

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Recrutamento e Seleção dos Funcionários e Dirigentes para a Administração Pública Guineense – Critério Político e Partidário ou Critério de Competência?

Raul Mendonça

Mestrado em Administração Pública

Orientador: Doutor David Ferraz, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador: Doutor João de Salis Gomes, Professor Auxiliar,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020



Recrutamento e Seleção dos Funcionários e Dirigentes para Administração Pública Guineense – Critério político e partidário ou critério de competência?

Raul Mendonça

Mestrado em Administração Pública

Orientador: Doutor David Ferraz, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador: Doutor João de Salis Gomes, Professor Auxiliar,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020

AGRADECIMENTOS

A Deus seja dada toda honra e toda glória!

Seria impossível a elaboração deste trabalho sem ajuda direta ou indireta de todas as pessoas que estiveram ao meu lado ao longo deste percurso. Por este motivo, quero aqui deixar os meus agradecimentos para todos os colegas da turma e em especial para minha querida amiga Rosa Sá pela ajuda prestada em todos os momentos, que Deus na sua infinita bondade te abençoe e retribua muito mais. Ao meu orientador Professor David Ferraz pela ajuda e orientação prestada. Também quero manifestar aqui um agradecimento para minha família, em especial meu irmão Cumba Mendonça, sem esquecer Nenilton da Silva (N'tuntu), a sua esposa Carlita Camará. Outrossim, agradecer Ema Dias Imbó, Dr. Eudésio Edwim da Silva pela ajuda prestada, sem, no entanto, esquecer meus amigos Faustino Gomes, Antigana da Silva, Manuel da Gama, Zeca Djú, Mutaro Cassama, José Gomes, Armando Moura Quedi, Abarca Tchuda Embambé, Afonso Ndap, Nehemias Sanca e todos aquelas que contribuíram para concretização deste anseio.

“A formação enquanto qualificação de recursos humanos é uma das melhores ferramentas para o ajustamento das velas de um povo, pois é na formação que está a chave do aperfeiçoamento e desenvolvimento de uma sociedade” (Vicente, 2016).

RESUMO

Este trabalho analisa as garantias de igualdade de oportunidades e de transparência no procedimento concursal de acesso ao funcionalismo público. Para a consecução do objetivo acima referido, foram feitas entrevistas com alguns funcionários, com ampla experiência, nos mais diversos setores que compõem a função pública guineense, para dentre outras coisas, identificar as principais barreiras políticas e jurídicas que impedem a realização de um processo credível e igualitário; entender as políticas adotadas, se é que existem, no processo de recrutamento de recursos humanos e; compreender quais os possíveis impactos que a realização do concurso público poderá ter na administração pública Guineense. Contudo, após as entrevistas e a sistematização das informações obtidas, percebe-se que: o critério de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes na administração pública guineense, não obedece às leis existentes, conseqüentemente não promove a meritocracia; maior politização nas nomeações para administração pública; desigualdade de género ((mais homens do que as mulheres na administração e nos cargos da direção... etc.) e falta de transparência no processo de recrutamento. Nesta perspectiva, conclui-se que a Administração Pública guineense é, ainda, uma administração pública com inúmeros problemas. A não realização do concurso público como forma de recrutamento e seleção para a função pública representa clara violação da Constituição, do Estatuto do Pessoal da Administração Pública e dos princípios da administração pública.

Tendo presente que o concurso deve ser a forma privilegiada de recrutamento e seleção dos trabalhadores para administração pública, face a importância, para o próprio Estado, de dispor de uma administração forte, este trabalho está dividido em quatro capítulos: No primeiro capítulo procura – se fazer um enquadramento teórico sobre evolução dos modelos de estado e da administração pública, tentando compreender e analisar o papel dos funcionários e dirigentes públicos e forma como são recrutados e selecionados para o desempenho das funções administrativas. No segundo capítulo faz – se um breve historial sobre a administração pública na Guiné – Bissau, tentando compreender o papel dos recursos humanos, antes e depois da independência até aos nossos dias, a maneira como são nomeados os dirigentes, recrutado e selecionado os funcionários para administração pública guineense, à luz da Constituição e do Estatuto Pessoal dos Dirigentes da Administração Pública; No terceiro capítulo abordamos a metodologia e objetividade de estudo; e no quarto capítulo faz –se análise da entrevista,

discussão de resultado e conclusão. De salientar que as entrevistas foram realizadas tendo por base a opinião dos entrevistados, a partir de maio de 2019 à março de 2020.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, administração pública guineense, recrutamento, seleção, transparência, publicidade, meritocracia, igualdade de oportunidades

ABSTRACT

This paper analyzes the assurance of equal opportunities and transparency in run for access to civil servants. In order to achieve the above-mentioned objective, interviews were conducted with some highly experienced employees from wide range of sectors, which make up Bissau-Guinean public service, among other things, to identify the main political and legal barriers that prevent the realization of a credible and egalitarian process; To understand the adopted policies (If any) in the process of recruiting human resources, and understand the possible impacts that civil service exam may have on Guinean public administration.

However, after the interview and analysis of the information obtained, we understand that: the criterion for recruiting and selecting employees and directors in Guinean public administration does not obey existing laws, and consequently does not promote meritocracy; greater politization in appointment to public administration; gender inequality (more men than women in management and management positions, etc.) and lack of transparency in the recruitment process.

From this point of view, we conclude that the Guinean Public Administration is still a public administration with numerous problems.

The failure to carry out civil service exam as a form of recruitment and selection for the civil service represents a clear violation of the Constitution, the Staff Regulations for Public Administration Personnel and the principles of public administration.

Provided that civil service exam should be the privileged form of recruitment and selection of workers for public administration, given its importance for State itself to have strong administration, this work is divided into four chapters:

The first chapter seeks to provide a theoretical framework on the evolution of State and public administration models, trying to understand and analyze the role of public officials and top officials, and the way they are recruited and selected to fulfill their administrative duties.

In the second chapter, a brief history of public administration in Guinea-Bissau has been made, trying to understand the role of human resources, before and after independence (up to our days), the ways in which public officers are appointed, recruited and selected to public administration, in the light of the Constitution and Staff Regulations for Public Administration Personnel. In the third chapter, we discuss the methodology and objectivity of the study;

In the fourth chapter, analysis of the interview, discussion of results and conclusion are made. It should be noted that the interviews were conducted based on the opinion of the interviewees, from May 2019 to March 2020.

KEYWORDS: Public Administration, Bissau – Guinean Public Administration, recruitment, selection, transparency, advertisement, meritocracy, equal opportunities

Índice

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	viii
GLOSSÁRIO	xiii
INTRODUÇÃO	1
1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ...	3
1.1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	3
2. MODELOS DE GESTÃO	5
2.1 Modelo Weberiano ou Burocrático	6
2.2 New Public Management	9
2.3 New public service	12
3. REFORMAS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	14
4. PAPEL DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO.....	16
5. BREVE ESTUDO SOBRE A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU	17
6. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GUINEENSE: DECRETO LEI Nº4/2012, 18 DE OUTUBRO E DO ESTATUTO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
6.1 PUBLICIDADE DAS ATAS DE CONCURSOS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO AO ABRIGO DA LEI.....	25
6.2 ASSINATURA DAS ATAS E EM TODOS OS DOCUMENTOS RELEVANTES NO PROCESSO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO.....	26
6.3 TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTOS CHAVE NOS ATOS ADMINISTRATIVOS	27
6.4 A POLITIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA AP: CONFIANÇA POLÍTICA VS. PROFISSIONALIZAÇÃO.....	29
6.5 MERITOCRACIA NO RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIO E DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
6.6 PROFISSIONALIZAÇÃO	34
6.7 DESIGUALDADE DE GÉNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37

7. QUESTÃO DE PARTIDA, OBJETIVO DE PESQUISA E METODOLOGIA.....	39
8.A ANÁLISE DA ENTREVISTA DOS DIRIGENTES SUPRIORES E INTERMÉDIOS..	41
8.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	41
8.3 DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	49
9. CONCLUSÃO	56
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
FONTES.....	62

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Diferenças entre reforma e modernização	15
Quadro 2. Comparação do nível de escolaridade no período colonial, entre zonas não libertadas, segundo o nível de ensino	19
Quadro 3. Quadro de Pessoal – Geral	51
Quadro 4. Quadro de Problemas e Soluções	56

GLOSSÁRIO

CPRAP - Comité de Pilotagem para Reforma da Administração Pública

CRGB - Constituição da República da Guiné-Bissau

EFU - Estatuto do Funcionalismo Ultramarino

EDSAP - Estatuto Disciplinar dos Serviços da Administração Pública

EPAP - Estatuto do Pessoal da Administração Pública

EQPDFP - Estatuto Quadro de Pessoal Dirigente da Administração Pública

GRH - Gestão de Recursos Humanos

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

MR - Movimento Reajustador

NPM - *New Public Management*

NPS - *New Public Service*

PAIGC - Partido Africano para Independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde

PARAP - Programa de Apoio a Reforma de Administração Pública

PUP - Províncias Ultramarinas de Portugal

RAU - Reforma Administrativa Ultramarina

RAP - Reforma da Administração Pública

UNTG - União Nacional dos Trabalhadores

UGRMAP - Unidade de Gestão para a Reforma e Modernização da Administração Pública

INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau é um pequeno país, antiga colónia portuguesa, o qual, após 11 anos da luta armada, proclamou unilateralmente a sua independência em 24 de Setembro de 1973, tendo sido reconhecido como país soberano e independente por Portugal a 10 de Setembro de 1974. Fica situada na África Ocidental e faz fronteira, a Norte, com o Senegal, a Sul e a Leste, com a Guiné-Conacri e, a Oeste, com o Oceano Atlântico. Após o grande triunfo dos combatentes pela liberdade da pátria, liderados pelo Engenheiro Amílcar Cabral, o país deparou-se com falta de quadros, vendo-se obrigado a integrar na sua administração pessoas na sua maioria vindas da luta da libertação. Até à presente data, nem a Reforma do Estado nem a da administração pública Guineense foram feitas, o que conduz uma grande fragilidade das instituições públicas, pese embora as grandes potencialidades de que o país dispõe para progredir (INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, p. 249-273 *apud* Dju, Edgar, 2016).

É evidente que, a qualidade do serviço proporcionado pelo Estado aos seus cidadãos depende, evidentemente, do adequado exercício de funções por parte dos trabalhadores da Administração Pública e da rigorosa prossecução do interesse público estabelecida politicamente (Faria, 2016). Não se pode pensar no desenvolvimento de um país sem se pensar numa boa governação. Uma boa governação requer uma boa administração, o que depende de quadros competentes, com alto sentido de responsabilidade e de Estado. Um país sem uma administração pública forte e bem organizada corre sérios riscos, nomeadamente, o de potenciar a corrupção. A Guiné-Bissau não pode ignorar esta evidência. O Estado é o maior empregador do país. Entre os princípios constitucionais, encontra-se a defesa de que o acesso à função pública é igual para todos. O processo de recrutamento e de seleção dos funcionários e dirigentes da Administração Pública deve, pois, garantir as mesmas condições e oportunidades de acesso e de participação a todos os cidadãos. Para isso, torna-se necessário adaptar e profissionalizar os procedimentos de concurso e de seleção de funcionários e de dirigentes para a função pública, favorecendo a seleção dos mais preparados e capazes para exercer cargos administrativos (Faria, 2016).

O direito de acesso à função pública e a garantia de justiça no procedimento concursal são fatores determinantes para se alcançar o desiderato de uma administração pública forte. E, estes fatores, requer a organização e a condução de concursos de acordo com as normas essenciais que decorrem do próprio princípio estabelecido no Diploma (Faria, 2016), que determine o seguinte: “o concurso obedece aos princípios de liberdade de candidatura, de igualdade de condições e de igualdade de oportunidade para todos os candidatos/cidadãos” (decreto lei

nº4/2012, 18 de Outubro, artigo 5º nº1 Boletim Oficial nº42). As mudanças no papel dos funcionários públicos ao longo dos tempos, nomeadamente no sentido da exigência sempre crescente das funções a desempenhar, tornam necessário que a administração pública seja dotada de profissionais com as melhores competências técnicas e sociais (Faria, 2016). Em consequência, o procedimento de recrutamento dos trabalhadores para o Estado deve pautar-se pela exigência e máxima transparência, com vista atrair profissionais mais qualificados (Gomes, 2002:328; Faria, 2016). Nessa ordem de ideia Mozzicafreddo (2007), advoga que a administração pública deve caracterizar-se pela neutralidade e independência face aos interesses políticos e partidários e aos interesses particulares sejam eles de natureza social, económica ou cultural. Neste sentido, os trabalhadores da administração pública e demais agentes de Estado estão unicamente ao serviço do interesse público, e não devem ser beneficiados nem prejudicados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos emanados da Constituição (Faria, 2016). Para isso, torna-se necessário adaptar e profissionalizar o procedimento de concurso e de seleção de funcionários e de dirigentes para a função pública, favorecendo a seleção baseada na competência e capacidade para exercer cargos administrativos (Faria, 2016).

1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O processo de evolução de Estado tem sido objeto de estudo desde tempos remotos até ao Estado moderno, com maior incidência para as áreas social, económica e política. Na historiografia do conceito do Estado, e partindo da ideia de absolutismo real - que significava, em primeiro lugar “unidade nacional” e, em segundo lugar, a “existência de um Estado em que o rei era soberano”, foi desenvolvida uma administração, gerida por funcionários e extremamente racional, aquilo a que hoje chamamos “burocracia” (Gomes, Haguiana, 2016). A evolução da Administração Pública está profundamente ligada à reforma e à evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001:149 *apud* Ferraz, 2008). Qualquer reforma que se faça no Estado é inseparável de uma reforma da administração pública, ou vice-versa (Gomes, 2001). Por isso, estudar a evolução da administração e as relações existentes entre ela e os políticos implica compreender a evolução de Estado. O Estado é um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pois pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1994; Ferraz, 2008). Rosembloom, por sua vez, define administração pública “como uma atividade essencial para que a vontade de um governo atinja determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade” (Rosembloom *apud* Ferraz, 2008:16). Amaral defende que a administração pública como a “organização dos serviços centrais do Estado –os ministérios, as direções gerais, as repartições públicas, os funcionários civis, etc.” (Amaral, 1998:34 *apud* Barata, 2014).

Para alguns autores, a origem do Estado dá-se com a sedentarização das primeiras sociedades agrícolas da Mesopotâmia, quando numa dada altura da história, os povos nómadas se fixaram, criando cidades-estado, com governos e burocracias próprias, passando a repartir o trabalho (Fukuyama, 2006:15 *apud* Ferraz, 2008). A divisão do trabalho, gerou crescente interdependência, competitividade, concorrência e diferenciação, o que se traduziu num processo de complexidade crescente para o próprio Estado. Apareceram novas profissões, aumentaram as necessidades de coordenação das relações entre as pessoas, a regulação de direitos e deveres a tutelar ganhou maior relevância (Kames, 1776 *apud* Ferraz, 2008:15).

De salientar que, tanto no sistema feudal como no absolutismo, o Estado era associado à pessoa do Rei, dono de todos os poderes, o qual mantinha o poder de coação física e fiscal. “Os funcionários encontravam-se ao serviço do rei e não do Estado”(Rocha, 2001:13; Ferraz, 2008:06; Ferraz, 2016:40). A administração pública, enquanto macroestrutura ao serviço de Estado, aparece com a transição do Estado absolutista para o Estado liberal e,

consequentemente, com a separação entre a esfera pública e a esfera privada (Ferraz, 2008:07; Ferraz, 2016:40). No Reino Unido, antes da Revolução Francesa, garantiram-se já alguns direitos, na sequência da revolução Gloriosa que teve lugar em 1688, dando origem à crise do regime monárquico e absolutista, expressa na revolução puritana de 1640. O poder monárquico foi severamente reduzido, dando a maior parte das suas prerrogativas ao parlamento, estabelecendo – se o regime parlamentarista inglês, que permanece até aos dias de hoje (Ferraz, 2016:40). Em França, após grandes períodos de crise económica e financeira e da desigualdade que dificultava sistematicamente o terceiro estado em prol do Clero e da Nobreza, ocorreu a revolução Francesa, gerando a primeira constituição Francesa, que criou uma Monarquia Constitucional. O rei perdeu os seus poderes absolutos, que são repartidos pelo poder executivo, legislativo e judicial, estabelecendo a lógica da separação de poderes, em detrimento da lógica de concentração de poderes, vigente durante o período absolutista (Ferraz, 2007:14; Ferraz, 2016: 40). Surgem os valores da liberdade, igualdade e fraternidade que viriam a pautar a ação do Estado (Ferraz, 2007:15; Ferraz, 2016). A revolução apelava também à subordinação do Estado ao direito, o que significava que ele deveria respeitar a ordem jurídica que protegia os direitos e deveres fundamentais num Estado de Direito (Mozzicafreddo, 1997:336 apud Ferraz, 2007:15; Rocha, 2000 apud Ferraz, 2008:7-8; Ferraz, 2016:40).

Neste sentido, o Estado surge como pessoa essencialmente vocacionada para responder aos interesses e necessidades coletivas de uma determinada sociedade, a bem do interesse público (Mozzicafreddo, 2001b:131 apud Machado, 2011). Majone (1997) enumera três tipos principais de fins e formas de intervenção do Estado: “redistribuição de rendimento, estabilização macroeconómica, e regulação do mercado”. Atualmente, constata-se que as funções de Estado compreendem a estabilização macroeconómica, a estabilidade política e a garantia de equidade, com respeito pelos princípios de eficiência, eficácia e legitimidade (Mozzicafreddo, 2000^a; Rocha, 2001; Sá, 2003 apud Machado, 20019). Pitchas (2007) qualifica a evolução atual do Estado em três modelos: i) “estado eficiente”, em que todas as atividades estão essencialmente sujeita ao princípio da eficiência; ii) “estado funcional”, onde se verifica uma redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade e iii) “uma nova ideia do governo “em que a sociedade adquire uma das condições básicas da legitimidade e necessidade do estado.

Em suma, o Estado não existe por si só, precisando da existência de um corpo que possa realizar as suas funções perante a sociedade. Para execução das suas tarefas, entre muitas e diversas estruturas, destaca-se a administração pública, que aplica e fiscaliza as normas impostas pelas estruturas políticas e legislativa do Estado. De acordo com Waldo (1964)

administração pública refere-se à organização e à gerência de homens e materiais para execução dos objetivos de um governo. Para Babbio *et al* (1995 *apud* Gomes, 2016) “a expressão administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização Estatal”. Para Sá (2000:37-39), por um lado, a administração pública pode ser considerada como conjuntos de atividades, essencialmente de execução das deliberações política e legislativa, tirando as decisões do fórum judiciais, visando garantir várias tarefas estabelecidas. Por outro lado, é conjunto de serviços e entidades responsabilizadas de executar as atividades administrativas. Tavares *et al* (2006:61 *apud* Faria, 2016:11) refere que administração pública tem como essencial missão colaborar para o bem-estar dos cidadãos, por referência interesse público primário da comunidade – “paz, justiça e bem-estar”, sendo ferramenta que estabelece relação entre governantes e governados, abarcando a parte do processo político. AMARAL por sua vez, diz que, a Administração Pública é um “conjunto de necessidades coletivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade através de serviços *por esta organizada e mantidos*”. Peters (2003) afirma que o papel da administração pública não pode ser negado, representa interesse coletivo e a sua legitimidade encontra-se ligada a execução desse mesmo interesse coletivo.

