



ETSONG À MBANG

**BOA GOVERNAÇÃO E CONTRATAÇÃO ELECTRÓNICA
NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.
O CASO DA REPÚBLICA DOS CAMARÕES**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em
Administração (conducente ao grau de
Mestre) na Área de Especialização em
Administração Público-Privada.

Orientador: Professor Doutor
Fernando Licínio Lopes Martins

COIMBRA
Julho de 2019

Dedicatória

*À Minha queridíssima Amiga, Mida Lopes - uma âncora humana e
nosso oásis materno familiar*

À mes Héros Laël et Matys pour leur formidable courage

À Laina

À mes parents trop tôt partis

Agradecimentos

Este trabalho só foi possível ser realizado graças ao apoio, terna compaixão e envolvimento de várias pessoas a quem gostaria de agradecer, do fundo do meu coração, através destas poucas linhas. Primeiro à Deus que foi comigo até aqui, segundo à Universidade de Coimbra e à sua equipas de professores e funcionários, pelo seu profissionalismo e calor humano, tão preciosos ao longo dos meus 18 meses de escolaridade. Em seguida, ao Professor Licínio Lopes Martins, pelo seu inestimável apoio e por ter contribuído para que este trabalho cobrisse o campo mais amplo possível na matéria em estudo, sem a esgotar. Os seus valiosos conselhos e recomendações vão ser-me úteis para além deste trabalho. Finalmente, os colegas encontrados ao longo do caminho nesta encantadora cidade eterna de Coimbra, que me ajudaram, cada qual à sua maneira, a aprender esta bela língua de Camões. Recordo o Félix Cipriano, o Leovigildo Lucas, a Cristina Margarete Quaresma, o José Inácio, a Anita Escada e o mais que irmão Félix Cahuve Bastos sem os quais talvez eu não estivesse aqui hoje. A todas as pessoas que contribuíram para o êxito desta formação e cujos nomes aqui não mencionei, quero expressar a minha sincera gratidão e dizer que já falo Português.

Resumo

O fim da Guerra Fria catapultou os Estados Unidos, no final dos anos 90, à categoria de superpotência do mundo inteiro. Durante aquele próspero período de hegemonia norte-americana, disseminaram-se os princípios e os ideais do neoliberalismo, e a boa governança aparece como uma panaceia para os países do Terceiro Mundo, vistos pela OCDE como uma área com déficit de governança. Para melhorar essa “*gouvernance*” classificada como má, as instituições de Bretton Woods vão impor-lhes condições, primeiro sob a forma de programa de ajustamento estrutural, e depois sob o vocábulo de “*bonne gouvernance*”. Nos Camarões, essa virtuosa “*bonne gouvernance*” assumirá a forma de uma grande reforma da administração pública, resultando em mais transparência, responsabilidade, prestação de contas, Estado de Direito e de Justiça, uma gestão mais saudável e rigorosa das finanças públicas e dos contratos públicos.

Este ensaio estabelece o nexó entre a boa governança e a contratação pública em sua forma eletrónica ou desmaterializada, destacando o que os liga, o princípio da transparência. Aquela transparência é necessária, tendo em conta os montantes financeiros que os concursos públicos implicam nos Camarões e que as diferentes reformas parecem querer impulsionar. A investigação postula que, se a contratação pública apresenta muitos elementos de modernidade, eles poderão ser ainda aperfeiçoados e poderiam colher inspiração da experiência de alguns predecessores, especialmente nos procedimentos electrónicos que continuam a ser a mais poderosa alavanca de desenvolvimento disponível para os Estados em vias de desenvolvimento, incluindo os Camarões.

Palavras-chave: Boa governança, Desmaterialização, E-procurement, Transparência.
Contratos públicos

Abstract

The end of the Cold War has led the United States to become the world's superpower in the 1990s. During this prosperous period of American hegemony, the principles and ideals of neoliberalism have spread, and good governance appears as a panacea for Third World countries, which the OECD has considered to be an area with a deficit of governance. To improve this bad governance, Bretton Woods institutions have imposed conditions on them, in the form of a structural adjustment program first, and then under the good governance framework. In Cameroon, this virtuous good governance has taken the form of a major reform of public administration, which entailed greater transparency, accountability, the rule of law and justice, healthier and more rigorous management of public finance and public procurement.

This essay establishes the link between good governance and public procurement in their electronic or dematerialized form, by highlighting what binds them, namely the principle of transparency. The latter is critical, considering the financial amounts involved in Cameroon's public procurement, which the different reforms in the sector have sought to boost. The investigation postulates that although public procurement displays many elements of modernity, they can still be perfected and could take advantage from the expertise of some predecessors, especially as far as electronic procedure is concerned, an area viewed as the most powerful development lever available for developing countries, and for Cameroon too.

Keywords: good governance, dematerialization, e-procurement, public markets, transparency

Siglas

BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BIP	Orçamento para o Investimento Público
BM	Banco Mundial
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária de África Central
CENAME	Central Nacional de Fornecimento de Medicamentos e dos Principais Equipamento Médicos
CPS	Comissão de Adjudicação dos Contratos
CSCM	Comissões Especializadas de Controle dos Mercados
CSPM	Comissão Especial de Adjudicação de Contratos
CTD	Colectividades Territoriais Descentralizadas
DAO	Documento de Licitação (documents d'appel d'offres)
DSCE	Documento Estratégico pelo Crescimento e Emprego
FCFA	Franco das Comunidades Francesas de África
FF	Franco Francês
FMI	Fundo Monetário Internacional
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
MINMAP	Ministério dos Contratos Públicos
NPM	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
PAS	Programa de Ajustamento Estrutural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privadas
XAF	Franco Cfa de África Ocidental

Índice

Introdução.....	17
-----------------	----

PARTE 1

CAPÍTULO I. Quadro teórico e conceitual das noções de governança

e boa governança, da sua história e da sua evolução.....	23
--	----

SECÇÃO 1: Origem e Evolução Epistemológica da Governança.....23

1.1. Que é a governança?.....	23
1.2. História e evolução do conceito de governança.....	25
1.2.1. A governança medieval.....	27
1.2.2. A governança da época clássica.....	27
1.2.3. A governança moderna.....	27
1.2.4. A governança hoje.....	27
1.3. Da governança à boa governança.....	28
1.4. Que é a boa governança?.....	29
1.5. Génes e evolução do conceito de boa governança.....	31
1.6. Boa governação e organizações internacionais.....	32
1.6.1. Boa governação e o Fundo Monetário Internacional.....	32
1.6.2. Boa governação e o PNUD.....	32
1.6.3. Boa governação e banco africano de desenvolvimento.....	33
1.6.4. Boa governação e Banco Interamericano de Desenvolvimento.....	33
1.6.5. Boa governação e banco asiático de desenvolvimento.....	33
1.6.6. Boa governação segundo os países do OCDE.....	34

SECÇÃO 2. Os fundamentos da boa governança..... 34

2.1 Os fundamentos Imperativos.....	34
2.1.1. Democracia.....	34
2.1.2. Cidadania.....	35
2.1.3. Globalidade.....	35
2.1.4. Civilidade.....	35
2.1.5. Universalidade.....	35

2.2. Os fundamentos constituintes.....	35
2.2.1. A Credibilidade.....	36
2.2.2. A Receptividade.....	36
2.2.3. A Eficácia.....	36
2.2.4. A Transparência.....	37
2.2.5. A Responsabilidade.....	37
2.3. Síntese do capítulo 1.....	38

CAPÍTULO 2. Boa governança nos países em vias de desenvolvimento e o caso dos Camarões.....39

SECÇÃO 1. Boa governança nos países em vias de desenvolvimento.....39

1.1. Transição democrática e governança da URSS e nos países do Pacto de Varsóvia	39
1.2. Chile, da ditadura militar ao domínio da governação	41
1.3. O México e a experimentação da democracia	42
1.4. Boa governança em África e dinâmica das reformas	43
1.5. A trajetória política do Benim e a democracia	43
1.6. A Nigéria e a maldição dos golpes militares	44

SECÇÃO 2. Boa governança nos Camarões.....45

2.1. Apresentação da República dos Camarões	45
2.2. A economia camaronesa antes das intervenções da IFI	46
2.3. Os Camarões em ajustamento estrutural	47
2.4. Do ajustamento à boa governança	48
2.4.1 Tabela das privatizações nos Camarões	51
2.5. Boa governança e a teoria de menos Estado ou melhor Estado.....	52
2.6. Modernização do serviço público.....	53
2.6.1. A desconcentração da administração dos funcionários do Estado.....	54
2.6.2. Elaboração das normas e procedimentos.....	55

2.6.3. Estabelecimento dos padrões de desempenho e das regras éticas da boa governação.....	55
2.7. O papel da sociedade civil na administração de assuntos públicos.....	55
2.8. Atual estado da governança nos Camarões.....	56
2.9. Síntese do capítulo 2.....	57

PARTE 2

CAPÍTULO 3: O Universo da Contratação Pública nos Camarões.....	59
--	-----------

SECCÃO 1: Génese e evolução dos contratos públicos nos Camarões.....	59
---	-----------

1.1. Porquê a exigência da desmaterialização dos contratos públicos?.....	59
--	-----------

1.2. Sobre os contratos públicos nos Camarões.....	60
---	-----------

1.3. Génese da contratação pública nos Camarões.....	61
---	-----------

1.4. As diferentes reformas das contratações públicas nos Camarões.....	63
--	-----------

1.5. O estado dos contratos públicos antes de 2011.....	64
--	-----------

1.6. 2004 e a entrada em vigor do código dos contratos públicos.....	67
---	-----------

1.7. Criação e consagração do ministério dos contratos públicos.....	69
---	-----------

1.8. Obstáculos e erros do sistema de contratação pública.....	71
---	-----------

SECCÃO 2: A E-contratação ou o advento da desmaterialização.....	72
---	-----------

2.1. Desafios da implementação de uma plataforma electrónica de contratos públicos nos Camarões.....	74
---	-----------

2.2. Como irá funcionar a plataforma Camaronesa Coleps de CP.....	75
--	-----------

2.3 Síntese do capítulo 3.....	75
---------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 4: Boa governança e desmaterialização da contratação pública.....	77
---	-----------

Secção 1: Tirar proveito da experiência de outros países.....	77
--	-----------

1.1. Alguns estudos de caso.....	77
---	-----------

1.2. O caso da França.....	77
-----------------------------------	-----------

1.3. O caso do Reino Unido.....	78
1.4. O caso da Dinamarca.....	79
1.5. O caso da Holanda.....	80
1.6. O caso de Portugal.....	80
1.7. As garantias proporcionadas pela contratação pública electrónica como instrumento de boa governança, segurança e desenvolvimento.....	82
1.7.1. Segurança das informações.....	82
1.7.2. Certificação digital.....	84
1.7.3. A Criptografia.....	84
1.7.4. A assinatura digital.....	84
1.7.5. A validação cronológica.....	85
Secção 2: Contratação pública e soluções inspiradas no direito comparado...85	
2.1. Aprender com as boas práticas francesas.....	85
2.2. Aprender com as boas práticas Portuguesas.....	87
2.3. Ajuda e o contributo das regras comunitárias (CEMAC).....	88
2.4. <i>Bonne gouvernance</i> e contratação electrónica: forte alavanca para o desenvolvimento.....	88
2.5. Síntese do capítulo 4.....	90
Conclusão geral. Domesticar a transparência para fomentar o desenvolvimento.....	91
Referencias bibliográficas.....	95

Introdução

O colapso do Muro de Berlim e a queda do império soviético sob os golpes da Perestroika¹ e da Glasnost² causaram uma reviravolta geopolítica que pôs fim ao bilateralismo Leste-Oeste, para consagrar os Estados Unidos da América como o superpoder do mundo. Durante esse período em que a hegemonia americana prosperou, foram-se difundindo, qual palavra do Evangelho, os princípios e as ideais do neoliberalismo. Assim, o campo lexical político foi-se enriquecendo com novas terminologias que congestionaram o vocabulário das relações internacionais e da geopolítica global: fala-se de Estado de Direito, pluralismo político, sufrágio universal, democracia, liberalismo, alternância, mas também e acima de tudo de boa governança. Noções que têm figurado entre as mais usadas, e também princípios que se tornaram dogmas, e que foram levados aos quatro cantos da terra pelos apóstolos da nova ordem mundial, quando não mesmo impostos a muitos estados.

Além disso, a difusão de tais conceitos surge desde logo como uma panaceia a aplicar aos países do terceiro mundo, e particularmente à África, vistos pela OCDE como uma zona com deficit de governança. O proselitismo dos missionários da boa governança visa, portanto, mudanças que permitam o surgimento de um novo modelo de governação³. Ainda hoje, a palavra mais comum entre todos esses termos de algibeira é boa governança.

Se a maioria dos governantes e de outros atores do desenvolvimento social viram na implementação do conceito uma tábua de salvação e uma oportunidade para retomarem o desenvolvimento de países metidos num túnel de miséria interminável, qual não terá sido a sua desilusão. Céptico e sentencioso, René Dumont já tinha profetizado: "A África negra começou mal"⁴.

O facto é que quase 60 anos após as independências, se deitarmos um olhar conjunto e panorâmico sobre a situação sócio-política e económica dos países da África Subsaariana, a história parece dar-lhe razão. Na verdade, a constatação é sem apelo e é

¹ Conjunto de reformas realizadas na URSS entre abril de 1985 e dezembro de 1991 por Mikhail Gorbachev, secretário geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). A mudança de orientação política visava reestruturar a vida económica da URSS e mudar mentalidades, baseando-se, em particular, na comunicação e transparência, introduzindo uma certa liberdade de expressão e informação.

² Política de transparência, liberdade de expressão, publicação de informações, que começaram com o acidente nuclear de Chernobyl.

³ H.F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan p.7 2012.

⁴ R. Dumont, l'Afrique noire est mal partie. Visionnaire et prophète. Ed. Seuil 1962

uma das mais complicadas. Os fracassos são claros e largamente consumados em quase todos os estados africanos⁵: má administração, desigualdade e aumento das disparidades sociológicas⁶, dívida vertiginosa, índice de corrupção estonteante e pobreza endêmica, apesar das muitas riquezas e potencialidades que abundam no continente.

A partir da Primavera de 1989, com base num relatório do Banco Mundial intitulado: *África Subsaariana, da crise ao crescimento sustentável, estudo prospectivo de longo prazo*⁷, os ocidentais decidiram construir uma África com uma modernidade política mais preocupada com uma administração rigorosa, saudável e transparente. À implementação do seu projeto seguiram-se, como assinala Hugues François Onana, os "processos concomitantes internos de privatização e democratização, dois modos práticos de implementação da governança em África, e em particular nos Camarões"⁸, terreno que constituirá o objeto de fundo da nossa análise neste projeto de investigação.

Conforme podemos observar e afirmar com Karim Dahou, "a boa governança não nasce por geração espontânea"⁹. Ela é a tradução direta das políticas anteriores de ajustamento estrutural. Onana Hugues François acrescenta que a decepção dessas políticas consagrou o esgotamento dos paradigmas na teoria do desenvolvimento das instituições financeiras internacionais que tiveram de refrear a sua abordagem economista por forma a procurarem um novo modelo de gestão mais preocupado com as ou preocupações políticas.¹⁰

Convirá também lembrar que a governança e a boa governança são realidades conceituais diferentes. Sendo a governança o exercício da autoridade política, económica e administrativa no quadro da gestão de um país a todos os níveis, enquanto a boa governança, uma noção polissémica, é uma obrigação internacional que se materializa em uma dada sociedade mediante a transparência, a responsabilidade, a obrigação de prestar contas, o estado de direito e a justiça. No nível económico, perceberemos que a governança surge como um conjunto de técnicas modernas de gestão, e que podemos compará-la à NPM (nova gestão pública) que é a forma mais

⁵ J. Zadi., La question de la bonne gouvernance et les réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire. Droit. Universités Paris-Est, 2013 p.3.

⁶ Ibidem.

⁷ Rapport Banque Mondiale sur l'Afrique publié en 1989.

⁸ H.F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan p.7 2012.

⁹ K. Dahou, "Bonne gouvernance selon la banque mondiale au-delà de l'Habillage juridique", Marc Totte (dir.), la décentralisation en Afrique de l'Ouest entre politique et développement, Paris Kart. hala, 2011, p.56.

¹⁰ H.F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan Ob. Cit., p.8 2012.

conseguida. Esta forma de governança permite tecnicizar as opções de gestão que a política não é capaz de justificar. É, portanto, uma forma de subsidiarização do papel do Estado que poderia ser assimilada sem risco de haver confusão com uma espécie de privatização da soberania dos Estados¹¹. Ao analisar mais atentamente os valores de que ela é portadora e o seu estatuto epistemológico, percebe-se que assenta numa "base ideológica do tipo injuntivo". Na prática, ela situa-se na confluência de dois processos concomitantes: um processo de desestatização e um processo de democracia"¹².

Apesar do carácter injuntivo, é importante observar que o conceito de boa governança transmite uma noção central que compartilha com o controlo público e que poderíamos considerar ponto comum a ambos: a noção de transparência. De facto, num país como os Camarões, onde os concursos públicos representam uma parcela significativa da atividade económica, estimada em 12% do PIB e 30% da despesa pública, facilmente se compreende que nesse sector haja margem para comissões, retrocomissões e outras práticas injustas que tenham favorecido o surgimento de uma elite política corrupta num contexto de grave crise de austeridade e de implementação de um plano de ajustamento estrutural, que mais do que nunca tornasse imperativa uma desmaterialização urgente.

O Decreto nº 2004/275, de 24 de setembro de 2004, em seus artigos 51, 52, 53, 54, sobre o Código da Contratação Pública, foi pioneiro no mundo do concurso público de tecnologia informática. Ora, se existe setor dessa administração que sofre com a inflação da papelada, é esse mesmo. Mais de 15 anos após a adoção deste diploma, surpreende verificar que as operações de desmaterialização dos procedimentos e hasta pública por essa via eletrónica mantiveram-se quase inexistentes ou em estado embrionário. Num contexto em que a desmaterialização não foi além de piedoso desejo, caber-nos-á, portanto, questionarmo-nos em que medida implementar esta última ou integrá-la proporciona impactos positivos em países em vias de desenvolvimento, como é o caso dos Camarões, já dependentes das instituições internacionais.

Neste trabalho, o interesse de que se reveste o estudo da questão da boa governança está em fornecer a oportunidade de revisitar os fundamentos teóricos e epistemológicos de um conceito cujo estatuto axiológico é considerado intimidante¹³. Está também, no caso deste ensaio, em compreender o ressurgimento do conceito de

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

governança num ambiente de instabilidade política em que o Estado pós-colonial ainda não está disposto a abrir mão das suas funções soberanas e, portanto, ainda tem um controle sobre todos os sectores da economia. Estará também em causa fazer uma leitura, por vezes crítica, sobre o funcionamento e a evolução dos sistemas de governança nos países em desenvolvimento – e especialmente nos Camarões, já que pretende integrá-los – e da influência deste conceito nas orientações políticas gerais do governo dos Camarões, analisando se esta virtuosa governança induziu uma mudança social, uma axiologia modernizadora, uma tecnologia política reformista do sistema camaronês, ou se não terá ao invés servido como de cortina, de medida cosmética, de fórmula, ou enxerto mal amanhado para atrair os financiadores?¹⁴ ?

Finalmente, e acima de tudo, tratar-se-á de encontrar um ponto de contacto entre a boa governança e os contratos públicos, apontando a nossa atenção principalmente na direção do processo de desmaterialização deste último, o também chamado "*e-procurement* ou e-contratação pública" como corolário da transparência e critério é muito valorizado em função quer da boa governança quer dos contratos públicos. A escolha do tema incide sobre os países em desenvolvimento, especialmente a África subsaariana, representada por uma infinidade de males cujos resultados é a nunca suficientemente denunciada gestão desastrosa dos recursos públicos: “Numa época em que a governança parece implicar tantos intervenientes, quer internos quer externos, e assentar em múltiplos níveis (supranacional, nacional, local), como encaixar todos os elementos da boa governação e a contratação pública, por forma a sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento”. A nossa análise vai centrar-se sumariamente nos países em desenvolvimento em geral, mas se debruçar-se-á em particular e especialmente sobre o caso dos Camarões.

A estrutura deste trabalho divide-se em duas partes com duas capítulos cada:

O primeiro capítulo trata do quadro teórico e conceitual das noções de governança e boa governança, da sua história e da sua evolução.

O segundo capítulo estuda a evolução da boa governança nos países em desenvolvimento e nos Camarões. O terceiro capítulo, esse, debruça-se sobre o universo da contratação pública nos Camarões. O último dedica-se a responder à principal questão da nossa problemática, que é a saber de que modo o estabelecimento ou

¹⁴ H.F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan Ob. Cit., p.11, 2012.

integração da desmaterialização num contexto de boa governança pode oferecer impulsos positivos a países em vias de desenvolvimento como é o caso dos Camarões.

CAPÍTULO I Quadro teórico e conceitual das noções de governança e boa governança, da sua história e da sua evolução

SECCAO 1: Origem e Evolução Epistemológica da Governança

O termo “governança” é objeto de todos os interesses e atrai sob a sua "amplitude" a curiosidade dos investigadores de todos os tipos: da filosofia ao direito, à ciência política, antropologia, economia, ou às relações internacionais. Cumpre dizer que o surgimento do conceito, no final da década de 1980, arranca das novas doutrinas da globalização, elas próprias surgidas das mudanças socioeconómicas e das práticas governativas.

