura robusta, blindada, testada, que ofereça todas as garantias de que o interesse público é, em cada momento, salvaguardado (Pereira, 2013).

A introdução de uma plataforma eletrônica na contratação pública em S. Tomé e Príncipe constitui uma grande mudança face ao modelo tradicional existente. A necessidade de alteração do atual modelo também resulta de razões de diversa natureza, nomeadamente as seguintes: 1) Evitar a corrupção (diversos organismos internacionais, como a OCDE, têm vindo concluir que a maior divulgação de anúncios da abertura de procedimento, da adjudicação e dos resultados de execução através da *internet* dificulta significativamente às práticas de corrupção); 2) Reduzir os custos de transação (todos aqueles que é necessário suportar para concretizar a boa execução qualquer contrato, visando estabelecer a pretendida relação de troca de valores); 3) Acelerar o processo decisório (o acesso imediato a toda a documentação, a facilidade de manipulação da informação e maior facilidade na construção de análises comparativas, sem nova introdução de dados, agilizam o processo de análise da avaliação, tornando-se mais rápido e eficaz); 4) Contribuir para a modernização da gestão da Administração Pública e melhorar o desempenho do sector público numa ótica de transparência e de *accountability*.

3.1 Proposta para a metodologia do novo Modelo de Contratação pública

Relativamente à metodologia do modelo da Contratação Pública Eletrónica (CPE) a ser adotada neste projeto, que tem como suporte plataforma eletrónica de contratação, baseia-se na utilização de uma infraestrutura eletrónica desde que surge a oportunidade de contratar, até que o contrato seja celebrado. Para efeito, as entidades adjudicantes envolvidas devem realizar reforma na atual legislação -lei 8/2009 de 26 de agosto- de modo a possibilitar a introdução de novas tecnologias e a forma de operar, o que ao mesmo tempo irá introduzir profundas alterações no que diz respeito aos procedimentos dos contratos públicos, sendo das mais significativas a desmaterialização processual e maior integração entre as organizações. Como podemos observar na Diretiva 2004/18/CE do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março de 2004 existem três grandes aspetos a desenvolver na CPE: 1) A Desmaterialização da fase procedi mental; 2) Leilões Eletrónicos; 3) Sistemas de Aquisição Dinâmicos.

Quanto a introdução dos meios eletrônicos nas fases procedimentais de licitação e de contratação é justificada pela simplificação que pode implicar, em termos de publicidade dos contratos, da eficácia e da transparência dos processos tecnológicos. De frisar que, normalmente, as diretivas comunitárias acabam por apresentar muitas experiências que vêm sendo empreendidas nos Estados- membros, dando – lhes um formato normativo. Daí que o quadro proporcionado pelas diretivas nos apresenta os vários aspetos a serem desmaterializado que refletem numa simples pergunta. Como funciona a Plataforma Eletrónica? (Rocha *et al*,2008).

Segundo (Rocha *et al*,2008), a plataforma deve suportar as principais funções: 1) a caracterização do procedimento e a agregação das peças, nomeadamente: o anúncio, programa de concurso, o caderno de encargos, as peças desenhadas, entre outros; 2) publicação do procedimento ou envio de convite, dando a conhecer o seu conteúdo a todos os interessados; 3) disponibilização das peças do procedimento para a consulta; receção de pedidos de esclarecimentos; 4) envio de respostas aos esclarecimentos e a retificação das peças do procedimento; a receção de propostas, de candidaturas e de soluções com o recuso aos mecanismos de segurança, nomeadamente: as assinaturas eletrónicas, os mecanismos de encriptação e de validação cronológica (*time stamping*); 5) abertura de propostas e candidaturas, e disponibilização da informação aos concorrentes; 6) avaliação de propostas segundo os critérios qualitativos e os critérios quantitativos; 7) registo da adjudicação e da publicação de resultados. A tabela 3.1 a seguir faz a comparação entre modelo tradicional e eletrónico bem como as principais diferenças encontradas:

Tabela 3.1 - O Funcionamento da Plataforma Eletrónica de Contratação

Modelo Tradicional	Modelo Eletrónico
Consulta das publicações de concursos na imprensa.	Consulta das publicações de concursos na plataforma eletrónica.
Aquisição física do processo.	<i>Download</i> do processo de concurso na plataforma eletrónica.
Distribuição material pelas áreas componentes	Distribuição digital pelas áreas componentes
Elaboração da proposta com organização física de documentos.	Elaboração da proposta com organização digital de documentos.
Centralização física dos documentos	Centralização digital dos documentos
Tomar os documentos fisicamente invioláveis através de volumes	Utilizar a certificação digital
Transporte físico dos volumes até ao local do ato público e abertura de volumes e verificação de documentos.	<i>Upload</i> da proposta na plataforma eletrónica
Avaliação dos documentos por parte do Júri	Avaliação digital por parte do Júri
Divulgação de resultados em papel	Divulgação de resultados na plataforma eletrónica.
Formação do contrato de adjudicação no local público.	Formação do contrato de adjudicação na plataforma eletrónica.

Fonte: Elaboração própria a partir de Gomes (2012:5)

3.2 Adoção de novo modelo de gestão de plataforma eletrónica na contratação pública

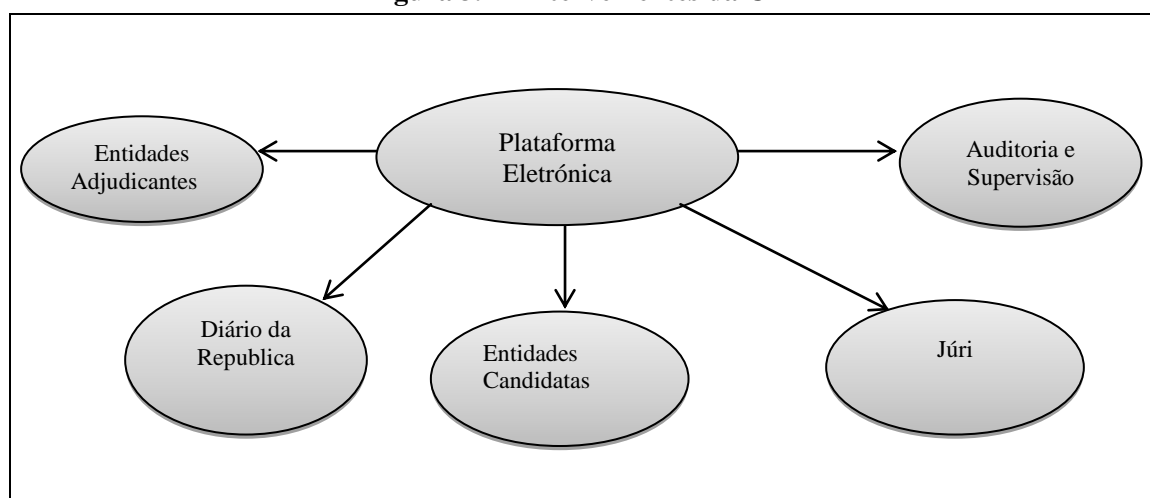
A gestão da plataforma estará em dependência do modelo de gestão a adotar que segundo Rocha (2008), podem ser geridas por três principais modelos: 1) Estado – gestão direta; 2) Promotores Privados, em regime de mercado; 3) Misto (entidade participada pelo Estado).