Portanto, até aqui, todos os conceitos mencionados inferem que a administração pública deve prosseguir o interesse público, que se representa traduzido pela lei e pela vontade política, estando, deste modo, duplamente subordinada, quer jurídica, quer politicamente. Para fazer face as constantes transformações e desafios, o Estado está cada vez mais presente na sociedade e a administração pública vai alterando a sua estrutura e adaptando-se às circunstâncias. De modo a conseguir responder de forma eficaz, eficiente e com qualidade às novas necessidades dos cidadãos, salvaguardando, no processo, o respeito pelos direitos humanos fundamentais (Mozzicafreddo, 2009).

2. MODELOS DE GESTÃO

Os modelos da gestão pública têm sofrido mudança conforme o modelo de Estado, podemos dizer que a cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, onde se procura promover valores e as suas preferências (Rocha, 2001). Portanto, com o propósito de alcançar uma modernização da administração pública foram emergindo diversos modelos de gestão, entre os quais: modelo weberiano ou burocrático, *New Public management e New public service*.

2.1 Modelo Weberiano ou Burocrático

O modelo burocrático weberiano é um modelo de organização que usufruiu de notável divulgação nas administrações públicas durante século XX em todo o mundo. O desenvolvimento deste modelo é atribuído a Max Weber. Ele analisou e sintetizou as suas principais características. Na literatura inglesa, o modelo é conhecido como *progressive public administration* (Hood, 1995), tratando-se de modelo que inspirou as reformas introduzidas na administração nos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante chamada *progressive era* (Secchi, 2009). O modelo pretendia introduzir maior cientificidade nos procedimentos, mais neutralidade e independência (política) e procedimentos mais estandardizados, executados por funcionários de carreiras profissionalizados (Bilhim 2000; Stoker, 2006; Rocha 2009; Madureira et al 2013; Ferraz, 2016:44). Um dos principais propósitos deste modelo visava assegurar a separação entre a propriedade (política) e a administração e, assim, reduzir a arbitrariedade política na prossecução do interesse público (Rosenbloom 2008; gomes, 2013 *apud* Ferraz, 2016:44). Para entender a pertinência, importância e justificação deste objetivo, é necessário contextualizar o modelo de Estado predecessor ao Estado de Direito – um modelo de Estado definido nas monarquias absolutas, onde os funcionários de administração pública se encontravam ao serviço do rei (funcionários de coroa) e não de Estado (Ferraz,2008). Com a passagem das monarquias absolutas para o Estado de Direito, houve a necessidade de tornar os funcionários mais autónomos e neutrais, para que estivessem permanentemente ao serviço de Estado e do interesse público (Mozzicafreddo, 2008:15-16 *apud* Rompão, 2013; Ferraz, 2016). A burocracia apareceu como modelo, idealizado uma forma de organização superior a todas as outras que conhecemos ou que num futuro próximo esperávamos atingir (Perrow, 1972 *apud* Madureira, 2013). Weber apresenta a organização burocrática como sendo condição primordial para a racionalidade legal, técnica e económica da civilização moderna, ou seja, a “administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional” (Weber, 1971:27 *apud* Oliveira Machado, 2011). No seu entender, as organizações burocráticas são tecnicamente superiores as restantes formas de organização, uma vez que se distinguem pela precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação estrita e diminuição dos custos materiais e humanos que são atributos da administração burocrática (Rocha, 2001; Madureira et al, 2013). Para Silvestre (2009) as organizações burocráticas e as suas doutrinas, independentemente de campo de ação e do seu propósito, podem ser aplicadas em qualquer organização.

A teoria da administração científica surgiu nos Estados Unidos da América, pela mão de Fredrick Taylor, dando-se maior importância à neutralidade, eficiência e boa gestão, sublinhando a racionalidade a nível de trabalho operacional, pertencendo ao funcionário a função de aplicação dos procedimentos e à gestão de topo fixar os objetivos (Rocha, 2001:17-18). De acordo com Weber (1971 *apud* Rocha, 2001; Costa, Ana 2010:5), este modelo caracteriza-se como uma administração sob o controlo do poder político, tendo por base um modelo hierárquico da burocracia, sendo formada por funcionários, selecionados com base em concursos neutros cujo objetivo é prosseguir o interesse geral. Segundo Weber os sistemas burocráticos estão assentes em seis pilares distintos:

- 1) O primeiro princípio consiste na área de jurisdição, fixada por lei e procedimentos administrativos;
- 2) Segundo, consiste nos níveis ou hierarquias em que existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos;
- 3) Terceiro, afirma-se que a gestão moderna se baseia em documentos escritos, que devem ser conservados na sua forma original;
- 4) Quarto princípio, pressupõe existência de funcionários especialistas em várias áreas;
- 5) O quinto princípio, refere que a atividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independentemente do tempo de limitação do seu horário de trabalho e;
- 6) Sexto princípio, defende que a gestão da organização deve conhecer e seguir as regras, o que supõe aprendizagem, envolvendo jurisprudência, gestão e direito administrativo.

Portanto, podemos notar que Weber veio ao encontro da teoria de Wilson que defende a dicotomia rigorosa entre política e administração (Rocha, 2001:19-20; Barata, 2014:11-12). Com o passar dos tempos começa a existir um maior entendimento sobre este modelo, tornando mais clara as vantagens e desvantagens no que diz respeito ao resultado de “boa governação”, mas também sem se esquecer uma administração pública mais eficiente e eficaz. As vantagens deste modelo são, entre outras: as autoridades burocráticas mantêm a unidade do comando e a coordenação das atividades administrativas; ao mesmo tempo, a forma burocrática do procedimento administrativo e as estruturas burocráticas das organizações internas garantem a uniformidade e controlo jurídico; outras vantagens são uma elevada especialização funcional, aumentando a eficiência e a produtividade na administração pública no desempenho de funções públicas e a interação pessoal assegura o tratamento justo e julgamento objetivo de todos os cidadãos: Por outro lado, a grande desvantagem deste modelo é que bloqueia iniciativas individuais dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas. Devido à centralidade na tomada de decisão, os funcionários de níveis mais

baixos na hierarquia não têm oportunidade para se sentirem responsáveis. Este modelo impede a comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, o que leva a proliferação de autoridades paralelas, e por, consequência ao aumento de custos de coordenação. Por fim, o relacionamento impessoal da burocracia faz com que não se tenha atenção suficiente às necessidades e aos direitos dos indivíduos (Pitschas, 2007 apud Oliveira Machado 2011; Barata 2014).

São diversas as críticas ao modelo organizacional burocrático, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, gerando-se uma confrontação intelectual contra este modelo, liderada por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). Robert Merton (1949), desenvolveu a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Os efeitos foram designados de disfunções burocráticas: “o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento dos objetivos provocado pela obediência crítica às normas”. Outro aspecto levantado é o abuso da senioridade como critério para promoção funcional, que segundo o pesquisador pode diminuir a competição entre os funcionários e estimular o corporativismo entre os funcionários, provocando um distanciamento dos interesses dos destinatários ou clientes dos serviços da organização. O autor falou ainda da arrogância funcional em relação ao público destinatário, ressaltando que, em muitos casos, o serviço público goza da situação de monopólio no desempenho de funções. Mostrando que essa disfunção pode ser ainda mais prejudicial em organizações que dependem da criatividade e da inovação (Secchi, 2009). Ferraz, (2016:50-51) disse que as críticas ao Estado Social e ao modelo burocrático adicionam-se às críticas feitas pela Escolha Pública (Ostrom and Ostrom 1971; Downs 1978; Lane 1987; Dunleavy 1991) sublinhando que os funcionários e dirigentes da Administração Pública, buscam, no decorrer do exercício das suas funções, ganhar vantagens para si próprios ao invés da maximização do interesse público. Defendendo que essas vantagens são provenientes das posições que ocupam da hierarquia e na sua carreira maximizando o seu interesse pessoal e só depois o coletivo (Madureira et al, 2013; Ferraz, 2016:50-51). De acordo com Pitschas (2003:41-43 apud Oliveira Machado, 2011) “o modelo burocrático rege-se por um sistema de regras e procedimentos rigorosos, condicionando assim a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas”.

Segundo Mozzicafreddo (2001:4-5 apud Rompão, 2010:13) na sequência da crise de modelo de Estado-Providência, e do acréscimo de funções do Estado, e por influência das orientações gestionárias surgidas nos Estados Unidos, emerge na Europa o *New Public Management*. Segundo o autor, este novo conceito de gestão pública de tipo empresarial, tem

como propósito servir bem, dando um serviço de maior qualidade ao cidadão, ao menor custo. Assim sendo, as privatizações são vistas como tendo o propósito de melhorar o funcionamento do sector público, aumentar a qualidade dos serviços e diminuir os custos. Não obstante, este modelo não deve ser posto de lado totalmente, pois constitui também um elemento valioso e imprescindível ao Estado moderno.

2.2 New Public Management

Objeto de diversas críticas, o modelo burocrático começou, a certa altura, a ser considerado inconveniente, principalmente a partir da década 1980, sendo acusado de “ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos” (Barzelay, 1992; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002 *apud* Secchi, 2009). Para Ferraz, (2016:50) com o alargamento das funções de Estado a áreas mais abrangentes, concretamente para as áreas sociais, e com a chegada da globalização e das novas tecnologias, o contexto no qual o modelo burocrático se desenvolve, sofre a transformação constante. A evolução deixou de ser previsível e o modelo burocrático, criado para satisfazer as necessidades de um período muito específico, em que os modelos organizacionais administrativos estavam fundamentados em procedimentos rígidos e padronizados, como era o caso das organizações e estruturas burocráticas, deixa de ser adequado (Ferraz, 2008). Se o contexto muda constantemente e, por conseguinte, deixa de ser previsível, as normas e os procedimentos que tinham sido anteriormente definidos, deixam de fazer sentido. Começa, pois, a falar-se de “disfunções burocráticas”. Os autores acima mencionados consideram que uma das principais críticas ao modelo burocrático, foi a “[...] incapacidade de um rápido reajustamento das rotinas e procedimentos estandardizados, sempre que o contexto muda” (Blau, 1956; Dimock, 1959; Crozier, 1967; Mouzelis, 1975 *apud* Ferraz, 2016:50).

Nesse sentido, a administração pública sentiu a necessidade de encontrar um novo modelo de gestão, começando a desenhar um modelo alternativo ao modelo burocrático – o *New Public Management* -, o qual começa por surgir nos países anglosaxónicos, conhecendo grande mudança sob a influência das políticas reformistas de Margaret Thatcher, e que depois se alargou por todo o mundo ocidental (Hoggett 1991; Hood; Hood 1995; Pollitt and Homburg 2007 *apud* Ferraz, 2016:51-52). Hood (1991 *apud* Ferraz, 2016:52) sintetizou os principais elementos que caracterizam o *New Public Management*:

- Estilo e prática de gestão privada;
- Competição no setor público (entre agências/instituições);
- Disciplina no uso de recursos (controlo de custos);

- Ênfase nos resultados e controlo de *outputs* (resultados);
- *Standards* específicos e avaliação de desempenho;
- Divisão das unidades;
- Gestão profissional (profissionalização de gestão).

O *New Public Management* aparece enquadrado na corrente gestionária que se caracterizava pela crença de que a Gestão Privada é superior à Gestão Pública, sem cuidar da existência de diferenciação entre organizações públicas e privadas (Ferraz, 2013; Ferraz, 2016:52-52). Para Araújo (2000:42-43), o NPM enaltece a eficiência, a eficácia e a economia de acordo com objetivos enunciados e claramente definidos, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e a avaliação/*accountability* das políticas. Visa uma organização e gestão flexível do pessoal, dando maior responsabilidade aos gestores com vista à materialização dos resultados almejados (Peters, 1997 *apud* Machado, 2011). Salis Gomes (2001:88) caracteriza o NPM como uma “(a) orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes; (b) esforço para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção de serviços; (c) aceitação da independência organizacional das unidades administrativas, descentralização das responsabilidades de direção; (d) integração de princípios de concorrência; (e) flexibilização do emprego público”(Cardoso, 2012:32).

Giauque subdivide o *New public management* em três modelos: (a) modelo de eficiência ou mercado, que assenta na utilização de ferramentas de gestão do setor privado e no estímulo à concorrência e produtividade, para uma maior eficiência das organizações públicas através da avaliação e medição do seu desempenho comparativamente ao setor privado; (b) um modelo focado na descentralização da responsabilidade administrativa como forma de tornar a máquina administrativa mais acessível e flexível, permitindo que o poder de tomada de decisões esteja o mais próximo possível dos cidadãos e (c) modelo tendente a introduzir transformações culturais, apostando na aprendizagem, qualidade e melhoria contínua (Giauque, 2003:573-574 *apud* Machado, 2011).

Segundo Hood (2001), citação de Barata (2014), o *New public management* caracteriza-se pela profissionalização da gestão, pretendendo-se uma clarificação das medidas de performance, realce no resultado, uma maior divisão das grandes unidades administrativas, concorrência entre agências, adoção de prática empresarial, insistindo-se em fazer mais e melhor com menos dinheiro. Denhardt (2003) defende que a gestão conduzida para o mercado tem diversas vantagens, desde a descentralização, concorrência e flexibilidade de condições, oferecendo-se maior poder de escolha aos clientes, permitindo que o gestor controle, nomeadamente, a

aplicação de incentivos, aumentando o seu poder para, de forma estratégica, atingir maiores mudanças.

É verdade que NPM trouxe muitos benefícios para os serviços públicos, ao auxiliar a racionalizar despesas e números de funcionários, sem causar perdas para os clientes do serviço. As instituições públicas viram-se obrigados a adotar estratégias, a explicitar a sua missão e os seus propósitos, os serviços públicos, e os seus gestores, tornaram-se mais responsáveis diante de seus clientes, passando a responder, não só perante o poder político, mas também os consumidores. Contudo, este modelo, à semelhança de outros, apresenta algumas falhas. Nas palavras de Madureira (2004), estas falhas assentam em “pressupostos teóricos, não observados, de que a gestão empresarial é intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, apelo à descentralização e ao achatamento das estruturas, realçando o controlo financeiro e a coordenação orçamental, originando potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisões que poderão estar formalmente descentralizados, mas conservando-os no topo”. Os cidadãos são entendidos como simples consumidores e assume-se que todas as organizações públicas, independentemente do serviço prestado e da sua especificidade, devem ser geridas exatamente da mesma maneira, isto é, uma abordagem *one – size – fits – all* (Peters, 1997:71 *apud* Machado, 2011).

Segundo Araújo (2000), a privatização não trouxe benefícios, mas sim custos, uma vez que as soluções apresentadas (ótica de mercado) são mais onerosas e não acabam com os problemas existentes. Rocha (2001) refere que com o NPM, ligado à flexibilização e desregulação, deu-se uma erosão. A politização do serviço público e os mecanismos de “*contracting – out*” obrigaram a práticas pouco adequadas, designadamente, ligações pouco nítidas entre gestores públicos e empresas privadas. É notório que existe uma distinção entre a gestão pública e a gestão empresarial. Os cidadãos não podem ser considerados como simples consumidores. Como afirma Pitschas (2007:67) citação de Barata (2014), a “administração pública não é uma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental à qual incumbe a gestão de interesse público e do bem comum”. No entanto, é imprescindível realçar a influência que este modelo gestor teve na maneira como a administração pública “olha” para os cidadãos, na medida em que introduz, na administração pública, o conceito de que o cliente, assim como as organizações privadas, merecem ser servidos de uma maneira mais satisfatória. Portanto aparece assim a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão. O cliente é considerado neste modelo como fator fundamental, por isso, é necessário assegurar a qualidade de serviço prestado, permitindo que o cliente fique satisfeito (Giauque, 2003:580 *apud* Rompão, 2013:21).

O modelo burocrático caracterizava-se pela existência de mecanismos contra a corrupção, por *standards* éticos. Ora, o *New Public Management*, embora acompanhado destes *standards*, acentua outros valores como a eficiência, eficácia e economia (Rocha, 2001). “Um aspeto fragilizador do *New Public Management*, pelo menos nas suas formas mais puras, é o facto de minar a confiança e os compromissos nos serviços das organizações públicas (Kernaghan, 1997, *apud* Peters, 2000), mas isso não quer dizer que não seja um modelo funcional, é um modelo que funciona, em contorno a esta fragilidade segundo (Denhardt, 2003 *apud* Gomes, 2016), passa pela melhoria da eficiência dos serviços para aumentar a confiança dos clientes nas instituições”. Daí surge a necessidade de adoção de um novo sistema de *accountability* que determine e melhore a confiança pública na performance dos seus gestores públicos (Behn, 1999 *apud* Gomes, 2016). Por fim, independentemente das críticas de que este modelo foi alvo, também se lhe reconhecem benefícios, tal como foi referido, estendendo-se a sua aplicação tanto à Europa, como aos EUA, Canadá e outros países.

2.3 New public service

Assim como o *New Public Management* e a Gestão Pública, também o *New Public Service* assenta em distintas teorias e contribuições, algumas apresentando convergência de pontos de vista e outras, diferenças, com este novo modelo. O *New Public Service* foi apresentado por Denhardt (2003) e tem como principais fundamentos:

- a) Servir cidadãos, não consumidores;
- b) Visar o interesse público;
- c) Valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo;
- d) Pensar estrategicamente e agir democraticamente;
- e) Reconhecer que a *accountability* não é fácil;
- f) Servir em vez de dirigir, os administradores públicos devem dirigir baseado em valores para ajudar os cidadãos e os seus interesses mútuos em vez de tentarem controlar e dirigir a sociedade para novos rumos, eles devem liderar com paixão, compromisso e integridade de maneira a respeitar e conferir poder à a cidadania;
- g) Dar valores às pessoas e não apenas à produtividade, as pessoas são atraídas para o serviço público para servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar, são cidadãos ao serviço da comunidade, não podem ser só avaliadas pela sua produtividade.