No entanto, são duas as noções que a partir daí tenderão a confundir-se: a da governança traduzida pela “*Gouvernance*” e a da boa governança “*Bonne gouvernance*” em francês. Contribui para a confusão geral a abundante literatura sobre o conceito, ao atribuir "estatuto epistemológico ao conceito". Afirma Salsabi Klibi: "*Um conceito é uma ferramenta de conhecimento que nos permite compreender um mundo real, fundamentalmente complexo; a sua eficácia, portanto, varia de acordo com a sua precisão*¹⁵". O que equivale a dizer que, embora os dois termos pertençam ao mesmo registo lexical, não devem ser usados um em lugar do outro. "*Portanto, é necessário estabelecer uma distinção entre governança e boa governança e esvaziar de uma vez por todas a discussão que mina continuamente o vigor da pesquisa teórica.*"¹⁶

1.1. Que é a governança?

Seria excelente ser capaz de dar uma definição única, inequívoca e uniforme de governança, sabendo que a prática enriquece tanto a teoria quanto a teoria serve para a prática.¹⁷ Dito isso, a rastreabilidade e a etimologia do conceito são conhecidas.

O termo governança vem do latim "gubernare", que deriva do grego "Kubernetes", relativo ao indivíduo que segura o leme dos navios de guerra. Neste contexto, a função do "governador" não era remar, nem de decidir quem deveria fazê-lo. O seu papel limita-se a apenas assistir e dirigir. O termo reconduz-se à ideia de:

¹⁵ S. Klibi, « de l'utilité du concept de gouvernance » Ali Sedjari (dir), P.53

¹⁶ H. F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan Ob. Cit., p.8, 2012.

¹⁷ DHP. Revue on line, Dialogue, Proposition, Histoires pour une citoyenneté mondiale.

governar, pilotar um navio¹⁸. É, portanto, uma arte que promove um sistema de gestão original em que o modo de governar é plural porque implica: o Estado, a autoridade local, a empresa, a organização não governamental, a sociedade civil, associação ou organismo internacional com diferentes graus de poder de decisão. A ação de governar ou de segurar o leme pressupõe ou implica que alguém se pergunte sobre a direção em que se quer dirigir o navio. Daí uma reflexão sobre a finalidade da ação. De que ferramentas dispõem? Que formas de nacionalidade são implementadas? Perguntas que suscitam debate entre as diferentes abordagens¹⁹.

Catherine Baron, ao esboçar uma definição, afirma que "está em causa a arte e modo de governar, favorecendo um modo original de administrar os assuntos num ambiente marcado por uma pluralidade de intervenientes (uma empresa, um Estado, uma coletividade local, uma organização não governamental, uma associação ou um organismo internacional), cada um dos quais dispõe, em graus variados e mais ou menos formalmente, de poder de decisão"²⁰.e política, económica e administrativa no quadro da gestão dos assuntos de um país.

O PNUD, por seu lado, define-a como "o exercício da autoridade num país a todos os níveis"²¹.

As diferentes definições parecem sublinhar na governança o modo de coordenar os atos em ordem à transparência da decisão. "Ela promove a parceria e a convergência de interesses. Reduz as fronteiras entre os sectores público e privado e a separação entre as funções económicas e políticas"²².

- Se é certo que, nos níveis macroeconómicos e políticos, existem problemas para uma definição definitiva do conceito de governança, reconhece-se, no entanto, que ele abrange um campo mais amplo do que o conceito de governo, ao qual vem frequentemente assimilado para referir o modo de governar. Mas o seu uso está circunscrito às questões constitucionais e jurídicas oriundas da administração dos assuntos do Estado²³. Vários autores afirmam que a noção de governança abrange uma

¹⁸ John O'Gray, recent corporate failures-key lesson from de private sector. Conference on corporate governance in the public sector. Camberra, 13 august 22 august 2002

¹⁹ Maziz Afkir, thèse de master en finance, audit et controle de gestion. Évolution du concept de gouvernance d'entreprise.

²⁰ C. Baron, " La gouvernance, débats autour d'un concept polysémique", Droit et société, n°54, 2003, P.330.

²¹ PNUD, la gouvernance en faveur du développement humain durable, document de politique générale, New York, 1994, p. 40.

²² M.C. Belmihoub, " Efficacité institutionnelle et performance des entreprises : Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat/Entreprises", colloque international " Importance de la transparence et intergration effective dans l'économie mondiale" Alger, 30 Juin 2003.

²³ K. Boutaleb, Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de L'algerie.

problemática mais ampla de eficiência e eficácia da ação pública e das relações entre a autoridade e o poder²⁴. Para eles, a noção de governança assenta em três postulados ou fundamentos teóricos:

- o primeiro diz respeito à existência de uma crise de governabilidade ou o que poderia ser descrito como a perda de centralidade da autoridade estatal e a menor eficiência e eficácia da ação pública;

- o segundo entende que esta crise corresponde ao esgotamento das formas tradicionais de ação pública e ao desencanto por parte das opiniões públicas;

- o último postulado diz respeito ao surgimento de uma nova governança mais adaptada ao contexto.

Esta nova governança manifesta-se na passagem da "tutela para o contrato, da centralização para a descentralização, do Estado redistributivo para o Estado regulador, da gestão do serviço público para a gestão de acordo com os princípios dos mercados, da "orientação" pública para a cooperação de intervenientes públicos e dos privados"²⁵.

Hoje, portanto, a governança implica uma nova maneira de governar e administrar o poder; corresponde ao desejo de uma administração legítima e responsável, tecnicamente correta. Em suma, a governança reconduz-se aqui a um novo paradigma da gestão da coisa pública²⁶.

1.2. História e evolução do conceito de governança

É uma banalidade dizer que o conceito de governança não é novo. B. Campbell salientou que já existia nos tempos medievais: "No século XIII, o termo aparece na língua francesa como equivalente ao governo, depois como um termo do direito (1478), para se usar no sentido amplo de "carga de governança". As origens francesas da governança, portanto, não levantam dúvidas"²⁷.

Deve-se reconhecer, no entanto, que seria muito pretensioso fornecer uma cronologia que estabeleça exaustivamente uma paternidade indiscutível à governança. No entanto, sabe-se que a expressão inglesa de governança foi afirmada em 1937 por Ronald Coase²⁸, economista norte-americano, num artigo intitulado "A natureza da

²⁴ OE. Senarclens; Hewitt De Alcantara; Merrien; Stoker.

²⁵ F.X Merrien, De la gouvernance et des États providence contemporains, Riss, 1998.

²⁶ J.-G. March et J.-P. Olsen, Democratie Gouvernance, New York free press.

²⁷ B.Campbell, " La gouvernance, une notion éminemment politique", Haut conseil de coopération internationale (dir), les non-dits de la gouvernance, Paris Khartala, 2001, P.120.

²⁸ H. F. Onana, Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation Ed. Harmattan, Ob. Cit., p. 24.

firma", no qual ele explica que a empresa é mais eficiente no mercado para organizar os negócios.

Esta teoria será atualizada por Olivier Williamson e permeará as publicações que definem a governança como o conjunto dos mecanismos implementados para realizar coordenações eficazes.²⁹

Para Simoulin, termos como “corporate governance” traduzidos como governança empresarial, podem ser considerados “a pedra angular da governança.”³⁰

Na sua tentativa de datar o surgimento do termo, ele afirma que “há se distingue cronologicamente um período de gestação (1976-1983) durante o qual o termo relativamente banal é retomado em alguns relatos isolados. Um período de difusão exponencial (a partir de 1994) durante o qual ele conquistou e continua a conquistar todo o campo da ação pública.”³¹

Em 1979, Margareth Thatcher, a primeira-ministra do Reino Unido, utiliza o termo na expressão “Urban Governance/Governança Urbana” para definir uma desvinculação das autoridades locais relativamente às formas de privatização. No entanto, digamos assim, o conceito de governança foi concebido de maneira diferente consoante as transformações históricas das sociedades que o utilizam. Assim, podemos distinguir:

1.2.1. A governança medieval

Na França do século XIII, em que os termos governança e governo parecem semanticamente semelhantes, reconduzindo-se à metáfora do leme de uma embarcação.

1.2.2. A governança da época clássica

O surgimento do Estado moderno a partir do século XVI levou à autonomização da noção de governo em relação à da governança. O conceito de Estado em Maquiavel e em Jean Bodin sobre a soberania absoluta vão dar origem a uma concepção de Estado que dispõe do poder inteiro que exerce sobre uma população confinada a uma área ou território bem delimitado. A noção de governo ficará, portanto, associada à ideia de poder Estado-centralizado e hierarquizado.

²⁹ Ibidem.

³⁰ V. Simoulin, “ La gouvernance et l’action publique: le succès d’une forme simmelienne”, Droit et société, n°54, p.313.

³¹ V. Simoulin, “ La gouvernance et l’action publique: le succès d’une forme simmelienne”, Droit et société, n°54, Op. Cit., P.5.

1.2.3. A governança moderna

A sua concepção está ligada à ideia de administração/gestão, mais do que à de vassalização. É esse o modelo de governança promovido pelo grupo Bilderberg e que vai ser primeiro exportado para o mundo anglo-saxónico, os Estados Unidos e o Reino Unido à cabeça. Estabelecer-se-á aí como padrão e panaceia para a elaboração e a análise das políticas públicas. Graças à ascensão das políticas neoliberais nos anos 90, será novamente atualizado para evocar a pilotagem pragmática dos poderes.³²

1.2.4. A Governança hoje

Apareceu nos anos 90 num mundo multipolar e em plena transformação. Com a queda do Muro de Berlim, que poderia simbolizar o seu fim, o seu colapso parece marcar também a perda de velocidade dos Estados, pelo menos o carácter central da ação pública e, como dirá Aziz Afkir, tudo isso em relação a três áreas essenciais: "*as relações internacionais, os regulamentos económicos e a relação com as autoridades locais.*"³³

Neste contexto, parece necessário, portanto, repensar as relações entre os diferentes elos da cadeia, seja ao nível dos Estados, quando das empresas ou do sistema global. Esta abordagem vai materializar-se em termos de pluralidades, de parceria e de poder colegial ou de "multicentres". A verticalidade das relações preconizada pelas análises convencionais das relações dos poderes cairá em desuso para favorecer a "*análise em redes, na qual umas pluralidades de intervenientes partilham e interagem sobre o modo de cooperação ou de competição, o que implica uma nova forma de proceder e de tomada de decisão, como de ação pública. Por isso, foi necessário repensar o modo de governar e a relação entre o Estado e a sociedade.*"³⁴ Como algumas variantes do conceito de governança, temos:

- Boa governança
- Governança mundial
- Governança global
- Governança social
- Governança climatérica
- Governança empresarial

³² Jean-Pierre Gaudin P.30.

³³ Maziz Afkir, thèse de master en finance, audit et contrôle de gestion. Évolution du concept de gouvernance d'entreprise.

³⁴ Maziz Afkir, thèse de master en finance, audit et contrôle de gestion. Évolution du concept de gouvernance d'entreprise.

1.3. Da governança à boa governança

Para Hugues Onana, a boa governança é uma palavra nova para designar realidades antigas. O autor entende que, mesmo que às vezes ela escave nos mesmos territórios que a governança, o seu conteúdo é mais normativo e tem fortes resquícios ideológicos.³⁵

E como poderia ser de outro modo quando as instituições de Bretton Woods parecem ditar um mesmo modelo de gestão para países politicamente, estruturalmente e culturalmente diferentes?³⁶

1.4. Que é a boa governança?

Definir o conceito de boa governança é uma tarefa muito perigosa porquanto se apresenta saturado de termos e significados aparentados com esse mesmo conceito. A principal dificuldade reside na escolha do significado da palavra. Dada a complexidade da tarefa e a vastidão do problema, a tentação é grande de nos darmos ao trabalho de coligir o maior número de definições, a fim de evitar qualquer recriminação. Mas vamos desde já especificá-lo e, como acima dissemos, a palavra governança remonta a vários séculos atrás, não obstante somente a partir de 1980 ter invadido nosso campo lexical. Assim, desde 1840, o rei Carlos Alberto do Piemonte-Sardenha preconizava o "governo bueno" como um meio primordial de tirar do marasmo o seu reino assaz decrépito³⁷. Platão também usara o termo em sentido metafórico para traduzir a ideia de governar os homens.

A partir daquela época, a "boa governança" assumiu então a conotação de boa governação num contexto em que os povos duvidam da capacidade dos seus dirigentes para as conduzir a bom porto³⁸.

O termo governança, que se adotou por vezes acoplado ao qualitativo "boa", não é simplesmente uma figura de estilo; é, como argumenta Hugues Onana, *"uma tentativa de autonomizar um conceito que ainda carece de consolidação analítica para reivindicar a universalidade reconhecida a conceitos próximos, como governança, governabilidade ou governamentalidade. No contexto próprio em que nasceu, a boa*

³⁵ H. F. Onana, *Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation* Ed. Harmattan, Ob. Cit., p. 30

³⁶ Ibidem.

³⁷ Zadi Jonas, *La question de la bonne gouvernance et les réalités sociopolitiques en Afrique : le cas de la Côte D'Ivoire*

³⁸ Ibidem.

*governança merece ser "requestionada", se não mesmo ser objecto de desconfiança. É que existe uma clara distância entre os "objetivos declarados e os objetivos perseguidos"*³⁹ – afirmação esta que se une à de Pierre Bourdieu, quando ilustra os factos analisados em outras disciplinas.

*"Tudo opõe a coerência intencional das práticas e dos discursos gerados a partir de um princípio explícito e explicitamente político e a sistematicidade objetivas das práticas produzidas a partir de um princípio implícito, e, portanto, inferior ao discurso político, isto é, a partir dos esquemas de pensamento e de ação objetivamente sistemáticos, obtidos por simples familiarização, fora de qualquer inculcação explícita, e postos em causa pré-reflexiva"*⁴⁰.

A interpretação estabelecida por tais autores coloca a governança no campo das questões políticas, portanto, nos antípodas das suas pretensões iniciais, que tinham por objetivo codificar e normalizar o ambiente económico. A governança, especificamente a boa governança, precisa de uma clarificação que não seja apenas semântica. O seu significado continua apesar de tudo muito variável, mal aclarado em geral, o que por vezes dá a impressão de noção inacabada.

No entanto, a boa governação existe, e os seus teóricos definem-na como um conceito elaborado pelos especialistas em políticas públicas, e que associa os intervenientes privados e os intervenientes públicos nos processos das decisões e da governança. Para alguns, o conceito exclui o recurso à deliberação aberta típica do governo representativo. *"A governança tende a separar os assuntos políticos das arenas tradicionais da legitimação e do debate público"*⁴¹. O Banco Mundial define-a de forma muito ampla por forma a expressar *"a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos económicos e sociais de um país no sentido do seu desenvolvimento"*. A boa governança diz respeito, por conseguinte, ao funcionamento das autoridades públicas e, mais especificamente, do Estado. O modo como o poder deve ser exercido baseia-se em certos princípios que iremos referir na seção 2 deste primeiro capítulo. De qualquer forma, uma coisa é clara: a boa governança é aplicável, não aos países do Norte, mas aos do Sul; ela é injuntiva porque os meios institucionais são inaptos ou maus para a economia. E, como afirma Jean Freyss, *"mais do que por imperativos explicitamente políticos, ela visa a eficácia do Estado, com foco no*

³⁹ H. F. Onana, *Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation* Ed. Harmattan, Ob. Cit., p. 38.

⁴⁰ P. Bourdieu, *La distinction critique social du jugement*, Paris, Ed. De minuit, 1979, P.491.

⁴¹ Hemet Guy, Kazancigil Ali, Prud'homme Jean François, *la gouvernance : un concept et ses applications*. Ceri 2005 Karthala, P. 12 recherches internationales.

fortalecimento da sua" legalidade "(Estado de Direito), mais do que na sua "legitimidade"; ela exprime-se mediante uma série de regras e requisitos de carácter universal; ela cria um novo sistema de condicionalismos de carácter político para a assistência ao desenvolvimento e à intervenção das instituições de Bretton Woods; ela difunde assim um determinado modelo de Estado, o do neoliberalismo do "consenso de Washington"™⁴².

1.5. Génese e evolução do conceito de boa governança

A governança, especificamente a boa governança, voltou como um fenómeno social ou de moda, no início dos anos 90, com o Banco Mundial, que a utilizou para explicar o balanço desastroso dos planos de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento.

A sua implementação visava racionalizar a intervenção pública, democratizar os Estados e criar condições favoráveis ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza. O conceito de boa governança visa, portanto, em última análise, uma boa gestão dos sistemas políticos, a fim de permitir aos organismos internacionais e aos países desenvolvidos a sua utilização como instrumento de condicionalidade. O objetivo é condicionar a ajuda e os apoios económicos multiformes desses doadores a uma intervenção pública eficaz, transparente e participativa.

Embora o conceito dessa governança seja mais antigo, porquanto já presente nas obras de Aristóteles, onde a boa governança é descrita como a administração justa e ética de um Estado, foi o Banco Mundial, na sua forma recente ou moderna, que a redefiniu como o nexo entre a qualidade do sistema de governança de um país e a sua capacidade de promover um desenvolvimento sustentável. A boa governança implica assim, de acordo com aquela instituição, a forma do regime político, o processo de devolução do poder e o modo como esse poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais de um país com vista ao seu desenvolvimento, bem como a capacidade dos governos para projetar, formular e implementar políticas e desempenharem as suas funções (Banco Mundial, 1991, 1992, 1994, Banco Mundial, 2000a) ⁴³. O BM fez do conceito "*bonne gouvernance*" um elemento central da sua estratégia de desenvolvimento. Embora reconheça as dimensões políticas da governança, descarrila quanto ao significado que lhe é dado, ciente de que o carácter

⁴² Jean Freyss Guide de cours du Dess en développement, politiques urbaines, actions décentralisées et pratiques citadines.

⁴³ Commission Européenne pour la démocratie par le droit, commission de Venise, Bilan sur les notions de bonnes gouvernances et de bonne administration, étude n° 470/2008.

democrático ou não de um governo ultrapassa o quadro do seu mandato legal em diversos Estados. Essa diferença de natureza deve ser levada em conta, pois a boa governança não pode ser equiparada à boa administração.

1.6. Boa governança e organizações internacionais

A boa governança foi assumida por várias organizações internacionais que, por sua vez, se adaptaram às suas necessidades. O conceito sofreu, portanto, várias modificações e foi-lhe acrescentada uma dimensão democrática. O conceito da boa governança, portanto, evoluiu com o tempo consoante as instituições que nele são referidas. Acabou por receber diversas definições que procuramos apresentar consoante as organizações.

1.6.1. Boa Governança e Fundo Monetário Internacional

O FMI combina a boa governança à luta contra a corrupção, em seu Guia de 1997 relativo à abordagem do FMI sobre a “Boa Governança e a Luta contra a Corrupção”, e confere à expressão um significado essencialmente económico. Para o FMI, a boa governança inclui a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

1.6.2. Boa governança e PNUD

O PNUD considera que a boa governança e o desenvolvimento são inseparáveis. Descreve a boa governança nestes termos: *“A boa governança é, entre outros aspectos, participativa, transparente e responsável. Também é eficaz, equitativa, e promove o Estado de direito. A boa governança garante que as prioridades políticas, sociais e económicas estejam baseadas num amplo consenso na sociedade, e que as vozes dos mais pobres e mais vulneráveis sejam ouvidas na tomada de decisões sobre a alocação de recursos ao desenvolvimento”*⁴⁴.

⁴⁴ PNUD, Bonne gouvernance et développement humain durable.

1.6.3. Boa governação e Banco Africano de Desenvolvimento

No seu Guia de Boa Governança, de março de 2001, o Banco Africano de Desenvolvimento enumera cinco aspetos da boa governação: responsabilidade, transparência, combate à corrupção, participação e reforma legislativa e judicial. O BAD declara abertamente que "*a boa governança é condição necessária para o sucesso das suas principais intervenções para promover o desenvolvimento económico e social nos seus países membros regionais.*"⁴⁵.

1.6.4. Boa governança e Banco Interamericano de Desenvolvimento

No seu documento estratégico de julho de 2003, o Banco Interamericano de Desenvolvimento reitera os requisitos para uma governança democrática sob o prisma de um crescimento sustentado e duradouro e da redução da pobreza, e enfatiza o fortalecimento da democracia, do Estado de direito e da reforma da justiça⁴⁶.

1.6.5. Boa Governança e Banco Asiático de Desenvolvimento

O Banco Asiático de Desenvolvimento identifica quatro aspetos da boa governança: responsabilização pela sua ação, participação, previsibilidade e transparência⁴⁷. A responsabilização pela sua ação é descrita como a responsabilidade dos intervenientes públicos pelo seu comportamento e inclui também a medição do seu desempenho; a participação implica o acesso das pessoas às instituições de desenvolvimento, para que elas participem efetivamente e ativamente na vida económica; a previsibilidade afeta a existência das leis, regulamentos e políticas, e a sua boa aplicação justa e duradoura; a transparência remete enfim para a disponibilização de informações ao público e para a clareza dos regulamentos e das decisões do governo. A transparência e a previsibilidade afiguram-se complementares⁴⁸.

⁴⁵ Banque africaine de développement, ligne directrice opérationnelles pour la politique du groupe de la banque en matière de bonne gouvernance, II., 2.1, mars 2001

⁴⁶ Banque interaméricaine de développement, La modernisation de l'Etat (Document stratégique), 4.7, juillet 2003. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441783> (en anglais, dernière visite le 28 août 2008).

⁴⁷ <http://www.adb.org/Documents/Policies/Strategy2020/Strategy2020-print.pdf> (en anglais, dernière visite le 28 janvier 2019).

⁴⁸ <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov310.asp?p=policies> (en anglais, dernière visite le 28 janvier 2019).

1.6.6. Boa governança segundo os países da OCDE

A OCDE enumera assim os princípios da boa governança: primazia do Estado de direito; transparência e obrigação de prestar contas junto das instituições democráticas; equidade, incluindo mecanismos de consulta e de participação dos cidadãos; a eficiência e a eficácia dos serviços públicos; leis e regulamentos claros e transparentes; coerência da formulação das políticas; e ética e bom comportamento⁴⁹.