No modelo Estado- gestão direta, o Estado tem uma gestão direta, e é o próprio Estado o proprietário da referida plataforma. O segundo modelo é o modelo em que a plataforma ou as plataformas (consoante a quantidade existente no país) são geridas por promotores privados. Este é o modelo adotado pelo governo português em que os investimentos e o risco pela gestão das plataformas são assumidos integralmente por promotores privados. No princípio foi considerado o melhor por defender os interesses nacionais, pela falta de experiência na área. E, por fim, o terceiro modelo é aquele em que a entidade incumbida de gestão da plataforma seria gerida por uma empresa, cujo capital, o Estado participaria.

No que respeita a São Tomé e Príncipe afigura-se que nenhum dos modelos indicados é o mais adaptado à realidade e à dimensão do país. Neste domínio, consideramos que um modelo ideal para São Tomé e Príncipe seria o de uma plataforma eletrónica única, controlada pelo Estado, mas concebida e gerida por uma empresa escolhida por concessão, através de um contrato de concessão.

A utilização da plataforma eletrónica estender-se-á a todos os intervenientes dos processos de candidaturas e de formalização de contratos. A Figura 3.1- descreve os diferentes participantes no processo da CPE, ou seja, grupo de intervenientes que interagem no modelo da plataforma eletrónica.

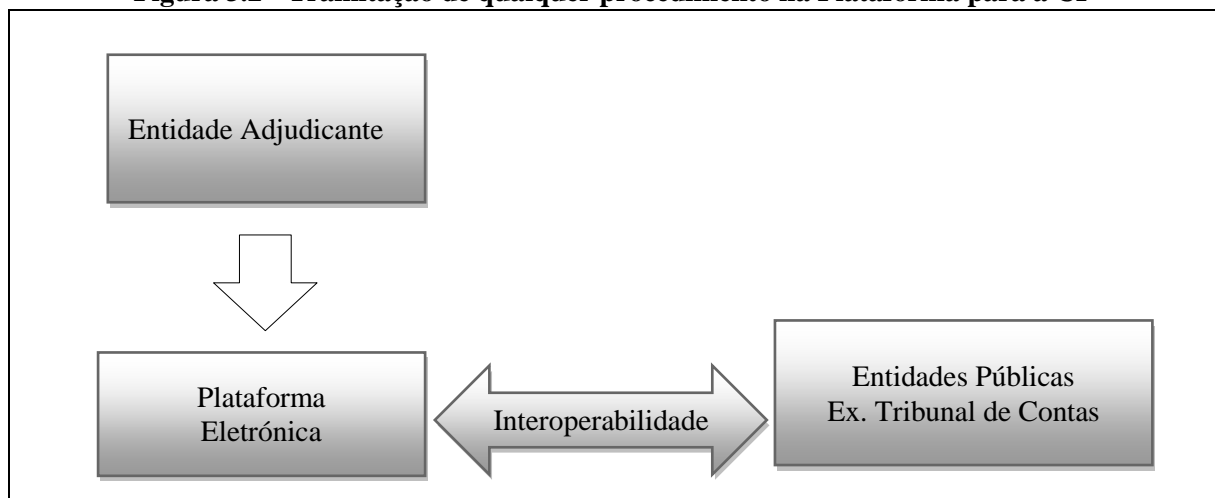
Figura 3.1 - Intervenientes da CPE



Fonte: Elaboração própria a partir da lei 18/2008

Este projeto vai introduzir um processo de vastas mudanças nos modelos de gestão e na tecnologia das entidades que participam nas aquisições públicas. Sobretudo no diário da república que, necessariamente, terá de ser eletrónico para facilitar a divulgação dos diplomas dos concursos públicos, as empresas concorrentes aos concursos e o órgão que será constituído para regular e garantir a qualidade e o funcionamento legal da plataforma eletrónica (auditoria e supervisão). A introdução do quadro legal para CPE vai obrigar a que todas as transações, entre fornecedores e Estado, sejam realizadas de forma eletrónica, obrigando os intervenientes, a adaptações tecnológicas com impactos, mais ou menos profundos. Trata-se de um processo de mudança em direção à Sociedade de Informação pelo que é fundamental acompanhá-lo. Neste aspeto, torna-se necessário considerar que muitas organizações não dispõem de recursos para realizar mudanças. Sendo a proposta baseada em uma única plataforma, devido à dimensão do país e ao número de fornecedores nele existente. A tramitação para este caso será de acordo com a figura a seguir:

Figura 3.2 - Tramitação de qualquer procedimento na Plataforma para a CP

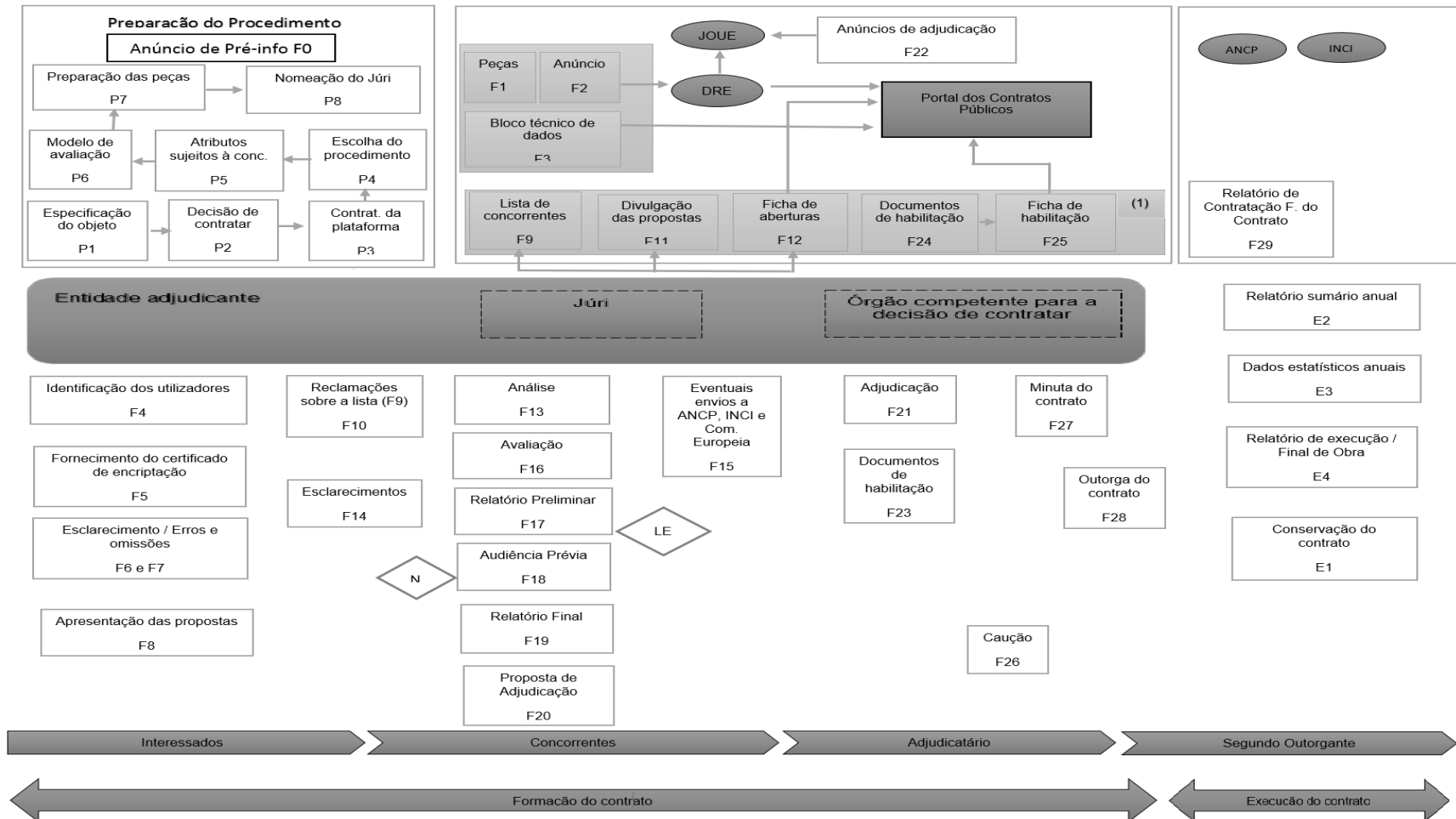


Fonte: Elaboração própria a partir de Louro (2012:63)