Para Pitschas (1993), este modelo institui uma estrutura ativa de políticas públicas que favorece a descentralização da administração pública e determina uma nova ligação entre o

Estado e a sociedade e, particularmente, entre grupos de pressão da população, no caso os cidadãos (citação Gomes, 2016). Segundo Denhardt e Denhardt (2000:549), citação de Machado (2011), o *New Public Service* mostra uma nova abordagem, centrando-se na aplicação de critérios democráticos e sociais do papel do Estado, contrariando ao *New Public Management* pela sua alegada exclusão de processos de deliberação democrática. O governo é um mediador dos interesses dos cidadãos, o que no seu todo equivale ao interesse público, servindo de linha condutora da ação estatal. O realce encontra-se na orientação para os cidadãos, e conseqüentemente, na maior participação dos cidadãos na definição das políticas públicas, bem como na sua execução (Denhardt, 2003:7; Pitschas, 2007:57).

De acordo com Mozzicafreddo (2001:7), a ideia de proximidade com os cidadãos e a preocupação com a qualidade de serviços, iniciativas que assentam na noção de “participação dos cidadãos, enquanto modelo de administração” é, independentemente da sua apreciação concreta, difundida, quase por igual, em toda sociedade europeia, como modo de tornar a administração mais transparente e mais próxima das pessoas. Esta nova abordagem tem como propósito a participação dos cidadãos, unindo os seus interesses com os do Estado, o cidadão não deve ser visto como um simples consumidor de bens e serviços públicos como era visto no modelo de “gestão empresarial”. Denhardt (2000:553-555), citação Machado (2011), defende que a orientação do Estado deve pautar-se pelos seguintes princípios:

- a) Orientação para os cidadãos (sendo este conceito de cidadão diferente do das teorias gestionárias);
 - b) Orientação para o serviço público;
 - c) Prosecação do interesse público enquanto noção coletiva e partilhada;
 - d) Prioridade dada a processo de colaboração e participação ativa.

A introdução de novas técnicas, resultantes da necessidade de desburocratização, bem como a valorização do papel do Estado e da administração pública - dando-lhes uma ideia de serviço mais próximo dos cidadãos - mostra alguns dos componentes que caracterizam a evolução do Estado e da administração pública na sociedade moderna. Para Rocha (2000), não há um modelo excelente (*one best way*) de estruturar a administração pública. Este é um sistema eclético que lida com todas as partes da vida humana e em que a tarefa essencial é gerir conflitos e buscar consensos. E é nisto que se distingue radicalmente do *business*.

Por fim o *novo serviço público* é distinto da *nova gestão pública* quando esta se baseia em conceitos económicos como a maximização do interesse individual, enquanto aquele se constrói sobre a ideia do interesse público, com gestores públicos ao serviço e envolvidos com os cidadãos. O comportamento humano não é somente uma questão de interesse individual, já que

envolve valores, crenças e preocupações com os outros. Os *novos gestores públicos* têm um compromisso de tornar o mundo melhor e de construir uma sociedade consciente na busca de bem comum. No entanto, pode-se afirmar que a busca de modelo ideal é “uma história para ser continuada”, onde é preciso construir pilares de credibilidade e motivar os funcionários para cooperar eticamente e na procura do bem coletivo (Giauque, 2003 *apud* Barata, 2014).

3. REFORMAS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A reforma da Administração Pública, cujos contornos se começaram a desenhar nos meados da passada década de setenta, visa solucionar a crise do “Estado Social” (*Welfare State*) e mudar a “Administração Profissional” por um outro modelo de administração (Rocha, 2001).

Relativamente ao uso e significado dos termos reforma administrativa e modernização, tem existido na literatura científica alguma confusão quanto às suas utilizações (Madureira, 2013). Não obstante serem usados indiferentemente, são conceitos diferentes. A reforma administrativa pressupõe a cessação das práticas anteriores, num determinado período temporal; por outro lado, a modernização administrativa acontece de forma mais desenvolvida e prolongada no tempo. Através do quadro abaixo, podemos sintetizar as diferenças entre as duas:

Quadro 1. Diferenças entre reforma e modernização

Caraterísticas	Reformas	Modernização
Amplitude da mudança	Rotura, radical	Incremental, gradual
Tipo da mudança	Alteração de paradigma organizacional e cultural	Manutenção de paradigma existente
Amplitude temporal	Focada no tempo	Prolongada no tempo
Grau de estruturação	Mais sistémica, necessita que “todas as peças encaixem”	Menos sistémica, mais flexível e acomodatória
Abrangência	Mais geral	Mais específica

Fonte: elaboração própria a partir de Madureira (2013) e Caiden (1994:115 *apud* Mano, 2014)

Ao longo dos anos, a reforma da administração pública tem sido um dos temas na agenda política de diversos países ocidentais. Não obstante a falta de um conceito exato sobre a

reforma, Caiden (1991 *apud* Gomes, 2016) refere dois objetivos: “o primeiro consiste em melhorar as práticas existentes em ordem a aperfeiçoar os processos existentes; o segundo implica a substituição do modelo de gestão pública”. Segundo Mozzicafreddo, as várias iniciativas de modernização ou de reforma da administração pública levadas a cabo nas sociedades europeias, desde a década de setenta, têm em comum as razões que as antecedem e as circunstâncias que as diferenciam. Tais razões de ordem estrutural justificam uma reforma administrativa: (a) O peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado consequência dos aumentos de gastos sociais; (b) A dificuldade de funcionamento da administração pública; (c) A alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, e as novas tendências de mudança de estrutura do Estado, qualidade de serviços e atendimento; e (d) As novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as mudanças na administração pública (Mozzicafreddo; 2001:3; Romão, 2013:8).

O procedimento da modernização administrativa tem como objetivo a evolução do modelo de gestão pública existente e a melhoria de processos internos. Esta reforma busca, de alguma forma, racionalizar e reorganizar o funcionamento do sistema e das estruturas do serviço público, com um carácter decisivo: trabalhar melhor com o intuito de alcançar ganhos de eficiência e eficácia para a administração pública. De acordo com Araújo (2000:39 *apud* Gomes, 2016) “o objetivo principal da reforma administrativa é melhorar o *status quo* dos serviços públicos através da eficiência, eficácia, responsabilidade, o qual é um processo incremental e evolucionário”. Na visão do autor, a reforma incorpora, simultaneamente, processos políticos, técnicos e comportamentais e introduz também um conjunto de atos especificamente construídos para incutir transformações fundamentais na administração pública.

Mozzicafreddo (2001:4 e 5) defende duas linhas de iniciativa de reforma: a primeira linha de reforma de *nível macro* consiste na introdução da lógica gestonária na administração pública, assente nomeadamente na liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do sector público, na diminuição do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários. Esta linha de reforma aparece no contexto de constrangimentos financeiros devidos em grande parte ao aumento das funções, despesas e pessoal da administração, e igualmente da valorização das perspetivas do empreendedorismo e da lógica do mercado, ligadas às filosofias gestonárias que têm vindo a ser debatidas e postas em prática nas últimas décadas; e a segunda linha, a *nível micro*, de medidas de reforma do aparelho

administrativo diz respeito essencialmente ao próprio funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e à sua ligação com o exterior, nomeadamente a ideia de uma maior proximidade com os cidadãos, uma versão mais gestionária, com os utentes do serviço público entendidos como clientes dos serviços. No mesmo sentido, Rocha (2010) defende que a reforma administrativa engloba a transformação de estruturas administrativas, a diminuição do sector público e a intervenção do Estado (através de privatização e desregulação), a flexibilidade e mudança de processos de gestão e o novo relacionamento entre cidadãos e administração, considerados consumidores e clientes de administração pública. Para Araújo (1993), a reforma administrativa constitui pois um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em harmonia com as pressões do ambiente político e social, excedendo as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (in Rocha, 2001).

4. PAPEL DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Relativamente aos trabalhadores da administração pública segundo Faria, (2016:16) podemos considerá-los enquanto sujeitos detentores de uma relação jurídica de emprego com Estado, de regime jurídico de trabalhador especial, que inclui uma previsão de deveres acrescidos e diferentes dos trabalhadores do setor privado. Portanto, não se pode deixar de registar que, apesar do carácter de estabilidade inerente ao exercício de funções públicas, o papel dos funcionários não corresponde hoje à velha aceção do burocrata crítico que apenas remete, sem questionar, os procedimentos inerentes ao cargo que desempenha. De lembrar que o modelo weberiano assenta, principalmente nas seguintes características dos funcionários:

- a) individualmente livres;
 - b) organizados numa hierarquia bem definida;
 - c) funções claramente específicas;
 - d) funções exercidas com base em contratos
- e) recrutamento com base num conjunto transparente de requisitos para determinados níveis de educação/formação;
- f) salário fixo e vinculado à posição hierárquica com direito a pensão;
 - g) o cargo é exercido em regime de exclusividade, como opção principal dos funcionários;
 - h) estrutura de carreira, ocorrendo a promoção por antiguidade e/ou mérito;
 - i) o funcionário não pode apropriar-se do cargo ou dos seus recursos;

j) controlo unificado e baseado num sistema disciplinar (Weber, 1971:20-21 *apud* Faria, 2016):

Peters (2009:10-16) enumere cinco papéis que são exigidos aos funcionários públicos no exercício da sua função e que o obriga a fazer as escolhas mais acertadas em razão de cada caso concreto que lhe é colocado e da necessidade identificada pelo cidadão/utente. Com efeito, o mesmo funcionário terá agora que utilizar diferentes chapéus, consoante a necessidade da organização que se encontra a representar e das exigências que o interesse público lhe impõe em cada momento de tempo e lugar: (a) o burocrata; (b) o gestor; (c) o formulador de políticas; (d) o negociador e (e) o democrata (in Faria, 2016:18-20).

5. BREVE ESTUDO SOBRE A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU

A administração pública da Guiné-Bissau é herdeira da administração pública colonial portuguesa, a qual, de acordo com registos históricos, foi instituída cerca de duas décadas após a conferência de Berlim. Segundo Cardoso (2007), o Governador João Oliveira Muzante foi o responsável pela primeira tentativa, em 1905, de fundação da administração pública civil em toda a colónia portuguesa, instituindo o regulamento das residências, publicado em 3 de setembro de 1906. Os administradores eram comandantes militares que desempenhavam os seus cargos cumulativamente com as funções de residente civil (Barreto, 1938, Cardoso, 2007). Nessa altura, o topo da administração pública bem como os cargos intermédios eram ocupados exclusivamente por portugueses, sendo os lugares subalternos ocupados essencialmente por Cabo-verdianos, restando assim pouquíssimos lugares para os nativos da Guiné, situação à época justificada pela sua alegada falta de instrução.

A população da colónia estava dividida entre “civilizada” e “indígena”, sendo que aos indígenas eram impostas diversas limitações, tais como: “não podiam circular livremente sem autorização prévia das autoridades coloniais; não tinham acesso às escolas (exceto aqueles cujo país eram colaboradores diretos da administração colonial) e estavam sujeitos a trabalhos forçados (Carta Orgânica da Guiné, 1917). Esta situação foi confirmada em 1923, pelo governador Jorge Frederico Velez Carço, quando tentou justificar a promoção do ensino primário público, como uma estratégia para a substituição paulatina de funcionários cabo-verdianos por guineenses (Cardoso, 2007). A mudança profunda no funcionamento da administração pública das colónias viria a ocorrer em 1933, por força do decreto-lei nº23.229, de 15 de novembro, que aprovou a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU),

regulamentando toda a sua atividade. No entanto, o processo de normalização da Administração Pública decorreu de forma muito lenta, por exemplo, no que diz respeito à gestão de pessoal, sendo necessário esperar mais de duas décadas após o RAU para a criação do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino. Aprovado pelo decreto nº 40.708, de 1956, o documento serviu de orientação básica para Gestão de Recursos Humanos (GRH) em todas as Províncias Ultramarinas de Portugal, tendo em conta as especificidades e as particularidades de cada colónia.

No que toca à organização dos trabalhadores, é importante relembrar o designado “Massacre de *Pindjiquiti*”. Em Bissau, a 03 de agosto de 1959, as autoridades coloniais investiram com violência sobre um grupo de marinheiros e estivadores do porto local, que reclamavam um aumento salarial, usando a greve como ferramenta para alcançar tal aumento. O episódio resultou em mais de 50 mortos e cerca de uma centena de feridos por parte dos trabalhadores (Mendes, 2017). Este acontecimento ficou marcado na História como “Massacre de *Pindjiquiti*”. Quase dois anos depois, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC) funda a primeira Central Sindical, a União Nacional dos Trabalhadores da Guiné (UNTG) (Mendes, 2017). O Massacre de *Pindjiquiti*, foi também uma das bandeiras usadas pelo PAIGC, em 23 de janeiro de 1963, para desencadear a luta armada contra o colonialismo português, luta que duraria 11 anos. Contudo, um ano antes de terminar essa luta, o PAIGC proclamou unilateralmente a independência da Guiné-Bissau, a 24 de setembro de 1973, a qual foi reconhecida, um ano depois, por Portugal, a 10 de Setembro de 1974 (Mendes, 2017).

Quadro 2. Comparação do nível de escolaridade no período colonial, entre zonas não libertadas e libertadas, segundo o nível de ensino.

Período colonial	Nível			
	Superior	Médio técnico	Profissionalizante e de especialização	Formação de quadros políticos e sindicais
Zonas não libertadas 1471-1961	14	11	--	--
Zonas libertadas	36	46	241	174

1963-1973				
------------------	--	--	--	--

Fonte: Pereira, 1977:107; Cá, 2000 apud Mendes 2017.

Os dados que constam no quadro acima mostram claramente o desinteresse por parte do colonialista em formar os nativos e as crescentes dificuldades que o PAIGC viria a ter na organização plena da administração pública após a independência da Guiné-Bissau, uma vez que tinha um número reduzido de recursos humanos qualificados para cumprir com o seu programa maior, que era desenvolvimento do país.

Após o reconhecimento da independência por parte de Portugal, grande parte dos quadros da administração pública abandonou o país com medo da vingança e dos que ficaram poucos foram reintegrados. Houve funcionários perseguidos, assassinados, amordaçados e afastados de aparelho administrativo. O PAIGC que havia demonstrado grande competência e sensatez ao adotar a legislação portuguesa em vigor à data da independência em tudo o que não fosse contrário à soberania nacional, à Constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios e objetivos do PAIGC (Lei nº 1/73 art. 1º da CRGB) não atuou da mesma forma em relação aos recursos humanos herdados da Administração Colonial. Esses recursos humanos tinham um conhecimento profundo do quadro geral de funcionalismo da Administração Ultramarina. No entanto, ao deixar em vigor as leis administrativas da antiga potência colonizadora, mas expulsando grande parte de recursos humanos conhecedores das estruturas, dos mecanismos e do funcionalismo público, só restou ao PAIGC assegurar a Administração Pública com os seus poucos quadros, que eram pouco experientes e competentes. Contudo, nos primeiros anos da independência, o país deu alguns passos importantes rumo ao desenvolvimento. No entanto, cinco anos depois desviou-se desse rumo por causa de golpe de Estado de 1980, perpetrado pelo Movimento Reajustador, liderado por Nino Vieira, quebrando-se a unidade entre Guiné e Cabo-Verde. Os quadros de PAIGC que tinham ascendência Cabo-Verdiana tiveram que deixar o país, o próprio PAIGC em Cabo-Verde alterou a sua sigla, passando a chamar-se de PAICV e Administração Pública da Guiné-Bissau ficou descapitalizada humanamente (Mendes, 2017).

Segundo Carvalho, (2007 in coletânea de Legislação Administrativa), a Constituição da República de 1984 contemplava, mais do que de a de 1973, variedades de tarefas que iam desde o bem-estar em geral, ao qual se refere “o artigo 11º, nº2, à saúde pública, à segurança social, à educação, à cultura, ao desporto, à segurança e à defesa, como o demonstram respetivamente os artigos 15º, 46º nº.3, 16º e 49º, 17º, 20º e 21º”. Isto é, dava-se o alargamento das funções de Estado e da Administração Pública.

O número de funcionários públicos aumentou significativamente, sem que haja o concurso público que suportasse o modo como foram recrutados e selecionados, e muito menos tenha havido análise e descrição de funções ou carreiras profissionais. Tudo era feito de acordo com os critérios estabelecidos pelo Partido-Estado (PAIGC). De acordo com Luís B. Vicente (2016), nota-se que na Constituição da República da Guiné-Bissau, faltam ainda várias normas e sobretudo princípios sobre funcionamento e atividade administrativa, havendo uma carência grave em matéria de garantias dos administrados. Para Kafft Kosta (2015) «Esta manta de retalhos chamada Constituição da República da Guiné-Bissau[...] é retalhos de qualidades diversas, diferentes espessuras, cores, diversos tamanhos, idades diferentes [...] Enfim, “*tchapa-tchapa*” jungidos e costurados em diferentes épocas por diferentes alfaiates, com diferentes tipos de linha».

Ora, em 1991 o país adotou a democracia pluralista e consagrou o multipartidarismo na alteração constitucional ocorrida nesse ano, deixando o PAIGC de ser o único partido da Guiné-Bissau. Também outras mudanças constitucionais foram feitas. Em 1993 consagrou-se o “Estado de Direito Democrático”; em 1995 e 1996 relativo ao “Poder Local”; em 1997 foi publicada a lei n.º 4/97 que define a organização político-administrativa do país (Mendes, 2017). No que diz respeito ao “elemento humano que integra a administração pública, deparamo-nos com um estatuto do pessoal dirigente da função pública, um estatuto do pessoal da administração pública e um estatuto disciplinar dos serviços da administração pública, todos eles da década de 90, que reduzem as carências nessas áreas em matéria legislativa, muito embora continue a faltar-lhes efetividade prática, ou seja, a implementação e gestão”. Isso demonstra que existe uma carência grave em matéria de procedimentos administrativos práticos (Carvalho, 2007 *apud* Vicente, 2016).

De acordo com Mendes (2017), a alternância política que aconteceu no início do século, não trouxe a melhoria na administração pública que se esperava. Alargou-se a dimensão dos efetivos, mas sem critérios que não fossem criar “*jobs for the boys*” tal como havia acontecido desde a década 1980. Em maio de 2005, com o PAIGC outra vez no poder, o governo decidiu implementar a Reforma da Administração Pública com os seguintes propósitos: “redimensionar os efetivos da Administração Pública; desconcentrar; descentralizar; simplificar os procedimentos; aplicar uma política salarial motivadora; privatizar os serviços auxiliares (*outsourcing*); rever a legislação do trabalho e reformar o sistema de aposentação e de pensões”. Para isso, foi instituído o Comité de Pilotagem para a Reforma da Administração Pública (CPRAP) e a Unidade de Gestão para a Reforma e Modernização da Administração Pública

(UGRMAP), duas estruturas com objetivo de darem resposta à execução do Programa de Reforma da Administração Pública, mas que não chegaram a ser concretizadas.