Secção 2. Os fundamentos da boa governança

2.1. Os fundamentos imperativos

Mohamed Berdouzi destaca que as onerosas tendências das nossas sociedades e dos seus sistemas políticos tornam imperativa a governança boa e perfeita. Agrupa essas tendências em cinco categorias

- Democracia
- Cidadania
- Globalidade
- Civilidade
- Universalidade

2.1.1. Democracia

A boa governança baseia-se na obrigação do multipartidarismo, na capacidade dos governantes para convencerem da qualidade das suas ofertas políticas num contexto de pluralismo político, de alternância política e do dever de informar sobre a sua administração e assumir a responsabilidade pela mesma e as consequências políticas.

2.1.2. cidadania

Aqui é o povo que é destacado, ele que é o último a gozar das suas prerrogativas, que são as liberdades fundamentais e a capacidade de assumir seu papel de árbitro, que lhe confere o direito de voto e as suas outras obrigações como cidadãos.

⁴⁹ OCDE, Gouvernance et gestion publique.

Hugues François Onana dirá que: "*A exigência da boa governança encontra neste critério um fator de emergência, bem como a possibilidade real de contestação e controle efetivos do desempenho dos governos.*"⁵⁰

2.1.3. Globalidade

Este fator faz apelo à cooperação internacional, porquanto o processo de democratização não ocorre no vazio. Isso implica necessariamente parceiros externos e até nacionais que interajam com as evoluções do mundo.

2.1.4. Civilidade

Implica uma diversificação dos intervenientes políticos, da tomada em conta da sociedade civil e das ONGs cuja ação possibilita o controle da ação governamental.

2.1.5. Universalidade

A boa governança milita pelo reconhecimento universal dos direitos humanos, civis, sociais, culturais, mas também políticos e económicos. Leva em conta os compromissos dos Estados em promovê-los e garantir a proteção dos cidadãos.

2.2. Os fundamentos constituintes

Muitos estudos apoiam os critérios operativos da boa governança defendidos pelas instituições de Bretton Woods e outras instituições financeiras internacionais. Autores como Berdouzi et al., consideram que esses critérios se destinam a enquadrar a formulação e implementação e avaliação das políticas de gestão pública em qualquer dos níveis: do local ao regional, passando pelo nacional e pela multinacional. Eles estão geralmente classificados em cinco macro-critérios que descrevemos da seguinte forma:

2.2.1. A credibilidade

⁵⁰ H. F. Onana, *Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation* Ed. Harmattan, ob. cit., p. 25.

parafrazeando um autor, a exigência da legitimidade eleitoral deve estar associada ao imperativo de competência conceptual e operacional do governo.⁵¹

2.2.2. A receptividade

Derivada do termo inglês *responsiveness*, implica a capacidade de governantes e gestores de bens públicos em atender ou responder às necessidades dos cidadãos ou, pelo menos, de lhes prestar um ouvido atento. Para fazer isso, os decisores públicos têm uma gama de ferramentas disponíveis e que incluem sondagens, pesquisas de opinião, audiências públicas, campanhas de proximidade porta-a-porta.

2.2.3. A eficácia

Também derivado da "eficácia" inglesa, é um critério importantíssimo na avaliação da boa governança. Implica declarar desde o início os objetivos gerais e específicos das suas escolhas por determinadas políticas públicas, para se estabelecerem custos, um cronograma de realizações ou entregas.

A eficácia traduz a ideia de um serviço realmente prestado, porque prometido aos cidadãos. Isso significa que a prestação ou serviço deve ser "*recebido, sentido, tocado e consumido pelo usuário em causa ou específico*"⁵². Em poucas palavras, a boa governança requer eficiência e eficácia.

2.2.4. A transparência

Significa que a ação e a tomada de decisões das administrações públicas estão em certa medida abertas ao exame dos órgãos da administração: a saber, o parlamento e a sociedade civil. Implica a obrigação dos governantes e administradores de assuntos públicos de respeitarem os concursos, a igualdade de direitos de todos os cidadãos, as auditorias às empresas públicas.

Nesta perspectiva, a avaliação das políticas públicas deve fazer parte da norma, incluindo a divulgação das conclusões tiradas durante os trabalhos.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

Conforme confirmam os trabalhos de vários autores, a clareza e a pertinência estão entre os elementos fundamentais da boa governança.

2.2.5. A responsabilidade

O conceito de responsabilidade é constantemente usado no discurso da governança, onde raramente é definido ou desenvolvido, de sorte que muitos autores o consideram muito vago quanto ao seu objetivo e escopo. Luigi Pellizzoni define as formas de responsabilidade e de responsabilização que caracterizam a governação em questões ambientais, e Denis Salles elenca três mecanismos de responsabilização característicos da governança, quer seja a partilha do poder de decisão e do poder operacional, a participação cívica e o apelo à responsabilidade individual dos cidadãos-usuários-consumidores. Estas duas contribuições permitem uma melhor compreensão das questões ligadas ao modo como o princípio da responsabilidade é entendido e promovido pela abordagem da governança.

Berdouzi considera, nas suas obras, a responsabilidade como sendo mais do que um valor moral ou puramente político perante um conjunto de corpos constituídos como o parlamento. Segundo o Autor, ela é mais do que ser responsável, prestar contas das suas ações e assumir publicamente todas as consequências pelas mesmas, incluindo as criminais e judiciais.

2.3. Síntese do capítulo 1

O conceito de governança surgiu no final da década de 1980 sob a influência da globalização e das mudanças socioeconómicas provocadas pelas práticas governamentais. Daí que existam duas noções que tendem a confundir-se no discurso político: a de governança e a de boa governança.

Embora a governança possa ser definida como o exercício da autoridade política, económica e administrativa no quadro da gestão dos assuntos de um país em todos os seus níveis, ela abrange questões mais amplas, como a eficiência e a eficácia da acção pública e das relações entre a autoridade e o poder. Por seu lado, a boa governança refere-se a uma associação de actores públicos e privados no processo de tomada de decisão e de governança. O Banco Mundial define-a de forma mais ampla como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos económicos e sociais de um país, a fim de promover o seu desenvolvimento. Diz respeito ao

funcionamento das autoridades públicas e, mais especificamente, do Estado. É implementada no final dos anos 90, após o fracasso dos programas de ajustamento estrutural, e assenta em fundamentos imperativos, como a democracia, cidadania, globalidade, civilidade, universalidade, por um lado; e, por outro lado, em fundamentos constitutivos, como a credibilidade, receptividade, eficácia, transparência e responsabilidade. Todavia, de que modo há-de essa boa governança manifestar-se nos países em vias de desenvolvimento?

CAPÍTULO 2. Boa governança nos países em vias de desenvolvimento e o caso dos Camarões

Secção 1. Boa governança nos países em vias de desenvolvimento

As principais reformas iniciadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, com o apoio dos países ocidentais, foram sentidas em todo o mundo com nomes diversos. Sejam os ventos do Leste, os cataclismos observados na América Latina ou os desenvolvimentos institucionais e constitucionais que ocorreram em África após a cimeira da Baule em França com François Mitterrand, o tema comum aos povos parece ser o da construção da democracia. Um pouco por todo o mundo, essa dinâmica teve lugar sob a capa da boa governança. Em África, particularmente, os ventos da democratização que varreram o continente a partir de 1990 induziram processos de transição que seriam difíceis de entender se não fossem colocados no contexto internacional do momento, o da institucionalização da boa governança.

Nesta secção, analisaremos o caso da União Soviética e de alguns dos seus satélites, mas também, no contexto das Américas, o Chile e o México, e entre os países africanos o Benim, a Nigéria, por forma a tentar entender de que modo a doutrina da boa governança e os seus corolários foram implementados nos países em vias de desenvolvimento e de que modo ela se manifestou.

1.1. Transição democrática e governança da URSS e nos países do Pacto de Varsóvia

É a Mikhail Gorbachev que se atribui a paternidade das mudanças institucionais ocorridas na URSS e em todos os países do Pacto de Varsóvia. Gorbachev professava uma renovação política para o seu país (Gorbachev, 1987), que desembocará numa “*reversement de la table*”. De facto, o presidente russo começou por proceder ao diagnóstico da sociedade soviética e chegou à conclusão da necessidade de uma reconstrução ou mesmo uma reestruturação simultaneamente política, económica e social da sociedade através da sua política da perestroika. Pretendia limpar o país dos defeitos perpetuados pelo seu sistema económico, a sua organização social e o seu regime político. O líder russo critica o fato de que: “*o princípio da igualdade entre os membros do partido foi desprezado. Aqueles que ocupavam funções dirigentes não*

podiam ser controlados nem criticados, o que resultou em mau serviço e más práticas".⁵³

Em seu livro, que de fato serve como programa político, Gorbachev critica as sérias deficiências da administração russa da época, que são: desprezo pela lei, corrupção, falsificação, servilismo e adulação, abusos de poder, proibição de críticas e o enriquecimento rápido. Em sua opinião, "*as idéias da perestroika não são apenas fruto de interesses e considerações pragmáticas; elas são também o índice da perturbação de consciência dos soviéticos e o sinal da sua fé inabalável em ideais que são um legado da revolução*".⁵⁴.

Nesse sentido, Gorbachev iniciará uma reestruturação, em abril de 1985, aquando da reunião plenária do Comitê Central do Partido Comunista; tratou-se de uma verificação da situação do país que, de acordo com os primeiros sinais, estava à beira da falência. A partir de então, inaugura a estratégia da perestroika, que se resumiu na enumeração de princípios de base, com o objetivo de restaurar uma certa ordem da economia, reforçar a disciplina, elevar o nível de organização e de responsabilidade. Mais simplesmente, na URSS afirmou-se a necessidade de uma organização estruturada da economia. A modificação dos seus fundamentos, a necessidade de transformação da política de investimentos e a aplicação rigorosa dos rígidos critérios de gestão. Sem os nomear, pode-se aqui ver a desestatização em curso, menos Estado a entrar na agenda da Perestroika. Estava em causa uma liberalização progressiva da economia. Como pano de fundo dessas novas opções, podemos observar pelo menos o que pareciam ser princípios que sustentam atualmente a boa governança.

Com a Glasnot que o presidente russo implementará em seguida e que significa transparência, a perestroika une-se directa e definitivamente à filosofia das instituições internacionais e coloca a URSS: "*como um dos bastiões da dinâmica das reformas que se iriam desencadear no início dos anos 90*".⁵⁵

Essas mudanças trazidas por Mikhail Gorbachev repercutir-se-iam nos antigos estados satélites da URSS. A força desse momento, qual tempestade, e a onda de choques provocada pela política de Gorbachev arrastará com ela todos os países do bloco comunista. A Rússia, herdeira da ex-URSS, vai assistir impotente ao colapso da Jugoslávia em micro-estados como a Eslovénia, Montenegro e Bósnia- Herzegovina. Países como a Roménia, Polónia, Checoslováquia, Hungria e Alemanha Oriental

⁵³ M. Gorbachev, ob. cit. p.24.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Gorbachev, ob. cit. p. 27.

desfrutam das alegrias das eleições livres, da democracia à maneira ocidental, outro valor preconizado pela boa governança.

1.2. Chile: da ditadura militar ao domínio da governação

O Chile conheceu uma ditadura militar das mais implacáveis e que durou de 1973 a 1985. De facto, em 19 de setembro de 1973, Augusto Pinochet Ugarte derrubou o regime de Salvador Allende e pôs fim à tradição democrática daquele país. Arturo Valenzuela, falando deste país, dirá que: "*no século passado, (...) a vida política do Chile caracterizou-se por um alto grau de competição eleitoral e de participação popular, eleições livres e justas, um profundo respeito pelas liberdades democráticas*".⁵⁶.

Em 1965, Ballon, num estudo que classifica os países de acordo com o grau de responsabilidade política, coloca o Chile no top 15 do ranking, antes dos EUA, França, Itália e Alemanha Ocidental. Mas com o colapso da sua democracia, o Chile está passando de um regime político aberto, fundado na participação, para um regime autoritário e repressivo.

Em 1989, porém, o país tem eleições pluralistas abertas que desembocam em alternâncias alinhadas com o seu passado democrático, graças ao ímpeto e envolvimento da comunidade internacional. Onana Hugues dirá a esse respeito: "*A dinâmica da mudança impulsionada pelos ventos de Leste e a estratégia neoliberal desenvolvida pelas instituições de Bretton Woods encontraram na experiência chilena um terreno fértil (...) Em última análise, a dinâmica das reformas no Chile, que acabaram vencendo a ditadura de Augusto Pinochet Ugarte, terão sido o resultado da combinação de fatores internos e externos. A democratização do sistema foi apenas um retorno a uma tradição secular, actualizada por actores determinados a alinharem com a irrefreável corrente da história. Uma história que definitivamente enterrou em seu lixo o general Augusto Pinochet e o seu regime despótico. Sobre essas ruínas surgiu um sistema democrático ... na sequência das reformas institucionais e constitucionais ...*"⁵⁷

⁵⁶ A. Valenzuela, "Le Chile : Origine, consolidation et chute d'un régime démocratique", Larry Diamond, Tuan, J. Linz, Seymour Martin Lipset (dir.), Les pays en développement et l'expérience de la démocratie, Paris, Nouveaux Horizons, 1990.

⁵⁷ H. F. Onana, Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation Ed. Harmattan, ob. cit., p.119.

1.3. O México e a experimentação da democracia

Ao contrário do Chile, o México nunca tinha tido uma experiência democrática até quase ao final dos anos 80. Pode-se até dizer que o país era particularmente refractário a tal. Ele nunca experimentou a disputa entre partidos políticos que se digladiam em campanha eleitoral para obter os votos do povo. As aparências de escrutínio que nesse âmbito se desenrolavam não eram justas nem equitativas; as liberdades civis e políticas eram grosseiramente deficientes quando estava em causa garantir a lealdade e a transparência da competição política tinham que ser garantidas.

Nesse contexto, portanto, apenas conta a estabilidade, sendo democracia e as mudanças por ela promovidas para alguns efabulação e quimera, ou mesmo um potencial risco de instabilidade.

No entanto, uma dinâmica de reformas se desencadeou internamente com a influência americana, potência que absorve dois terços das exportações e importações mexicanas, garante 70% dos seus investimentos e fornece 80% da sua massa turística.

Por outro lado, a erosão dos valores antidemocráticos, como sublinham alguns autores, empurra os cidadãos para a convicção profunda de que eleições justas e honestas são a única maneira de deslegitimar um poder. É precisamente esse impulso popular em prol dessa modalidade ou esse tipo de cédula que culmina em 1988 nas eleições de que resulta um novo executivo.

No tocante a reformas institucionais e constitucionais, elas só foram realmente impostas em 1990 e, desde então, os regimes da Cidade do México têm uma nova configuração que corresponde aos critérios das instituições de Bretton Woods ou, como outros diriam, da democracia formal.

1.4. Boa governação em África e dinâmica das reformas

Graças à cimeira de La Baule, em França, muitos países africanos de língua francesa em vias de desenvolvimento experimentaram pela primeira vez, em alguns casos, pluralismo político. Também é preciso reconhecer que, embora essa nova concorrência imposta aos antigos ditadores do continente seja o resultado da dinâmica de protestos contra regimes ditatoriais, é também uma manifestação da vontade dos países ocidentais e dos seus braços seculares, as instituições financeiras internacionais, para implantar na África reformas neoliberais. Analisaremos aqui dois países africanos que serviram de cobaias para a implementação da democracia, a saber: o Benim e a Nigéria.

1.5. A trajetória política do Benim e a democracia

Em 1989, o Benim é um estado falido. Para sobreviver, teve de se vergar às ordens dos institutos de Bretton Woods. Teve, portanto, de assinar nesse mesmo ano o plano de ajustamento estrutural. Essa intervenção das instituições internacionais é imposta ao presidente Mathieu Kérékou, que se vê obrigado a aceitar essas condições, enquanto o seu próprio nome é referido em escândalos de corrupção.

No entanto, esta intervenção do FMI e do Banco Mundial exige medidas de "boa governança" e a moralização da vida pública, bem como reformas políticas conducentes a uma verdadeira democratização.

No Benim, o primeiro país africano a ser laboratório de políticas das IFI, assistiu-se à máquina neoliberal em marcha para tentar reconfigurar o cenário político do país com a ajuda da França, potência tutelar cuja presença e relações com África sob a égide de Françáfrica são percebidas por alguns como uma excrescência do neocolonialismo.

Com as contestações do Benim, impulsionadas pelo esforço conjunto das instituições internacionais, os ventos do Leste levarão à reunião nacional das forças vivas da nação, realizada de 19 a 28 de fevereiro de 90, seguida de eleições que conduzirão ao Poder um certo Nicéphore Soglo, precisamente um ex-executivo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Todo o processo de instauração de uma transição, sinal da renovação democrática do Benim, traduz, segundo alguns autores, as reformas institucionais destinadas a introduzir uma nova ordem ditada subrepticiamente pelos financiadores.

1.6. A Nigéria e a maldição dos golpes militares

A parte o seu peso demográfico, é a grande nação africana. Mas este país sempre esteve dividido entre uma tradição democrática e o intervencionismo militar da sua "*grande muette*" (o exército) no jogo político. A sua constituição, em vigor desde 1963, confere lugar preponderante à expressão de políticas. Mas, como apontam Kenneth W.J. e Michael Vickers: "*A grande preocupação da grande maioria dos participantes na vida política em todos os níveis, no início dos anos 60, era a de receber o máximo de lucro possível no menor tempo possível*".⁵⁸ Sucedeu, como sempre

⁵⁸ W. J. Post Kenneth. Et M. Vickers, structure and conflict in Nigeria 1960-1966, Madison, University of Wisconsin Press, 1973, p.47.

acontece em tais circunstâncias, uma corrida frenética ao poder, que deu origem a lutas políticas com consequências prejudiciais para o consenso, o compromisso e o equilíbrio sobre os quais assenta a governança.

Para acabar com tal situação, o exército teve por diversas vezes de decidir retomar o controle da situação através de numerosos golpes de estado e, no final, viu-se ele próprio atolado nos mesmos defeitos, conduzindo ao colapso da estabilidade. Testemunha disso mesmo foi a guerra do Biafra na década de 1970, que não permitiu a perenidade de um sistema de governança democrática. Pelo contrário, o exército voltou às disposições constitucionais de 1963, realizando um desmantelamento sistemático do sistema administrativo. No entanto, "*embora esses governos militares tenham forjado uma visão cínica da democracia, investiram em idêntico grau muito tempo e muitos recursos no estabelecimento do cenário de 1978 primeiro, e depois no de 1989*".⁵⁹ Esta data, mais uma vez, segundo analistas de sociologia comparada, coincide com a ocorrência das transições políticas em África e com a exigência por parte das IFI das condições políticas tristemente conhecidas como Planos de Ajustamento Estrutural (PAE).

Foi neste contexto que a Nigéria entrou com os dois pés no mundo da boa governança. O país passará assim de Estado providência ao Estado regulador com forte dependência da privatização. A difícil conjuntura internacional, as altas taxas de inflação, o desemprego e os abusos dos direitos humanos sob o altamente controverso regime do general Sani Abacha é que haveriam de abrir caminho para a boa governança.

Secção 2: A boa governança nos Camarões

2.1 Apresentação da República dos Camarões

A República dos Camarões é um país da África Central, confinando a noroeste com a Nigéria, a norte com o Chade, a República Centro-Africana a leste, Gabão, Guiné Equatorial e Congo a sudeste. Está localizado no Golfo da Guiné. As línguas oficiais são o francês e o inglês. Após o protectorado ou colonização alemã, os Camarões ficaram sob a tutela da Sociedade das Nações no final da Primeira Guerra Mundial perdida pela Alemanha. Ficaria em seguida sob tutela francesa na parte oriental e do Reino Unido na parte ocidental. O lado francês alcança a independência em 1 de janeiro

⁵⁹ Ukwu, I Ukwu., "Federal financing of Projects for national development and integration" Document present national institute for Policy and Strategic Studies, 1989, Kune, Nigeria.

de 1960 e é acompanhado pelo lado inglês em outubro de 1961, para formar o que ficou conhecido como República Federal dos Camarões, em 1972, antes de ser rebaptizado como República Unida dos Camarões, em 1984.

O nome Camarões deriva dos marinheiros portugueses e do navegador Fernando Pô que, em 1472, ao entrarem no estuário do Wouri, ficaram impressionados com a abundância de camarões no riacho a que chamaram "Rio dos Camarões". Os marinheiros ingleses adoptarão esse nome, mas anglicizando-o (Cameroon).

Os Camarões são uma república de tipo presidencial. A maior parte do poder está concentrada nas mãos de um indivíduo há 37 anos. Ele é reconhecido pela Constituição como aquele que define a política da nação.⁶⁰

O poder legislativo é exercido por duas câmaras, uma assembleia nacional onde têm assento 180 deputados e um senado composto de 100 senadores. Embora o regime pretenda ser o da democracia, na verdade é olhado pelos observadores da cena política camaronesa como uma "democratura", ou seja, por detrás das aparências de uma democracia, a realidade do exercício do poder é a de uma ditadura que usa a repressão para extinguir qualquer vontade de contestação política.

Os Camarões são uma área de 475442 km², a capital é Iaundé, a moeda é o Francocfa, que tem paridade fixa com o Euro para uma convertibilidade ilimitada garantida pelo Tesouro francês (1 euro = 655,96 XAF). A população é de 24 milhões, para um crescimento populacional de 2,6% em 2017 e a esperança de vida está nos 60 anos.

2.2 O potencial da economia camaronesa antes das intervenções das instituições financeiras internacionais

Os Camarões são um país com economia diversificada desde a primeira metade da década de 1970. A agricultura é responsável por 30% do PIB e 82% do valor das exportações. No final da década de 1970, o aumento da produção de petróleo duplicou o crescimento do PIB para 15%, em 1980. Um valor per capita de quase US \$ 1100. O Banco Mundial classifica os Camarões como um país de renda média.⁶¹

Para os seus bons números da economia, o governo camaronês adoptou uma política de importação - substituição, graças à qual foram criadas empresas estatais para

⁶⁰ Constituição dos Camarões, Título 2, Cap. 1. Art. 5 Alínea 2.