E como a implementação desta plataforma eletrónica irá mudar, significativamente, a tramitação processual de forma a introduzir as funções referidas acima referidas (mencionado por Rocha *et al*,2008), de modo a cumprir as formalidades legais da plataforma eletrónica de contratação pública. Em seguida apresentamos a sequência das atividades inerentes à contratação pública eletrónica referidas pelos autores (Tavares e Rocha, 2009) em conformidade com o quadro legal vigente em Portugal, que poderá servir de referência para aplicar aos procedimentos de formação dos contratos em S. Tomé e Príncipe por via eletrónica. Tomando por base o regime procedi mental do concurso

público, que é o regime base da maioria dos procedimentos, pode seguir-se, sequencialmente, as operações abaixo desenvolvidas na plataforma eletrónica pelas entidades adjudicantes e pelos interessados em contratar sendo necessário efetuar os devidos ajustamentos de acordo com o diploma para o efeito:

Figura 3.3 – Exemplo da Tramitação Procedimental da Plataforma Eletrónica



Fonte: Elaboração própria a partir de (Tavares e Rocha, 2009:5)

(1) Partilha de informação entre entidade adjudicante e todos os concorrentes

LE – Leilão eletrónico, caso exista

| N – Negociação, caso exista

3.3 A estrutura da plataforma eletrónica

A formalização de uma estrutura da plataforma eletrónica adequada de modo a garantir a coordenação de todos os intervenientes é importante. Para tal, a plataforma eletrónica terá como foco principal um campo destinado às entidades como os da Administração Central, do Local, ou da Região Autónoma do Príncipe. De acordo com (Louro,2012:59), existe no mercado da contratação pública em Portugal uma plataforma eletrónica que se aproxima desta ideia. E a disposição desta plataforma poderá servir de exemplo para a estrutura da plataforma eletrónica a ser proposta, com devidas adaptações, face às necessidades sentidas. Para o melhor esclarecimento segue abaixo a (figura 3.4) com a referida plataforma, www.anogov.com.

Figura 3.4 - Exemplo para a estrutura da plataforma eletrónica única- corpo principal da plataforma eletrónica anogov

The screenshot displays the anoGov website interface. At the top left, the logo 'anoGov' is shown with the text 'Plataforma Eletrónica de Contratação Pública'. A large '100%' graphic is prominently featured in the header area, alongside the values 'Transparência', 'Segurança', 'Livre concorrência', and 'Acesso Rápido'. The navigation bar includes the date '17:49:04 - Quarta-feira, 12 Fevereiro 2014', contact information 'Contatos', 'Links úteis', and language options 'English | Français | Español'. A sidebar on the left lists 'Entidades na Plataforma', 'Acesso às Plataformas anoGov', 'Concursos Públicos', and 'Suporte anoGov'. The main content area features 'AÇÕES DE FORMAÇÃO OPERADORES ECONÓMICOS' with sub-sections for 'TEÓRICO-JURÍDICA' and 'PRÁTICA', and a video player for 'Veja o vídeo de apresentação anoGov!'. A right sidebar contains 'Manual do Utilizador Operadores Económicos', 'Versão R4', and various service links like 'Como adquirir o seu Certificado Digital Qualificado?'. The footer includes logos for 'IAPIRI Associação Portuguesa de Resorts', 'fafa', and 'anosigner', along with social media icons and the text 'ANO - Sistemas de Informática e Serviços'.

Fonte: www.anogov.com

3.4 Quadro legal da Contratação Pública Eletrónica (CPE) – Os princípios e regras da execução

A implementação deste projeto em S. Tomé e Príncipe deverá desenvolver-se com respeito aos princípios e as disposições fundamentais das legislações em matéria da plataforma eletrónica de contratação pública a nível internacional. Para isso, torna-se necessário a presença no quadro legal da Contratação Pública Eletrónica de S. Tomé e Príncipe, os princípios especificamente aplicáveis e relevantes no domínio da contratação pública desenvolvida por meios eletrónicos, pois servirão de base à proposta de reforma e/ou alteração da legislação Santomense existente bem como, para a introdução de novas legislações no domínio dos contratos público por via eletrónica. Podemos encontrar, segundo (Pereira,2013:15-31), princípios que decorrem de vários contexto normativo e/ou da evolução de vários diplomas legais internacional como: o princípio da publicidade; o princípio da transparência; o princípio da equivalência; o princípio da liberdade de forma; o princípio da não discriminação; o princípio da eficiência; o princípio da segurança e da confidencialidade; e, por último, o princípio da interoperabilidade:

1- Princípio da Publicidade

Segundo o mesmo autor, o princípio da publicidade foi primeiramente delineado em termos formais aquando da constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) e já antes no âmbito do GAAT e, assim como no âmbito comunitário, no livro verde da Comissão sobre a contratação pública na União Europeia de 1996. Justifica-se pelo reconhecimento da imprescindibilidade deste princípio aquando da divulgação dos termos e condições ao abrigo dos quais as entidades públicas se dispõem a contratar com terceiros. Em muitos casos foi considerado como “ obrigação” as entidades públicas adjudicantes, como forma de garantia da concorrência e de igualdade de tratamento entre os vários concorrentes.

As plataformas eletrónicas devem obrigatoriamente disponibilizar, pelo menos, livremente a todos os interessados, “as especificações necessárias exigidas para a realização do procedimento de formação do contrato, designadamente aquelas respeitantes a: a) requisitos de acesso às peças do procedimento; b) modo de apresentação das propostas, candidaturas e soluções; c) modo e requisitos a que a encriptação de dados deve obedecer; d) assinaturas eletrónicas exigidas e modo de as obter; e) requisitos a que os ficheiros que contêm os documentos das propostas, candidaturas e soluções devem obedecer”. Devem ainda publicitar o registo atualizado, ou seja, o “sistema que documenta as várias

fases do procedimento conduzido por meios eletrônicos, permitindo, em cada momento, fornecer informação adequada e fidedigna que se revele necessária”.

2- Princípio da Transparência

As plataformas eletrônicas constituem o pilar fundamental através do qual se expressa a transparência na contratação pública. Destituídas naturalmente do vínculo jurídico, elas traduzem, não apenas o repositório ou o arquivo de todos os documentos do procedimento pré-contratual mas também de todas as comunicações estabelecidas por via eletrônica entre a entidade adjudicante e os interessados, os concorrentes, os candidatos ou os adjudicatários ao longo de todo esse procedimento. Este princípio significa que as condições essenciais inerentes ao contrato, incluindo os critérios de adjudicação, devem estar expressa e cabalmente previstas no momento prévio ao início do procedimento, permitindo aos eventuais interessados ter o conhecimento antecipado de como será e de apurar se a participação no procedimento efetivamente é do seu interesse.