Entretanto, em 2008, iniciou-se o Programa de Apoio a Reforma de Administração Pública (PARAP), financiado por União Europeia. O programa durou 3 anos e custou 6,5 milhões de euros. Fez-se um diagnóstico ao estado da Administração Pública e apresentou-se um conjunto de soluções, que, também, acabariam por não ser implementadas, uma vez que se considerou que o projeto tinha sido mal desenhado e mal concebido, e desajustado à realidade do país (Vicente, 2016).

Por fim, de acordo com Vicente (2016), neste momento, não existe um diploma que regule de forma global, sistemática e coerente a forma de proceder de administração pública perante os cidadãos, o que se traduz na vigência de ambiguidades que prejudicam os particulares e põem em causa um bom e regular funcionamento da administração. É, ainda, de salientar a insuficiência do Direito por si só para pôr e manter em funcionamento uma administração pública eficaz, eficiente, capaz de responder a todas as questões que lhe são colocadas. No seu entender, melhorar a administração pública passa também por uma abordagem prática, boa legislação e muito boa vontade política.

6. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GUINEENSE: DECRETO LEI Nº4/2012, 18 DE OUTUBRO E DO ESTATUTO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito de ingresso na função pública é o direito dos cidadãos e da sociedade a um procedimento imparcial de seleção e recrutamento de funcionários para a administração pública (Faria, 2016:30). Portanto, o recrutamento, enquanto “conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de uma entidade empregadora pública ou de constituir reservas para satisfação de necessidades futuras”, deve assegurar o respeito pelos princípios de competência e transparência dos concursos públicos. Devem realizar-se através de um sistema de seleção ágil e justo, que permita afastar as desconfianças que normalmente desestimulam os candidatos (Menchero, 2002:341 *apud* Faria, 2016). Rocha (2007) refere que na administração pública é utilizado o concurso público como forma de garantir igualdade de oportunidade entre aqueles que concorrem, utilizando assim o princípio de mérito. O autor refere ainda que a seleção é um processo decisório com base em dados confiáveis para agregar talentos e competências capazes

de dar contribuição no longo prazo para o sucesso da organização, ou seja, consiste em primeiro lugar na comparação entre os perfis dos candidatos e as exigências do cargo ou funções.

Ora, considerando o princípio da igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, e tendo em conta que os procedimentos de acesso a esses cargos devem assentar igualmente nos princípios da concorrência, do mérito e da igualdade e, no quadro da reforma da administração pública, torna – se necessário instituir um regime jurídico apropriado e transparente. Para que aspiração seja possível é necessário através de procedimento de um recrutamento e seleção dos quadros para administração central, regional e local, bem como os institutos públicos, por concurso público isento e neutral.

Tal como previsto no decreto lei nº 4/2012, 18 de Outubro, o governo nos termos do disposto no nº 1, d) do artigo 100º da Constituição da República, decreta o seguinte: “o presente diploma regula o concurso como forma de recrutamento e seleção do pessoal para os quadros da administração pública, bem como os princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer” (Decreto nº4/2012, 18 Outubro de 2012 – 3º Suplemento boletim oficial nº 42).

1. O processo de recrutamento e seleção de pessoal obedece aos seguintes princípios e garantias: Decreto nº4/2012, artigo 5º:
 - a) Liberdade de candidatura;
 - b) Igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos;
 - c) Divulgação atempada dos métodos de seleção, do sistema de classificação final a utilizar e dos programas das provas de conhecimentos, quando haja lugar à sua aplicação;
 - d) Aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação;
 - e) Neutralidade da composição de júri;
 - f) Direito de recurso.

Contudo, é importante esclarecer que, “são considerados cargos dirigentes superiores os de diretor – geral, secretário – geral, inspetor – geral e presidente, bem como os cargos a estes legalmente equiparados” e “os cargos de diretor de serviços e de chefes de divisão, ou equiparados, são considerados de direção intermédia” artigo 2 do Decreto nº 8/2012.

Ainda sobre o recrutamento dos diretores gerais, refere o artigo 3 do Decreto nº 8/2012, (4º suplemento Bolitim Oficial nº42):

«nº 1 “o recrutamento para o cargo de diretor – geral ou equiparado é feito por livre escolha, de entre dirigentes e técnicos superiores ou titulares de categorias equiparadas de administração

pública, para cujo provimento seja exigível uma licenciatura, que possuam aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respectivas funções”; nº 2 “o recrutamento para este cargo pode ainda fazer –se de entre indivíduos licenciados vinculados ou não administração pública, que possuam aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respectivas funções” e nº 4 “a nomeação do diretor – geral ou equiparado é sempre feita pelo Primeiro – Ministro sob proposta do membro do governo competente, após a anuência do Conselho de Ministros para o efeito”.»

Para o recrutamento de diretores de serviços e chefes de divisão ou equiparados, este é feito, por concurso, entre funcionários que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos: (a) licenciatura adequada; (b) integração na carreira do grupo de pessoal técnico superior e (c) seis ou quatro anos de experiência em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal a que alude a alínea precedente, consoante se trate, respetivamente, de lugares de diretor de serviços ou de chefes de divisão (artigo 4 nº 8/2012, 19 de Outubro, 4º Suplemente Boletim Oficial nº42). Com este Estatuto pretende-se atingir, por um lado, um justo equilíbrio entre os justos interesses da Administração pública e os legítimos interesses dos seus servidores e, por outro, com ideias bem claro, ainda que um pouco pormenorizado, pautando-se pelo rigor e buscando a simplicidade de processo que conduz à eficiência. Em suma: “um instrumento de trabalho cómodo e seguro (Nora e Carvalho, 2007).

Nessa ordem de ideia, o escritor guineense Fernando Casimiro (2018) advoga que “A Reforma da Administração Pública Guineense também passa pela valorização e consequente aproveitamento dos Quadros/Técnicos nacionais experientes, que têm conseguido manter a sobrevivência funcional, geracional e estrutural do pilar da satisfação das necessidades coletivas, incluindo o Estado, mas também, pelo aproveitamento, enquadramento, valorização e permanente educação e formação, visando um percurso de carreira assente na aprendizagem contínua, dos novos Quadros e Técnicos, Jovens, da Administração Pública Guineense, *admitidos por mérito próprio, através de concursos públicos rigorosos e transparentes, salvaguardando assim, a cultura do conhecimento, como a via principal de acesso às instituições da Administração Pública do Estado*”. Por isso, Neves (1999:149 *apud* Faria, 2016:30), afirma que a forma concursal para o recrutamento dos trabalhadores para exercício de funções públicas, consiste em garantir a defesa e a promoção dos princípios da isenção e transparência, garantindo as efetivas condições de igualdade e liberdade ingresso a cargos públicos, evitando qualquer suspeição no acesso à função e propiciando seriedade na escolha dos indivíduos mais preparados. Esta seleção deve basear – se na apreciação do mérito e da

capacidade dos aspirantes a ingressarem no mapa de pessoal de um órgão público (Moura, 1999:83 *apud* Faria, 2016:30) mediante um processo desburocratizado, dando-lhe uma maior celeridade e flexibilidade (Gomes, 2002:328 *apud* Farias, 2016:30). Nesta perspetiva, em 2008, deu-se o primeiro passo para a capacitação institucional do país através do programa PARAP - Projeto de Apoio à Reforma da Administração Pública – cuja descrição da situação apresentava o seguinte cenário: “[...] Administração pública com cerca de 12 mil pessoas, um grande desfasamento face às receitas previstas no orçamento de Estado; mais de 2600 funcionários eram excedentários e 1600 funcionários analfabetos; crescimento da despesa pública a um ritmo assustador, essencialmente devido ao peso da massa salarial (133,5%) que ultrapassa as receitas fiscais, situação insustentável; uma administração pública opaca, de difícil acesso, distante, centralizada, desestruturada, não qualificável, não credível, ineficaz, não responsável e não prestava contas. E mais, o próprio Estado também não cumpria com as suas obrigações o que permitia aos funcionários públicos invocarem esse não cumprimento para justificarem a sua inércia [...]” (Vicente, 2016: 101-102).

Posto isto, é importante exigir à Administração Pública, enquanto responsável pela gestão de coisa pública, a satisfação das necessidades das partes interessadas, em prol do bem comum e de uma sociedade mais justa, carregando sobre si um especial dever de prestação de contas e de responsabilização perante toda a sociedade, nomeadamente, cidadãos, empresas, trabalhadores e restantes interlocutores públicos e privados. Realmente, o exercício de funções de Estado implica saber administrar e implementar políticas públicas e seguir objetivos sociais mais exigentes do que simplesmente formar e treinar simples gestores competentes e eficazes para sector privado, havendo um conjunto de valores e compromissos com todos os interessados pelos serviços da Administração Pública, ou seja, toda sociedade (Bilhim e Neves, 2003:76 *apud* Faria, 2016:31).

Para além do cumprimento da legislação, a atuação da Administração Pública deve orientar-se por um critério ético de rigor, responsabilidade e transparência, em observância às referências nacionais e internacionais. Embora, diante de vários interesses, nem sempre seja fácil manter uma atuação livre de pressão, tornando-se essencial a adoção de medidas que ajudem a evitar os riscos a que, estão sujeitos todos os agentes que desempenham funções na administração pública, aumentando a transparência da sua atividade (Faria, 2016:32).

6.1 PUBLICIDADE DAS ATAS DE CONCURSOS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO AO ABRIGO DA LEI

A qualidade da informação publicitada e a transparência de atos de Administração Pública reforçam os valores subentendidos no Estado de Direito e diminuí as probabilidades de uso arbitrária do poder discricionária, sendo o conhecimento dos documentos administrativos fundamental para o controlo da legalidade das decisões (Neves, 2013:123 *apud* Faria, 2016:62). Neste âmbito, e considerando as prerrogativas de avaliação detidas pelo júri, emitindo juízos técnicos, mediatizados por critérios objetivos, mais extrajurídicos, e atento o interesse público na escolha dos candidatos mais preparados (Neves 1999:167-168 *apud* Faria, 2016:62) é essencial que essa fundamentação seja do conhecimento geral.

Ao abrigo do decreto lei nº 4/2012, 18 de Outubro, 3º Suplemento Bolitim Oficial nº42 artigo 16º nº 1 “os interessados têm acesso, nos termos da lei, as atas e aos documentos em que assentam as deliberações do júri” e acrescentando ainda que no nº 2 “as certidões ou reproduções das atas e dos documentos a que alude o número anterior devem ser passadas no prazo de três dias úteis, contados da data da entrada do requerimento”. Do aviso da abertura do concurso devem constar obrigatoriamente:

- a) menção expressa do presente diploma;
- b) requisitos gerais e especiais de admissão ao concurso... artigo 25º e artigo 26º diz que é “obrigatório a publicação do aviso num órgão de comunicação social de expansão Nacional [...]”.

Neste sentido, Da Lua e Oliveira, (2016), defendem que o princípio da publicidade é compreendido como sinónimo de transparência. Naturalmente, associa-se transparência com a divulgação e o acesso às informações da Administração Pública. Asseguram que o princípio da publicidade garante que as informações governamentais sejam amplamente divulgadas para a sociedade, permitindo o controle e o acesso dos cidadãos as informações preventivas que podem inibir vários vícios na administração pública, entre eles a corrupção. De acordo com Escaleras *et al*, (2010 *apud* Lenzi *et al* 2016) o acesso à informação pública, além de ser um direito fundamental, é um importante elemento para o combate à corrupção e para o fortalecimento do processo democrático, alargando a participação popular e o controle social das ações governamentais e, conseqüentemente, elevando a qualidade das atividades e projetos desenvolvidos pelo sector público. Por fim, a publicidade administrativa e dos procedimentos

concurais pretende assegurar a efetivação do princípio da proteção da confiança dos cidadãos (Sousa, 1994:52, citado por Faria, 2016) e simultaneamente, “*em último ratio*”, a observância do princípio da legalidade. Figueiredo e Santos (2013) afirmam que a transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública e analise o comportamento de seus representantes e favorece o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Realçando ainda que um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para a imagem do país nas políticas externas.

6.2 ASSINATURA DAS ATAS E EM TODOS OS DOCUMENTOS RELEVANTES NO PROCESSO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Segundo Faria (2016), os atos e a decisão do júri devem ser fundamentados e registrados em atas podendo ser assinado por todos os constituintes, sendo que a respetiva assinatura o componente conferidor da sua validade e eficácia. Tendo em conta que, assim como qualquer outro documento, sendo ele particular ou público, as atas lavradas só se consideram válidas, quando as mesmas forem assinadas pelos seus intervenientes, conferindo-lhes a máxima segurança de fiabilidade e integridade. Da mesma forma que, todos os atos relativos ao concurso onde forem chamados também outros agentes, que não sejam membros júris (v.g. técnicos que efetuam entrevistas de avaliação de competência e exames médicos), devem assinar os respetivos documentos (Faria, 2016:76). Nesse sentido, sabendo que as assinaturas e certificados digitais dão garantias sobre a “validade, autenticidade e integridade dos documentos digitais e de todos os seus elementos”, nomeadamente, no que diz respeito às datas da sua elaboração e do seu conteúdo, propõe – se que todos os documentos sejam assinados digitalmente, no sentido de dar maior transparência ao procedimento inerente ao recrutamento dos trabalhadores (Faria, 2016). Assim sendo, pretende-se assegurar que nenhum impedimento ou atrativo seja introduzido nas regras constantes do aviso da abertura e do concurso, que, possivelmente, possam comprometer os respetivos resultados e, por conseguinte, pôr em causa o princípio da igualdade dos candidatos (Sousa, 1994:39 *apud* Faria, 2016:76).

6.3 TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTOS CHAVE NOS ATOS ADMINISTRATIVOS

De acordo com Cole *et al* (2014:3) na linguagem do dia-a-dia a transparência refere-se a alguém ou alguma coisa sobre a qual não residem quaisquer dúvidas. A transparência está ligada ao princípio da publicidade e é dos principais propósitos da Administração Pública Moderna. Ela apareceu na gestão pública quando a sociedade começou a exigir saber como foram usados os recursos que ela transferia ao Estado para que este gerisse a máquina pública. No âmbito da Administração Pública, referem que a transparência contempla a divulgação periódica de relatórios, a realização de audiências públicas regulares e a prestação de contas. Culau e Fortis (2006 *apud* Cole *et al*, 2014) referem que a transparência é imprescindível para a boa governação, uma vez que permite que os cidadãos tenham acesso às informações sobre a gestão do que é público. Para Souza *et al* (2009:12), a transparência na Administração Pública tem como propósito impedir ações impróprias como a utilização indevido de bens públicos por parte dos governantes e administradores, aumentando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, com intuito de se construir um país democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam exercer com êxito o controle social e apoiando na efetivação de uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Sacramento e Pinho (2007 *apud* cole *et al*, 2014) sustentam que a transparência está ligada à accountability e propicia uma maior confiança entre os cidadãos e os governantes, cooperando para a redução da corrupção na esfera pública e para tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas.

A transparência possui três elementos básicos fundamentais: a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para decisões. A publicidade considera a ampla divulgação, em tempo útil e por diversos meios de informação. A compreensibilidade pressupõe informações com linguagem alcançável/inteligível e com boa apresentação. E a utilidade fundamenta-se na importância e na confiabilidade das informações (Platt Neto *et al*, 2007 *apud* Guadagnin, 2011). Para Silva (2014:10 *apud* Da Luz e Oliveira, 2016). A transparência na Administração pública tem como propósito garantir a todos os cidadãos, por várias formas, o acesso às informações que explicitam as ações praticadas pelos governantes, através da ampla divulgação em meios eletrônicos e audiências públicas. Essa ideia é confirmada por Araújo (2004, Matias – Pereira, 2005; citado por Da Luz e Oliveira, 2016) quando os autores afirmaram que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse sentido, Bobbio (1984:30 *apud* Faria, 2016:49), refere que a publicidade dos atos administrativos é fundamental não apenas para permitir ao cidadão conhecer os atos e os elementos jurídicos ao seu dispor para impugnar as decisões administrativas, mas também, por se configurar como uma forma de controlo interno da atividade de Estado, na medida em que certos organismos públicos inspecionam a atividade dos restantes órgãos ou serviços públicos. Entretanto, para identificar, no tempo, o começo da inquietação com a transparência, importa realçar que foi na Suécia, com a lei da imprensa de 1766, que apareceram as primeiras indicações neste sentido. Esta consagração legislativa aconteceu pelo facto do partido político no poder ter estado, durante trinta anos, na oposição, pelo que atenta a dificuldade no acesso à informação durante esse período, decidiu, desde logo, apressar-se à definição de mecanismos de transparência que impenderiam sobre o órgão governativo, considerando que, em breve, regressariam à oposição (Pratas, 2013:66 *apud* Faria, 2016:43). Com o crescimento das formas de Estado e a tendência para um acesso mais facilitado aos documentos detidos pela administração pública, veio-se a comprovar e a reconhecer que o sigilo e a ocultação da atividade administrativa punham em causa a participação dos cidadãos e, por conseguinte, a legitimidade do exercício do poder do próprio Estado. O aparecimento do princípio da transparência administrativa teve assim como principais objetivos: (a) evitar interferências e favoritismo, de vários tipos, que prejudicam a perceção da sociedade sobre a atividade da Administração Pública e (b) possibilitar o acesso dos cidadãos ao procedimento e aos respetivos elementos documentais. Em consequência, a transparência dos procedimentos de recrutamento intenta chamar os concorrentes e os demais cidadãos ao processo decisório, tornando-o menos opaco e mais acessível à sociedade (Faria, 2016:43-44). Neste âmbito, a Constituição da República da Guiné-Bissau consagra, no artigo 34º que “Todos têm direito à informação e à proteção jurídica, nos termos da lei” e, no artigo 35º, diz que “Nenhum dos direitos e liberdades garantidos aos cidadãos pode ser exercido contra a independência da Nação (...), os princípios e objetivos consagrados na presente Constituição”.

Ora, o dever de publicidade representa um corolário do princípio de transparência (Sousa, 1994:47 *apud* Faria, 2016) e tem como principal objetivo evitar que a administração pública venha a ocultar informações aos destinatários no decorrer da tramitação procedimental, omitindo a fundamentação das decisões ou pondo em causa as respetivas regras legais. No entendimento de Tesoro *apud* Grau (2005, citado por Da Luz e Oliveira, 2016), dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de forma a não parecerem enganosas. A autêntica transparência na Administração Pública não se limita a

permitir acesso a certos dados “maquiilhados” e dissimulados “desde dentro”, mas sim, à possibilidade de todo cidadão conseguir e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a utilização dos recursos e o desempenho da gestão. Loya (2004 *apud* Da Luz e Oliveira, 2016) vem reforçar esta ideia ao afirmar que “a informação é transparente quando disponibilizada sem entraves, completa, incluindo todos os elementos relevantes, imbuída de confiabilidade e compreensibilidade, qualidades que garantam aos interessadas informações seguras para a tomada de decisão, assim, sendo útil para avaliar a eficiência dos gastos em políticas públicas”.