⁶¹ Rapport de la Banque Mondiale sur le Cameroun janvier 1989.

produzir trigo, arroz, açúcar e óleo de palma. Foram criados um “*Fonds de péréquation*” para proteger essas empresas do dumping e da taxa de câmbio sobrevalorizada.

Mas no final dos anos 80, o preço do petróleo desceu, assim como as principais culturas de exportação. Além disso, a desvalorização do dólar em relação ao franco francês na época também afectou a competitividade das exportações agrícolas dos Camarões, uma vez que, na moeda de Camarões, o Franco cfa está vinculado ao franco francês por uma paridade fixa que à época era de (50Fcfa = 1 FF), enquanto a valorização da moeda e os baixos preços das mercadorias causaram uma queda nas trocas comerciais dos Camarões em mais de metade entre 1984-1985 e 1986-1987. As consequências imediatas foram uma deterioração da economia nacional, com um declínio no PIB de cerca de 30 a 40% per capita entre 1991 e 1992. A balança de pagamentos tornou-se deficitária e esse déficit foi-se agravando para 9% do PIB entre 1991 e 1992. Embora o país tenha conseguido recompor-se nos últimos anos, a deterioração da balança de capitais aumenta com os pagamentos de uma dívida cada vez maior e o declínio da entrada de capitais. Em 1989, o Banco Mundial afirmou que *"a actual situação económica dos Camarões caracteriza-se pela estagnação da agricultura, falta de competitividade do sector manufactureiro, falta de liquidez do sector financeiro e a ineficácia das empresas públicas e paraestatais"*.

2.3 Os Camarões em ajustamento estrutural

Confrontados com um persistente declínio das trocas comerciais, os Camarões lançaram p seu próprio programa de ajustamento sem recorrer a instituições internacionais. Esse esforço fracassou e o país viu-se forçado a procurar assistência junto do FMI por meio de um primeiro acordo de "Stand-by" aprovado em 1988, e junto do Banco Mundial. *"Naquele momento, as trocas comerciais tinham-se deteriorado gravemente, encontrando-se em metade do nível de 1985; o sistema de comercialização e estabilidade agrícola estava insolvente, exigindo a retirada dos subsídios e dos apoios de preços aos agricultores; e o orçamento de exploração do sector público tinha de ser severamente reduzido."*⁶²

O FMI implementará um primeiro programa em setembro de 1988, que fracassa porque os níveis de rendimentos não petrolíferos são considerados inadequados. Em seguida, um segundo programa, em dezembro de 1991, também falha devido ao desempenho fiscal considerado muito fraco. Isso levou à elaboração de um

⁶² F. kamajou. Etude de cas sur le Cameroun p. 1-21.

programa de ajustamento dos mais drásticos, preconizando uma análise crítica do ambiente económico camaronês, considerado pouco propício ao desenvolvimento do sector privado. Entre as restrições ao desenvolvimento deste último, destacou-se:

- O ritmo lento da retirada do governo das atividades produtivas,
- A interferência das autoridades administrativas na livre concorrência,
- O ambiente regulatório que aumenta os custos das transações,
- Desajustamento do ambiente jurídico e falta de respeito pelas leis,
- Dificuldade de acesso ao fundo de investimento.

Estas constatações levarão o FMI a exigir ou a elaborar medidas mais duras que levarão ao abandono pelo estado do seu património, à redução de efetivos na função pública, ao congelamento seguido pela baixa nos salários dos funcionários públicos. O Estado dos Camarões, desejando dar garantias de boa vontade aos seus parceiros e financiadores internacionais, procedeu à venda pública da sua frota de automóveis, à supressão de contratos de aluguer de edifícios em benefício desses funcionários, ao congelamento do recrutamento para a função pública, seguindo-se o despedimento dos seus funcionários e a reforma antecipada de alguns.

Uma queda nos salários de cerca de 80%, em apenas dois meses. Uma primeira da ordem dos 30% em janeiro de 1993, uma segunda da ordem dos 50% em novembro do mesmo ano, apenas 10 meses depois. Esta queda abrupta prejudicou a produtividade da função público, ou de acordo com Onana Hugues, *“o baixo salário, implicando a generalização das atitudes de demissão, se é que isso não gera práticas de corrupção. Esse declínio resultou em famílias à mercê de uma espécie de precariedade que acabou por se reflectir no seu comportamento enquanto actores sociais”*.⁶³ Esses salários eram simplesmente miseráveis, dado o nível de desenvolvimento alcançado pelo país.

Teve lugar em seguida a desvalorização do Franc-cfa, agravando a situação dos funcionários, que se vêm a braços com um encarecimento do nível de vida, dado que a moeda perdera metade do seu valor e o preço dos serviços duplicara.

Se o contexto naquela época continua a ser uma curiosidade, no sentido de que o preço das matérias-primas deveria ter aumentado na mesma proporção que a desvalorização e o nível dos salários, a realidade é que se assistiu a um cada vez mais

⁶³ H. F. Onana, *Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation* Ed. Harmattan, ob. cit., p. 122.

gritante empobrecimento dos funcionários. Apesar das muitas garantias do governo camaronês, quase nada mudou desde então, se excluirmos as ligeiras agitações entre os anos de 2000 e 2008, após os "émeutes de la faim".

2.4. Do ajustamento à boa governança

Karim Dahou afirma que a boa governança não nasceu por geração espontânea. A sua implementação traduz ou supõe implicitamente o fracasso das políticas de ajustamento estrutural (PAE). Ora, "*tendo esse revés por assim dizer consagrado uma espécie de esgotamento dos paradigmas na teoria do desenvolvimento, as instituições financeiras multilaterais tiveram de refrear a sua abordagem economicista para alimentarem um novo modelo de gestão da sociedade que integre preocupações mais políticas, a que chamaremos boa governança*" (Onana 2011: 8). Essa governança, de acordo com uma enumeração de Jean Marc Ela, baseia-se numa dezena de prescrições:

- *"Adoptarás as medidas de austeridade,*
- *Reduzirás o papel do estado,*
- *Privatizarás as empresas públicas,*
- *Desengordurarás o serviço público,*
- *Suprimirás as subvenções do Estado,*
- *Desvalorizarás a moeda,*
- *Submeter-te-ás à lei do mercado*
- *Abolirás as barreiras aduaneiras"*⁶⁴.

Os Camarões estão, portanto, obrigados a vergarem-se às suas exigências, com as consequências que conhecemos. Quer uma menor intervenção do Estado, sustentada pela teoria de menos e melhor Estado, com o resultado de demissões em massa na função pública, a redução dos salários dos funcionários públicos da ordem dos 70 a 80%, a desvalorização da moeda, a privatização das empresas estatais cuja extensão a tabela abaixo mostra.

Portanto, é em nome dos princípios adotados pelos institutos de Bretton Woods, os grandes arquitetos da boa governança, que as empresas paraestatais foram vendidas ao desbarato nos Camarões. O objetivo é permitir o saneamento das finanças públicas, estimular o sector privado, a restauração dos mecanismos do mercado, a

⁶⁴ Jean Marc Ela, *Innovation sociale et naissance de l'Afrique noire. Les défis du monde d'en bas*. Paris L'Harmattan, 1998, p. 367.

melhoria da eficiência da produção e o aumento da competitividade da economia, a recuperação saldos macroeconómicos.

Se fizermos o balanço dessas privatizações, perceberemos que se tratou de um malogro. No plano macroeconómico, as taxas de crescimento nunca voltaram a disparar, as empresas nem sempre conseguiram impulsionar a economia nacional, mesmo se governada por mecanismos de mercado. As empresas que conseguem apesar de tudo gerar mais-valias continuam a ser quase insignificantes, e a maioria delas não está disposta a reinvestir os lucros obtidos no seu país de residência.⁶⁵

Mas, convenhamos, a privatização tornou possível ganhar dinheiro fresco, mesmo que para muitos as transacções aí levadas a cabo não passem de liquidações realizadas em nome da boa governança. Boa governança que, mesmo continuemos críticos quanto à extensão dos danos que ela criou, forçou os decisores públicos a administrar a coisa pública com mais parcimónia, a libertar a palavra de uma sociedade civil cada vez mais vigilante e crítica, bem como uma oposição que exige responsabilidade pela administração do país.

⁶⁵ Onana H: F. Pratique de la bonne gouvernance au Cameroun, entre désétatisation et démocratie. p. 21.

2.4.1 Tabela das privatizações nos Camarões

	NOME DA EMPRESA	Modalidades de desengajamento
1	Société Camerounaise du tourisme (<u>Socatur</u>)	Liquidada
2	société du raffinage du Littoral (SRL)	Privatizada
3	Cameroun <u>development</u> Corporation (CDC)	Privatizada
4	Société des Palmeraies de la ferme Suisse (<u>spfs</u>)	Privatizada
5	Société Camerounaise des Tabacs (SCT)	Liquidada
6	Société des Hévées du Cameroun (HEVECAM)	Privatizada
7	Société Camerounaise des palmeraies (SOCAPALM)	Privatizada
8	Régie Nationale des Chemins de Fer (Régie <u>Fercam</u>)	Privatizada
9	Cameroun Air <u>lines</u> (<u>Camair</u>)	Privatizada
10	Société Camerounaise des Engrais (SOCAME)	Liquidada
11	Société Camerounaise des Transports Urbains (SOTUC)	Liquidada
12	<u>Cameroon shipping lines</u> (CAMSHIP)	Liquidada
13	Office National Pharmaceutique du Cameroun (ONAPHARM)	Liquidada
14	Société Nationale d'électricité du Cameroun (SONEL)	Privatizada
15	Société du développement du coton (SODECOTON)	Privatização em andamento
16	Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC)	Privatizada
17	<u>Cameroon Telecommunication Mobile</u> (<u>Camtel Mobile</u>)	Privatizada
18	<u>Cameroon Telecommunication Mobile</u> (<u>Camtel</u>)	Privatizada
19	Parc National du <u>Genie Civil</u> (MATGENIE)	Privatizada
20	Banque internationale pour le Commerce et l'industrie du Cameroun (BICIC)	Privatizada
21	Société Camerounaise d'Assurance (SOCAR)	Privatizada
22	Cimenteries Industrielles du Cameroun	Privatização em andamento
23	Sociétés Camerounaise des <u>dépôts</u> pétroliers (SCDP)	Privatização em andamento

Fonte : Bruno Bekolo Ebe *et al.*, (dir.), *Dynamique du développement. Debats théoriques et enjeux politiques. Mélanges en honneur de Georges Ngango*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 296

Notaremos, portanto, que a essas "diretrizes económicas básicas" serão acrescentadas "experiências políticas não negociáveis". Como no caso do México, Chile, Nigéria e Benim, já mencionados acima, falaremos também agora de democracia e de eleições pluralistas. Coincidência de calendário ou não, isso corresponde aos requisitos da cimeira de La Baule na França. Uma experiência que os Camarões conheceram a partir da década de 90, nos chamados "anos de brasas". Inspirada no modelo beninense, a oposição que diz ir buscar a sua legitimidade à rua, vai mostrar dela no poder todas as cores. Operações de cidades mortas por boicotes de todos os tipos, a legitimidade popular que a oposição quer impor esbarra com a recusa do presidente Biya. Com a primeira eleição presidencial multipartidária, que conhecerá uma popularidade sem paralelo e um resultado estreito ainda hoje disputado, seguida

logo pelas eleições legislativas vencidas pela oposição, que escolheu pactuar com o poder, tornando efémera qualquer coabitação. Os Camarões já estão efectivamente em processo de implementação da boa governança. Uma abertura...

2.5. Boa governança e teoria de menos Estado ou melhor Estado

A boa governança trouxe consigo teorias como a de “*moins d’État*”, como que para indicar o que tem de ser mudado. Trata-se de facto de aliviar o Estado das suas missões soberanas, impondo-lhe uma espécie de “*cura por emagrecimento*”. A teoria de *menos Estado* baseia-se numa concepção neoliberal da conduta dos assuntos públicos que sustenta uma liberalização muito maior.

Bjorkam (1998) sustenta, além disso, que: “*as principais características dos regimes liberais, ou mais precisamente do liberalismo económico, são condições como a do fim do Estado providência, a privatização das empresas do Estado, a desregulamentação, tudo isso veiculado pelo novo conceito estratégico e agora famoso de moins d’État, mieux d’État*”⁶⁶

Esta doutrina visa, no início dos anos 80, contestar o keynesianismo que promove a intervenção do Estado para regular a economia. Os seus defensores são Reagan e Thatcher. Na sua visão neoliberal do mundo, a reforma do Estado deve ser o objectivo central da governança e articular-se em torno do tríptico: reforma - privatização - descentralização. O fanatismo do consenso de Washington proclama, assim, a morte do estado-providência. Esse consenso de Washington definiu a função do Estado justo como sendo a de estar à disposição do mercado e nada mais. Ele deve satisfazer o mercado em termos de competitividade e regulamentação.

Em última análise, *menos Estado* pretende mudar a relação entre o mercado e o Estado e o ganho deve ser a favor do primeiro. Jean-Georges Tekam fala de:

- A redefinição das missões do Estado e o redimensionamento de seu perfil ou, em poucas palavras, que aquele deve deixar de intervir em todo o lado e decidir ceder algumas das suas prerrogativas a outros actores da vida social.⁶⁷

⁶⁶ Bjorkam, cité par Ponfong Hamidou, “Gouvernance et réformes économiques : analyse processuelle de la privatisation” In Benjamim Amama (dir.), 20 propos sur l’administration publique camerounaise, Yaoundé, Minfopra, 2003.

⁶⁷ J.G Tekam “Programme national de gouvernance : Objectif poursuivis, bilan et perspectives” Benjamim Amama (dir.). Séminaire sur gouvernance et développement. Enam. Année académique 2003/2004.

- O recurso às parcerias público-privadas ou à fórmula do contrato, se tal oferecer vantagens em termos de administração.

- A desvinculação do Estado da produção.

Hugues François Onana é quem oferece a melhor cópia da ideia de "*mieux d'État*". Para ele, a expressão designa um olhar de futuro, um novo desenho do perfil do Estado para expressar uma melhoria. O autor sugere uma mudança qualitativa de um Estado "*reconfigurado e renovado*", especialmente nos países africanos, novo teatro das operações dos financiadores, onde "*a estratégia neoliberal é mais vendável*".

Se, portanto, "menos de estado" sugere a ideia de reduzir a intervenção estatal nos assuntos públicos, "melhor do estado" visa a qualidade das intervenções deste último. Conduz à melhoria do serviço público, com o objetivo de "transformar uma administração de poder público numa administração de serviço público". A crítica que se tem feito a essa administração é a de que ela é "confusa", muito burocrática, minuciosa, arcaica e corrupta.

O desafio de "melhor de estado" é, portanto em definitiva o de levar por diante a modernização do serviço público.

2.6. Modernização do serviço público

A reforma administrativa exigida pela boa governança foi o meio pelo qual o Estado camaronês transformou sua administração. O objetivo é tornar essa administração mais competitiva, mais eficaz e mais eficiente. Para isso, quatro objetivos serão indicados:

- Adaptar o ambiente económico e social aos desafios da competitividade e da globalização

- a criação de iniciativas no sector social

- Facilitar a participação dos cidadãos

- Envolver a sociedade civil na administração dos assuntos.

O programa nacional de governança tornará essa mudança realidade através de cinco medidas:

1- Melhoramento do funcionamento das instituições de controlo,

2- A divulgação do respeito pela ética profissional e a deontologia

3- Melhoria do trabalho do Governo

4- Estabelecimento de um quadro institucional e jurídico mais flexível, diligente e transparente

5- Melhoria da gestão dos serviços e das relações entre a administração e os administrados

Estas medidas foram decididas com o objetivo de serem elas o motor da boa governança. A essas medidas, podemos acrescentar

- A desconcentração da administração dos trabalhadores do Estado
- A elaboração das normas de procedimentos administrativos
- O estabelecimento de padrões de desempenho e regras éticas para essa mesma administração

2.6.1. A desconcentração da administração dos funcionários do Estado

Foram concebidas duas ferramentas informáticas para esse fim:

- O SIGIPES (sistema informático de gestão integrada dos trabalhadores do Estado e dos vencimentos). É uma ferramenta que decorre da preocupação do governo em combater a corrupção.

- O AQUARIUM SIGIPES, que é um espaço eletrónico físico instalado no Ministério da Função Pública, fornecendo aos funcionários públicos informações relativas à sua carreira, salário e vários outros dossiers administrativos que lhes digam respeito.

2.6.2. Elaboração das normas e dos procedimentos

O principal objectivo da introdução dos manuais de procedimentos é fornecer informações de confiança aos utilizadores, melhorar o acolhimento aos utilizadores, promover os valores da transparência e aumentar a eficácia do controlo administrativo. A reforma da função pública confere, portanto, preponderância á elaboração desses manuais. Dieudonné Oyono apoia, a esse respeito, que: "*a idoneidade dos procedimentos é um eixo importante da reforma administrativa*"⁶⁸.

⁶⁸ D. Oyono, (dir.) L'État de la Gouvernance au Cameroun, 2006-2007.

2.6.3. Estabelecimento dos padrões de desempenho et das regras éticas da boa governança

Foi criado um sistema mais em conformidade com os requisitos da boa governança. Este novo sistema visa melhorar a gestão dos recursos humanos, uma gestão prospectiva que identifica pessoal qualificado, o seu profissionalismo, a sua versatilidade para o exercício de outras missões e a sua necessidade de formação. Os padrões de desempenho levam em consideração os princípios da avaliação de desempenho, a metodologia de avaliação, os critérios de avaliação e as pessoas responsáveis pela própria avaliação.

2.7. O papel da sociedade civil na administração de assuntos públicos

A boa governança assenta também numa filosofia da participação de todos os atores de uma comunidade na administração e no desenvolvimento do país. Uma análise que implica, portanto, pensar que, junto do Estado e dos seus desmembramentos, os cidadãos, as associações, as ONGs e o sector privado devem contribuir cada um em seu caminho para a gestão dos assuntos da cidade, servindo de retransmissores para as camadas que eles deveriam representar. O seu papel não é apenas o de se opor, como aqui se viu ou em outro lugar, mas o de ser uma alavanca poderosa cuja voz é usada como contrapeso em face e governos que muitas vezes escolheram o caminho da força ou da astúcia.

2.8. Actual estado da governança nos Camarões

Mostrar o estado da governança nos Camarões reconduz-nos ao balanço do que já foi feito. O Programa Nacional de Governança (PNG) lembra, a esse respeito, que o objetivo da boa governança visa, em particular:

- Fortalecer o Estado no papel de regulador e facilitador da economia
- Melhorar o contexto do ambiente dos negócios e impulsionar as parcerias público-privadas. Podemos mencionar a esse respeito o "business Forum" que o GICAM organiza todos os anos e para o qual é convidado o Governo.

- Incentivar a sociedade civil a administrar a coisa pública por meio do seu trabalho em rede e o reforço das suas capacidades, melhoramento do quadro jurídico nacional e criação de um código de ética.

Mas a boa governança é também a luta contra a corrupção, através de denúncias informais. (Várias estruturas e ministérios criaram números verdes para esse fim). Controlar os processos de execução e de atribuições de contratos públicos, secção a que voltaremos na segunda parte deste trabalho.

Por fim, falaremos também sobre o quadro eleitoral, caracterizado nos Camarões por um código eleitoral dos mais iníquos e potencialmente mais geradores de conflitos. Conviria absolutamente torná-lo consensual – e também por que não desmaterializar o sistema de votação?

A boa governança nos Camarões é um processo que notoriamente se encontra em constante melhoramento, mas não nos enganemos, pois nem tudo é cor-de-rosa. A administração está minada pela corrupção, o desfalque é o desporto preferido dos ministérios e dos altos funcionários. A privatização, uma espécie de liquidação organizada para vender os recursos coletivos. Tudo isso, práticas que atentam contra a boa governança.

Nos Camarões, conforme se depreende, a qualidade da governança é reconhecida como um fator de desenvolvimento. A sua implementação é para muitos Estados uma tábua de salvação segura. Nesse sentido, o falecido secretário-geral das Nações Unidas Kofi Atta Annan dizia que a boa governança talvez tenha sido o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento. Touna Mama admite a possibilidade de um consenso político sobre a necessidade de colocá-lo em prática. Portanto, é necessário dar sentido à palavra, argumenta Hugues François Onana, entre praticar e fingir praticar essa boa governança.⁶⁹ Touna Mama admite a possibilidade de um consenso político sobre a necessidade de a pôr em prática⁷⁰. Defende Hugues François Onana que é necessário lograr, portanto, dar um sentido à palavra governança, distinguindo entre praticar e fingir praticar essa boa governança.⁷¹

2.9. Síntese do capítulo 2

⁶⁹ PNUD, “ La gouvernance démocratique au service du développement humain”, Rapport mondial sur le développement humain 2002, pp. 51-61.

⁷⁰ Touna Manma, L'économie camerounaise pour un nouveau départ, Paris, Afrédit, 2008.

⁷¹ H. F. Onana, Pratique de la gouvernance au Cameroun, entre Désétatisation et démocratisation Ed. Harmattan, ob. cit, p. 137.

A boa governança enraizou-se nos países em vias de desenvolvimento, principalmente a partir dos anos 90. Primeiro na URSS, sob a presidência de Mikhail Gorbachev, onde tomou os nomes de Perestroika e Glasnot. Essa política espalhou-se depois por todos os países do Pacto de Varsóvia, causando o seu colapso em micro-Estados. Sob a pressão dos ventos de Leste, a influência dos países da OCDE e das instituições de Bretton Woods, que consideram os países do Sul como áreas com déficit de governança, a boa governança foi-lhes imposta como panaceia. O conceito começou por alcançar êxito – na América Central, com o México, no Chile e no Brasil, para citar apenas esses exemplos.