Com efeito, as entidades adjudicantes devem disponibilizar aos interessados em tais plataformas eletrônicas a informação essencial concernente ao procedimento pré-contratual em causa, designadamente: a) o anúncio do procedimento; b) as peças do procedimento, para consulta ou acesso; c) os esclarecimentos e as retificações das peças do procedimento; d) as listas com as indicações dos erros e as omissões dos cadernos de encargos detetados pelos interessados, assim como as decisões da entidade adjudicante sobre os erros e omissões detetados pelos interessados; e) as propostas dos concorrentes, as candidaturas e as soluções e o modo da apresentação com o recurso a mecanismos de segurança, nomeadamente, as assinaturas eletrônicas, os mecanismos de encriptação e de validação cronológica; f) Os termos de referência do concurso de conceção; g) os esclarecimentos sobre as propostas prestados a pedido do júri; h) os documentos de habilitação do adjudicatário; i) a lista dos concorrentes e dos candidatos; j) relatórios de avaliação das propostas apresentadas; l) registo das fases do procedimento, incluindo da adjudicação; m) os contratos celebrados.

Nas palavras de (Pereira, 2013), está também “ incluída nesta obrigação de abertura e transparência protagonizadas pelas plataformas eletrônicas dos procedimentos de contratação pública, o dever destas em assegurar a fidedignidade e a integridade material da documentação nelas contida; mais do que uma preocupação em matéria de segurança e confidencialidade, trata-se do dever da administração – incorporado e transmitido para a plataforma eletrônica – de oferecer aos cidadãos

interessados (toda a) informação verdadeira e fidedigna sobre o procedimento pré-contratual em que estejam ou pretendam estar envolvidos”.

3- Princípio da Equivalência

Este princípio é exclusivamente do domínio da contratação eletrónica e significa que, por um lado deve existir a equivalência ou, igualmente, os suportes utilizados para a transmissão de documentos e demais informação concernente ao procedimento contratual e, por outro lado, a igualdade no plano jurídico das declarações emitidas por meio eletrónico ou por qualquer outro meio de transmissão dito tradicional. Trata-se de uma “equivalência funcional”, isto é, a ideia de que o que é relevante é, por um lado, a informação em causa e não o suporte utilizado para a sua transmissão; e por outro, a “equivalência jurídica”, reconhecendo-se plena validade jurídica em plano de igualdade à informação transmitida por meios eletrónicos ou por vias tradicionais. Porém, este princípio contém em si mesmo, o duplo significado: a) a utilização de suportes documentais físicos, os escritos, os autógrafos ou os orais permite, em condições de equivalência, o preenchimento da mesma função ou pressupostos que a utilização de suportes eletrónicos, independentemente do conteúdo, da dimensão, do alcance e da finalidade do ato incorporado no respetivo suporte; b) a produção de efeitos jurídicos das declarações emitidas verifica-se com a independência do suporte utilizado para a exteriorização da declaração¹⁵.

¹⁵ Ao nível do Direito comunitário, encontramos referência a este Princípio em duas normas Fundamentais: por um lado, a Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000; por outro, a Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004. De acordo com a Diretiva 2000/31/CE, com efeito, “os Estados-Membros assegurarão que os seus sistemas legais permitam a celebração de contratos por meios eletrónicos. Os Estados-Membros assegurarão, nomeadamente, que o regime jurídico aplicável ao processo contratual não crie obstáculos à utilização de contratos celebrados por meios eletrónicos, nem tenha por resultado a privação de efeitos legais ou de validade desses contratos, pelo facto de serem celebrados por meios eletrónicos” Por seu turno, o fulcral Considerando 35 da Diretiva 2004/18/CE recorda que “tendo em conta as novas tecnologias da informação e das comunicações (...), importa colocar a utilização de meios eletrónicos em igualdade de circunstâncias com a utilização dos meios clássicos de comunicação e de intercâmbio de informações”. Ao nível do direito português, pode dizer-se que o princípio da equivalência subjaz a todo o direito da contratação pública eletrónica tal como acolhido pelo Código dos Contratos Públicos, sendo afluído na sua Exposição de Motivos e pugnado, sob a veste de uma “opção legislativa tecnológica”, nos respetivos diplomas legais regulamentadores, concretamente, o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de Julho e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho.

4- Princípio da Liberdade de forma

Tratando-se, igualmente, de um princípio originário do Direito Internacional, produzido pelas Nações Unidas, e significa que, como regra geral, nenhum obstáculo existe à celebração de contratos públicos por meios eletrônicos, não sendo necessária para esse efeito, qualquer declaração de vontade expressa ou implícita, bastando o comportamento ou conduta das partes nesse sentido. De acordo com (Pereira,2013), o art. 9.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre a utilização de comunicações eletrônicas nos contratos internacionais de 2005, era claro na afirmação deste princípio: “Nada nesta Convenção impõe qualquer exigência de forma nas comunicações a realizar ou nos contratos a celebrar”; e assim também o era o n.º 2 do artigo 8.º da mesma Convenção: “Nada nesta Convenção impõe a qualquer Parte Contratante o uso ou aceitação de comunicações eletrônicas, mas o acordo das Partes em tal utilização ou aceitação pode ser inferida a partir da sua conduta”.

Como vimos no direito português, assume-se que a plataforma eletrónica nos procedimentos pré-contratuais, enquanto “peça essencial da arquitetura global do novo regime de contratação pública”, é o instrumento preferencial através do qual se processam todas as comunicações e se carregam todos os documentos procedimentais exigidos pelas respetivas peças do procedimento pré-contratual. Pode, assim, afirmar-se que o direito português concretiza um propósito de preferência ou progressiva consolidação dos meios eletrônicos nos procedimentos pré-contratuais públicos, que vem acompanhado da necessidade de respeito por determinados pressupostos de ordem técnica e de novos desafios de segurança e confidencialidade.

5- Princípio da não discriminação

O princípio da não discriminação constitui, como se sabe, uma direta derivação do princípio da igualdade, entendido como o princípio estruturante do Estado de Direito Democrático e do sistema constitucional global. O princípio da igualdade tem sido largamente dissecado pela doutrina e pela jurisprudência, tratando-se aliás de um dos princípios com maior longevidade constitucional de entre os princípios constitucionais fundamentais. Necessariamente, o princípio da igualdade surge assim igualmente erigido como princípio geral do Direito Administrativo, entendendo-se que uma das suas vertentes, a par da obrigação de diferenciação de situações diferentes, consiste justamente na proibição de discriminação, isto é, no estabelecimento de uma identidade ou diferenciação de tratamento para a

qual, à luz do objetivo que com ela se visa prosseguir, não existe justificção material objetiva e bastante racional.

Quando aplicado no domínio da contratação pública, entende-se tradicionalmente que está em causa, concretamente, um tratamento não discriminatório dos concorrentes ou candidatos por parte da entidade adjudicante, devendo as respetivas propostas ser apreciadas enquanto tal e não apenas em função do seu mérito objetivo.

6- Princípio da eficiência

O princípio da eficiência constitui, como é sabido, o princípio geral de Direito Administrativo destinado a reforçar a necessidade da estrutura organizadora da administração que prime pela desburocratização, celeridade simplicidade, informalidade e economia de meios, tanto quanto possível.