6.4 A POLITIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA AP: CONFIANÇA POLÍTICA VS. PROFISSONALIZAÇÃO

Segundo Faria (2016:20-21 e Ferraz, 2008) o papel de funcionário público cresceu em razão das circunstâncias de tempo e lugar, bem como do próprio posicionamento da administração pública, enquanto instituição política e ator indispensável na participação da autoridade política. As atribuições e competências exigidas aos funcionários públicos, continuam a depender ainda da organização política de cada Estado, mudando de acordo com a politização da administração pública, na medida em estes funcionários continuam a ter maior ou menor envolvimento político. No entanto, ainda que sem prejuízo das especificidades de cada Estado, importa referir que os recursos humanos da administração pública, nomeadamente a nomeação para exercícios de funções públicas, podem ser encarados de duas formas radicalmente opostas (Faria, 2016:20-21):

- a) Modelo de carreira – em que os trabalhadores entram para a administração pública através de procedimento concurso, permanecendo com este vínculo de emprego público ao longo da sua vida profissional. Neste, a promoção e progressão faz-se a partir de uma posição de entrada até uma posição de topo na carreira e o exercício de outros cargos públicos é normalmente restringido aos trabalhadores que já possuem este vínculo prévio à função pública (v.g. França e Japão);
- b) Modelo de emprego – o exercício de funções pública é considerado como um “acidente de duração variável na vida de um cidadão” (Caupers, 2002.107-108), sendo que a indicação para desempenho de outras funções públicas ocorre por eleição ou escolha de entre quaisquer cidadãos, independentemente de possuírem vínculo prévio à administração pública (v.g. EUA e Rússia).

Da apreciação destes dois modelos, em ambos os casos, podemos identificar pontos fortes e pontos fracos respetivamente, na medida em que ambos os modelos apresentam benefícios para a melhoria da performance da administração pública e desvantagens relevantes (Faria, 2016). Nessa ordem de ideias, de acordo com Caupers (2002:107-108 *apud* Faria, 2016; Ferraz, 2008; Ferraz, 2018), o modelo de carreira, apesar de contribuir para a formação de uma elite profissionalizada de funcionários públicos, concorre, simultaneamente para o “enquistamento” dos funcionários, fazendo com que os titulares de cargos continuem nos cargos por longos períodos de tempo, causando prejuízo, em certa medida, ao controlo democrático da administração pública. Por outro lado, o modelo de emprego é um sistema que permite a escolha do melhor candidato, em resultado do aumento do âmbito de recrutamento e promoção, por via do ingresso de trabalhadores ou dirigentes estranhos à administração pública. Contudo, apesar das qualidades reconhecidas deste modelo, é necessário realçar que este prejudica a estabilidade de funcionalismo público e, conseqüentemente, a sua isenção e independência no desempenho da atividade pública. Isto por que os trabalhadores ficam dependentes da vontade política, resultando daqui uma maior politização da administração pública. Além disso, este modelo prejudica a profissionalização da administração pública, atenta a volatilidade da titularidade dos respetivos cargos, cooperando para o acréscimo de dificuldades na sedimentação de procedimentos, o que, colabora, para o aumento da probabilidade de erros ou eventuais ilegalidades (Faria, 2016:21-22).

Relativamente à politização na administração pública, (Ferraz, 2008; Peters e Pierre, 2010:11 *apud* Faria, 2016) referem que “nota-se uma longa tradição de dominação política do recrutamento para o emprego público, independentemente do modelo de recursos humanos preconizado, o que afasta, nalguns casos, a institucionalização de um serviço público de carreira e profissional”. De acordo com Fernando Casimiro (2016), na Guiné-Bissau, “os cidadãos, ainda que politizados, estavam partidarizados e em função dessa partidarização, mesmo que esclarecidos pela partidarização, estavam conscientes ou inconscientemente (nalguns casos) manipulados pelo compromisso de servir sempre os interesses dos seus partidos políticos, em detrimento dos interesses do país, a Guiné-Bissau, e do povo guineense”. Vicente (2016:18), realça que na Guiné-Bissau, de alguns anos a esta a parte, a qualificação profissional, a competência e a aptidão técnica para o exercício de funções públicas, já não garantem, por si só, o sucesso para quem aspira a cargos de responsabilidade pública.

Para o autor (Vicente), a política passou a ser o foco e enfoque para as derivas permanentes, não interessa a argúcia técnica, nem experiência profissional relevante e comprovada. O que impera é o cumprimento do diretório partidário ou de alguém com

capacidade de decisão e de intervenção política. Agradar, saber estar e manter o «*status quo*», são requisitos essenciais para se atingir o topo, em oposição a uma cultura de serviço, do empenho, da responsabilidade e de sentido patriótico, afastada para um plano meramente inferior. Para o autor a “miserabilidade de função pública não motiva, a ineficiência é gritante, a bajulice é demasiada, a corrupção ladeia as paredes escuras desmascaradas das tintas que teimam em agarrar o tosco das divisões e repartições dos edifícios públicos”. Assim sendo, para acabar com este fenómeno na administração pública, segundo Luís Vicente (2016), é preciso uma administração pública forte, isenta e descomprometida com o diretório político e o aparelho partidário, que poderá fazer face aos desafios de desenvolvimento que o país almeja e merece. É importante, capacitar os seus técnicos e colaboradores, criar o compromisso com a instituição e não com aparelho partidário e confiar que os agentes servidores do cidadão sejam capazes de fazer a tal revolução de pensamento e mudança de paradigma. Para o líder de PRS (Partido da Renovação Social), Alberto Nambéia (2019 in O democrata), afirma que, na Guiné-Bissau, por mais competente que alguém seja, se não pertencer uma formação política, nunca consegue emprego, sublinhando de seguida que “isso não é bom para o desenvolvimento almejado”. Este refere ainda que, se o seu partido ganhar as próximas eleições legislativas, os militantes do partido serão designados apenas para os cargos políticos ou de membros de governo, mas que os cargos técnicos. Ou seja, os de diretores gerais, serão preenchidas por via de concurso público, no qual toda gente poderá participar, sem se ter em conta as crenças partidárias, dizendo, ainda, que a Guiné-Bissau não pode continuar com esta política de que *quem ganha demite os militantes de outros partidos para empregar os seus*. Exortando de seguida todas as formações políticas e qualquer partido que venha a ganhar o escrutínio para que apostem nos melhores (competentes) filhos deste país, mesmo não pertencendo à sua formação política, pois só assim poderemos levar o país para frente, salientou.

Por isso, conforme alguns princípios do NPM deve-se “promover a desregulação, a descentralização e a delegação de competência” (Madureira, 2004 apud Madureira, 2008:1). Desta forma, seria provável que se pudesse assistir a uma aproximação aos modelos de gestão profissional nos organismos da administração, com uma aposta na contratação individual de funcionários e gestores, com a progressiva abandono do modelo de carreira (para os funcionários) e das práticas de nomeação política (para os cargos dirigentes) (Madureira, 2008:1). Neste âmbito, o NPM apresenta maior clareza na sua característica. Algumas das mais importantes resumem-se na “profissionalização da gestão, na criação de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos, na competição interagência, na segmentação das unidades administrativas e consideradas

exageradamente grandes” (Hood, 1991 apud Madureira, 2008:3). Para que os cumprimentos destas premissas pudessem ser factuais era necessário que os gestores públicos com maior liberdade de ação e mais suscetíveis de serem avaliados pelo poder político, não com base na “confiança”, mas antes na competência adquirida e, sobretudo, nos resultados profissionais alcançados (Madureira, 2008).

No Reino Unido, a politização da administração pública é afastada por via legal, impedindo que os altos funcionários públicos desempenhem cargos políticos ou que regressem à administração pública após o exercício dessa função. Por outro lado, em Espanha assistiu-se à politização das elites administrativas, sendo que, na Alemanha e na Suécia registou-se também uma diminuição da progressão dos burocratas de carreira e da ascensão à carreira (Madureira e Ferraz, 2010; Faria, 2016:22). Em Portugal tem-se verificado apesar das sucessivas mudanças ao estatuto dos dirigentes, e da intenção de profissionalização dos cargos de direção, que os dirigentes dos topos continuam a ser selecionados a partir de um círculo fechado, muito próximo do poder político, que não permite terminar com a efetiva diminuição dessa politização (Madureira e Ferraz, 2010; Faria, 2016:23). Portanto, atento ao papel dos funcionários públicos, como referenciado por (Peters, 2009:18 *apud* Faria, 2016) “a politização da administração pública é indissociável do correto exercício de funções públicas, na medida em que os trabalhadores do sector público interpretam normas, que pela sua natureza são consideradas políticas e se situam para além da mera aplicação de normas jurídicas ou económicas “. Com efeito, independentemente do sistema mais partidizado, com maior envolvimento no serviço público ou mais neutral, deve haver sempre um princípio de lealdade institucional para com Estado e poder político (Madureira e Ferraz, 2010; Faria, 2016:23).

6.5 MERITOCRACIA NO RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIO E DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No início, o termo “meritocracia” era usado de forma pejorativa. Quando o vocábulo “meritocracia” foi criado ou inventado significando poder ou domínio do mérito, por Michael Young, em 1958, na sua obra “Rise of the Meritocracy” o autor deu-lhe um sentido oposto ao atual (Bilhim, 2012:58 *apud* Pita, 2016:3). Acontece que a seleção com base no mérito tem sido valorizada e aceite, ao longo dos tempos, como sinal de modernidade, garantia de ética, baluarte contra a corrupção e garantia de equidade na gestão das pessoas no sector público (Bilhim, 2016:4 in CRESAP). Para a sociologia contemporânea, “a meritocracia corresponde a um sistema em que as posições sociais são preenchidas com base no mérito individual e não em

virtude de critérios como a riqueza, o sexo, a origem social ou a cor do partido político onde se milita” (Bilhim, 2008 *apud* Bilhim, 2017:20). De acordo com Baimenov e Everest – Phillips (2015:4-5 *apud* Pita, 2016) É um “veículo da mobilidade social” e incentivo às pessoas a alcançar o seu potencial, resultando em benefícios não só para o indivíduo, mas também para a sociedade, pois diminui a corrupção e potencia um maior desenvolvimento económico.

A orientação para o mérito remonta aos primórdios da ciência da administração, tendo muito cedo surgido nos EUA, a pautar a relação entre a ciência da administração e a gestão privada (Woodrow Wilson, 1887) e posteriormente, nos princípios da “administração científica”, sendo defendida por Frederick Taylor (1911). Woodrow Wilson, (1887) advoga a separação entre políticos e burocratas e afirma que estes devem assumir as posições de poder no interior da estrutura organizacional de acordo com o seu mérito. Já no século XX, Max Weber (1978) deu particular ênfase à meritocracia, ao referir, na caracterização da burocracia formal. Isto é, a seleção dos trabalhadores faz-se com base nas qualificações técnicas, nas suas aptidões, e que as mesmas podem ser testadas através de exames ou diplomas onde se certifique a posse da formação técnica dos candidatos (Bilhim, 2016:16-17).

Contudo, na Guiné – Bissau apesar da existência do decreto nº4/2012, que refere “[o] concurso é forma de recrutamento e seleção do pessoal para os quadros da administração pública, bem como os princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer”(decreto nº4/2012, 18 de Outubro, 3º suplemento boletim oficial nº42, República da Guiné-Bissau) mas a realidade é bem diferente. Dificilmente o concurso público se impõe como forma de ingresso nas instituições públicas, numa clara violação dos princípios administrativos, prevalecendo o nepotismo, o clientelismo, e o “amiguismo” na indicação e nomeação dos funcionários, conduzindo a uma corrupção generalizada. Os servidores públicos são afastados das suas funções quando os governantes entendem, sobretudo quando muda o regime, e até mesmo os que se encontram a preencher cargos técnicos são demitidos. A auditoria pública não funciona, a justiça também não, e o que é público é tratado como se fosse privado (Djú, 2016).

As declarações do responsável pela pasta das Finanças revelam as preocupações que esta matéria tem para a governação e as políticas públicas face aos desafios que o país tem pela frente, ao referir que “há existência de funcionários públicos a mais e sem qualificações...o que impossibilita aumentos de salários nos próximos tempos...o caminho passa pelo saneamento do pessoal sem qualificações para desta forma pensar-se nos aumentos salariais” (...), (in Lusa, 05/05/2015). Neste sentido e de acordo com Rocha (2009), o sistema de mérito deve constituir a base de recrutamento e seleção de novos trabalhadores, pelo que, assim como na administração clássica e na administração profissional, devem ser aplicados os testes mais

apropriado e eficazes, de forma a seleccionar e admitir “*the right people for de right place*” e fazer desaparecer o “patronage”. Para Carvalho (2013:143 *apud* Pita, 2016), a decisão na Administração Pública tem um cariz “marcadamente” político. Contudo, o recrutamento e seleção no sector público deve basear-se em princípios de meritocracia e de não discriminação, pois tal será um factor de motivação nos seus funcionários.

Para além disso, têm-se realizado esforços contra a patronagem e contra o sistema de despojos (*spoils system*), tentando promover o recrutamento com base na competição e no mérito, demonstrando assim que o recrutamento é independente do poder político. Daí que os procedimentos concursais devem estar sob a responsabilidade de entidades independentes, de modo a assegurar a neutralidade, a objetividade e a independência do poder político (CRESAP, 2015:43; Schiavo-Campo & Sundaram, 2000:429 *apud* Pita, 2016).

6.6 PROFISSIONALIZAÇÃO

A profissionalização da burocracia é um dos principais pilares para a melhoria da qualidade do serviço público no país. De acordo com Weber (1999), para alcançar a racionalidade plena na aplicação das regras técnicas e das normas que norteiam a ação da burocracia, torna-se necessário a qualificação dos seus agentes integrantes (Bispo et al, 2016). Madureira (2011:38) refere que, nas décadas de 80 e de 90 do século passado, modelos como o *New Public Management* sugerem que, para as administrações poderem responder com maior eficácia e eficiência às necessidades cada vez mais alargadas e diversificadas dos cidadãos, que teria que haver uma delegação de competências através da qual os dirigentes públicos pudessem dirigir os seus organismos com maior responsabilidade e autonomia, sem intervenção do poder político. Neste sentido, algumas das mais importantes medidas propostas pelo NPM consubstanciavam-se na profissionalização da gestão e na criação objectiva de medidas de desempenho mensuráveis (Hood, 1991 *apud* Madureira, 2011:28). Não obstante, a prática veio demonstrar que a descentralização do poder, sugerida por este modelo, raramente se chegou a traduzir em medidas concretas, mantendo-se muitas das vezes o controle das decisões técnicas estratégicas para a administração pública no domínio do poder político (Madureira e Rodrigues, 2006; Madureira, 2011:38). No entanto, independentemente das reformas administrativas levadas a cabo nos Estados Ocidentais e dos modelos por elas seguidas, continua-se até hoje a assistir a uma intrusão do poder político na esfera administrativa, principalmente através da politização dos cargos dirigentes (de topo) na administração pública, contribuindo ativamente

para que estes não se profissionalizem e não sejam avaliados através de critérios tecnicamente objetiváveis (Madureira, 2011:38).

Neste âmbito, em 1887, Wilson defendeu, *em the study of administration* uma rigorosa separação entre política e administração, de forma a que o *spoile system / patronage* fosse completamente eliminado e emergisse uma administração científica. Goognow (1900) reforçou as ideias que caracterizavam o modelo imaginado por Wilson realçando, no plano teórico, as fronteiras entre as funções políticas e as funções administrativas. Mais tarde, Weber (1904) veio também confirmar essa mesma diferenciação, tornando o modelo de administração numa burocracia hierarquicamente organizada (Rocha, 2000; Mozzicafreddo et al, 2011:132-133; Ferraz, 2016:168). Portanto, segundo Ferraz (2016), tradicionalmente quando falamos em profissionalização estamos a falar também da fragmentação entre política e administração. Se atentarmos nos princípios burocráticos de Weber, a racionalidade e os conhecimentos técnicos aparecem como factores de profissionalização da administração, independentemente dos sistemas administrativos dos países serem mais ou menos politizados ou mais ou menos neutrais e independentes (Page e Wright, 1999 *apud* Ferraz, 2016) salientam o cumprimento do princípio da lealdade para com o Estado, o qual passou a ser, no contexto dos novos paradigmas de Administração, um pressuposto essencial ao desempenho de funções públicas. Madureira e Rodrigues (2006), *apud* Ferraz (2016), defendem que a lealdade para com Estado pressupõe uma relação de confiança no dirigente que deve ser compreendida no seu sentido mais amplo e não estritamente político.

Segundo Pereira (2008 *apud* Bispo et al, 2016:11), a questão da profissionalização na administração pública torna-se essencial na medida em que se necessita, além de um serviço público profissional, que os servidores públicos de alto escalão tenham mais autonomia e sejam mais responsáveis pelas suas decisões e que a organização do Estado seja mais descentralizada e envolva todos os tipos de parceria. Secchi (2009) destaca que o profissionalismo está intrinsecamente associado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Para este autor, as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os candidatos devem mostrar as suas melhores capacidades técnicas e conhecimentos. Nesta visão, o profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista (Bispo et al, 2016:11). Madureira (2011:41), por sua vez, diz que as revisões da literatura assumem, em regra o conceito de Scho (1983) como consensual. Para este autor, a profissionalização resume-se a um “modelo de racionalidade técnica”. Ainda de acordo com Scho (1982:21 *apud* Ferraz, 2016:170), “a atividade profissional consiste na resolução de problemas de forma rigorosa

mediante a aplicação da teoria científica e técnica”. Noordegraaf (2007), acredita que o modelo de profissionalização anseia dois objetivos fundamentais: “o de poder estabelecer formas de controlo profissional, assim como o de conseguir um exercício profissional delimitado, com competências e regras próprias, o mais resguardado possível de interferências “não profissionais” provenientes do exterior” (Madureira, 2011:41).