A África também não foi poupada. A Nigéria, país de golpes de Estado, será submetida a essa receita e, depois dela, o Benim, seu primeiro grande laboratório, bem como na grande maioria dos países africanos de língua francesa, após a cimeira de La Baule na França, convocada pelo presidente François Mitterrand.

Os próprios Camarões não serão poupados, após os numerosos programas falhados de ajustamento estrutural que sangraram o país. Tais programas puseram a nu o esgotamento dessa doutrina. Operou-se então uma reforma do seu aparelho administrativo, procedeu a cortes nos salários dos funcionários públicos (na ordem dos 70%) e a muitas demissões e reformas voluntárias, a numerosas privatizações e liberalizações que agora limitam o Estado ao papel de simples regulador.

Parte 2

Capítulo 3: O universo da Contratação Pública nos Camarões

Secção1: Génese e evolução da contratação pública nos Camarões

1.1. Porquê a exigência da desmaterialização dos contratos públicos?

A boa governança transmite como valor a transparência no processo de tomada de decisões. Mas se existe nos Camarões algo de caracteristicamente opaco e falho de transparência, é o mundo do controlo público. Trata-se de um verdadeiro desafio num país onde isso representa mais de um quarto do orçamento nacional, de acordo com as últimas estatísticas.

As autoridades públicas tendem a cobrar pelos serviços mais básicos prestados ao utilizador: desde o serviço de impostos aos hospitais, essa prática é de regra (Onana: 2011: 139). Os serviços de contratação pública são por sua vez o local por excelência da máfia das comissões e das retrocomissões. Por exemplo, exige-se 10% para a concessão de “bon de commande administratif”, para a venda mesmo da documentação de anúncios de concursos (DAO), por forma a possuir informação em primeira mão. São sistemáticos e obrigatórios os subornos para que os engenheiros do ministério encarregados da verificação e do controle dos trabalhos se movimentem. E é reivindicado prémio de "motivação", como se diz no jargão local. Há também funcionários do Tesouro a exigirem dos fornecedores enormes gorjetas para que possam ter direito aos pagamentos devidos pelas prestações já efectuadas. Tudo isto num contexto em que a maioria dessas empresas concorrentes é propriedade dos próprios funcionários ou do seu círculo familiar mais próximo. Ninguém escapa: nos Camarões, desde os clérigos aos mais humildes, todas as gentes podem ser fornecedores de contratos, desde que se disponha de suficientes contatos ou capacidade para pagar as quantias exigidas. Uma prática que acaba por contaminar a qualidade dos serviços, agravando os preços com o pagamento de valores adicionais⁷² de toda a espécie.

Foi Michel Rocard, ex-primeiro ministro francês, que afirmou haver nexo de causa e efeito entre o nível dos salários e o nível de corrupção, com o argumento de

⁷² Valores percebidos pelas empresas quando o valor de um contrato excede o montante inicial alocado a este último por atrasos devido a forças importantes ou a uma má avaliação do trabalho a serem realizados, etc.

que: "*lutar contra a corrupção é indispensável, mas não acredito que possamos fazê-lo sem entender o que estamos atacando e sem nos impormos objetivos razoavelmente alcançáveis*".⁷³ Num contexto como o dos Camarões onde o ramadão financeiro, e onde o poder de compra decaiu consideravelmente, um certo nível de corrupção instalou-se minando todos os esforços de transparência exigidos pela boa governança. Daí a necessidade imperiosa de uma desmaterialização da contratação pública nos Camarões, mesmo que ela não resolva tudo, a sua vocação primordial deve ser a de estimular no comprador público uma atitude de concorrência racional e de segurança na utilização dos "dinheiros" públicos para garantir a eficácia e a pertinência dessas despesas. Nesta seção, analisaremos como funciona o universo da contratação nos Camarões, a sua gênese, a sua evolução e as diferentes reformas que levaram à sua maturação. O objetivo é o de inculcar isso mesmo nos espíritos.

1.2. Sobre os contratos públicos nos Camarões

A contratação pública reconduz-se à ideia de contratos celebrados entre o Estado ou as entidades públicas, de um lado, e os seus fornecedores, de outro. Esses contratos podem ou não estar sujeitos ao código dos contratos públicos. Nos Camarões, eles geram fluxos financeiros significativos, sendo por isso uma ferramenta muito poderosa para o desenvolvimento económico. Em 2012, última estatística disponível, os fluxos financeiros gerados pelos contratos públicos rondam os 990.853.658 milhões de euros de divisas⁷⁴. Corresponde a um quarto do orçamento do Estado dos Camarões.⁷⁵ Sublinhe-se que o termo "compras pública/commande publique" diz respeito ou abrange contratos adjudicados por pessoas não sujeitas ao código dos contratos

⁷³ M. Rocard. "Le développement de l'Afrique, affaire de volonté politique" Revue étude janvier 2003, citado por J.M. Tekam, "Bonne gouvernance" In Benjamin Amama, Op. Cit., P.121

⁷⁴ Em 10 de Junho de 2019, o valor cambial de 1 euro era de 655,99 FCfa.

⁷⁵ La gouvernance des marchés publiques au Cameroun, B. Messengue Avom, les éditions du Kolomandjaro, p. 15.

públicos⁷⁶, contratos de parceria público-privada, “*concessions d’aménagement*”⁷⁷, *le bail emphytéotique administratif*⁷⁸, *la vente en l’état futur d’achèvement*”.⁷⁹

1.3. Génese da contratação pública nos Camarões

Os Camarões, como todos os países do mundo, usam a contratação pública como a forma ideal de implementação do concurso público. Para efeitos da legislação camaronesa⁸⁰, o contrato público é um contrato escrito, feito de acordo com as disposições regulamentares, pelo qual um empresário, um fornecedor ou prestador de serviços se compromete com o Estado, uma coletividade territorial descentralizada, uma instituição pública ou uma empresa do sector público ou parapúblico, a realizar trabalhos ou a fornecer bens ou serviços, dentro de um prazo determinado, mediante o pagamento de um valor⁸¹. É também um contrato administrativo, que está sujeito a um regime de direito público e, em tal caso, requer o controle do juiz administrativo.

Nos Camarões, a contratação pública é um contrato administrativo nos termos da lei⁸². O país, a partir de 1957, pouco após a sua autonomização, definiu o modo de funcionamento das autoridades públicas. O setor da contratação pública é caracterizado pela dualidade do seu regime jurídico, materializado em dois textos, inspirados pelas práticas coloniais⁸³:

- Decreto no 59-144, de 14 de agosto de 1959, que estabelece as regras aplicáveis aos contratos celebrados em nome do Estado e os organismos públicos nacionais não sujeitos às leis e aos usos do comércio;

⁷⁶ Portaria n° 2005-649 de 6 de junho de 2005 relativa aos contratos adjudicados por entidades públicas ou privadas não sujeitas ao Código da Contratação Pública.

⁷⁷ « Contrat par lequel la personne publique ayant pris l’initiative d’une opération en délègue l’étude et la réalisation à un aménageur public ou privé.»

⁷⁸ «Instrument juridique permettant à une collectivité territoriale propriétaire d’un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain. Cet instrument juridique peut être utilisé par une collectivité, soit en vue de la réalisation d’une opération d’intérêt général relevant de sa compétence, soit en vue de l’accomplissement, pour son propre compte d’une mission de service publique.»

⁷⁹ «Contrat par lequel l’acheteur acquiert un bien immobilier en cours de construction que le vendeur s’engage à lui livrer une fois achever. Comme toute vente immobilière, elle est obligatoirement reçue par un notaire.»

⁸⁰ Artigo 2 (a) do decreto n° 2012/074, de 08 de março de 2011, sobre criação, organização e funcionamento das comissões de contratação pública.

⁸¹ A alínea (b) desta disposição define a carta-Concurso como um Contrato Público cujo valor seja igual a cinco milhões e inferior a cinquenta milhões de francos CFA.

⁸² Artigo 9 da Portaria n° 72/6, de 26 de agosto de 1972, que fixa a organização do Supremo Tribunal Federal

⁸³ F.N: Songue, dissertation sur le thème des marchés publiques au Cameroun : entre recherche d’efficience et pesanteurs systémiques. p. 4, 2014.

- Decreto n.º 59-161, de 19 de setembro de 1959, que rege os contratos adjudicados pelas comunas, os sindicatos das comunas e as instituições municipais de apoio ou assistência social no Estado dos Camarões. Estes textos estabelecem a disciplina jurídica especial destinada a regular os contratos públicos adjudicados pelos intervenientes que identificam. Entraram em vigor em 1 de janeiro de 1960

Em 1970, o Decreto n.º 70 / DF / 530, de 29 de outubro, que regula os contratos públicos, unificará os dois textos legislativos relativos aos contratos públicos⁸⁴, mas também sujeitará as autoridades públicas aos mesmos regulamentos de adjudicação, execução e controlo dos contratos públicos.

Esta unificação conhecerá uma evolução em 1979, com o decreto n.º 79/035 de 02 de fevereiro de 1979 regulando os mercados públicos, modificado sucessivamente pelos decretos n.º 80/272 de 18 de julho de 1980, n.º 83/440 de 26 de setembro de 1983. e n.º 84-1488 de 21 de novembro de 1984. Em seguida, virá o decreto n.º 86/903 de 18 de julho de 1986 sobre a regulação dos mercados públicos⁸⁵ que suprimirá, em suas disposições contrárias, o Decreto n.º 79/035 de 02 de fevereiro de 1979 e as suas alterações subsequentes. Como os textos anteriores, não apresenta fundamentação. Mas a sua novidade reside no facto de marcar: a introdução da concorrência; um título relativo às infracções da regulamentação em contratação pública; a descentralização das comissões dos contratos e o nascimento das comissões nacionais, provinciais e especiais.

O Decreto n.º 95/101, de 9 de junho de 1995, alterado e complementado pelo Decreto n.º 2000/155, de 30 de junho de 2000, sobre a regulamentação dos contratos públicos trará mais luz e entendimento aos conceitos e intervenientes do sistema de contratos públicos dos Camarões. Em seguida, são definidos conceitos como o de “*maître d’ouvrage ou maître d’oeuvre*”, autoridade signatária, contratante principal, autoridade responsável pela contratação pública, obra, co-contratante da administração, serviço, mercado, valor do contrato e comissão de contratos. Além disso, o texto da lei compara as violações das suas disposições aos ataques ao património público e reforça as sanções com as infrações à regulamentação dos mercados públicos.

Em seguida, vem o Código da Contratação Pública e revoga todos os textos anteriores. Com o Código, os Camarões entravam praticamente na 7ª reforma do seu regime de contratação pública. Desde 9 de dezembro de 2011 e com a criação de um

⁸⁴ Modificado e completado em 1975 pelo Decreto n.º 75-513, de 5 de julho de 1975

⁸⁵ Modificado pelo decreto n.º 87/395 de 18 de março de 1987.

Ministério de Contratação Pública (MINMAP), seguida pelos actos de 8 de março e 19 de junho de 2012⁸⁶, o país atingiu um novo marco, reflectindo a vontade das suas autoridades de colocarem o regime da contratação no coração da modernização do estado. O apego do MINMAP à presidência da República também demonstra a importância que é dada a esse assunto.

1.4. As diferentes reformas da contratação pública nos Camarões

A contratação pública é o meio preferido dos decisores políticos. As três razões que podem explicar essa paixão das autoridades públicas por contratos públicos são de vários tipos⁸⁷. Podemos citar a incentivo da comunidade internacional a abrir à concorrência das atividades até então consideradas como coutada das empresas do setor público como os transportes, energia, construções, telecomunicações⁸⁸. Além disso, a insuficiência dos recursos materiais e humanos da administração, no exacto momento em que a expectativa social é cada vez mais crescente. "Enfim, a adesão crescente da administração ao movimento geral de terceirização e especialização de tarefas, com base no modelo já amplamente aplicado pelas empresas"⁸⁹.

O regime da contratação pública dos Camarões é de natureza regulatória, baseado em um sistema legal que evoluiu consideravelmente nos últimos anos, a ponto de tornar os contratos públicos no cerne da questão do desempenho da acção pública. O quadro jurídico e institucional que rege os contratos públicos nos Camarões continuou, de facto, a evoluir e a reforçar-se nos últimos anos. Este aumento de poder é o resultado de uma vontade política, guiada pela verificação dos fracassos dos sucessivos regimes da contratação, e que impuseram ao regime equipar-se com um moderno, atraente e eficiente, à altura das suas ambições⁹⁰. Além da lei orçamental votada em cada ano, bem como do texto que regulamenta o modo de apresentação, as condições de execução do orçamento de Estado, das suas receitas, das suas despesas e de todas as operações relacionadas⁹¹, dois momentos principais devem destacar-se na história recente da contratação pública nos Camarões: o período antes de 2011 e o período a seguir a 2011.

⁸⁶ Sobre as comissões de contratos públicos.

⁸⁷ *Le droit des marchés publics*, op. cit, p 1-2

⁸⁸ Acordo Geral sobre os serviços em negociação no quadro da OMC

⁸⁹ Songue Félix, *Marchés publique au cameroun : entre recherche d'efficacité et pesanteur systémique* p.3.

⁹⁰ DSCE, país emergent no horizonte de 2035.

⁹¹ Portaria n.º 62/OF/4 de 7 de fevereiro de 1962.

1.5. O estado dos contratos públicos antes de 2011

Antes de 2011, a última grande mudança no setor da contratação pública nos Camarões foi a que permitiu a entrada em vigor do código da contratação pública, em novembro de 2004. Desde então, os contratos públicos são regidos principalmente por este código, que continua sendo o texto de base dos contratos públicos nos Camarões. Esta reforma alterou profundamente o paradigma da contratação pública nos Camarões.

Para entender esta evolução, é necessário retornar rapidamente aos regulamentos que este código revogou e às suas principais reformas.

Antes da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, o sector é essencialmente regido por dois decretos de 09 de junho de 1995. O decreto n.º 95/101 de 9 de junho de 1995, sobre a regulamentação dos contratos públicos e o decreto que o alterou, n.º 2000/1555, de 30 de junho de 2000. Em seguida, o Decreto n.º 95/102, de 9 de junho de 1995, relativo à atribuição, organização e funcionamento das comissões de contratação pública e aquele que o altera, com o número 2000/156 (1). O sistema assim constituído é animado por um regulador: a Agência Reguladora da Contratação Pública (ARMP). (2)

1- Decretos que regem os contratos públicos anteriores a 2011

a) Decreto n.º 95/101, de 9 de junho de 1995, que regula os contratos públicos e aquele que o altera, n.º 2000/155, de 30 de junho de 2000.

O regime é construído em torno de uma autoridade encarregada dos contratos públicos, definida como a autoridade colocada à frente da administração pública competente no domínio da contratação pública⁹². Este papel é devolvido ao Primeiro Ministro, que dispõe de amplas prerrogativas: estabelecer o caderno das cláusulas administrativas gerais; autorização para a conclusão, pelas entidades adjudicantes, dos contratos por ajuste directo; assinaturas especiais de contratos; recrutamento de auditores independentes por meio de licitação; aprimoramento dos procedimentos de compra para determinados serviços⁹³, etc. O dispositivo é complementado pela rede de responsáveis (ministros, autoridades públicas locais ou empresas públicas que beneficiam dos serviços previstos no contrato) que também possuem poderes significativos. O texto abre espaço à subcontratação, co-contratação e incentiva também

⁹² Artigo 3 (d) do decreto.

⁹³ São mencionados os contratos de matérias-primas ou mercadorias cotadas em bolsa; contratos de prestação de serviços intelectuais e contratos de transporte ou de seguro (artigo 24.o, n.o 2).

a utilização de materiais e maquinarias, bem como de pequenas e médias empresas nacionais, em especial para os concursos públicos relativos a uma determinada categoria de serviços. O concurso público continua a ser o direito comum para a adjudicação de contratos públicos, seja através de editais ou, a título excepcional, no seguimento de um procedimento de ajuste directo nos casos enumerados no decreto, com a exceção do caso dos contratos especiais. A proposta de adjudicação do contrato é feita com base na melhor proposta.

Os principais pontos fracos deste regime estão relacionados com a publicidade em torno dos contratos públicos, o controle da aquisição e execução dos mesmos, bem como as sanções por violações observadas durante todo o processo.

A publicidade em torno contratos públicos praticamente não existe. O sistema contenta-se com prever a inserção das informações relacionadas com decisões de concessão de contrato e cancelamentos de concursos num jornal habilitado a receber anúncios legais, a mando do respectivo presidente da comissão de contratos competente.

a) Decreto n.º 95/102, de 9 de junho de 1995, relativo à atribuição, organização e funcionamento das comissões de contratos públicos e o n.º 2000/156, que o alterou⁹⁴.

b) Decreto n.º 95/102, de 9 de junho de 1995, relativo à atribuição, organização e funcionamento das comissões de contratos públicos e o n.º 2000/156, que o alterou.

Este decreto fornece uma definição do que é uma comissão de contratos públicos (CMP). Define-a como um órgão responsável por emitir um parecer ou deliberar sobre questões relacionadas com a execução, estabelecimento, preparação ou regulação da contratação pública. São quatro: comissões nacionais, ministeriais, provinciais e especiais, cada qual com um limite de competências. As comissões ministeriais, provinciais e especiais têm limites de competência para todos os contratos superiores a 50 milhões de FCFA e, no máximo, até 500 milhões de Fcfa para os contratos de obras. 300 milhões para contratos de fornecimento, 200 milhões para contratos de estudos.

A comissão nacional encontra-se junto do Primeiro Ministro. Ela inclui um presidente nomeado pelo Presidente da República e os representantes da Presidência da República, dos serviços do Primeiro Ministro, do Ministro com a pasta da Justiça, do controlo superior do Estado, do ministro encarregado do Ambiente e do Planeamento

⁹⁴ Alterado pelo decreto 2000/156 de 30 de junho 2000.

Urbano, da Economia e Finanças, das Obras Públicas, das Minas de água e da Energia, caixa autónomo da amortização (CAA).

As comissões ministeriais encontram-se juntos dos ministérios. O presidente é nomeado pelo Primeiro Ministro. Inclui também um representante da Autoridade de Contratos Públicos, um representante do Ministério das Finanças, um representante do adjudicatário.

As comissões provinciais ficam junto do Governador da província. Têm um presidente nomeado pelo Primeiro Ministro e também incluem um representante da autoridade encarregada dos contratos públicos, um representante dos governadores, o controlador provincial das finanças, um representante do adjudicatário em questão.

As comissões especiais ficam junto de uma instituição pública ou de uma empresa pública, de um organismo público beneficiário de financiamento público, de uma colectividade local pública. Elas são criadas pelo Primeiro-Ministro. Além do seu representante, ela inclui representantes da autoridade responsável pela contratação pública, da colectividade local ou do adjudicatário.

Para todas essas comissões, com exceção da comissão nacional cuja opinião é consultiva, é o presidente da comissão que vela pelo bom funcionamento desta última. Ele deverá notificar a autoridade signatária do contrato da proposta da comissão que ele preside 72 após o encerramento dos trabalhos.

Há também o Decreto nº 2002/030, de 28 de janeiro, que estabelece, organiza e opera comissões de contratação pública.

Este decreto veio perturbar completamente a organização das comissões de contratação pública, que deixaram de estar junto o primeiro-ministro, para ficarem junto dos adjudicatários e dos adjudicatários delegados, mesmo que seja o primeiro-ministro quem continua a nomear-lhes o presidente. Ele também reorganiza as comissões especiais de contratação pública, cujo papel de controle tem sido consideravelmente fortalecido. Foi aí criado um secretariado permanente e introduzida a presença de um observador independente de todos os contratos acima de 100 milhões de Fcfa.

1- Agência Reguladora de Contratação Pública (ARMP).

Foi criada em 23 de fevereiro de 2001 pelo decreto 2001/2001, que lhe define a organização e o funcionamento. Segundo este decreto, o seu estatuto jurídico é o de uma instituição pública administrativa colocada sob a tutela do Presidente da República. É dotada de autonomia financeira. A sua missão é assegurar a regulação, monitorização

e a avaliação dos contratos públicos e, quando apropriado, enviar relatórios ao seu promotor e sugestões que possam melhorar o sistema.

O organismo é presidido por um conselho de administração dirigido por um diretor e um adjunto, ambos nomeados pelo Presidente da República.

1.6. 2004 e a entrada em vigor do código dos contratos públicos

Em 2004, entra em vigor o código dos contratos públicos introduzido pelo Decreto nº 2004/275, de 24 de setembro de 2004. Revoga todos os textos anteriores que regem os contratos públicos. Trouxe novas regras aplicáveis à aquisição, execução e controlo dos contratos públicos.

Por exemplo, no tocante à regulamentação dos contratos públicos, chama a atenção a consagração de novos tipos de contratos, como o da delegação de serviços públicos.⁹⁵ Também entrará em cena um novo vocabulário, como: nota de encomenda,⁹⁶ pedido de orçamento⁹⁷ e director adjunto de obra.⁹⁸ O novo regulamento prescreve em primeiro lugar um concurso, um anteprojecto cujo objetivo é elaborar termos de referência sobre o projecto. Na verdade, trata-se dos estudos preliminares sobre as especificações e a consistência dos serviços. O código introduz também o conceito de preferência nacional, que visa conferir prioridade a pessoas de nacionalidade camaronesa ou pessoa jurídica camaronesa que justifiquem uma atividade econômica no território dos Camarões, ou uma empresa cuja totalidade das participações seja detida por nacionais, ou enfim grupos de empresas, incluindo empresas camaronesas ou que envolvam subcontratação camaronesa.