O Tratado constitutivo da OMC de 15 de Abril de 1994, nomeadamente, o anexo Acordo sobre Contratos Públicos (*Agreement on Government Procurement*) veio prever inovatoriamente a ideia de que os procedimentos de contratação pública devem ser igualmente céleres e eficientes, suscitando para o efeito a necessidade de previsão de “tempos-limite” para a apresentação de propostas. No mesmo sentido, a Convenção das Nações Unidas sobre a utilização de comunicações eletrónicas nos contratos internacionais, de 23 de Novembro de 2005, realçou que “o crescente uso de comunicações eletrónicas aumenta a eficiência das atividades comerciais”.

7- Princípio da Segurança e da confidencialidade

A introdução das tecnologias de informação e de comunicação na contratação pública envolvem uma acrescida preocupação com a segurança e a confidencialidade que devem presidir ao procedimento, bem como com a adequada identificação dos respetivos interessados. Assim, e como consequência do princípio citado: a) as plataformas eletrónicas deverão encriptar ou codificar os documentos eletrónicos oferecidos pelos concorrentes, por forma a garantir que nenhum terceiro tenha acesso aos mesmos; b) as plataformas eletrónicas deverão implementar sistemas de segurança que permitam identificar mensagens que possam causar danos ao sistema ou aos dispositivos de receção de dados, devendo, para o efeito, disponibilizar na plataforma eletrónica informações acerca dos mecanismos de deteção daquele tipo de mensagens, em particular de vírus informáticos; c) a plataforma eletrónica deverá integrar um sistema de aviso de receção eletrónico que comprove o envio bem-sucedido dos documentos que constituem a proposta, à candidatura ou às soluções, bem como à data e à hora da

submissão; d) as plataformas eletrônicas devem implementar mecanismos que garantam a confidencialidade dos concorrentes ou candidatos, até ao momento da abertura das propostas, candidaturas ou soluções, consoante o caso; e) as propostas, candidaturas e soluções devem ser autenticadas através de assinaturas eletrônicas cujo nível de segurança exigido, salvo razão justificada, deve corresponder ao nível mais elevado que, em termos tecnológicos, se encontre generalizadamente disponível à data da sua imposição.

8- Princípio da Interoperabilidade

O receio apontado como principal travão à atual expansão das tecnologias de informação e de comunicação deve, pois, dar resposta cabal mediante a criação de adequados mecanismos de segurança que permitam, no âmbito concreto da contratação pública, salvaguardar a confidencialidade, a integridade e a autoria inerente à apresentação de propostas por parte dos interessados.

No caso de ser violado por um interessado, candidato ou concorrente qualquer dos meios utilizados para garantir a segurança e a confidencialidade do procedimento, a consequência poderá a partir da mera suspensão do procedimento – até que se apure a autoria e a causa da violação – até uma decisão ou de readmissão de propostas (quando a violação resulte de erro imputável à entidade adjudicante que não afete a concorrência) ou de anulação de todo o procedimento (quando a informação confidencial ou o documento classificado tiver chegado ao conhecimento de terceiros no decurso do procedimento).

Tal como a “eficiência” da atividade administrativa, também a interoperabilidade constitui um pressuposto organizacional da administração dita eletrónica: trata-se do meio através do qual se logra atingir a interconexão e a compatibilidade de sistemas, de informação e de formas de trabalhar, não só entre as distintas administrações ou departamentos governamentais como também, com o sector empresarial e os cidadãos em geral.

Assumido no ordenamento jurídico comunitário desde a Comunicação da Comissão sobre o Plano de Ação para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via eletrónica, de 29 de Dezembro de 2004, a interoperabilidade é, porventura, o maior desafio que, em matéria de utilização de tecnologias de informação e comunicação, se coloca hoje às administrações públicas, podendo ser responsável por autêntica mudança de paradigma da administração pública e, inclusive, da própria democracia participativa. Na verdade, à medida em que a convergência tecnológica se torna uma realidade, através da progressividade, maior será facilidade de interação, por

meios eletrônicos compatíveis entre si, concretizar-se-á mais fielmente, a generalizada acessibilidade dos cidadãos à atividade pública, incrementando conseqüentemente o seu papel participativo nos processos de tomada de decisão e de adjudicação. Para efeitos da contratação pública eletrónica, entende-se por interoperabilidade “a capacidade das plataformas eletrónicas para permutar informação ou prestar serviços, diretamente e de forma satisfatória, entre os respetivos sistemas e os seus utilizadores, bem como operar com eles de forma efetiva”.

3.5 Vantagens e desvantagens na implementação da plataforma eletrónica na contratação pública

Ao apresentar uma proposta de plataforma eletrónica, o intuito é esperar pelas vantagens desta proposta em relação aos benefícios da mesma, de modo a saber se as vantagens obtidas superam e diminuem a desvantagens. Começaremos por ilustrar as vantagens que a implementação deste projeto poderá alcançar a nível de um país em via de desenvolvimento, de pequena dimensão e totalmente dependente da ajuda externa como o nosso.

3.5.1 – Vantagens

A principal vantagem da plataforma eletrónica nos procedimentos pré-contratuais em S. Tomé e Príncipe passa pelo contributo da sustentabilidade económica, sendo ela, a principal aliada no que toca à racionalização da despesa pública. Por exemplo, as despesas públicas em bens, em serviços e em obras públicas representam 19 % do PIB da União Europeia, pelo que, uma boa gestão dos procedimentos pré-contratuais é primordial no contexto de consolidação orçamental. Segundo (Gonçalves, 2008), o Banco Mundial estima que a contratação pública eletrónica possa dar origem a uma poupança entre 6% a 13,5% das despesas totais com contratos públicos. Além de gerar poupanças significativas, e de facilitar a reorganização da administração pública, constitui um fator de crescimento, pelo facto de abrir ao mercado interno e de incentivar a inovação e a simplificação de processos no setor público. Gera ainda, o princípio da igualdade de tratamento, princípios do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade, da transparência, da concorrência efetiva para a adjudicação dos contratos públicos, do ganho de tempo e das economias conseguidas através da utilização de ferramentas eletrónicas. Aumenta a eficácia dos contratos públicos, a igualdade de

oportunidades e formação profissional prática, do emprego de pessoas com dificuldades de inserção e da proteção do ambiente.

A plataforma eletrónica pode melhorar a eficiência administrativa global em S. Tomé e Príncipe, através do encurtamento do ciclo de aquisição-pagamento, da redução da carga administrativa e da melhoria das possibilidades de fiscalização. Melhora também todo o processo de gestão documental, gestão do *'workflow'* e permite obter informação estatística acerca dos contratos públicos realizados na administração pública Santomense. Torna, também, mais rápido o *'upload'* de ficheiros, sem limites de espaço e em qualquer formato. O papel da tecnologia é fundamental nesse contexto. É possível poupar com as aplicações informáticas, e mais importante do que um orçamento austero é a garantia do cumprimento e do conhecimento para definição de estratégia.

3.5.2 – Desvantagens

Porém, as vantagens enumeradas têm um custo elevado, uma vez que exigem investimento em toda a cadeia de contratação, de forma a criar uma infraestrutura necessária.

O livro verde de 2010, relativo ao alargamento da utilização da contratação pública na UE aborda que os custos dos investimentos em estruturas de contratação pública eletrónica variam de 0,5 a 5 milhões de euros, desde portais a soluções mais completas, a nível nacionais e regionais. Também advoga que os custos de manutenção variam, entre milhares e milhões de euros, dependendo provavelmente da dimensão e do grau de sofisticação do sistema. Não obstante, de acordo com a experiência dos países aderentes, indica que esses investimentos podem ser compensados num período relativamente curtos através de poupanças administrativas. Isto significa que as vantagens a alcançar superam as desvantagens apresentadas.