Segundo Eymeri (2001), *apud* Ferraz (2016), a profissionalização assenta ainda no reconhecimento de um estatuto próprio para os dirigentes públicos. Por exemplo, no caso da Suécia, o estatuto dos diretores gerais não permite que estes sejam “despedidos” discricionariamente. Mouro (2004:416) defendeu que a responsabilização de toda cadeia hierárquica presume que “os cargos dirigentes não sejam reservados, salvo raras exceções, a pessoal da confiança política dos eleitos ou governantes, assim se evitando a politização da administração pública e motivando os funcionários com a possibilidade de ocuparem os lugares de direção em função do seu mérito e não das suas convicções políticas (Ferraz, 2016:168). Eymeri (2001:49 *apud* Ferraz 2016:168) refere que, por exemplo na Suécia, a competência técnica é um critério essencial e decisivo para a nomeação de um dirigente o que faz com que se verifiquem altos dirigentes públicos apartidários ou mesmo de uma cor partidária diferente, referindo que um estudo dos anos 80 salienta que apenas 20% dos diretores gerais tinham sido nomeados por critérios políticos. O autor acrescenta ainda que tal não significa que os dirigentes sejam neutros e independentes. Na visão de Caiden (1998; citado in XII Colóquio Internacional de Gestion Universitária), o profissionalismo na esfera pública toma uma conotação distinta da esfera privada. Neste sentido, a profissionalização é vista como um conjunto de normas, padrões, valores éticos, competências e conhecimentos que são usados para provimento de bens e serviços públicos para a sociedade. Essas características fazem com que o servidor público seja responsável pelo desempenho das organizações públicas e, conseqüentemente, pela melhoria dos serviços proporcionados a população. Para as Nações Unidas (1999), a profissionalização da administração pública deve ser considerada como elemento da reforma de serviço público, pois todos os seus aspetos (transparência, legalidade e impessoalidade) geram qualidade nos serviços prestados, diminuição da corrupção e do nepotismo, e assim, se constrói a confiança no governo. Evetts (2003; Nordegra, 2007 *apud* Madureira, 2011:42) advogam que o conceito de profissionalização não pode hoje ser visto de forma determinista. A profissionalização pura, que apenas admitia como “profissionais” os detentores de certas competências, restritas, inquestionáveis e elencáveis em protocolos de circuito fechado (por exemplo: médicos, engenheiros, advogados, juizes), pode hoje, dada a complexidade e a variedade funcional das sociedades modernas, ceder lugar a uma profissionalização híbrida em

que a *expertise* do profissional não pode ser isolada da de outros profissionais, *experts*, tomadores de decisões ou clientes/utentes.

Independentemente do modelo administrativo a ser seguido, os tempos modernos exigem uma administração pública que tenha responsabilidade objectiva nas tomadas de decisão, sem que tenha que depender do poder político a cada passo da execução ou da avaliação das políticas públicas. Esta administração pública tem que se munir de ferramentas de resposta aos novos desafios trazidos pelas constantes expectativas e exigências de cidadãos mais instruídos, informados e exigentes (Crenson, 2009; Speier, 2009 *apud* Madureira, 2011:42).

6.7 DESIGUALDADE DE GÉNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As questões de género não são abordadas no modelo de organização concebido por Weber, uma vez que este privilegiava a racionalidade e excluía tanto as desigualdades de género como as diferenças de oportunidades (Stivers, 2002:25 *apud* Pita, 2016:4). Mas o género é essencial na administração pública, pois as práticas em que se excluem as mulheres do planeamento e do desenvolvimento tendem a ser um impedimento a uma melhor governação (Maddock, 2009:150 *apud* Pita, 2016:4). Na segunda metade de século XX, começou a existir uma maior presença feminina no mercado de trabalho, em parte ligada ao aumento das suas habilitações, à maior concentração em áreas relacionadas com serviços sociais e à diminuição de ocupações normalmente masculinas (Rato et al, 2007:7). Contudo, no início do século XXI, ainda continuam a existir algumas disparidades de género em termos de emprego, nomeadamente pelo facto de as mulheres encontrarem obstáculos relacionados com a menor remuneração e a “segregação ocupacional” (ILO, 2016:16 *apud* pita, 2016:4).

Para Monteiro *et al* (2015:425-426) a desigualdade de género traduz-se no facto das mulheres e dos homens não terem as mesmas oportunidades na vida em sociedade nos diversos domínios (educação, saúde, trabalho e emprego, família, entre outras) em resultado das relações sociais de género que estruturam e condicionam a vida de uns e outras. Oakley (1972) propôs o termo género para se referir “ao carácter socialmente construído das diferenças entre homens e mulheres.” (Monteiro, 2005; Monteiro, 2015). Factores históricos e de matriz cultural da nossa sociedade, estabeleceram uma construção social de papéis e atributos de géneros em função do sexo biológico, conduzem a uma conceção do masculino e do feminino diferenciada e hierarquizada em termos de importância (Acker, 1992; Amâncio, 1994; Monteiro, 2015; Monteiro, 2015). De acordo com Carapeto e Fonseca (2005), a equidade não é “uma

responsabilidade exclusiva da administração pública”, contudo, esta tem o dever de servir de modelo exemplar e de promover a superação de obstáculos e a adoção de “medidas positivas”.

No âmbito internacional, são diversos os compromissos que foram assumidos para a promoção da igualdade de género. Assim, na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, organizada em Pequim em 1995, de onde resultaram a declaração e a plataforma de ação de Pequim, foi reafirmado o princípio de que os direitos humanos das mulheres são parte “inalienável, integral e indivisível” dos direitos humanos, e que a igualdade entre homens e mulheres é uma condição de justiça social e um requisito essencial e fundamental para a igualdade, o desenvolvimento e a paz. A declaração constitui-se como um programa destinado ao *empowerment* das mulheres de todo o mundo e à eliminação de impedimentos à participação ativa de mulheres em todas as esferas da vida pública e privada. Em consonância, de entre as doze áreas críticas declaradas pela plataforma de ação, uma refere-se especialmente à questão do poder e da tomada de decisões, afirmando que “ a participação das mulheres em igualdade na tomada de decisão política qualifica a democracia e promove o desenvolvimento” (Rando *et al*, 2011:3). No que diz respeito à Administração Pública, estes princípios revelam-se de particular importância na medida em que são as pessoas que nela trabalham, e muito particularmente as que desempenham funções dirigentes, que concomitantemente alimentam e executam as decisões políticas (Rando *et al*, 2011:3). O Conselho Europeu, enquanto entidade supranacional cujas normas conceptuais e metodológicas podem influenciar as decisões de política, define a igualdade entre homens e as mulheres como “uma igual visibilidade, empoderamento e participação de ambos os sexos em todas as esferas da vida pública e privada” (Conselho da Europa, 1999:13 *apud* Alexandre, 2010), a qual não deve ser compreendida como o contrário da diferença entre os sexos, mas sim um princípio para combate à desigualdade social. Configurando – se como uma perspectiva alargada, a igualdade manifesta – se e deve ser promovida em todas as áreas do ser humano (da individual à política e social) e em todas as esferas da vida.

Na Guiné-Bissau, o princípio da igualdade é um princípio fundamental da Constituição da República. Segunda esta, uma das funções fundamentais do Estado é a promoção da igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural (art.º 25 da CRGB) e todos os cidadãos são iguais perante a lei, isto é, todos os cidadãos devem ser tratados de igual forma perante a lei, gozando dos mesmos direitos e deveres, independentemente de questões como a raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicções filosóficas (art.º 24 da CRGB). Apesar de “igualdade de género” ser um princípio consagrado na nossa lei, ainda, há mais homens do que as mulheres na

administração pública e nos lugares de tomada de decisão, mas é uma situação que vem de longa data e que tem haver com o “acesso a educação” em que havia menos mulheres a frequentarem as escolas, por vários motivos entre os quais questões “culturais” em que as raparigas praticamente não tinham acesso as escolas. Porém, a situação tem vindo a alterar-se e hoje praticamente existe tantos rapazes como raparigas a frequentarem os vários níveis de formações. Até porque existe hoje uma forte pressão das mulheres no sentido de ser mantido o critério da “igualdade do género na esfera da decisão” e existe uma “lei” que atribui uma “cota de 36%” das mulheres em todas as esferas de decisão na administração pública, que sendo cumprida ainda que timidamente, mais a pressão das organizações femininas é forte (Cardoso, 2019 in entrevista).

Para Lambuzana (2016) “igualdade de género significa igualdade de direitos, igualdade de oportunidades de participação, reconhecimento e valorização de mulheres e homens nos vários domínios da sociedade”. No entanto, Drucker (2003:182 apud Lambuzana, 2016) refere que existiram sempre diferenças entre homens e mulheres na divisão de trabalho. Para Winslow (2010:4 citação Lambuzana, 2016) “as diferenças de género derivam de valores que nos são incutidos pela sociedade onde estamos inseridos [...]”. Contudo, a promoção da igualdade entre homens e mulheres passou primeiro pelas estratégias legais, isto é, reconhecer que as mulheres e os homens têm, efetivamente, de direitos iguais, oportunidades iguais e igualdade de tratamento (CE, 1999; Ferreira, 1999 apud Alexandre, 2010) – igualdade *de jure*, que é um princípio fundamental da cidadania (Mozzicafreddo, 2002). Contudo, perante as assimetrias de representação, de visibilidade e de *empowerment* entre homens e mulheres continua a manifestar-se como uma das dimensões estruturantes das sociedades atuais (pese embora com maior ou menor incidência consoante os países ou áreas culturais - PNUD, 2009). A igualdade na lei (de jure) parece não conduzir, necessariamente, à igualdade no acesso aos domínios por ela definidos e garantidos (de facto). Nota-se, assim, que as características e as condições de vida de homens e de mulheres são distintas e as repercussões das decisões, medidas e políticas tendem a ser diferenciadas em função do sexo (CE, 1999 citação Alexandre, 2010).

7. QUESTÃO DE PARTIDA, OBJETIVO DE PESQUISA E METODOLOGIA

O trabalho visa compreender até que ponto o processo de recrutamento, seleção e nomeações dos funcionários e dirigentes para administração pública obedece a norma de igualdade e transparência. Para tal impõem-se a seguinte questão de partida: ***Como devem ser recrutados, selecionado ou nomeado o funcionário/dirigente para administração pública guineense?***

Este trabalho explorativo tem como objetivo principal, analisar as garantias de igualdade de oportunidades e de transparência no procedimento concurso de acesso a funcionalismo público. Assim como identificar as principais barreiras políticas e jurídicas que impedem a realização de um processo credível e igualitário, entender as políticas adotadas e perspetivar as mudanças e os impactos que a realização do concurso público poderá ter na administração pública Guineense.

No entanto, para realização do mesmo, foram criados alguns objetivos específicos:

- Analisar e identificar o processo de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes;
- Perceber qual a importância atribuída a recursos humanos na Guiné-Bissau;
- Identificar as principais barreiras jurídicas e políticas que obstaculizam a realização de um processo credível e igualitário;
- Compreender as razões de falta de confiança dos cidadãos no ato da realização do concurso público.

Considerando o critério de classificação de pesquisa de Vergara (1990), tomando-se como base a qualificação em dois aspetos: quanto aos fins e quanto aos meios. Relativamente aos fins, a pesquisa foi baseada numa primeira fase investigação explicativa e posteriormente em entrevistas exploratórias. No primeiro caso, visando esclarecer quais os fatores contribuem, de uma forma para a ocorrência de um determinado fenómeno. E no segundo (entrevistas exploratórias) foram entrevistadas pessoas responsáveis que conhecem e têm uma larga experiência de trabalho na administração pública e na implementação das políticas públicas. E quanto aos meios a pesquisa suportou – se numa entrevista exploratória, baseado na bibliografia em torno de objeto de estudo, concentrando –se nas perspetivas sociológica, jurídica e político.

Na primeira fase deste trabalho, procedeu-se a revisão da literatura (livros publicados, artigos científicos, teses e website) sobre matéria em questão, para servir de suporte teórico ao trabalho. Na segunda fase de trabalho, realizou-se uma abordagem interpretativa, ou seja, utilizaram – se métodos qualitativos tais como: entrevistas, observação documental, estudos de caso. Numa terceira e última fase do trabalho, fez-se uma análise dos dados recolhidos, categorizando – os e classificando – os , tendo em conta as proporções iniciais de estudo, utilizamos uma das estratégias gerais proposta por Yin (2001 *apud* Mendes 2016) “basear a análise em proporções teóricas, organizar o conjunto de dados com base nas mesmas e procurar evidencia das relações causais propostas na teoria”.

Dificuldades encontradas

As dificuldades encontradas no decurso da realização deste trabalho estão relacionadas com a forma reduzida com que este assunto/ temática foi tratado na Guiné Bissau. Dificuldade em encontrar bibliografias especializadas que possibilitasse aprofundamento e clareza da matéria em questão. Ao nível das entrevistas verificou – se pouca disponibilidade por parte das pessoas para conceder as mesmas.

8. A ANÁLISE DA ENTREVISTA DOS DIRIGENTES SUPERIORES E INTERMÉDIOS

8.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Foram entrevistados 11 dirigentes superiores e intermédios da Administração Pública Guineense. Destes entrevistados, 8 desempenham cargos de direção superior e 3 exercem cargos de direção intermédia, com idades compreendidas entre os 35 aos 60 anos, dos quais 10 são homens e uma mulher. A maioria dos entrevistados encontra – se na classe média de antiguidade de 15 a 20 anos de vínculo à função pública.

8.2 . RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E DIRIGENTES PARA AP GUINEENSE – CRITÉRIO POLÍTICO E PARTIDÁRIO OU CRITÉRIO DE COMPETÊNCIA? OPINIÃO GERAL

Questão 1 *“Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para administração pública?”*

No que diz respeito esta questão quase 100% dos entrevistados têm a mesma opinião (10 Entrevistados): “o recrutamento, deve obedecer às disposições constantes do EPAP (Estatuto do Pessoal de Administração Pública). Este determina que o concurso é o processo de recrutamento e seleção normal e obrigatório para o pessoal dos quadros da Administração Pública, devendo este processo obedecer a certos princípios gerais, tais como: liberdade de candidatura, igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, aplicações de métodos e critérios objetivos de avaliação, entre outros. Relativamente ao pessoal dirigente, também está dividido em dois escalões: Diretor-geral e equiparados e diretor de serviço. Os primeiros (diretores-gerais, chefes de gabinete e assessores) são considerados “pessoal de confiança” e nomeados pelo Primeiro Ministro sob proposta do respetivo membro do governo.

Os outros, diretor de serviço e Chefes de Divisão, os ingressos destes na função pública obedecem ao regime dos concursos públicos, tal como acontece com os demais funcionários públicos. Em conclusão, quanto a esta questão, quase 100% dos entrevistados concordam com o sistema estabelecido através do Estatuto do Pessoal da Administração Pública e demais leis aplicáveis ao sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores e pessoal dirigentes de administração. Contudo, ressaltam que o problema tem a ver com aplicação das normas na prática. Afirmando que o problema da Guiné-Bissau não é ausência das Leis, mas sim a sua aplicação. Pois muitas das vezes as leis são pura e simplesmente postas de lado, funcionando o nepotismo, o compadrio, amiguismo etc. etc.” (entrevista 1). Na sequência dessa mesma pergunta, (entrevista 2) disse que “os funcionários e dirigentes devem ser recrutados e selecionados na base de competência e de um conjunto de valores que estão ligados ao posto de trabalho. Não se pode recrutar funcionários ou dirigentes que não respeitem as normas e critérios, há que haver regras bem definidas como as que temos na nossa legislação, desde o concurso que se faz com base nos termos de referência. Em suma, todos os critérios têm que ser bem definidos pela legislação, caso contrário não se pode fazer um recrutamento transparente e objetivo”. Para (entrevista 3) “a questão de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para administração pública através de concurso público há muito que não acontece na Guiné-Bissau. Por isso continuamos a ter uma administração pública opaca, longe dos cidadãos, que não responde ao interesse dos cidadãos e utentes, um nível técnico muito baixo, porque de facto a questão de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes não é feita de acordo com a lei. O ingresso na função pública de trabalhadores tem sido e continua sendo, infelizmente, através de cunhos partidários. Para ele “não é por falta da legislação, elas existem e as leis são claras. O grande problema é o cumprimento da lei”. Na opinião de (entrevista 4) “o recrutamento deve ser por via de concurso público de acordo com as leis existentes e com a realização da prova escrita para maior transparência”. Já para o (entrevistado 5) “a administração pública tem de se basear na lei, ou seja, a sua decisão tem que ter como fundamento a lei. Por isso o recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes deve ser através de concurso público para evitar a politização da administração pública”. “As normas que regem administração pública guineense, diz que para o ingresso na mesma há que obedecer à lei. E isso faz-se quando se constata um conjunto de vagas e o departamento em causa terá que recorrer ao ministério de tutela para que este possa proceder com os trabalhos. Feito isso, há um conjunto de requisitos técnicos e académicos que devem ser exigidos porque administração pública não é para todos. Ela deve ser assegurada pelas pessoas capazes, competentes e com alto sentido de responsabilidade e de Estado. Neste sentido os funcionários

e dirigentes devem ser recrutados ou nomeados através de concurso público feito por ENA (Escola Nacional de Administração) para depois ingressarem na função pública” (entrevista 6). De acordo com a opinião do entrevistado 7, “o que rege administração pública são as leis”, portanto, “o recrutamento do pessoal deve basear-se na mesma. Não devem ser os partidos políticos a determinar quem deve ou não ingressar na função pública”. Para os entrevistados 8, 9 e 10, “o cumprimento da lei deve ser a única via para recrutar e selecionar funcionários e dirigentes para a administração pública, ou seja, o concurso deve ser o caminho privilegiado. E isso deve ser de acordo com as vagas existentes, também de acordo com o que está plasmado na lei”. Para os cargos de diretor geral, diretor de serviço e de repartições “não se deve dar primazia à confiança política, mas sim à competência técnica”.

Questão 2 *“Como conciliar o sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores e dirigentes com os desafios dos novos modelos da administração?”*

Nesta questão, 3 dos entrevistados responderam que é possível e é primordial conciliar os sistemas. “Os desafios que nos são colocados face aos novos modelos de administração fazem um apelo ao maior rigor na seleção e recrutamento do pessoal onde a competência deve ser o barómetro para a entrada na administração pública. Segundo ele “deve ser dada a primazia à competência técnica tendo em conta as novas exigências relacionadas com os avanços tecnológicos e da modernização” (entrevista 1). Impõe-se nova abordagem do recrutamento em que deve fundamentalmente “imperar competência e preparação adequadas” para o desempenho das funções cada vez mais exigentes na administração pública. De acordo com (entrevista 2) o desafio tem a ver com a mudança de paradigma que temos no mundo, sobretudo no “mundo laboral”, tem uma velocidade ou dinâmica tão grande, não se pode fazer recrutamento sem termos em conta isto, está ligado ao “desenvolvimento do funcionário” (desenvolvimento pessoal). Quando se vai recrutar hoje, tem que se saber daqui a 10 anos que tipo de funcionário se precisa ter na instituição. Com base nisto faz-se um recrutamento que permita responder às necessidades dos cidadãos daqui a 10 anos. Para o entrevistado, “o amanhã exige novos valores, e estes valores estão ligados à tecnologia, à sustentabilidade do país e do mundo”, onde essa pessoa (recrutado) tem que ver o mundo de uma forma diferente. Por isso, o recrutamento tem que ser conciliado com os “objetivos e metas” que pretendemos alcançar a nível de instituição. Caso contrário estaremos a “recrutar pessoas que só servem para hoje, no amanhã já não servem”. Para fazer face aos desafios contemporâneos “é preciso recrutar e selecionar recursos humanos competentes e capazes de prestar serviços eficaz e eficientemente para os cidadãos” (entrevista 3). Relativamente à mesma pergunta, 3 entrevistados referiram

que a administração é uma ciência e sendo uma ciência que está em constante evolução, o país deve acompanhar essa evolução. Portanto, “é importante recrutar e nomear funcionários e dirigentes competentes e que estão mais qualificados e preparados para exercer as funções na administração pública” (entrevista 5). Mas também é “necessário fazê-lo em função das vagas e de acordo com a lei” (entrevista 4). Na opinião do entrevistado 7, “sem a estabilidade política e sem uma instituição forte” não se pode conciliar o sistema de recrutamento como os novos desafios. No seu entender o país perde controlo de tudo, tendo em conta as constantes mudanças de governos e dos seus governantes. Para o entrevistado 10, o recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para a administração pública deixou de ser “regra” durante muitos anos, as pessoas entram na administração por “cunho” por um lado, e por via dos seus “partidos” por outro. Nesse sentido torna-se difícil conciliar este sistema com os desafios uma vez que não se faz recrutamento e seleção com base no que está plasmado na “lei”. Dois dos entrevistados enfatizam a necessidade de uma “instituição forte” permitindo que os melhores candidatos sejam recrutados sem interferência dos partidos políticos (entrevista 10).