Além disso, a adjudicação de contratos de obras e de fornecimentos é feita ao concorrente cujo orçamento seja o mais baixo, enquanto para os serviços intelectuais é selecionada a mais vantajosa. O código também reforça os poderes do ARMP e estabelece para os aditamentos o limite de 30% do valor base do contrato. Exige-se agora num contrato uma caução de depósito dos concorrentes, e introduz-se também a retenção de garantia.⁹⁹

⁹⁵ Dizem respeito “régies intéressées, les affermages”, operação de redes, etc.

⁹⁶ Trata-se de um contrato público no valor igual ou de pelo menos 5 milhões e inferior a 30 milhões.

⁹⁷ Trata-se de um procedimento simplificado de consulta para a aquisição por concurso.

⁹⁸ Trata-se de uma pessoa que é mandatada para actuar na qualidade de mestre da obra. De um modo geral, são governadores de províncias, prefeitos, chefes de missões diplomáticas do país no exterior com competência para celebrar contratos públicos em nome do mestre da obra.

⁹⁹ Mencionada no artigo 68, parágrafo 2, do Código dos Contratos Públicos. É necessário quando um contrato é acompanhado por um período de garantia ou manutenção.

O artigo 51 do Código prevê a possibilidade de desmaterialização dos procedimentos, prevendo em particular a correspondência por via eletrônica.

A reforma de 2004 mudou, sem dúvida, o panorama dos contratos governamentais nos Camarões, desconcentrando-os substancialmente. Com a introdução da desmaterialização, o código traz simplicidade, transparência e rapidez nos procedimentos e na circulação de informações que podem agora ser consultadas on-line. Contudo, ainda são embrionários todos os outros canais, como o diário dos contratos públicos publicado pelo ARMP, a imprensa especializada, os comunicados de rádio e os meios eletrônicos.

Apesar dos avanços, nem sempre teve lugar o êxito esperado. Particularmente no que diz respeito aos trabalhos levados a cabo, aos serviços prestados, aos intervenientes responsáveis por animar o sistema, os quais mostraram a sua incapacidade de evitar as disfuncionalidades que pesaram na máquina, causando atrasos devido principalmente à falta de domínio dos procedimentos e aos conflitos de competências. Tudo isso contribuindo também para a segunda reforma de 2011 e para a criação de um superministério das obras públicas.

1.7. Criação e consagração do Ministério dos Contratos Públicos

O ano de 2011 caracteriza-se pela criação de um novo regime através da consagração de um novo protagonista central no regime da contratação pública: o ministério delegado à presidência da República encarregado da contratação pública (MINMAP). Criado pelo Decreto n° 2011/410, de 9 de dezembro de 2011, sobre a formação do Governo, o MINMAP é organizado pelo Decreto n.º 2012/075 de 08 de março de 2012. Este texto revoga todas as disposições anteriores em contrário. Como uma nova pedra angular da legislação de contratos públicos, o MINMAP recebeu amplos poderes, cujo exercício depende de uma administração dedicada. Na sequência desta evolução, as comissões de adjudicação também foram reorganizadas, através do decreto n ° 2012/074 de 08 de março de 2012, para aderirem à nova organização da administração responsável pela contratação pública.

O decreto n ° 2012/075 de 8 de março de 2012 que organiza o MINMAP conferiu poderes importantes a este novo interveniente nos mercados públicos para que ele possa cumprir sua missão. Estas prerrogativas são exercidas pelo Ministro, bem como por outros intervenientes, incluindo os seus colaboradores.

Ele é responsável pela organização e o bom funcionamento dos contratos públicos de todas as pessoas do sector público, incluindo autoridades locais. As suas atribuições são especificadas e exercidas de acordo com as disposições do Decreto No. 2012/074. Entre outras coisas, procede ao lançamento de concursos para contratos públicos, em articulação com os departamentos ministeriais e as administrações em causa; à adjudicação dos contratos e à supervisão da execução no terreno, em articulação com os departamentos ministeriais e as administrações interessadas; participa, se for caso disso, no financiamento dos contratos públicos, em articulação com os departamentos ministeriais e as administrações em causa. O MINMAP tem competência para lançar concursos e adjudicar, sob proposta da comissão de adjudicação competente, contratos cujos montantes sejam iguais ou superiores a 500 milhões de francos CFA para estradas e outras infra-estruturas; 200 milhões de francos CFA para edifícios e equipamentos colectivos; 100 milhões de francos CFA para aprovisionamento em geral; 50 milhões de francos CFA para serviços e prestações intelectuais; 50 milhões de francos CFA para os contratos de serviços centrais dos departamentos ministeriais. Quando o MINMAP ou o responsável da estrutura em questão não aprove a proposta da CPM, é obrigado a solicitar um novo exame do dossier pela comissão, mencionando as suas reservas, dentro de um prazo de três dias a partir da data de recepção da proposta da comissão em causa. Se o desacordo persistir na fase de adopção do dossier do concurso (DAO) ou do exame do projeto de contrato ou “avenant”, o MINMAP ou o responsável da estrutura em causa assume a responsabilidade e lança o concurso ou assina o contrato ou “avenant”. Nesse caso, o CPM refere as suas reservas nas atas da sessão em cada etapa do procedimento. Na fase de alocação, o MINMAP aloca o contrato aos concursos ao abrigo das comissões centrais¹⁰⁰. Quando o procedimento é da competência das comissões ministeriais, internas ou locais de adjudicação de contratos, o responsável da estrutura em questão é desligado do processo, que é submetido, a pedido do presidente da comissão, à arbitragem do MINMAP. O MINMAP pode proceder à adjudicação dos contratos pelo procedimento de ajuste directo nos casos restritos previstos pelos regulamentos. Para os contratos de ajuste directo que sejam da competência das comissões ministeriais, locais ou internas de adjudicação de contratos, o responsável da estrutura em questão solicita a autorização prévia do MINMAP. Os dossiers de consulta, as propostas dos proponentes e a autorização para ajuste directo, caso exista, são apresentados à CPM competente para exame. O MINMAP conclui por decisão a composição de cada

¹⁰⁰ São criadas pelo decreto n° 2012/074, de 8 de março de 2012, relativo à criação, organização e funcionamento das comissões de contratação pública, na sequência do MINMAP.

comissão de adjudicação¹⁰¹. Da mesma forma, estabelece comissões especiais de adjudicação conforme e quando necessário, dependendo das condições de financiamento de determinados projetos. O MINMAP envia a cada seis meses um relatório de controle, bem como o relatório anual das atividades da Inspeção Geral ao Presidente da República, com cópia para o Primeiro Ministro. Para o cumprimento da sua missão, o Ministro dos Contratos Públicos dispõe de uma administração.

A administração central do MINMAP inclui a Secretaria Geral; a Inspeção Geral para a Avaliação do Desempenho dos Serviços; a Inspeção Geral de Contratos Públicos; a Direcção Geral de Concursos de Infraestruturas; a Direcção Geral dos contratos de Aprovisionamentos e Serviços; a Direcção Geral de Controlo dos Concursos Públicos; a Divisão de Estudos e Prospectiva; Divisão de Programação e Monitoramento de Contratos Públicos.

1.8. Obstáculos e erros do sistema de contratação pública

Tendo de ser reconhecida a robustez do regime camaronês de contratação públicas, o certo é que o mesmo ainda é atormentado por numerosas disfunções. Isto deve-se à assimetria dos regulamentos que regem os contratos públicos e ao funcionamento das instituições responsáveis pela execução deste regime. De fato, a prática quotidiana contratos públicos é atravessada por todo o tipo de obstáculos, algumas das quais, relativamente antigas, estão firmemente enraizadas na paisagem administrativa nacional. Os obstáculos ao bom funcionamento do regime de contratos públicos dos Camarões são essencialmente devidos a fatores ligados à organização do próprio regime e a fatores humanos e sócio-culturais.

A organização dos contratos públicos mostra duplicações prejudiciais ao seu bom funcionamento. Por vezes, as missões atribuídas a certos intervenientes do sistema sobrepõem-se, causando conflitos de competência que são uma fonte de paralisia. Esse é particularmente o caso de certos poderes do MINMAP, exercidos também pelo ARMP, por um lado, e pelo Primeiro Ministro, por outro.

Por exemplo, de acordo com o decreto n ° 2012/074, o MINMAP é responsável pela organização e pelo bom funcionamento dos contratos públicos. Este texto confere-lhe um papel de garante e árbitro de todo o dispositivo. Assim, desde a criação do MINMAP, houve uma dupla regulação de facto do sistema de contratos,

¹⁰¹ F.N: Songue, dissertation sur le thème des marchés publiques au Cameroun: entre recherche d'efficience et pesanteurs systémiques. p.28, 2014.

assegurada tanto pelo segundo quanto pelo ARMP. Observa-se, portanto, que, embora este papel seja expressamente devolvido ao ARMP pelos textos, incluindo o decreto sobre a organização do MINMAP, este último tende, na prática, a impor-se como o regulador e árbitro de todo o dispositivo. Essa postura é facilitada pelo tamanho do MINMAP e a sua rede territorial. Essas sobreposições são a causa de intermináveis conflitos de competências, fontes de atrasos e do empobrecimento da qualidade dos contratos realizados. Tal como o MINMAP, o ARMP dispõe de serviços desconcentrados a nível regional e departamental, e dispõe de um grande orçamento num fundo especial¹⁰², para cuja gestão o Ministro das Finanças delega os seus poderes de gestor das contas especiais do tesouro ao Diretor Geral do ARMP. Essa gestão obedece às regras da contabilidade pública. O Decreto n.º 2005/5155 / PM de 30 de novembro de 2005 estabelece as modalidades de funcionamento do fundo especial para a regulamentação dos contratos públicos. Assim, o ARMP está tão solidamente implantado no cenário dos concursos públicos dos Camarões quanto o MINMAP. Os papéis e missões destes dois intervenientes centrais do regime de contratos merecem, portanto, ser esclarecidos, para maior transparência e previsibilidade do sistema.

Seja como for, esta situação tende a causar confusão nas mentes dos intervenientes em contratos públicos, que nem sempre sabem a quem endereçar os seus recursos e requerimentos, se ao MINMAP ou o Primeiro Ministro. Tal situação aumenta a complexidade dos procedimentos e prolonga a duração dos mesmos. Tanto mais que, de acordo com o decreto n.º 2008/0115 / PM de 24 de janeiro de 2008, que especifica os modos de aplicação da lei n.º 2006/012 de 29 de dezembro de 2006, que fixa o regime geral dos contratos de parceria, em particular o seu artigo 2, o primeiro-ministro assume a alta autoridade sobre os contratos de parceria e tem o poder de adjudicação a esse respeito. Ele pode delegar esse poder no responsável da administração pública que iniciou o projeto.

Secção 2: E-contratação ou o advento da desmaterialização

Os contratos públicos em formato electrónico são o resultado do desenvolvimento global do comércio electrónico. Uma consequência da incorporação pelo Estado dos contratos desmaterializados até agora em uso apenas em algumas

¹⁰² Referido no artigo 3º. As despesas suportadas pela conta de afectação especial incluem as despesas de funcionamento e de investimento do ARMP; o pagamento das prestações dos observadores independentes; o pagamento das prestações relacionadas com auditorias de contratos públicos; o custo de estudos setoriais na área dos contratos públicos; as contribuições da agência reguladora de contratos governamentais nos organismos internacionais.

empresas privadas.¹⁰³ Digamos que o advento desta forma de aquisição de contratos constitui também a explosão das redes da Internet e a sua apropriação pelas administrações. Denominou-se inicialmente esta nova forma de contratos desmaterializados como "privatização dos contratos públicos", antes ainda de se desenvolver um vocabulário adequado, muito anglicizado, onde aparece pela primeira vez com o termo *Electronic Public procurement* e, mais prosaicamente, *E-Procurement*.¹⁰⁴ Além disso, o desenvolvimento deste processo e a sua aceitação na esfera estatal decorre da crença de que a sua implementação irá contribuir para aumentar a transparência num sector reconhecido como altamente corruptível, para além dos ganhos e da economização que poderá dele resultar. Argumentos claramente promovidos pela boa governança.

A desmaterialização dos contratos públicos ou o que podemos designar como e-contratação, é a possibilidade de celebrar contratos electronicamente, seja pelo uso do correio eletrónico, seja pelo uso de uma plataforma online na internet. Este processo não tem efeitos no conteúdo das informações, que é independente do tipo de suporte usado e do modo de transmissão. As regras da aquisição pública são, portanto, aplicáveis às aquisições realizadas por via desmaterializada.

A desmaterialização tem, pois, como fim ou finalidade ser uma ferramenta ao serviço de uma política global. Os compradores, assim como as administrações públicas, devem questionar-se sobre a mais-valia que a implementação de tal sistema lhes vai proporcionar ou não em um ambiente como o nosso, particularmente corrupto.

Os Camarões dotaram-se, portanto, de uma plataforma centralizada de desmaterialização dos contratos públicos, denominada "Sistema Eletrónico Camaronês de Contratos / Cameroon On Line E-procurement System" (COLEPS)

Esta plataforma destina-se a garantir maior capacidade de resposta e de transparência e a facilitar a publicação dos documentos relacionados com os contratos públicos, e os seus procedimentos de adjudicação, a sua criação e modalidades de funcionamento são especificados pelo Decreto No. 2018/0001 / PM DU 5, de janeiro de 2018.

¹⁰³ M.L.Rocha, J.C. Macara, F.V. Lousa, A contratação pública electrónica e o guia do código dos contratos públicos. DL nº 18/2008 de 29 de janeiro p. 11.

¹⁰⁴ Cf. M.L. Rocha, J.C. Macara, F.V. Lousa, ob, cit.

Para esta primeira etapa, será apenas uma questão de publicitar os diferentes concursos na plataforma acima mencionada, onde os diferentes operadores poderão aceder à informação e descarregá-la.

Uma segunda fase é a operacionalização, a chamada fase de transição, em que assistiremos ao funcionamento efetivo da plataforma, com a ajuda do governo coreano. A implementação e operacionalização desta última proporcionará à administração camaronesa um salto em qualidade na alocação dos contratos, realizando economias de escala muito significativas e reduzindo a gangrena da corrupção.

2.1. Desafios da implementação de uma plataforma eletrónica de contratos públicos nos Camarões

A desmaterialização dos contratos públicos é uma grande inovação em todos os países em vias de desenvolvimento, principalmente nos Camarões. Como tal, ela cria uma grande ruptura com hábitos e comportamentos firmemente enraizados e levanta o problema da apropriação da tecnologia para as diferentes categorias de pessoas chamadas a usá-la. Além disso, levanta também a questão das vantagens competitivas que uma empresa pode ter sobre os seus concorrentes, uma vez que elas irão das informações ao mesmo tempo, uma vez que estas são publicadas na plataforma e que as empresas não gozam de oportunidades de negócios superiores às dos seus concorrentes. Além disso, será que o atraso tecnológico de países como os Camarões em relação à implementação da fibra ótica, à taxa de cobertura da Internet, aos problemas da energia etc. permitirá a difusão de tecnologia?

(Manuel Lopes Rocha e al 2008: 23) argumentam que, para qualquer mudança estratégica, o foco deve estar em quatro vetores.

a) O vetor pessoas: envolve o foco em um período de transição e adaptação em que os funcionários são formados no uso de novas ferramentas. Isso implica, acima de tudo, que as autoridades públicas devem vencer a resistência às mudanças que possam conduzir a uma má implementação do projeto, ou à desmotivação dos intervenientes.

b) O vector processo: visa melhorar fluxos da actividade, a fim de produzir resultados tangíveis

c) O vetor estratégico: define o resultado a ser alcançado e, principalmente, a direção a ser tomada para alcançar esses objetivos

d) O vetor tecnológico: trata-se do modelo tecnológico em que deverão assentar os contratos públicos.

2.2. Como irá funcionar a plataforma camaronesa Coleps de contratos públicos?

Conforme referido acima, nos Camarões a plataforma de celebração de contratos públicos ainda está em construção, encontrando-se actualmente a ser concebida a sua segunda fase. Para os resultados da primeira fase, já existem 1024 projectos planeados e 162 lançamentos de concursos. Para a segunda fase, o governo camaronês recebeu em 2018 financiamento da República da Coreia da ordem dos 3 bilhões de francos Fcfa, ou cerca de 4573170,73 milhões de euros¹⁰⁵ para a realização do projeto, sendo objectivo principal reduzir os desvios, acelerar procedimentos e, entre outras coisas, modernizar as práticas de dos contratos públicos nos Camarões. O projeto já viu redigido o chamado “e-procurement master plan in Cameroon”. O seu desenho e implementação vão funcionar com base no seguinte modelo:

- a) Publicação do concurso
- b) Consulta do concurso ou dos elementos constitutivos do DAO
- c) Esclarecimento e retificações de elementos do DAO
- d) Apresentações das propostas e das candidaturas
- e) Abertura e análise dos concursos
- f) Negociações eventuais
- g) Adjudicação e publicação do Contrato de aquisição pública

2.3. Síntese do capítulo 3

Os contratos públicos representam mais de um quarto do orçamento nacional dos Camarões. Como tal, despertam a ganância de muito, tornando-se por isso susceptíveis de gerar altos níveis de corrupção. Para tentar conter esse flagelo, foram feitas várias reformas para trazer mais clareza e transparência à ordem pública. No geral, destacamos a anterior a 2011, que levou à criação do código de contratos públicos de 2004 e a uma redefinição dos papéis e missões da Agência Reguladora de Contratos

¹⁰⁵ Jornal Cameroun tribune, tribune de 14 de Outubro de 2018.

Públicos (ARMP), e a de 2011, que consagra o nascimento do super-Ministério dos Contratos Públicos (MINMAP), diretamente vinculado à Presidência da República.

A desmaterialização dos contratos públicos ou e-procurement, embora consagrada no Código de Compras Públicas de 2004, ainda é embrionária e em estado vegetativo, encontrando-se a plataforma Coleps ainda está na sua 2ª fase de implementação. No entanto, os vários ministros que se sucederam na chefia desse ministério têm muita esperança no seu desenvolvimento. Um dos principais objetivos é reduzir os desvios de fundos, acelerar os procedimentos e, entre outras coisas, modernizar as práticas dos contratos públicos nos Camarões.

CAPÍTULO 4. Boa governança e a desmaterialização dos contratos públicos

Secção 1. Tirar proveito da experiência de outros países

1.1. Alguns estudos de caso

Embora os Camarões estejam tentando implementar no seu espaço a desmaterialização, não são de modo nenhum o primeiro país a usar de tal recurso. A UE, adotou-a em abril de 2004 no seu quadro jurídico, encontrando-se nas Directivas Europeias de Contratos Públicos (2004/17 / CE e 2004/18 / CE), revogadas respectivamente pelas Directivas 2014/24 / UE e 2014/25 / EU, de 26 de fevereiro de 2014. Estes países, incluíram desde há muito tempo na sua legislação esse processo de adjudicação de contratos públicos. Nesta secção, cabe-nos tomar nota de alguns casos de países que o fizeram, perceber o modo como outros levaram a cabo essa implementação e como funciona, e se gera mais-valias; importa principalmente perceber o contributo dessa digitalização dos concursos públicos no âmbito do sistema de governança dos mercados públicos europeus, e o que os Camarões poderiam também aproveitar dessa experiência, mesmo que o procure fazê-lo por imitação. Os casos dos países analisados são: França, Reino Unido, Holanda, Dinamarca e Portugal.

1.2. O caso da França

É pelo decreto nº2006-975 de agosto de 2006 que a França incorpora as novas disposições comunitárias no código de contratação pública francês. De acordo com o artigo 56 do "Código de Contratos Públicos", as empresas públicas em França ficam obrigadas, a partir de 1 de janeiro de 2005, a aceitar concursos por via electrónica. O mesmo diploma especifica que a publicação e o recepção de concursos por via electrónica é aplicável a todos os concursos para a aquisição de bens e serviços acima de 150000 para a administração central, e 230000 para a administração local.

Para isso, a administração dispõe de uma plataforma eletrónica de contratação pública chamada "Marchés publics en ligne", que é gerida por uma sociedade anónima conhecida como "Achat Publique.com". Essa empresa, criada em 2003, é responsável por todo a componente tecnológica e por todo o tipo de apoio à entidade adjudicatária à entidade e à concorrente. A empresa é constituída por um capital detido em 30% pela Caisse des Dépôts, 17% pela France Telecom, 11% pelo grupo monitor, e 30% pela

Union des Groupements d'Achat Public (UGAP), 11% pelo Deixa-credit com um capital inicial de 10 704 020 euros. Em 2007, a estrutura accionista foi modificada em benefício do grupo de monitores, que se tornou o principal accionista. Além disso, embora a empresa seja uma sociedade de direito privado, ela está mesmo assim sujeita ao controle do Estado francês, exercido pelo Ministro da Economia, das Finanças e da Indústria.

Em 4 de dezembro de 2006, a plataforma incluía 24.351 utilizadores, 300 dos quais compradores/clientes, 75.649 fornecedores e 7.428 ofertas, para um aumento constante do volume de negócios de vendedores e compradores. Testemunhos relatam também que, graças a esse procedimento, o Estado francês economizou substancialmente, e o caso mais emblemático é o do Ministério da Educação Nacional, o qual desde que principiou a contratação pública em leilões electrónicos na plataforma "achat publique.com" conseguiu economizar 20% na compra de resmas de papel em formato A, tendo a qualidade do papel também melhorado bastante de C + para B +.

Na sequência do atraso na efectiva implementação dessa desmaterialização, o Estado francês decidiu tornar obrigatória desde 1 de outubro de 2018 a desmaterialização dos mercados públicos. A resposta electrónica aos contratos públicos é, portanto, obrigatória para compras acima de 25.000 Euros, sem impostos, excepto para contratos de defesa ou segurança e contratos de concessão, nos termos do Decreto nº 2018-1075, de 3 de dezembro de 2018, art. R 2132-12 do código dos contratos públicos que especifica as modalidades. As administrações centrais do Estado dispõem de um perfil único de compradores, uma espécie de plataforma chamada "PLACE", onde é publicada a documentação de consulta.