3.6 Experiências Internacional: Contratação Pública baseada na Plataforma Eletrónica

O sucesso de algumas plataformas na contratação pública é a prova da necessidade comercial. Os esforços desenvolvidos e o progresso realizado por algumas entidades contratantes, os operadores económicos, as centrais de compras e os Estados-Membros são significativos. Avançou-se muito no desenvolvimento de aplicações eletrónicas para a maioria das etapas dos procedimentos de contratação pública, ou mesmo todas elas. Alguns Estados-Membros ou as regiões estabeleceram sistemas de contratação pública eletrónica compatíveis com os processos de contratação pública eletrónica «de ponta a ponta» – pelo menos para a aquisição de bens e de serviços correntes. Outros sistemas

concentraram-se na disponibilização dos primeiros elementos da contratação – em 25 Estados-Membros é agora possível publicar os anúncios de concurso e disponibilizar os cadernos de encargos em linha.

Vários sistemas bem-sucedidos adotaram um modelo de contratação pública eletrónica fornecido por terceiros, em rede. Trata-se de plataformas que propõem, geralmente, os seus serviços a vários organismos. É atribuído a cada adquirente um certo espaço individual na rede, onde pode definir à distância os seus próprios utilizadores, os processos e os resultados a apresentar. Algumas são geridas por serviços públicos, ao passo que, outras são fornecidas por empresas do sector privado; as entidades adjudicantes pagam um montante fixo ou por utilização.

Podemos ver o caso de Intercent ER, da região da Emilia Romagna, em Itália, em que se propõem serviços de contratação pública eletrónica, nomeadamente mercado, catálogos e leilões eletrónicos, sendo atualmente o ponto de referência para 539 administrações (90 % dos organismos locais). Em 2008 processou transações no montante de cerca de 419 milhões de euros, que resultaram num ganho de 67,5 milhões de euros, em termos de eficiência, e numa poupança de tempo de 45 homens-ano (Livro verde, 2010).

Também é observado o caso do serviço federal de contratação pública austríaco, em que centraliza as aquisições das entidades federais através de funcionalidades de contratação pública eletrónica. Em 2008 declarou economias de 178 milhões de euros, num montante total de contratos públicos de milhões de euros. Os benefícios parecem exceder, significativamente, os custos anuais de manutenção, de 5 milhões de euros, que representam menos de 3 % da poupança (Livro verde, 2010).

No Reino unido, a utilização de ferramentas eletrónicas no processo de contratação pública é regulada pelo *Public Contracts Regulations 2006*, que entrou em vigor a 31 de Janeiro de 2006. Esta legislação igual a outras legislações dos países afeto a UE em relação a contratação pública veio transpor a diretiva Europeia 2004/18/CE que regula as aquisições de empreitadas, de bens e de serviços na UE, instituindo a possibilidade de utilização de meios eletrónicos, em todas as fases da contratação pública que engloba: os sistemas de aquisição dinâmico; as Leilões eletrónicos e as centrais de compras. Apostou-se também numa ferramenta de catálogos eletrónicos. Tal plataforma possibilita, através de ferramentas simples de procura e contratação, o acesso a mais de 500.000 produtos e serviços em setores diferentes. Na sequência da importância atribuída pelo Governo do Reino Unido à contratação eletrónica no setor público, foi realizado um estudo independente, na qual

estimulou um potencial de poupança de 8.875.000.000 euros através de uma reformulação completa de todo o processo de contratação pública. Com base nisto, foi criada uma plataforma de contratação pública eletrónica “Zanzibar” que disponibiliza cinco atividades nucleares. Composta por um repositório que permite o acesso a toda a informação. Nela congrega um portal de fornecedores, no qual agrega num único local toda a informação, com uma capacidade de integração com diversos sistemas financeiros, de contratação e de vendas (Rocha *et al*, 2008:42)

O governo de Dinamarca incorporou na sua totalidade as diretivas europeias respeitantes à contratação pública eletrónica, que figuram anexadas na legislação nacional correspondente. O portal dos contratos públicos dinamarquês (DOIP) teve o lançamento a 3 de Janeiro de 2002 e originou um dos primeiros portais de contratação pública a nível europeu, tendo originado no setor privado, na qual pode-se constatar já um caso de estudo na contratação pública a nível europeu (Rocha, 2008:44). Pode-se verificar no livro verde (2010), desde 1 de Fevereiro de 2005 que, na Dinamarca, as entidades adjudicantes passarão a aceitar exclusivamente faturas eletrónicas. Esta reforma afeta cerca de 15 milhões de faturas por ano e é aplicável a todo o sector público, desde ministérios a creches. Prevê-se que utilização de faturas eletrónicas permita economizar 100 milhões de euros, por ano, dinheiro público, além das economias em processos administrativos internos.

Em Portugal foi aprovado em Janeiro de 2008, o CCP, que estabelece o novo processo de compras públicas, suportado integralmente em Plataformas Eletrónicas. Mas foi a partir de 1 de Novembro de 2009, que passou a ser realizada a desmaterialização de todo o ciclo da contratação pública desde a divulgação da abertura do procedimento até todas as atividades do júri e aos últimos anúncios de execução. Nesse decreto-lei, estabelece-se que os procedimentos de concursos são obrigatoriamente realizados através de Plataformas Eletrónicas, em todas as suas fases, desde a publicitação do anúncio até a adjudicação (Gomes, 2012).

O reconhecimento de benefícios da contratação pública eletrónica em Portugal foi divulgado no 4.º Congresso Nacional da CPE (2010) onde anunciam que “Os impactos diretos da contratação pública eletrónica incluem importantes reduções da despesa pública tendo sido apresentados casos concretos de poupança igual ou superior a 18% em diversos sectores (...) Confirma-se, pois, o potencial de poupança resultante de 15 – 20% da despesa anual com aquisição de bens, serviços e obras que se estima em 16% do PIB, bem superior ao encargo salarial da função pública (12%),

possibilitando obter reduções do déficit público superiores a 2 ou 3% do Produto Interno Bruto (PIB) ” (Gomes, 2012).

Gomes (2012), no estudo acerca de “Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Eletrónica e, Aplicação no Setor de Construção em Portugal” constatou que, durante o ano de 2010 em Portugal, quase toda a contratação pública foi promovida de forma integralmente eletrónica (através das Plataformas Eletrónicas), de onde se conclui que Portugal não apenas cumpriu o objetivo, mas o superou como podemos ver a seguir:

Tabela 3.2 - Contratação Pública Eletrónica- Portugal 2010

TIPO DE CONTRATO	Nº	%	MONTANTE (EUROS)	%
Aquisição de Bens e Serviços	66.465	83.0	4.270.090.361	39
Empreitadas de Obras	13.274	17.0	6.687.485.024	61
Total	79.739	100.0	10.957.575.384	100.0

Fonte: Gomes, 2012

3.7 Desafios e propostas no implementar da contratação pública eletrónica em S. Tomé e Príncipe

(Rocha *et al.*, 2008) revelam alguns desafios na implementação da PE, que revestem de grande importância para o nosso projeto, pois elas vão ao encontro das atitudes e dos pensamentos dos operadores económicos e das empresas Santomenses. Ora vejamos, no modelo tradicional, o sucesso das empresas esta muito assente na máxima “ o segredo é a alma do negócio”, isto implica que um negócio público dificilmente seria o bom negócio. As vantagens resumiam-se em conhecer as oportunidades antes da concorrência. Entretanto, na saída das empresas do modelo tradicional para o modelo de transparência online, elas são forçadas a se posicionarem não pelo acesso as oportunidades mas, pelo acesso à inovação, aos fatores de diferenciação e à competitividade. São conjunto de desafios que as entidades adjudicantes devem ultrapassar com o recurso a investimentos e ao tempo para formar as pessoas e instalar a tecnologia.