Questão 3 *“Que modelo de relacionamento entre a política e administração?”*

Sobre esta pergunta, alguns entrevistados acham que é preciso separar a política da administração, para outros é difícil dissociá-las, mas realçando que administração não deve ser politizado. De acordo com (entrevista 1) “administração pública não deve ser politizada”. Ela deve funcionar na base de “competência e de igualdade de oportunidades” para todos. Mas advogando que é notório que existem exceções que se pode admitir para o exercício de determinados “cargos políticos” sobretudo os cargos do topo da administração pública assim como aqueles cargos que são da “confiança do chefe”. O entrevistado 2 afirma que este modelo está bem definido há muitos anos. Na Carta Africana das Nações nos “valores e princípios” da União Africana para Administração, fala-se que há que eliminar a “politização” da administração pública. Mas isso só será possível através das “normas e leis” que existem. Segundo ele, os políticos sempre vão fazer a política mas para que possamos eliminar a “politização” da administração pública, é indispensável legislar no parlamento “o político até aqui decide, daqui para baixo decide-se a competência, o mérito, as normas e as leis estabelecidas” só assim pode limitar-se a atuação do político para que não se imponha à administração. Na opinião do entrevistado 3, “em tudo o que nós fazemos, estamos a fazer política” se nós admitirmos isso, significa que também na administração há política. Mas defende que não deve ser política de “cor partidária”, mas sim a de fazer avançar administração pública. Afirmando que as questões político-partidárias não devem sobrepor-se às questões

“técnicas”. Admitindo embora que haja cargos de “confiança política”, mesmo assim, o partido que ganha as eleições deve designar pessoas “competentes e com alto sentido de responsabilidade”. Para o (entrevistado 10) é importante que haja uma relação mais híbrida entre a política e a administração. Os funcionários e dirigentes a serem recrutados, selecionados e nomeados devem possuir a “competência” independentemente da nomeação política, torna-se absolutamente necessária dar primazia à “meritocracia” juntando assim a “competência técnica e a confiança política”. No entender dos entrevistados 9 e 6, o modelo de relacionamento entre a política e a administração deve ser perfeito, permitindo que as instituições possam funcionar de acordo com as leis da República. Defenderam que tanto a “confiança política” como a “competência técnica” devem ser privilegiadas para melhor desempenho das funções administrativas. Na opinião do entrevistado 4, “os atos administrativos estão regulamentados nas leis, nos decretos-lei, nos regulamentos e no Estatuto de Pessoal da Administração Pública”, a única forma para um relacionamento são é o cumprimento escrupuloso da lei.

Questão 4 *“Acreditam que na administração pública guineense a transparência e a igualdade de oportunidades para ambos os géneros no acesso ao emprego e à promoção na carreira está garantida?”*

Quando questionados, nove entrevistados responderam que formalmente está garantida na lei, mas na prática isso não acontece e 1 entrevistado responde que não. O argumento mais usado como sinal de igualdade foi a lei como garantia de igualdade, pois de acordo com a “legislação está garantida na lei”. Na opinião do entrevistado 1, “não há nenhuma discriminação entre os géneros no acesso ao emprego na nossa administração pública”. Na verdade, há mais homens do que as mulheres na administração mas é uma situação que vem de longa data e que tem a ver com o “acesso à educação” em que havia menos mulheres a frequentarem as escolas, por vários motivos entre os quais questões “culturais”, em que as raparigas praticamente não tinham acesso as escolas. Porém, a situação vem-se alterando e hoje praticamente existem tantos rapazes como raparigas a frequentarem os vários níveis de formações. Até porque existe hoje uma forte pressão das mulheres no sentido de ser mantido o critério da “igualdade do género na esfera da decisão” e existe uma “lei” que atribui uma “cota de 36%” das mulheres em todas as esferas de decisão na administração pública, que sendo cumprida ainda que timidamente, mais a pressão das organizações femininas, é forte. Para o entrevistado 2, teoricamente está bem definido na legislação, mas na prática isso não se verifica sobretudo entre géneros, as mulheres estão sempre atrás. Mas isso também se deve a vários fatores tais como: a cultura, casamento precoce etc., etc. Na administração pública “está tudo regulado por lei e a

lei nesse caso não faz a diferença entre homens e mulheres” (entrevista 3). No entender do entrevistado 10, “é preciso aumentar o nível da escolaridade das mulheres e incentivá-las mais para ingressarem na formação. Também é necessário que haja transformação a nível do pensamento porque na Guiné muita gente pensa que questão de “liderança” é apenas para os homens e não se deve confiá-la às mulheres. De acordo com “a lei não há nada que faça exclusão em detrimento de um dos géneros” (entrevista 5). Dois dos entrevistados, afirmaram que a “mulher ainda não conquistou o seu espaço na sociedade” e isso tem haver com a “característica da nossa sociedade”. Além disso, falaram também da questão social/cultural onde o homem é reconhecido como chefe da família (entrevista 4). Também foi dito que “não existe igualdade na progressão na carreira” na medida em que há, mas homens a ocuparem cargos de direção superior (entrevistas 7, 8).

Questão 5 *“Para o desempenho de cargo de direção é importante a filiação partidária? Porquê?”*

No que toca a esta pergunta, a maioria dos entrevistados a filiação partidária não deve ser um critério de escolha e nem deve influenciar na escolha para o desempenho de cargos de direção superior. Na opinião do entrevistado 1, a filiação partidária para acesso aos cargos a direção existe, mas não parece que seja importante, porque quando se atende às questões partidárias, logo fica prejudicada a questão do “mérito e da capacidade técnica”. Segundo ele, é verdade que hoje em dia o acesso a cargos de chefia está muito dependente da filiação partidária, sobretudo aos designados “cargos de confiança”, mas isso não deve sobrepor-se “à capacidade técnica, à competência e ao mérito”. Para o entrevistado 2, “o acesso a cargo de direção superior tem que ser por mérito, competência, saber fazer”, não por via da filiação partidária. Advogando ainda que os “melhores é que devem ser dirigentes”. Na mesma ordem de ideias (entrevistas 2, 10) afirmaram que para o desempenho de cargo superior devem ser privilegiados “a tecnicidade, a competência, o mérito e a capacidade de saber fazer” e o concurso público é a melhor via, só assim, poderemos ter a certeza de que as coisas vão funcionar bem. Frisando que “administração pública não deve ser sede dos partidos políticos” (entrevista 10). Foi ainda referido que “essas questões de filiação partidária devem acabar. A Administração precisa ser assumida por “quadros técnicos” à altura para fazerem funcionar a “maquina administrativa”. Os partidos políticos devem saber que “administração pública não é um lugar para todos os seus militantes, dirigentes e simpatizantes”. Nela procura-se os melhores, é a estes que devem ser dadas oportunidades para exercer funções administrativas sem interferência ou pressão dos partidos políticos (entrevista 6). Por outro lado, 4 entrevistados

referiram que a “filiação partidária” tem uma influência enorme na administração pública guineense, pois há uma primazia da “confiança política” e esta é mais determinante na escolha dos dirigentes para exercer cargos de direção superior. Os membros dos governos optam muitas vezes pela confiança política/filiação partidária porque o partido que ganha as eleições vai querer ver o seu programa a ser executado, daí as suas escolhas recaírem nos quadros do partido para lhes dar garantia no cumprimento desse programa. No entender do entrevistado 9, o ingresso na administração pública deve ser com base no “mérito”, mas também a “confiança política” não deve ser posta de lado. Para o entrevistado 5 é preciso compreender o percurso histórico do nosso país porque no período após a independência os dirigentes eram nomeados segundo critério partidário por ter havido um único partido. Entretanto, isso continua a pesar no seio dos atores políticos ou daqueles que detém o poder administrativo na mão. Na sua opinião, essas práticas devem ser banidas na administração pública porque existe Estatuto Pessoal de Dirigentes que rege a forma como deve ser recrutado, selecionado e nomeado os dirigentes para administração pública.

Questão 6 *“Como se pode responsabilizar os dirigentes pelos resultados?”*

Sobre esta questão, na opinião dos entrevistados, é preciso pôr à disposição do dirigente todos os dispositivos necessários para o desempenho da sua tarefa “o dirigente não dá o que não tem, não tem não pode dar, por causa da sua limitação”. Mas também de um dirigente que “não sabe como fazer as coisas, não conhece a sua missão, não conhece o objetivo do cargo, não conhece o objetivo que lhe compete, não sabe como se alinham grandes objetivos e metas das instituições, não se podem esperar bons resultados” (entrevista 2). Entretanto, ao longo da entrevista foi mencionada a falta de “avaliação do desempenho” (entrevista 1). Os funcionários devem ser avaliados periodicamente, mas também é preciso que “haja estabilidade política e governativa” (entrevista 2 e 7). Nesse sentido os entrevistados 10, 5 e 9, realçaram que é preciso “criar melhores condições de trabalho, recrutar ou nomear pessoas qualificadas, ter uma boa liderança política e transformadora”. Também os dirigentes devem ser avaliados “pelo cargo que ocupam, pela função que desempenham e pelas tarefas que executam” (entrevista 8), no final podem ser responsabilizados pelos resultados que tiveram.

Questão 7 *“Como se pode aumentar a transparência e a igualdade no ato de recrutamento e seleção dos funcionários?”*

Quando questionados sobre a questão 7, a maioria dos entrevistados responderam que “é possível através de uma rigorosa observância das normas aplicáveis sobre esta matéria, dos

princípios que norteiam esta matéria, devendo a transparência e a igualdade de oportunidades ser rigorosamente observadas durante os processos de recrutamento e seleção, com a aplicação restrita das leis” (entrevista 1). Mas também é preciso ter, numa equipa de recrutamento e seleção, “pessoas idóneas e que estão comprometidas com a causa e não com os partidos/indivíduos” (entrevista 2), também pode se “instituir e dar autonomia a uma estrutura com capacidade para avaliar quem vai ingressar na administração, essa estrutura e comissão especializada deve ser supervisionada e monitorizada pelo ministério de tutela e sindicatos” (entrevista 10), além disso é necessário também: “definição de vagas existentes, elaboração de termos de referência bem definidos com as especificações do posto e cumprimento das leis” (entrevista 4). Todo o ato deve ser “publicado e divulgado na comunicação social, boletim oficial, jornais e os critérios devem ser bem explicitados” (entrevista 7, 9).

Questão 8 *“No seu caso específico que fatores considera terem sido determinantes para fazer parte da lista dos recrutados e selecionados e posteriormente nomeado para um cargo da direção?”*

Relativamente à questão, 3 dos 5 entrevistados que responderam, consideram ter sido a experiência/currículo os fatores determinantes, pois a “experiência profissional no exercício de funções como dirigentes na administração pública em áreas relevantes pesaram muito nas escolhas” (entrevista 4). Também frisaram “o conhecimento do funcionamento da organização” (entrevista 6). Por outro lado, 2 entrevistado responderam que foram nomeados pelos seus partidos. As “nomeações partidárias” têm sido uma prática na nossa administração (entrevista 2), “cada ministro recruta aleatoriamente alguém de seu partido que tenha participado na campanha eleitoral e que lhe merece confiança, e às vezes pela indicação do próprio partido, independentemente da sua formação técnica” (entrevista 1).

Questão 9 *“No que toca a transparência e a igualdade de tratamento, como se sente ao longo de todo o processo?”*

No que diz respeito a esta pergunta, daqueles que estiveram dispostos a responder, consideram todos que não houve nada de desigualdade e que o tratamento foi na base de respeito e igualdade.

Questão 10 *“Que melhorias poderiam ser introduzidas no recrutamento e seleção dos funcionários?”*

Quando questionados, a maioria dos entrevistados respondeu que “basta a observação rigorosa nas normas plasmadas no EPAP e demais legislação aplicável” (entrevista1). Também nesta matéria é importantes a “fiscalização que deve ser feita pelos serviços de inspeção do ministério das funções públicas” (entrevista 3). No entendimento de (entrevista 4), este processo deve ser entregue a uma estrutura independente e vocacionada para o efeito; atribuindo – lhe todos os poderes e criar condições para que possam trabalhar/funcionar sem pressão. Para (entrevistado5) deve – se “publicar a vaga existentes” em todos os meios de comunicação e jornais no sentido de informar os cidadãos sobre as mesmas. E o (entrevistado 6) refere que os requisitos para preenchimento das vagas, devem ser bem definidos e clarificados para que não restam as dúvidas em relação aos candidatos que se pretende. Feito a seleção os admitidos devem passar por um período de treinamento/formação. Em relação as nomeações (entrevista 2), defende que deve ser com base na competência técnica e profissional e não através de cunho partidário. Para (entrevista 7) advoga a necessidade de fazer “avaliação de desempenho” e também ter em conta anos de carreira na administração. Outro aspeto importante realçado pelo (entrevistado9) é a introdução de concurso público para os cargos de Diretor Geral e de Serviço, porque entende que são funções técnicas. Acrescentando que não deve ser os partidos ou governantes a indicar o nome a ser nomeado para exercício dessa função tal como tem sido até agora. Ainda relativamente as melhorias, falaram sobre a necessidade de fazer uma reforma profunda na administração pública, mas alertaram que é preciso engajamentos de todos os funcionários, dirigentes, partidos políticos e a sociedade civil (entrevista 2,10,4,5).

8.3 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

No entendimento dos entrevistados, a forma como o processo de recrutamento e seleção dos funcionários e nomeação dos dirigentes para administração pública guineense, tem sido gerido pelos governantes, não vai ao encontro do que esta plasmado, no estatuto pessoal da administração e demais leis e diplomas existente no país. “As leis muitas das vezes são pura e simplesmente postas de lado, funcionando o nepotismo, o compadrio, o amiguismo, corrupção etc”. (entrevista 1, 2,5). Consequentemente não promove a meritocracia, pois acreditam que o mérito não é privilegiado. E existem possibilidades de militantes, simpatizantes e dirigentes partidários ingressarem e poderem ascender a cargos superiores da administração pública. Tal não vai ao encontro do defendido por Weber e pelo New Public Management nos sistemas meritocráticos como um valor democrático (Bilhim, 2013 *apud* Pita, 2016:33). No entanto, tendo os entrevistados considerado que não há meritocracia no ato de recrutamento e seleção,

porque há muito que não é feito o concurso público, o ingresso na função pública tem sido e continua sendo através de “cunhos partidário”, dirigentes superiores ou partido no poder; também salientaram que “os cargos de direção superior são cargos de confiança política” (entrevista 1), tal como indicou Carvalho (2013, p. 143 *apud* Pita, 2016:33) ao citar que administração pública tem um aspeto “marcadamente” político e Madureira (2013, p. 165: Pita, 2016:33) ao assegurar a confiança como um aspeto recorrente entre detentores de cargos de direção superior e o poder político.

Até 31 de Maio 2019, no Quadro Pessoal da Administração Pública, existem funcionários que exercem funções, na administração pública direta e indireta, num total de 24.740 (vinte quatro mil e setecentos e quarenta) trabalhadores com relação jurídica de emprego público. Deste universo, verifica-se que existem 18.850 trabalhadores de sexo masculino e 5.890 do sexo feminino (in Ministério da Reforma Administrativa Função Pública e Trabalho).

Quadro 3. Quadro de Pessoal – Geral

Tipo de relação jurídica de emprego	Homens	Mulheres	Total
Efetivos	14.308	4.528	18.838
Contrato administrativo	48	20	68
Contrato de tarefa	2	2	4
Contrato a termo certo	14	9	23
N/ A*	853	224	1.077
Outro tipo de contrato	-	1	1
Contrato de avença, recurso interno – não pagos pelo MEF, contrato a termo certo	-	-	-
Total	18.849	5.891	24.740

Fonte: BDAP – Quadro Pessoal maio 2019

(*) não foi possível identificar tipo de relação jurídica de emprego

Entretanto, apesar dos dados terem mostrado a desigualdade dos gêneros na administração pública guineense, a maioria dos entrevistados responderam que estava garantida a transparência e igualdade de oportunidade para ambas os gêneros no acesso ao emprego e progressão na carreira. Para fundamentar as suas posições, basearam-se na legislação, de que “em termos da lei esta garantida” tendo em conta que na “administração pública guineense tudo está regulamentado na lei, e a lei não faz a diferença entre os sexos”. Todavia, apesar de 9 entrevistados afirmarem não existir desigualdade de acordo com a lei, acabaram por demonstrar a existência de desigualdade, quando afirmaram que “ há mais homens do que as mulheres na administração” mas é uma situação que vem de longa data e que tem haver com o “acesso a educação” em que havia menos mulheres a frequentarem as escolas, por vários motivos entre os quais questões “culturais e casamento precoce” em que as raparigas praticamente não tinham acesso às escolas. Também um dos entrevistados afirmou que ainda reina a “cultura de matchundadi” e isso tem haver com a “característica da nossa sociedade”. Além disso, falaram também da questão social/cultural onde o homem é reconhecido como chefe da família. Também foi referida a falta de igualdade na progressão na carreira na medida em que há mais homens a ocuparem cargos de direção superior.