1.3 O caso do Reino Unido

É o "*Statutory Instrument*" 2006 nº5, contido nas *public contracts regulations 2006* que na Inglaterra é regulada a utilização de ferramentas electrónicas no processo de contratação pública em vigor desde 31 de janeiro de 2006. Este código incluiu a nova disposição europeia sobre contratação pública já citada.

Este código contém três inovações (Manuel Lopes Rocha e al.)

- Um sistema dinâmico de aquisição
- Leilões electrónicos
- Centrais de compras

Na Inglaterra, a plataforma dedicada às compras chama-se Zanzibar, oferecendo cinco tipos de actividades em contratos públicos

1) O mercado electrónico para o setor público com uma ferramenta para fornecimento/sourcing e outra de catálogo

2) Um sistema P2P (compra a pagar) para aceder e responder a concursos públicos

3) Um referencial de informações que proporciona acesso seguro a todas as informações

4) Um portal do fornecedor que concentra num mesmo espaço todas as informações

5) Uma significativa integração com muitos sistemas financeiros de contratos e vendas públicos.

Esta plataforma possui 40.000 utilizadores e mais de 1.200 compradores (Estatística de 2008). A plataforma é gratuita para fornecedores e paga para compradores. A economização conseguida com a plataforma é de 23% para o Estado e os demais compradores. Por outro lado, é notória a transparência dos procedimentos, a eficiência do processo, a capacidade dos fornecedores de alinhar as suas propostas com as do mercado.

1.4. O caso da Dinamarca

O governo dinamarquês também incorporou na sua legislação o “*gouvernement Order n° 936 et 937*”, as regras respeitantes aos procedimentos de concursos por via electrónica. Essa legislação entrou em vigor em 2005. A plataforma de contratação pública chama-se DOIP e foi lançada em 3 de janeiro de 2002. O projeto proveio de intervenientes do setor privado com a *TDC, Maersk Data, Danske Bank and Post Danmark*, que deu lugar a um estudo de caso sobre contratação pública electrónica na Europa. Desse caso nascerá a empresa Gatetrade.net, patrocinada pelo Ministério Dinamarquês da Ciência, Tecnologia e Inovação. O sistema dinamarquês facilita o intercâmbio de informações entre vendedores e compradores públicos ou privados sob a forma de formulários, propostas.

1.5. O caso da Holanda

Os holandeses lançaram o plano estratégico de administração on-line 2004-2006, que se apresenta como uma estratégia que permite à administração daquele país, mas também às empresas, obterem lucros. Além disso, o modelo de contratação eletrônica pretende ser rigoroso, transparente e disponível.

Os seus objetivos são os de reduzir os custos de gestão e prestar um melhor serviço às empresas. Os objectivos do sistema EUKADI são:

- Eliminar os custos de correio
- Eliminar redundâncias de tarefas
- Reduzir os custos dos procedimentos
- Melhorar o conhecimento do mercado
- Evitar perdas de tempo e preparar as propostas

O sistema conseguiu fornecer uma boa garantia às empresas, que incluem a confidencialidade dos concorrentes, acesso a dados e informações em primeira mão exclusivamente a pessoas autorizadas, confidencialidade das propostas, acesso a propostas financeiras e técnicas apenas no dia e hora marcado para a abertura da sessão ao público, segurança e garantia de recepção.

1.6. O caso de Portugal

O Decreto n.º 104/02, de 12 de abril, revogado pelo Código dos Contratos Públicos, consagrou em Portugal os contratos públicos por via electrónica. O mesmo decreto também foi reforçado pela resolução do Conselho de Ministros nº 143/2000, de 8 de setembro, que generaliza essa forma de contratação como um dos valores da *bonne gouvernance*. Para além das medidas de *bonne gouvernance*, a contratação pública eletrónica visa em Portugal o objetivo de redução de custos num contexto de austeridade, de redução da despesa pública, de incentivo às administrações para uma forma mais eficiente de funcionamento, das exigências do Programa de Estabilidade para o Crescimento e das exigências do Plano de Ação eEurope 2002. Em Portugal, desde 1 de novembro de 2009, os contratos públicos generalizaram-se e tornaram-se inclusivamente obrigatórios por meio de uma plataforma de informações que se destinada desde o concurso até à sua adjudicação.

(Tavares et al 2009) descreve essa mudança de procedimento como uma substituição do papel pela introdução dos TICs, introduzindo assim em cena

documentos em formato e plataformas electrónicas. A adjudicação de um contrato implicará agora, portanto, a publicação do concurso no portal BASE. O portal é gerido pelo Instituto Nacional de Construção Imobiliária (InCI) ou pelo procedimento de interoperabilidade com outros actores como a Imprensa Nacional Casa da Moeda-DRE.

Para reforçar esse dispositivo legal, o decreto-lei nº143-A / 2008, de 25 de julho, veio reforçar o código português dos contratos, especificando noções de criptografia, assinatura electrónica, confidencialidade, etc. Desde então, Portugal tornou-se o país europeu a passar maioritariamente para um procedimento desmaterializado 90% desses contratos, em 2014, ao passo que a média europeia é de apenas 5%, apesar das boas intenções da declaração de Manchester realizada 9 anos antes. A nível mundial, apenas a Coreia do Sul teve todos os seus procedimentos em linhas totalmente desmaterializadas a partir de 2007 e o Brasil teve aproximadamente 80%. Portugal visa, através desta desmaterialização:

- Aumentar a eficiência dos gastos públicos
- Simplificar os procedimentos de contratação pública
- Incentivar a participação das PME em contratos públicos
- Tornar obrigatória a contratação pública
- Aumentar a transparência, combater a corrupção, os conluíus e conflitos de interesses
- Melhorar a *gouvernance* dos contratos públicos

Além disso, existem em Portugal inúmeras plataformas electrónicas para os contratos públicos. Entre outras, podemos citar a Gatewit, Compras Gov, Acin Gov, Compras pt, Vortal Gov, Ano Gov, Saphety Gov. Todas elas são um instrumento informático ao qual estão sujeitos os processos da contratação. O seu funcionamento é disciplinado pelo disposto nos decretos nº 143-A / 2008, de 25 de julho, que estabelece as regras de funcionamento a seguir:

- O princípio da liberdade de escolha da plataforma
- O princípio da disponibilidade
- O princípio da não discriminação e do livre acesso
- O princípio da interoperabilidade e da compatibilidade
- O princípio da integridade e da segurança

O Portal 701-G / 2008, de 29 de julho, define as condições às quais os utilizadores da plataforma se devem conformar. Está em causa a autenticidade das identidades dos utilizadores, a assinatura electrónica, a validação cronológica, a encriptação e a desencriptação, o controlo de acesso, a normalização dos ficheiros, o carregamento dos documentos, o registo de acesso, o arquivo e a preservação digital.

1.7. As garantias proporcionadas pela contratação pública electrónica como instrumento de boa governança, transparência, segurança e desenvolvimento

1.7.1. Segurança das informações

A segurança das informações sobre os fornecedores é especialmente importante para a confidencialidade dos dados. Porém, no sistema camaronês, a resposta aos concursos é em envelope fechado. Ocorreram, no entanto, situações de envelopes abertos sem o conhecimento do proponente, para se tomar conhecimento das informações e comunicar à parte concorrente. Isso obrigou frequentemente certos proponentes a aguardarem até à última para submeterem a sua proposta. Num sistema eletrónico, a segurança, confidencialidade e integridade dos dados são factores cruciais. De facto, os contratos públicos geram no seu processo de realização informações altamente sensíveis, como o valor das propostas financeiras, especialmente no momento do apuramento das propostas. Essas informações, geralmente protegidas por direitos de propriedade intelectual ou normas relativas a segredos comerciais e industriais, requerem tratamento altamente meticuloso. As sensibilidades dessa informação fazem com que as plataformas electrónicas desenhadas para não haver falhas de segurança sejam as garantias da confiança nelas depositada. Acreditamos que a implementação desses meios electrónicos nos concursos públicos trará uma melhoria, especialmente no que diz respeito à transparência. É verdade que existem riscos, como apontou Rocha em seu livro. Podemos assim citar:

- **A perda de confidencialidade.** Esta perda de confidencialidade ocorre quando há acesso aos dados por pessoas não autorizadas e em um momento não autorizado. Designadamente, o acesso de concorrentes e fornecedores antes do dia e hora da contagem pelos membros do júri ou outros utilizadores. Essa perda de confidencialidade pode dever-se à vulnerabilidade do login do software ou à senha compartilhada entre vários, ao *sniffing* ou interceptação das informações em trânsito sem autorização, à intrusão não autorizada pelos agentes com poder para o fazerem.

- A **perda de integridade** do sistema devido a alterações por erro das informações, por motivos como: falha de software, acesso à informação por terceiros, mau funcionamento dos equipamentos, erros na introdução de dados, vírus que possam corromper o sistema

- A **indisponibilidade**, que ocorre quando as informações deixam de estar acessíveis no momento em que devem ser utilizadas, pode ter lugar devido a problemas na manutenção do sistema, falha do equipamento ou rede da Internet, *bugs/defeitos* ou problemas de energia, algo bastante frequente nos Camarões.

Mas, para reforçar a confiança do utilizador no processo de desmaterialização, as plataformas devem ter a certificação ISO 27001, que é o padrão de segurança da informação mais reconhecido do mundo. As exigências desta norma garantem a segurança das informações durante o processo de contratação. Permite controlar as funcionalidades do sistema, o respeito pelas leis e regulamentos, a identificação permanente dos riscos, a classificação permanente das informações de acordo com a sua natureza, a criptografia, a ocultação dos dados, a rastreabilidade e o registo de qualquer pessoa (técnicos e utilizadores) com acesso à base de dados, a recepção dos clientes, uma grande cultura de segurança e uma central de dados especializada.

1.7.2. Certificação digital

Permite um alto nível de segurança nas transações electrónicas, principalmente no que diz respeito à autenticação e à confidencialidade.

1.7.3. A criptografia

Também ela visa garantir a segurança da informação no ambiente digital. Recorde-se que a criptografia assegura a protecção de dados usando um algoritmo que codifica ou decodifica as mensagens. A criptografia usada para a protecção de dados electrónicos é uma tecnologia assimétrica ou de chave pública.

1.7.4. A assinatura digital

Ela vem definida no artigo nº2 do decreto lei nº 290/99 de 2 agosto do CCP português como “*processo de assinatura electrónica baseado em sistema criptográfico assimétrico composto de um algoritmo ou série de algoritmos, mediante o qual é*

gerado um par de chaves assimétricas exclusivas e interdependentes, uma das quais privada e outra pública, e que permite ao titular usar a chave privada para declarar a autoria do documento electrónico ao qual a assinatura é aposta e concordância com o seu conteúdo, e ao declaratório usar a chave pública para verificar se a assinatura foi criada mediante o uso da correspondente chave privada e se o documento electrónico foi alterado depois de aposta a assinatura;”. Como se pode verificar, ela funciona com base no mesmo modelo das assinaturas manuais ou em formato de papel. Eles são usados para provar ou identificar a autenticidade do documento electrónico e o seu autor. São criadas a partir da chave privada do seu titular e após verificada a sua autenticidade pelo destinatário do documento, verificando a chave pública do signatário que se encontra no certificado digital emitido em seu nome. Para o fazer, o utilizador ou proprietário de uma assinatura digital deve ter um certificado digital único e pessoal que comprove indiscutivelmente a sua identidade no mundo electrónico, a qual também foi emitida por uma entidade certificadora reconhecida e controlada. A assinatura eletrônica permite inclusivamente detectar uma falsificação até ao ponto decimal.

1.7.5 A validação cronológica

É um serviço que permite ao utilizador ter a certeza absoluta quanto ao momento em que um documento foi criado, modificado, enviado, ou se terceiros tiveram acesso a ele. É uma ferramenta de suma importância para se saber se uma oferta há-de ser excluída ou repudiada, por exemplo, devido a um alegado atraso no envio

Secção II. Contratação pública e soluções inspiradas no direito comparado

Os Camarões não inventaram a roda: o seu sistema de contratação pública apresenta muitas semelhanças com os sistemas francês e português, dependentes eles mesmos da legislação europeia. Não obstante os grandes contrastes existentes nos modelos aqui apresentados, acreditamos que algumas ferramentas em uso nesses dois países podem ser adaptadas ao contexto camaronês. Além disso, o direito comunitário de contratos públicos (CEMAC) pode também servir de referência ao sistema aplicado nos Camarões.

2.1. Aprender com as boas práticas francesas

- **O sistema de aquisição (SAD)** pode ser percebido no conceito a ser transposto para o modelo camaronês. Trata-se de um processo de aquisição electrónica para compras de uso corrente cujas características geralmente disponíveis no mercado correspondem à necessidade da entidade adjudicante, limitada no tempo e aberta durante toda a sua duração a qualquer operador económico que preencha os critérios de selecção e que tenha apresentado uma proposta indicativa de acordo com os calendários de carregamento.¹⁰⁶ Este procedimento, que se enquadra na categoria dos procedimentos formalizados, ficou consagrado no código de contratação francês de 2006, cujo artigo 26 especifica as modalidades. Aplicável apenas a fornecimentos e serviços que se prolonguem por um período máximo de até 4 anos.

- **As prestações suplementares eventuais (PSE):** são um processo em que a entidade adjudicante proporcionaria aos candidatos poderem incluir na sua proposta serviços adicionais ou "suplementos eventuais", reservando-se o direito de solicitar ou não. Trata-se de contratos de prestação de serviços similares, mercados de "parcela condicional"¹⁰⁷ ou "contrato renovável".

- **O diálogo competitivo:** é um procedimento em que a entidade adjudicante realiza um intercâmbio com as estruturas seleccionadas neste procedimento, com o objetivo de chegar a uma ou mais soluções que possam satisfazer uma necessidade ou situação para a qual as empresas foram convidadas a enviar a sua oferta. Esse procedimento, particularmente complexo, é frequentemente implementado quando o adjudicador não consegue produzir a estrutura jurídica ou financeira de um projecto, ou não é capaz de definir os meios técnicos susceptíveis de alcançar a realização desses objetivos. Este procedimento inspira-se no direito comunitário e está instituído no Código Francês de Contratos Públicos de 2004 e substitui o procedimento de concursos de 1990¹⁰⁸.

A Diretiva 2004/18 / CE, revogada pela 2014/24 / UE do Parlamento Europeu, de 26 de setembro de 2014, especifica a lógica do diálogo competitivo.

- **Os agrupamentos de contratos** também fazem parte das práticas adaptáveis aos Camarões. É um procedimento em que os serviços da mesma entidade adjudicante podem coordenar a adjudicação dos seus contratos ou acordos-quadro, no intuito de se reduzir a despesa pública. "Estes agrupamentos de contratos podem ser serviços ao Estado e a estabelecimentos públicos que não sejam de carácter industrial e comercial,

¹⁰⁶ Félix Nkou Songue, Ob. Cit., p. 54.

¹⁰⁷ Cf, CE, 15 de junho de 2007, 299391, Ministro da Defesa.

¹⁰⁸ Félix Nkou Songue, Ob. Cit., p. 54

por parte das colectividades territoriais, estabelecimentos públicos locais ou por entidades públicas que pertençam a uma ou outra das referidas categorias"

- **A central de contratos** é também uma entidade adjudicante que compra serviços e ou trabalhos destinados a outras entidades adjudicantes, que contrata ou conclui acordos-quadro ¹⁰⁹ para obras, fornecimentos ou serviços destinados a entidades adjudicantes.

2.2. Aprender com as boas práticas portuguesas

- As contratações in house

Os contratos in-house são contratos de prestações integradas que são excluídos do campo de aplicação do código da contratação pública. A exclusão diz respeito a contratos de fornecimentos, de trabalhos ou serviços celebrados entre duas pessoas jurídicas distintas, mas em que uma delas pode ser considerada como extensão administrativa da outra, resultante da jurisprudência comunitária que estabelece duas condições para o reconhecimento da existência de uma prestação integrada:

o controle exercido pela empresa pública sobre o co-contratante é da mesma natureza que o exercido sobre os seus próprios serviços; uma simples relação de tutela não é suficiente; o co-contratante trabalha essencialmente para o organismo público requerente; a parcela de actividades realizadas em benefício de terceiros deve permanecer marginal.

O co-contratante que está nessa situação deve então aplicar o conjunto das regras do código de contratos públicos para atender às suas próprias necessidades.

Note-se que caso a participação, mesmo se minoritária, de uma empresa privada no capital de uma empresa na qual também a entidade adjudicante também participa exclui de qualquer modo que essa entidade adjudicante possa exercer sobre essa sociedade um controle análogo àquele que ela exerce sobre os seus próprios serviços. Consequentemente, quando um comprador público deseja celebrar um contrato a título oneroso no âmbito da aplicação do Código, ele deve abrir à concorrência. As prestações integradas ditas «in-house» são acordos-quadro e contratos celebrados entre uma entidade adjudicante e um co-contratante sobre a qual ele exerce

¹⁰⁹ Os acordos quadro são um tipo de contrato que pré-qualificam os fornecedores para o fornecimento de bens e/ou a prestação de serviços à Administração Pública e estabelecem as condições e requisitos que estes são obrigados a cumprir, em termos de preços máximos/descontos mínimos, níveis mínimos e qualidade de serviço, entre outros aspetos.

controlo comparável àquele que exerce sobre os seus próprios serviços e que lhe realiza o essencial das suas atividades, desde que, mesmo se o co-contratante não seja uma entidade adjudicante, aplique, para atender às suas próprias necessidades, as regras de contratação previstas no presente Código ou no Despacho nº 2005-649, de 6 de junho de 2005, relativa a contratos celebrados por determinadas entidades públicas ou privadas não sujeitas ao Código dos Contratos Públicos.

- **Os leilões electrónicos** previsto nos artigos 237 a 244 do CCP português, é um sistema totalmente electrónico, de abrangência limitada, que se aplica apenas a contratos de aluguer e aquisição de bens móveis ou de uso comum. Trata-se de um sistema que gera automaticamente uma lista de candidatos convidados a apresentarem uma proposta quando houver uma compra específica fazer. É semelhante em alguns aspectos ao acordo-quadro.

2.3. A ajuda e o contributo das regras comunitárias (CEMAC)

O procedimento CEMAC nº 6/09-UEAC-20 / -CM-20 para compras, execução e regulamentação dos contratos públicos da UE pode, enquanto entidade supranacional, constituir uma fonte de inspiração para o sistema camaronês de contratação pública. Tem interesse o facto de nesse diploma o concurso ser aberto em duas etapas. Uma primeira etapa em que os concorrentes devem submeter apenas propostas técnicas. Uma segunda etapa em que, após avaliação pela entidade adjudicante das propostas, as empresas ou proponentes que preenchem os critérios mínimos aceitáveis para se qualificarem são convidadas a participar na segunda etapa, onde podem apresentar propostas técnicas definitivas com os preços. Este tipo de proposta em duas etapas tem lugar quando um projecto se revela complexo, sendo difícil definir à partida o procedimento das especificações técnicas. Quando tem lugar a segunda etapa, o DAO já foi objecto de revisão com base nas propostas técnicas definitivas. Esta forma de proceder pode ser comparada a um processo de aprendizagem por parte da entidade adjudicante. A adjudicação do contrato é feita com base na proposta mais baixa; o que nem sempre significa a menos cara, senão antes a que se considera ser economicamente vantajoso ou com uma boa relação qualidade-preço.

Essas observações podem ser incluídas no sistema de contratos públicos dos Camarões, sem, no entanto, exigir uma grande alteração deste último.

2.4. *Bonne gouvernance* et contratação electrónica: forte alavanca para o desenvolvimento

O arsenal de medidas jurídicas propostas para reforçar a *bonne gouvernance* e limitar as más práticas no processo de contratação pública não será suficiente se ao pau não for adicionada a cenoura. Isso requer, juntamente com esse arsenal, uma abordagem psico-sociológica com vista a combater todos os tipos de conluio, melhorar a *gouvernance* no sector dos contratos, disseminar uma cultura de desempenho e investir maciçamente em novas tecnologias. Só nessas condições poderemos tornar os contratos públicos uma boa alavanca para o desenvolvimento.

1) Melhorar a *gouvernance* no setor dos mercados públicos

Num documento intitulado Documento Estratégico para o Crescimento e o Emprego (DSCE), o governo camaronês identificou possíveis soluções para melhorar essa *gouvernance*. Elas incluem: o reforço do Estado de Direito, melhorar o clima dos negócios, combate à corrupção e ao desvio de fundos públicos, melhorar as informações e o controlo pelo cidadão da administração dos negócios. da cidade. A concretização desses compromissos do poder público não deve ficar-se por meras palavras ocas; para os materializar, deve ser introduzido um olhar neutro no controlo da execução dos contratos, com ênfase particular no controle físico e financeiro. Esse papel pode ser devolvido à sociedade civil, que pode ser os olhos e os ouvidos das autoridades que garantem o bom funcionamento dos mercados públicos.

2) A luta contra conluios em contratos públicos

Referimos acima que, nos Camarões, qualquer um se pode candidatar a um contrato público desde que disponha de contactos e de fundos suficientes para “a gorjeta” necessária em todos os elos do sistema. Estão nisso implicados até aqueles que podem desempenhar um papel de controlo enquanto parlamentares. O seu envolvimento nesses processos acaba por gerar conflitos de interesse que enfraquecem o controlo parlamentar sobre a acção do Estado. Quanto aos operadores, eles são ilustrados pela montagem do DAO automático, ou poderíamos dizer feito à medida para favorecer candidatos específicos com base no intercâmbio de boas práticas entre amigos ou colegas. Esses compromissos estão na raiz da maioria dos males de que enfermam os contratos públicos nos Camarões (qualidade das infraestruturas, atrasos, qualidade da proposta, escassez de controlo, ausência de sanções), tudo isso deixando o país exangue e mergulhado na corrupção há dezenas de anos. É tempo, portanto, de essas práticas

perniciosas cessarem, excluindo os parlamentares da contratação pública e aplicando-lhes as disposições do Código dos Contratos Públicos e do Estatuto Geral da Função Pública ¹¹⁰

A elaboração de uma carta de boa conduta não seria nada de impossível para induzir a comportamentos recomendáveis, embora ela tenha já sido mil vezes elaborada sem surtir efeitos. Uma repressão exemplar para as reincidentes.