Porém, este projeto só poderá ser uma realidade, caso o Estado ou a entidade responsável faça referenciar, em legislação, os requisitos e as condições a que devem obedecer a utilização das plataformas, o objetivo das plataformas eletrónicas, no âmbito da contratação pública, os princípios e

as regras gerais a que devem obedecer as comunicações, as trocas, os arquivos de dados e as informações e outros mais. Caberia á legislação, de forma clara, concisa e simples, estabelecer o quadro em que se irá desenvolver a prática deste tipo de contratação desmaterializada.

O sucesso deste processo de transformação profunda, exige mudanças importantes por parte das entidades adjudicantes e dos operadores económicos que, terão de adotar com sucesso e sem especiais dificuldades tecnológicas a este novo paradigma a qual substituí a burocracia opaca do papel, pela transparência e pela acessibilidade da comunicação eletrónica. Por isso, a introdução deste serviço totalmente eletrónico obriga a que todos estejam preparados para a sua utilização, em especial, por se tratar de um sistema tecnológico recente que obriga as empresas a grandes alterações na forma de trabalhar, incluindo nos processos organizacionais.

O processo de compras eletrónicas, tem no entanto alguns aspetos a acautelar em termos de controlo e de garantias, para os quais se impõe a utilização de assinaturas digitais, dos certificados digitais e de encriptação de dados. Isto porque se torna necessário assegurar a confidencialidade de certas informações, de autenticidade das partes e dos conteúdos das transações e da prevenção de atitudes de repúdio do negócio. Este aspetos deve merecer uma análise maior tendo em conta a fraca existência do comércio eletrónico em S. Tomé e Príncipe.

A nova legislação deve exigir ainda estabelecimento de um organismo regulador independente em cada entidade adjudicante / ministério, que ficará responsável pelo desenvolvimento e pela execução de políticas de compras públicas eletrónicas, e trabalhará lado a lado com as autoridades, na definição de metas e políticas de desenvolvimento social e de gestão das finanças públicas. Estas entidades terão ainda como missão encorajar os governos a serem mais ativos na implementação de ferramentas de *eProcurement* e comunicação *on-line*.

CONCLUSÃO

A reforma dos modelos da Administração pública foi igualmente acompanhada pela redefinição dos modelos do Estado. Se por um lado, a própria dinâmica social foi determinante para melhoria das práticas ou para os processos de gestão pública, por outro, a crise do Estado-providência influenciou, significativamente, a substituição do modelo de Administração Pública tradicional- caracterizado por uma administração sob o controlo político, com base num modelo hierárquico de burocracia – “ que se revê nas dimensões institucionais e legais e no primado da lei” (Bilhim, 2008:121), pelo *New Public Management* voltada à orientação gestionária, ao mercado e *New Public Service*- gestão baseado no diálogo. Uma das principais causas deste acontecimento é o processo conhecido por globalização, que teve como principais motores a mundialização da economia (incluindo a internalização dos objetivos e das políticas do setor público que outrora pertenciam em exclusivo ao Estado), o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e da comunicação, que garantem o estabelecimento de redes globais de produção e a funcionalidade dos mercados financeiros internacionais, bem como uma autêntica «revolução da comunicação». (Carapeto,2006).

Tendo em consideração os principais vetores de evolução nos setores públicos com reflexos relevantes nas atividades de contratação pública os fatores como: a redução de custos; a orientação para os resultados; a eficiência, a celeridade e a eficácia da gestão; a flexibilidade dos modelos organizacionais; a adoção de processos de decisão descentralizada e participativa; o reforço da autonomia de decisão; a promoção da concorrência, da igualdade e da transparência; a melhoria da informação disponível e da sua utilização; a defesa de valores ambientais e a intensificação das transações eletrónicas, pareceu-nos que, o regulamento de contratação pública em S. Tomé e Príncipe, não é muito adequado a estas exigências, o que nos levou a propor a reforma ou uma adequação mais precisa que também estará orientada ao modelo internacionalmente vivido sobretudo nos países membros da União Europeia.

A transposição à novas Diretivas internacional da contratação pública permitirá introduzir no quadro jurídico nacional melhorias que o tornará mais flexível no que toca à exploração das ferramentas da plataforma eletrónica, com vista à obtenção de condições mais vantajosas. Trata-se da constituição de uma infraestrutura informática que servirá de suporte aos procedimentos de contratação pública, desenrolando-se os vários passos diretamente com os vários intervenientes, nos

termos e dentro dos limites previamente estabelecidos. Neste contexto, o projeto proposto foi o da adoção da Contratação pública eletrónica em S. Tomé e Príncipe para a desmaterialização das aquisições na Administração Pública.

A utilização de um sistema eletrónico para a realização dos procedimentos de contratos públicos de empreitadas, de bens e de serviços, ainda que realizado para responder a exigências de melhorias em alguns pontos na contratação pública em S. Tomé e Príncipe, cria expectativas de benefícios que importa avaliar. A literatura sugere que a utilização deste tipo de ferramenta no processo de pré- contratação origina ganhos que se traduzem na diminuição de custos, no aumento da transparência e da concorrência dos procedimentos. A melhoria destes pressupostos foram os objetivos deste trabalho de projeto. Contrastando com a situação anterior, com a plataforma eletrónica, é possível que qualquer entidade de auditoria e de fiscalização (Tribunal de Contas, Inspeções Gerais, etc.), qualquer concorrente ou interessado, e mesmo qualquer cidadão possa, facilmente e de modo célere, ter o acesso aos dados relativos aos procedimentos de contratação, dos contratos celebrados por determinadas entidades públicas ou a dos contratos celebrados por determinados operadores económicos.

Desta forma, mais do que a vertente tecnológica, a existência desta plataforma eletrónica de contratação pública constitui uma inovação social que potencia interação Estado / Cidadãos potenciando a abertura de muitas possibilidades para o futuro desenvolvimento e para a aplicação nesta e noutras áreas. Uma outra perspetiva, a plataforma disponibiliza o acervo de informação que permite o melhor conhecimento sobre as compras públicas, desde logo a nível macro, para a tomada de decisões em sede de políticas públicas. Pode, igualmente, ser importante para as entidades adjudicantes, ao lhes facultar informação relevante de forma célere, quer no que quanto ao seu próprio histórico, quer relativamente aos contratos similares que porventura pretendam celebrar.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Eugénio (2012) “ Gestão Pública- Texto de Apoio”, Mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE;
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Raap- Revista de Administração e Políticas Públicas*, (I), (1);
- Banco Central de São Tomé e Príncipe (2012), “Relatório Anual- 2012”,online, Disponível em <http://www.bcstp.st>;
- Barzeley, M e B. J. Armajani (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A new vision for managing in government*, Berkeley, University of California Press;
- Bellamy, C. (2000), Implementing information- Age Government: Principles, Progress and Paradox, *Public Policy and Administration*, (15), (1), pp. 29-42;
- Bilhim, João (2000), “ Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”, *Raap- Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, (II), (1);
- Bilhim, João (2008), “ Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas, Instituto Superior de Ciências Sociais e políticas*, (2), p. 99-121;
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo;
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública: Modernização Qualidade e Inovação*, Lisboa p. 318-319;
- Castells, Manuel e Himanen, Pekka (2001), *A Sociedade da Informação e o Estado – providência: O modelo Finlandês*, Berkeley, University Califórnia;
- Catalá, Joan Prats (2005), “De la burocracia al management, del management a la gobernanza”, Colección Estudios Goberna, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública;
- Conceição, Maria de Lourdes (2011) “ Reforma da Administração e da Gestão Pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II, (2);
- Cruz, Nuno (2008), *Secretaria Virtual: Exemplo de Modernização Administrativa nos Serviços Académicos da Faculdade de Belas- Artes da Universidade de Lisboa*, Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Publica, Lisboa, ISCTE.
- Daio, Olinto (2010), *Modernizar a economia e a sociedade Santomense para elevar o seu nível de desenvolvimento*, Projeto de implementação da Sociedade de Informação em São Tomé e Príncipe 2010-2013, São Tomé;
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003a), “The new public service: An approach to reform,” *International Review of Public Administration*, (8), (1);
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003b), *The new public service: serving, not steering*, copyright @ by M.E. Sharpe. Inc;
- Ferraz, David (2013), “Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração” em César Madureira e Maria Asensio (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Fukuyama, Francis (2004), *A Construção de Estados- Governação e Ordem Mundial no Século XXI*, grávida;

- Gomes, João (2012) *Impactos Tecnológicos da Contratação Eletrónica- Aplicação no sector da Construção em Portugal*, Dissertação de mestrado em Gestão de sistemas de informação, Lisboa, ISCTE;
- Gonçalves, Pedro Costa (2008), *Estudos de contratação Pública*, Coimbra Editora;
- Giauque, David (2003), “La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion public et regulation organizationnelle”, em Jean –claudas et Alain Max Guénette, *Conception et dynamique des organizations*. Editora L’Harmattan, Paris;
- Held, D. and McGrew, A. (2000), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press;
- Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, (69) ,pp.3-19
- Kennett, P. (2010), Theoretical Perspectives on Public Governance: Global Perspectives on Governance, em Osborne, P. Stephenp (org.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York, Routledge;
- Krahmann, E. (2010), “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?”. *Global Governance*;
- Lima, Emílio (2011), *Gestão pública para Redução da pobreza: Estudo de caso em S. Tomé e Príncipe*, Dissertação de Mestrado (sine loco);
- Lopes, Helena (2005), “A reforma da Administração Pública e o regime da contratação pública”, *Revista do Tribunal de Contas*, (44) pág. 43-88;
- Louro, Miguel Alexandre (2012), *Uma plataforma única na contratação pública*, Trabalho de Projeto em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE;
- Machete, Rui Chancerelle (2003), “ Reestruturação do Estado, Serviços públicos e mercado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora;
- Majone (1997), “From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, Madrid, Instituto Juan March, Working paper;
- Mozzicafreddo, Juan (1994), O Estado- Providência em Transição” *Sociologia – Problemas e Práticas*, (16), pp. 11-40;
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *O Estado- Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (2ª edição);
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2002), A responsabilidade e a cidadania na Administração Públicas, *Sociologia – Problemas e Práticas*, (40), p. 9-22;
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “ Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, celta Editora;
- Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma Teoria de Estado de Direito*, Almedina Coimbra;
- OCDE (2009), “Rethinking e- Government services: User- centred Approaches”, (online), consultado em 02.09.2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/publishing/corrigenda>;
- Osborne, P. Stephenp (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York, Routledge;

- Pereira, Duarte (2013), “Princípios gerais de contratação pública eletrónica: General Principles of electronic public”, (Online), (2).
Disponível em: <http://www.cije.up.pt/revistared>
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University of Press of Kansas, Kansas.
- Pierre, Jon (2000), “Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e administração*, Oeiras, celta Editora;
- Pinheiro, João Henriques (2011), “Âmbito de Aplicação do código dos contratos Públicos e normas comuns de Adjudicação”, (Online), (5).
Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt> ;
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *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 Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Portugal Celta Editora;
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press;
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2011), *Public management reform: a comparative analysis New Public Management Governance, and the Neo- Weberian state*, Oxford: Oxford University Press;
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press;
- Renner, Cerineu (2013), *Contributo para a adoção das normas internacionais de contabilidade pública nos países em vias de desenvolvimento: O caso de São Tomé e Príncipe*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade Pública, Lisboa, ISCTE;
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Raap- Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, (I), (1);
- Rocha, J. A. O. (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2011), *Gestão Pública Teorias, modelos e prática*, copyright @ by Escolar Editora;
- Rocha, J.A. Oliveira (2013), “Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração” em César Madureira e Maria Asensio (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Rocha, Manuel Lopes, et al. (2008), *A contratação Pública Eletrónica e o Guia do Código dos Contratos Públicos*, Lisboa, Mirandela- Artes Gráficas, S.A.
- Rosanvallon, Pierre (s/d), *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito;
- Rosenbloom, 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 âmbito do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE, 30 de Novembro de 2000, Lisboa;

- Rosenbloom, David H. (2008), "The Politics Administration Dichotomy in U.S. Historical Context", *Public Administration Review* (68) (1);
- Segunda Estratégia de Redução da Pobreza. 2012. São Tomé e Príncipe, versão final, http://www.min-financas.st/pdf/enrp_2012_2016_final.pdf, acessado a 23 de novembro de 2012.
- Secchi, Leonardo (2009), " Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Rap-Revista de Administração Pública*, (43), (2), p. 349-353;
- Silva, Pedro Adão (1997), " Estado Providência: O modelo político do Estado moderno", *Finisterra*, (24/25), pp. 37-59;
- Tavares, José F.F (2004), *Estudos de Administração e Finanças Publicas*, Almedina Coimbra;
- Tavares, José F.F (2008a). *Alguns aspetos estruturais das Finanças Públicas na atualidade*, Almedina, Coimbra Editora;
- Tavares, José F.F (2008b), *Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas*, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Coimbra Editora;
- Tavares, Valadares Luís e Rocha, Manuel Lopes (2009), *Guia da Contratação Pública Eletrónica*, Lisboa, OPET - Observatório de Prospectiva da Engenharia e da tecnologia;
- Walsh, Kieron (1995) *Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, MacMillan, London.

FONTES

Ordenamento jurídico nacional

- Decreto –lei 03/2007, de 13 de fevereiro de 2007 (Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado).
- Decreto-lei n.º 8/2009, de 26 de agosto de 2009 (Regulamento de Licitação e Contratações Pública).
- Decreto-lei n.º 19/2008 de 16 de Junho de 2008 (Criação do Instituto de Inovação e conhecimento -INIC).

Ordenamento jurídico Internacional

- Decreto –lei n.18/2008, de 29 de Janeiro (aprova Código dos Contratos Públicos (CCP))
- Decreto-lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro (o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública “SIADAP”)
- Diretiva 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, ambas de 31 de Março
- Livro Verde de 2010, relativo ao alargamento da utilização da contratação pública na União Europeia
- COM (2013) 453 final (Comunicação da Comissão sobre os contratos públicos na Europa)