É Felix Songue quem defende uma cultura de resultados e desempenho no processo de contratação pública. Ele defende o reforço da formação de recursos humanos mobilizados no quadro da contratação pública, i.e. a exigência de uma gestão baseada em resultados (GAR) ou gestão por objetivos. Chega mesmo a imaginar uma situação em que o código dos contratos públicos faça do domínio dessa ferramenta uma condição para nomear responsáveis para postos-chave.

2.5. Síntese do capítulo 4

A contratação pública é acima de tudo um projecto e, portanto, uma alavanca para o desenvolvimento. Ela permite alcançar os objectivos de interesse público e de serviço público e reforçar as capacidades das instituições responsáveis por converter os recursos financeiros do Estado em infraestruturas e equipamentos. Em sua forma electrónica, eles podem ajudar a resolver três tipos de desafios perfeitamente identificados no contexto camaronês: criar mais crescimento económico, reduzir a despesa pública num contexto de austeridade – tendo sido identificada a maior parte dos gastos do Estado nas infraestruturas e nos serviços – e o combate efectivo à corrupção. Os casos dos países estudados ilustram suficientemente o caminho a seguir.

¹¹⁰ Decreto nº 94/199, de 07 de outubro de 1994, relativo ao Estatuto Geral da Função Pública do Estado, alterado e complementado pelo Decreto nº 2000/287, de 12 de outubro de 2000.

Conclusão geral. Domesticar a transparência para fomentar o desenvolvimento

As questões da *bonne gouvernance* e dos contratos públicos enquanto factores de desenvolvimento constituem o centro da nossa investigação. A *bonne gouvernance*, ferramenta por excelência das chamadas sociedades modernas em sua versão tropicalizada ou camaronesa, é vista como o pano de fundo de um projecto de dominação conduzida pelo FMI e pela BM na sua visão neoliberal do mundo que implicou para os Camarões na privatização de muitas empresas. Por iniciativa dessas mesmas instituições, os monopólios estatais e os principais sectores da economia desse país, como a água, electricidade e telecomunicações, foram cedidos a empresas estrangeiras que repatriaram massivamente lucros exorbitantes das facturas pagas pelos clientes, enquanto o tão difamado equipamento de produção muito nunca foi renovado. A liberalização desencadeada no início dos anos 90 por ocasião da euforia da globalização das economias de mercado e o triunfo do modelo neoliberal transformou-se num projecto de privatização da soberania dos Camarões. Essas privatizações, como todas as outras operações destinadas a reduzir o estilo de vida do Estado, a queda nos salários, a redução de efectivos na função pública, tiveram, a longo prazo, um efeito perverso sobre as mentalidades, além de que não produziram um arranque económico do país, agravando-lhe pelo contrário as práticas corruptas que guindaram os Camarões ao panteão dos países mais corruptos do mundo no ranking 1998-2000 da transparência internacional.

No entanto, é preciso reconhecer que, mesmo se as medidas de austeridade aplicadas foram-no antes de mais numa lógica de predação, os princípios da *bonne gouvernance* – que são a transparência, a responsabilidade e a obrigação de prestar contas, o primado do direito e da equidade – devem ser domesticados e apropriados pelos segmentos da sociedade e da administração camaronesas, se queremos vir um dia a sair da lógica do subdesenvolvimento. O estado camaronês entendeu isso bem e, com as sucessivas reformas do seu aparelho administrativo, tenta impulsionar essa dinâmica. Dinâmica que vemos em acção nas reformas dos procedimentos de contratação pública, um sector altamente corruptível e corrompido que gera mais de um quarto do orçamento do país por ano em compras e infraestruturas de todos os tipos. O cumprimento das boas práticas em matéria de contactos públicos – tais como a igualdade no tratamento dos fornecedores, o livre acesso dos fornecedores aos concursos públicos, bem como a eficiência e eficácia do processo de aquisição de bens e serviços por parte das instituições públicas – têm sido objecto de constante preocupação desde então,

explicando e justificando as muitas alterações no dispositivo legal dos contratos públicos.

Embora essas numerosas alterações e reformas tenham proporcionado mais conteúdo jurídico a todo o sistema, elas também geraram maior confusão procedimental e rigidez no quadro da guerra entre as várias instituições envolvidas no processo de concursos públicos.

Nomeadamente, o Primeiro Ministro, o ARMP e o Ministério dos Contratos Públicos. Somados a esses factores de atraso, tendências desleais ou desviantes, misturam lógicas políticas, pressões sociais e busca de interesses, bem como um déficit de neutralidade do sistema. A consequência lógica desse conluio é a não contribuição daquela alavanca de desenvolvimento para o crescimento do país, sendo responsável pela sua baixa produtividade.

Neste ensaio procurou-se demonstrar que, sem ser uma panaceia, o código dos contratos públicos dos Camarões contém, n sua essência, os seus próprios elementos que poderiam contribuir para lhe conferir mais agilidade e flexibilidade, e limitar o peso do sistema que contribui para retardar a mecânica do desenvolvimento, uma vez que, na nossa investigação, o factor humano surge claramente como uma das causas do seu desarranjo. Propomos, portanto, a plena aplicação da desmaterialização introduzida pelo decreto nº 2004/275, de 24 de setembro de 2004, artigo 51. Este último, mercê da transparência dos processos a que induz, a segurança da informação, a sua certificação digital, a sua criptografia, a integridade de sua assinatura digital e a sua validação cronológica poderá vir a garantir pelo menos a transparência do processo e mitigar o processo-fantoches, e ainda muito suspeito, da adjudicação de contratos públicos nos Camarões, mesmo que as más práticas pós-execução e durante a execução ainda se possam prolongar por mais tempo. A experiência portuguesa (a mais bem-sucedida da Europa), francesa, dinamarquesa, holandesa e inglesa invocadas ao longo deste ensaio, e pioneiras como são nesses procedimentos electrónicos, podem também ajudar o país a encontrar o seu próprio rumo.

As questões subjacentes aos concursos públicos são de suma importância para o desenvolvimento dos novos países, e os Camarões estão entre esses. Aquelas autoridades já o entenderam, ao recusarem a visão dos Camarões, emergindo em 2035. O documento estratégico para o crescimento e o emprego, DSCE, nos seus objetivos previa levar a 5% o crescimento em média da sua taxa para o período 2010-2020. Para isso, a parcela do investimento público deveria situar-se na faixa dos 20 a 30% da

despesa total do Estado, o que requer o financiamento de grandes projectos capazes de impulsionar o desenvolvimento do país. Quem diz grandes projetos diz necessariamente concursos públicos e o seu modo de devolução ou atribuição. Recorrer sempre a subsídios institucionais permitirá alguma vez sair da estagnação? Uma visão estratégica de ruptura deve orientar a acção dos decisores políticos dos Camarões e deve materializar-se numa real vontade política de fazer com que as linhas mudem.

Referências bibliográficas

- Abissana, O. et Babissakana 2003 : Les débats économiques du Cameroun et d'Afrique, Yaoundé, Prescripteur
- Adebayo Oukoshi et Nyamjoh, F. B. 2005, repenser le développement africain ; un appel au rassemblement, bulletin du CODESRIA, n° 3 et 4.
- Balandier, G., Sens et puissance, Paris, PUF, 1971
- Balandier, G., Anthropologie politique, Paris, PUF 1984
- Baldwin, Robert et al. Understanding Regulation, Oxford university press, 2012
- Bandolo, H., La flamme et la fumée. Yaoundé SOPECAM 1986
- Banque africaine de développement, ligne directrices opérationnelles pour la politique du groupe de la banque en matière de bonne gouvernance, II., 2.1, mars 2001.
- Banque interaméricaine de développement, La modernisation de l'Etat (Document stratégique), 4.7, juillet 2003.
- Baron, C., la gouvernance, débats autour d'un concept polysémique, droits et société, revue n° 54
- Bayart, J.F., l'État au cameroun, Paris, Presse de fondation nationale de sciences politiques 1985
- Berdouzi, M., fondement de la bonne gouvernance In Ali sedjari (dir.), Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^e Siècle. Paris, l'harmattan 2003
- Bernard Messengue Avom, La gouvernance des marchés publics au Cameroun, Editions le Kilimandjaro, 2013
- Bernardo Avezedo, A doutrina "In house na jurisprudencia do tribunal de justiça da comunidade europeia, In contratação in house: entre a liberdade de auto organização administrativa e a liberdade de mercado pp.115-145
- Bollen, A.K., comparative measurement of political democracy, American sociological review, vol 45 1980
- Bourdieu, P., Réponses. Pour une anthropologie réflexive, Paris, Seuil
- Boursin, J.L., les paradoxes du votes, Paris, odiles jacob 2004
- Bratton, M. et Van de Walle, vers la gouvernance en Afrique, exigences populaires et réactions gouvernementales In Goran, H. et Bratton, M. (dir. 1992), gouverner l'afrique. Vers un partage des rôles, Lynne Rienner Publishers, Colorado
- Calame, p., la démocratie en miette, Paris, ed. Mayer/Descartes et compagnie 2003
- Calvão Da silva, João Nuno, Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, 2008. pp. 13 - 78
- C. Baron, "La gouvernance, débats autour d'un concept polysémique", Droit et société, n°54, 2003.

- C. Campbell, “ La gouvernance, une notion éminemment politique”, Haut conseil de coopération internationale (dir), les non-dits de la gouvernance, Paris Khartala, 2001.
- Code des Marchés publics et recueil de teste sur les sanctions dans le domaine des marchés publics, ARMP, Mai 2011
- Dahou I. K., “Bonne gouvernance selon la banque mondiale au-delà de l’Habillage juridique”, in Marc Totte (dir.), la décentralisation en Afrique de l’Ouest entre politique et développement, Paris Karthala, 2011
- DALOZ, J.P. et Quantin, P., Transitions démocratiques africaines, Paris, Karthala 1997
- DHP. Revue on line, Dialogue, Proposition, Histoires pour une citoyenneté mondiale.
- Directive n°2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, abrogeant la directive européenne n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- DSCE, Pays émergent à l’horizon 2035.
- Eboussi Boulaga, F. la démocratie de transit au Cameroun, Paris, l’harmattan 1997
- Ela, J.M., l’irruption des pauvres. Société contre ingérence, pouvoir et argent, Paris, l’harmattan, 1994
- Ela, J.M., Innovation sociales et renaissance de l’Afrique noire. Les défis du monde d’en bas, Paris, l’Harmattan
- Evehe, J., les grands axes de la réforme de la fonction publique camerounaise IN Amama, B., 20 propos sur l’administration publique camerounaise, Yaounde MINFOPRA, 2003
- Fergusson, J., le développement après le néolibéralisme, Bulletin du CODESRIA, n° 3 et n° 4
- Florian Linditch, Le droit des marchés publics, 5è Ed. Dalloz, 2009F.X. Merrien, De la gouvernance et des États providence contemporains, Riss, 1998.
- Frédéric Allaire, L’essentiel du droit des marchés publics, Gualino Lextenso édition, 6ème édition, 2013-2014
- Gaudin J.P Pourquoi la gouvernance, presse de science Po. 2003, P.30
- Gonçalves Pedro costa, Direitos dos contratos publicos vol 1, 2e edição Almeidina p. 117-184.
- Gonçalves Pedro Costa. Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante, Coimbra editora CEDIPRE pp. 11-22, 42-44
- Gorbatchev, M. Perestroika, Paris, Flammarion 1987.
- Hall, P., The political power of economic ideas: Keynesianism across nations, Princeton, Prinston University press

- Hemet Guy, Kazancigil Ali, Prud'homme Jean François, la gouvernance : un concept et ses applications. Ceri 2005 Karthala, Page 12 recherches internationales
- Hewitt, C., Du bon usage du concept de gouvernance dans les relations internationales, revue internationale des sciences sociales n° 155
- H. F. Onana, La pratique de la bonne gouvernance au Cameroun. Entre désétatisation et démocratie. Ed. Harmattan 2012
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441783> (en anglais, dernière visite le 28 août 2008).
- <http://www.adb.org/Documents/Policies/Strategy2020/Strategy2020-print.pdf> (dernière visite le 28 janvier 2019).
- <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov310.asp?p=policies> (dernière visite le 28 janvier 2019).
- Jean Freyss Guide de cours du Dess en développement, politiques urbaines, actions décentralisées et pratiques citadines
- J. Zadi., La question de la bonne gouvernance et les réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire. Droit. Universités Paris-Est, 2013.
- J. G. March et J.-P. Olsen, Democratie Gouvernance, New York Free Press.
- John O'Gray, recent corporate failures-key lesson from de private sector. Conference on corporate governance in the public sector. Camberra, 13 august 22 august 2002.
- Kakwenda. S., crise économique, ajustement et démocratie en Afrique, In Eshetu, S. et Jibrin, I. (dir. 1995), Processus de démocratisation en Afrique. Problème et perspectives, Paris Karthala
- Kamto, M., Tango juridique sur les privatisations au Cameroun In Bekolo Ebe, B. et al (dir. 1999), dynamique de développement: Débats théoriques et enjeux politiques. Mélanges en l'honneur de Georges W. Ngango, Paris, Montchrétien.
- Karl, T. L. et Smitter, P., les modes de transition en Amérique, en Europe du sud et de l'Est. Revue internationale des sciences sociales, n°128
- Klibi. S. : « De l'utilité du concept de gouvernance », Ali Sedjari (dir. 2004), Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle.
- K. Boutaleb, Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de L'Algérie.
- Kounou, M. Gouvernance, corruption et lutte contre la corruption au Cameroun, Yaoundé, CRD, Enam.
- Le droit des marchés publics, 1-2.
- Levy, D.C., le Mexique: le maintien du gouvernement civil sans la démocratie In Larry Diamond, Juan Linz et Seymour, M.L. (dir. 1990), les pays en développement et l'expression de la démocratie, Paris, Nouveaux Horizons

- Levy D.C., The implication of Central American conflicts for Mexican politics In Roderic, A., Camp and boilder, C. O. (eds 1986), Mexico political stability: The next five years, West view press, pp. 235-264
- Lexique d'économie, Dalloz, 12ème édition
- L'intégrité dans les marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z, Editions OCDE, 2007
- Licínio Martins, les partenariats publics privés, la contractualisation dans le droit de l'urbanisme. In les cahiers du Gridauh n°25 2014, série droit comparé pp.77-91
- Manuel Lopes Rocha, Jorge Cruz Macara, Felipe Viana Lousa, A contratação pública electrónica e o guia do código dos contratos públicos, DL n.º 18/2008 de 29 de Janeiro, diario económico, academia Vortal pp. 11-59
- Maziz Afkir, thèse de master en finance, audit et controle de gestion. Évolution du concept de gouvernance d'entreprise. 2009.
- Mbock, C-G., Cameroun, le défi libéral, Paris, l'harmattan
- M. Berdouzi, "Fondement de la bonne gouvernance" Ali Sedjari (dir), Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ième siècle. Paris l'harmattan, p. 37-45.
- M. C. Belmihoub, "Efficacité institutionnelle et performance des entreprises : Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat/Entreprises", colloque international "Importance de la transparence et intégration effective dans l'économie mondiale" Alger, 30 Juin 2003.
- MINFOPRA, Programme de la réforme de la fonction publique camerounaise: situation actuelle et perspectives, 28 novembre 1994
- MINFOPRA, "La déconcentration de la gestion des ressources humaines de l'État et SIGIPES : Où en sommes -nous? Quelles sont les prochaines échéances Yaoundé 2003
- Ngambo Fondjo, P.V., le système des performances professionnelles des agents publics, Amama, B. (dir.2003) 20 propos sur l'administration camerounaise, Yaounde MINFOPRA
- Ngouo, L.B., la déconcentration de la gestion des personnels de l'État : expérience d'une approche renouvée de la gestion des ressources Humaines, Amama, B, (dir. 2003) 20 propos sur l'administration publique camerounaise, Yaounde, MINFOPRA
- Nlep, R.G., 1983- 1993 : 10 ans de réforme administrative au Cameroun, Amama, B. (dir.2003) 20 propos sur l'administration publique camerounaise, Yaounde, MINFOPRA
- Ntuda Ebode, J.V. (2003) "enjeux et défis de la gouvernance" Gouvernance et développement, Enam, séminaire aux élèves DARF, Yaoundé
- Nwel, Titi (dir.1999) De la corruption au Cameroun, Yaounde Saagraph.

OCDE, Gouvernance et gestion publique.

O E. Senarclens; Hewitt De Alcantara; Merrien; Stoker.

Panelva, S., Dérégulation économique et retrait de l'État. Processus de privatisation et dynamique de désaffiliation, Lazuech, G. et Mourevier, P. (dir.2006), Contribution à une sociologie des conduites économiques, Paris, l'harmattan

Pizarro, SN. (2005). Comércio electrónico, contratos electrónicos e informáticos. Almeida

PNG, Cameroun : les chantiers de la gouvernance, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 2004.

PNG, L'État de Gouvernance au Cameroun, 2006-2007

PNUD, la gouvernance démocratique au service de développement humain, Rapport mondial sur le développement humain, 2002

PNUD, Bonne gouvernance et développement humain durable. Quantin, P. "Congo transition démocratique et conjoncture critique" Daloz, J.P. et Quantin, P. (dir.1997), Transitions démocratiques africaines, Paris, Kartalha

Portal dos contratos públicos. www.base.gov.pt

Portaria 701-F/2008, 29 de julho, regula a constituição e funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, diário da república n. °145 I série. Lisboa

Portaria 701-G/2008, 29 de julho. Regula os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataforma electrónica, I série lisboa. Lisboa: INCM

Post Kenneth, W.J. et Vickers, M. (1973) : Structure and conflict in Nigeria 1960-1966, Madison, University of Wisconsin Press

Quantin, P. "Congo transition démocratique et conjoncture critique" Daloz, J.P. et Quantin, P. (dir.1997), Transitions démocratiques africaines, Paris, Kartalha

Rapport Banque Mondiale sur l'Afrique publié en 1989.

Règlement CEMAC n°06/09-UEAC- 201-CM-20 portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté

Rocard, M. (2003) le développement de l'afrique, affaire de volonté politique, revue étude

Salmondo, A. Quelques interrogations sur la gouvernance, Haut conseil de la coopération internationale (dir. 2001), les non dits de la bonne gouvernance, Paris, Karthala

Sanmso C. Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle coopération politique au développement, Haut conseil de la coopération internationale (dir.2001), les non dits de la bonne gouvernance

Sapir, J. Les économistes contre la démocratie, pouvoir, mondialisation et démocratie.

Silva, J.A. (2010). Dicionário dos contratos públicos

Simoulin, B. " La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne", Droit et société, n°54.

- Sindzingue, A. le concept de gouvernance, éléments d'économie politique, Haut conseil de la Coopération internationale (dir.2001), les non dits de la bonne gouvernance
- Songue Félix, Marchés publique au Cameroun : entre recherche d'efficacité et pesanteur systémique.
- Sorman, G. La nouvelle richesse des nations, Paris, Fayard. 1987
- Tavares, L.V. e Rocha, M.L. (2009). Guia de contratação electrónica edição Opet.
- Tedga, P.J.M. Ouverture démocratique en Afrique noire? Paris l'Harmattan
- Teresa Augusta Anjos fernandes, o impacto da contratação electrónica na contratação pública das autarquias locais. Dissertação de mestrado em Administração pública, julho 2004
- Touna Mama, Crise économique et politique de règlementation au Cameroun Paris, L'Harmattan
- Touna Mama, La crise financière internationale et la ressurection de Keynes, Cameroun tribune du 28 octobre 2008.
- Touna Mama. l'économie camerounaise pour un nouveau départ, Paris, Afrédit.
- Ukwu, I., federal financing of projects for national development and integration, document présenté au National Institut for policy and Strategy Studies, Kune, Nigeria.
- Valenzuela, A., le Chile : Origines, consolidation et chute d'un régime démocratique, Larry Diamond, Linz, J., Seymour, M.L. (dir.1990), les pays en développement et l'expérience de la démocratie, Paris Nouveaux Horizons.
- Vershave, F-X. (2001) : La Françafrique, le plus long scandale de la république, Paris, Stock.
- Viana, C (2009) Os principios comunitários na contratação pública. Coimbra editora
- William, D.C., Un accommodement en pleine crise ? Gouvernance au Nigéria, Goran, H. et Bratton, M. (dir1992), gouverner l'Afrique, Lynne Rienner Publishers, colorado.

Textes réglementaires

- Décret n°2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics
- Décret n°2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics~
- Décret n°2011/1339/PM du 23 mai 2011, portant exonération des droits de régulation des marchés publics et accordant le bénéfice des frais d'acquisition des dossiers d'appel d'offres des marchés aux Collectivités territoriales décentralisées

Décret n°2005/5155/PM du 30 novembre 2005 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour la régulation des marchés publics

Décret n°2004/275 du 24 septembre 2004 portant code des marchés publics

Décret n°2002/030 du 28 Janvier 2002 portant création, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics

Décret n°2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics

Décret n°2000/156 du 30 juin 2000 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 95/102 du 09 juin 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics

Décret n°2000/691/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'exercice des activités privées lucratives par les fonctionnaires et par les agents de l'Etat relevant du code du travail

Décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat, modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000

Décret n°95/101 du 9 Juin 1995 portant réglementation des marchés publics

Décret n°86/903 du 18 Juillet 1986 portant réglementation des marchés publics, et ses divers modificatifs

Arrêté n°025/CAB/PM du 08 février 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°155/PM du 23 septembre 2010 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de coordination et de suivi de la réalisation des grands projets