Sobre a questão “modelo de relacionamento”, dos que responderam, alguns acham que é preciso separar a política da administração; para outros, é difícil dissociá-las, mas realçam que “administração não deve ser politizada” (entrevista 1), ela deve funcionar na base de competência e igualdade de oportunidade para todos, embora defendendo que é normal existirem exceções para o exercício de determinados “cargos políticos”, sobretudo os cargos do topo da administração pública assim como aqueles cargos que são da “confiança do chefe”. Na Carta Africana das Nações sobre os “valores e princípios” da função pública e Administração (2006), fala-se que há que eliminar a “politização” da administração pública (entrevista 2). No seu Artigo 3, nº1, refere-se “igualdade de todos os utentes na administração e prestação do serviço público”; e no nº 2 “a proibição de qualquer forma de discriminação, tal como, a origem, raça, género, deficiência, religião, etnia, opiniões políticas, filiação sindical ou qualquer outra forma de discriminação”. Para acabar com esta prática de politização da administração pública é necessário “legislar no parlamento e fazer cumprir as normas e as leis” advoga-se (entrevista 2). No entender de outros (entrevista 3) “na administração há política”, embora se defenda que não deve ser política de “cor partidária”, mas sim a de fazer avançar a administração pública. Realçando que as questões político-partidárias não devem sobrepor-se

às questões “técnicas”. Dois dos dez entrevistados advogam que tanto a “confiança política” como a “competência técnica” devem ser privilegiadas para um melhor desempenho das funções administrativas. Realçando de seguida que o relacionamento entre atores políticos e administrativos deve ser *perfeito*, para permitir que as instituições possam funcionar de acordo com as leis da República (entrevistas 6 e 9). O entrevistado 10 vem realçar que é indispensável que haja um relacionamento mais híbrido entre a política e a administração, juntando assim “a competência técnica e a confiança política”.

Portanto, se quanto aos modelos extremos se observa um elevado ceticismo, não se perspetivando hoje uma total separação entre a política e administração, tal como Wilson a havia imaginado, já no que diz respeito aos modelos híbridos, que combinam os dois critérios anteriormente mencionados, “a doutrina é mais consensual, admitindo que a convergência de critérios que deem origem a uma configuração híbrida produz potencialmente melhores efeitos na prossecução do interesse público” (Ferraz 2008; Ferraz, 2016). O entrevistado 4 realça, por sua vez, que “a única forma para um relacionamento são é o cumprimento escrupuloso da lei”.

No que toca ao desempenho dos cargos de direção, os entrevistados responderam com unanimidade que a filiação partidária não deve influenciar na escolha para o desempenho de cargos de direção superior. O entrevistado 1, defende que “quando se atende às questões partidárias, fica prejudicada a questão do mérito ou seja as questões partidárias não deve sobrepor – se à mérito”; afirma, porém, que hoje em dia o acesso a cargos de chefia está muito dependente da filiação partidária, sobretudo para os designados “cargos de confiança”, mas isso não deve sobrepor-se à capacidade técnica, à competência e ao mérito”. No seu entender deve – se associar a “competência técnica e a confiança política” Para reforçar esta ideia, (entrevista 2), advoga que o acesso a cargos de direção superior tem de ser por “mérito, competência, saber fazer”, não por via da filiação partidária, defendendo-se que os “melhores é que devem ser dirigentes”. 8 entrevistados defendem que o “concurso público é a melhor via para o ingresso na função pública”, dizendo de seguida que a “administração pública não deve ser sede dos partidos políticos”. Por outro lado, dois entrevistados referiram que a “filiação partidária” tem uma influência enorme na administração pública guineense, pois há uma preferência da “confiança política” e esta é fator fundamental na escolha dos dirigentes escolhidos para exercer cargos de direção superior. O entrevistado 5 lembra que é preciso compreender o percurso histórico do país (Guiné-Bissau) porque, no período após a independência, os dirigentes eram nomeados segundo critério partidário por ter havido um único partido. Após o período do multipartidarismo, durante os primeiros anos, vem na linha

do que vinha acontecendo no partido único, o PAIGC venceu primeiras eleições multipartidárias com a maioria absoluta e continuou a governar tal como vinha fazendo. Administração Pública ficou completamente minada, com a corrupção, o amiguismo e o nepotismo a tomarem conta do aparelho administrativo. Entretanto, isso continua a pesar no seio dos atores políticos ou daqueles que detêm o poder administrativo. Contudo, segundo Ferraz (2008:11), o critério da confiança política deixou progressivamente de ser o critério na seleção e escolha de dirigentes passando a aplicar-se a neutralidade política e a confiança pública. Nesse sentido, os entrevistados defenderam a aplicação do Estatuto Pessoal de Dirigentes, que rege a forma como devem ser recrutados, selecionados e nomeados os dirigentes para a administração pública, como a única forma de abolir as nomeações feitas com base na filiação partidária.

No que diz respeito à responsabilidade dos dirigentes pelos resultados, a opinião geral dos entrevistados, é de que é absolutamente necessário pôr à disposição dos dirigentes todos os dispositivos essenciais para o desempenho da sua tarefa/função; “o dirigente não dá o que não tem, não tem, não pode dar, por causa da limitação económica, material e até do conhecimento técnico profissional” (entrevista 2). Mas também referiram que um dirigente que “não sabe como fazer as coisas, não conhece a sua missão, não conhece o objetivo do cargo, não conhece o objetivo que lhe compete, não sabe como se alinham grandes objetivos e metas das instituições, não se podem esperar bons resultados” (entrevista 2). Daí, nas suas opiniões, “avaliação de desempenho” para os dirigentes e funcionários na administração pública, é absolutamente necessário para “...medir, comparar, distinguir e incrementar o desempenho” tal como advoga (Madureira, 2016). Também, destacaram a necessidade de “criar melhores condições de trabalho, recrutar ou nomear pessoas qualificadas, ter uma boa liderança política e transformadora” (entrevistas 10, 5 e 9); avaliando os dirigentes “pelo cargo que ocupam, pela função que desempenham e pelas tarefas que executam” (entrevista 8), só assim podem ser responsabilizados pelos resultados.

Respondendo à questão “como se pode aumentar a transparência e igualdade no processo de recrutamento e seleção”, os entrevistados responderam positivamente que é possível através de uma rigorosa observância das normas aplicáveis sobre esta matéria, dos princípios que norteiam esta matéria, devendo a transparência e a igualdade de oportunidades ser rigorosamente observadas durante os processos de recrutamento e seleção, com a aplicação estrita das leis (entrevista 1). Mas também defenderam que é preciso ter, numa equipa de recrutamento e seleção, “pessoas idóneas e que estão comprometidas com a causa e não com os partidos/indivíduos” (entrevista 2). Outrossim, realçaram a importância de “divulgar as vagas

existentes” em todos os meios de comunicações e jornais com intuito de informar os cidadãos sobre as mesmas. Referindo ainda que os requisitos para preenchimento das vagas devem ser bem definidos e clarificados para que não restam incerteza em relação ao candidato que se pretende. Também mostraram a necessidade dos candidatos admitidos segundo as regras estabelecidas, puderem passar por um período de treinamento ou formação. Em relação as nomeações, os entrevistados foram unânimes, defendendo que deve ser “com base na competência técnica e profissional e não através de “cunho” ou a “influência partidária”. Também os entrevistados defenderam, a introdução de concurso público para o cargo de “Diretor Geral” por entenderem que são funções técnicas, não deve ser os partidos ou governantes a indicar o nome para exercício dessa função como tem sido até agora.

Um outro aspeto importante defendido nessa entrevista pelos entrevistados, assim como pela Ministra de Função Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social Dra. Maria Celina Vieira Tavares (2020 *in jornal democrática*) é a necessidade de reforma profunda na administração pública mas, salientando que isso só pode ter lugar com engajamento de cada dirigente, funcionário, partidos políticos e elementos da sociedade civil, e que cada um se reveja nas ações da reforma, tais como: a) a disponibilidade de recursos materiais e financeiros indispensável à operacionalização sustentada da reforma; b) a estabilidade dos dirigentes e funcionários na administração pública, que devem ser selecionados ou escolhidos segundo critérios de “mérito e competência”, não por via de cunhos e orientações partidárias; c) compromisso de todos os funcionários, governantes, dirigentes, como protagonistas da mudança e agentes de todo o processo da reforma; d) um enquadramento jurídico e ético da valorização de recursos humanos e de funcionamento de serviços; e) o reforço das capacidades de administração económica e financeira.

Por fim, dizer que, “o maior handicap da nossa administração pública é que não se apura responsabilidades, não se faz avaliação para saber que trabalha e quem não trabalha, as promoções são feitas de forma discriminatória ao prazer de amizades, do clientelismo, de favores políticos...isso tem que acabar na nossa administração pública...temos que seleccionar, temos que abrir espaço só para os mais competentes, mais capazes de dar a sua contribuição nesta fase do nosso desenvolvimento” (in gazeta de notícias 2011 *apud* Vicente, 2016:101).

Quadro 4. Quadro de Problemas e Soluções

Problemas	Propostas /Soluções
<p>1 - O processo de recrutamento e seleção dos funcionários não obedece às normas e as leis plasmadas na Constituição, no estatuto pessoal da administração e demais leis e diplomas existente no país.</p> <p>- Colocação dos filhos e familiares de certos governantes e dirigentes políticos e outras nomeações na AP, sem observância dos procedimentos.</p>	<p>1 – Adoção de concurso público, transparência, e igualdade de oportunidades no processo de recrutamento e seleção na administração pública.</p> <p>- Toda classe trabalhadora deve unir e exigir o cumprimento da lei para recrutamento do pessoal.</p>
<p>2 - A inobservância da meritocracia nos atos das nomeações para os cargos de direção superior.</p>	<p>2 - Adoção de um modelo híbrido, com a coexistência de cargos de confiança e aplicação do Estatuto de do Pessoal Dirigente</p>
<p>3 – Administração pública partidarizada</p>	<p>3 – Neutralidade política e confiança pública.</p>
<p>4 - Desigualdade de género na administração pública guineense.</p>	<p>4 - Criação de capacidades que visam identificar as causas da discriminação e desigualdade que atingem as mulheres guineenses, no que concerne ao acesso à função pública, e a consequente adoção de mecanismos que garantam a equidade de género.</p>
<p>5 – Baixa produtividade na administração pública.</p>	<p>5 – Treinamento e Formação em Administração Pública aos selecionados (Escola Nacional da Administração pública). Melhoria das condições de trabalho e adoção de critérios de avaliação de desempenho, para funcionários e dirigentes na administração pública guineense.</p>

9. CONCLUSÃO

É evidente que, o papel e exigências que recaem sobre aqueles que exercem funções públicas evoluíram e continuam a aperfeiçoar em razão das circunstâncias de tempo e de lugar em que os trabalhadores se encontram integrados. A previsibilidade do comportamento do funcionário burocrata que se baseava na observância, crítica, dos comportamento traçados superiormente, deixa de fazer sentido, exigindo que este passe a ser parte integrante da máquina, contribuindo para a satisfação dos cidadãos, influenciando ainda, decorrente do seu conhecimento e experiência, na própria decisão política (Faria, 2016:67). Não obstante, as diferenças entre o modelo burocrático (com o primado cariz jurídica) e o modelo gestor (com uma orientação para resultados eficazes e eficientes através de técnica do sector privado), ambos os modelos coincidem na importância dada a meritocracia (Pita, 2016). Deste modo, o recrutamento e seleção na Administração Pública deve basear – se em princípios de meritocracia, isto é, valorizar o desempenho e seleccionar os profissionais com base no mérito e não em outros factores como a sua ascendência, a sua classe social ou o género (Pita, 2016:36), assim como a orientação política – ideia reforçada com as entrevistas realizadas.

Ora, atendendo a importância que os trabalhadores representam na prossecução do interesse público que recai sobre o Estado, deve o modelo de recrutamento dos trabalhadores basear-se, conforme recomendado por Weber, num modelo de meritocracia em que premie aqueles que demonstram competências apropriados aos exercícios de funções públicas. No entanto, para além, do modelo de recrutamento conseguir recrutar os melhores técnicos, deve dar oportunidade à seleção dos candidatos que consigam demonstrar as competências sociais necessárias ao exercício dos diferentes papeis inerentes à atividade do funcionamento público contemporâneo (Faria, 2016:67); mas também, “o procedimento de recrutamento dos trabalhadores para o Estado deve pautar – se pela exigência e máxima transparência, com vista atrair profissionais mais qualificados” (Gomes,2002:328 *apud* Faria, 2016).

Nesse sentido, após as entrevistas e a sistematização das informações obtidas, percebe – se que: o critério de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes na administração pública guineense, não obedece às leis existentes, conseqüentemente não promove a meritocracia; maior politização nas nomeações para administração pública; desigualdade de género (mais homens do que as mulheres na administração e nos cargos da direção...etc) e falta de transparência no processo de recrutamento. Nesta perspectiva, conclui – se que Administração pública guineense é, ainda, uma administração pública com inúmeros problemas. Durante vários anos, sucessivos governos têm manifestado a necessidade de reformar este sector e tendo

beneficiados de apoios financeiros para concretização deste projeto de reforma, até então não foram feitas nenhuma reforma. Ficando sempre pelos diagnósticos. Sendo que todos concordaram nos resultados: “uma administração pública opaca, centralizada, concentrada, desestruturada, ineficiente, ineficaz, não qualificada, não responsável, que não presta conta e burocrática”. Nota – se que, a Autoridade Poder foi sempre quem definiu a estrutura da administração pública. A decisão estratégica vem da componente política, mas não têm uma resposta tática nem de gestão e muito menos operacional, uma vez que os próprios gabinetes políticos e ministeriais têm uma estrutura centralizada que absorve todo o aparelho produtivo e a sua comunicação com exterior. É nítida ausência de uma estrutura orgânica e modelos de gestão traçados com rigor e coerência, dos serviços, repartições, ministérios ou secretarias de estado, aliás, até a própria presidência da república e assembleia nacional, promovem iniciativas centralizadoras, de igual forma a nomeação e criação de categorias não reguladas no quadro de competência e organização dos serviços da administração pública central (Vicente, 2016).

Assim sendo, a não realização do concurso público como forma de recrutamento e seleção para a função pública representa clara violação da Constituição, do Estatuto do Pessoal da Administração e dos princípios da administração pública.

Portanto, é imperativo e urgente a implementação de concurso público na administração pública guineense como forma de cumprimento de princípios que norteiam administração pública e tornar a instituição do país mais forte e produtiva. Para isso, segundo Mendes (2017), deve – se em primeiro lugar, ter em conta tipo de Estado é que se pretende (suas funções essenciais) o que permitirá dimensionar e estruturar administração pública; em segundo lugar, adotar o modelo de gestão por objetivo, escolher o tipo de liderança (dirigentes) que se ambiciona e a responsabilização pela obtenção de resultados que auxiliassem a ter uma administração pública eficiente, eficaz, sustentável e que preste bem e melhor serviços aos cidadãos; e em terceiro lugar, o provimento do pessoal deve ser suportado pelo mérito e qualificação.

Na verdade, o concurso público não é a única forma para se ingressar na função pública, ele tem os seus defeitos, nem sempre é recrutado ou selecionado o candidato mais preparado e mais capaz, mas, não é menos verdade que é o processo mais justo e mais democrático para a administração pública. Por último, como acima mencionado, segundo (Vicente, 2016) é importante rever o papel dos dirigentes. A excelência de uma administração depende dos seus dirigentes e da forma como eles são recrutados e selecionados. É importante esclarecer opinião pública, no debate que se tenciona levar no âmbito da reforma da administração pública, se a escolha dos candidatos e dos dirigentes deverá ser por critério políticos e partidários ou por critérios de competência.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral, Freitas do (1993), “*Curso de Direito Administrativo*”. Almedina. Coimbra
- Asensio, M. (2002), “*O processo de recrutamento na administração pública: avaliação do sistema, do método e do procedimento*”, em reinvenção da função pública, Oeiras: INA, pág. 331 – 344.
- Bilhim, João (2016) “*Estudos científicos da governação e meritocracia no setor público*”, conferência: ciências e políticas publicas.
- Bilhim, João (2013). “*Ciência da Administração*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas”. Lisboa.
- Bilhim, J. (2008) “*Políticas Públicas e Agenda Política*”. Lisboa, ISCSP, 82-103.
- Bilhim, J. (2013) “*Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: o caso da Meritocracia.*” Passagens, Revista Internacional de História política e Cultura jurídica, 205-227
- Bilhim, J. A. F. (2006) “*Gestão e estratégia de recursos humanos*”; Lisboa, Portugal.
- Bilhim, J. A. F. (2005) “*teoria organizacional: estrutura e pessoas*”; Lisboa, Portugal.
- Bilhim, J. (2012) “*O mérito nos processos de seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade?*” XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 57-78.
- Bilhim, J. (2014) “*Política e Administração: em que medida actividade política conta para exercícios de um cargo administrativo*”, Sociologia, Revista da Faculdade de letras da Universidade de Porto, Vol. XXVIII. 11-31
- Cardoso, Higinio, (1987-2006) “*Estudos sobre a reforma administrativa na Guiné-Bissau*”.
- Carvalho, E. R. (2001) “*Reengenharia na administração pública – a procura de novos modelos de gestão*”; Editora ISCSP, Lisboa, Portugal.
- Coupers, João (2002) “*introdução a ciência da administração pública*”, Lisboa, Ancora Editora.
- Correia, P.M.A.R.; Bilhim, J. e Antunes, P.F.G.A (2018) “*Nomeação de Dirigentes de Administração Pública por via de Concurso ou por Confiança*”. Ciências e políticas públicas, Vol. IV nº2, 73-94.
- Djú, Edgar (2016) “*Concurso público: estudo comparativa entre legislação brasileira e guineense*”, Redenção, Brasil

- Da Luz, A. F. e Oliveira, K. B. (2016) “*Transparência pública como ferramenta de controle social: análise comparativa do portal da transparência de parauapebas com os portais dos municípios de Belém, João pessoa e Porto alegre*”.
- Ferraz, David (2013) “*Política, administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da administração*” em Cesar Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de administração pública*, Lisboa: INA Editora.
- Ferraz, D. (2008), “*A alta direcção pública no contexto da evolução dos modelos Estado e de Administração*”, cadernos INA, Oeiras: INA.
- Ferraz, D. (2004), “*A formação dos dirigentes públicos e a reforma da administração pública Portuguesa – modelo de formação seguido em alguns países da Europa e dos Estados Unidos*”, Lisboa, ISCSP, dissertação da licenciatura
- Ferraz, D. e Madureira, C. (2006), “*Modelos de formação de dirigentes públicos: Análise comparativa*”, cadernos INA, políticas públicas, Oeiras: INA.
- Madureira, C. (2015) “*A Reforma de Administração Pública Central no Portugal Democrático: do Período pós-Revolucionário à Intervenção da Troika*”; *Revista de administração pública*, 43(3) 547-562.
- Madureira, C. (2011) “*Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: o caso de Portugal*”, 8º congresso nacional de administração pública; INA, Lisboa.
- Madureira, César (2008) “*O estatuto do pessoal dirigente: confiança política ou profissionalização?*” XIII congresso internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina
- Madureira, C. e Rodrigues, M (2006), “*A evolução das formas de recrutamento e de avaliação e desempenho dos funcionários e dos dirigentes da administração pública portuguesa – contributo para a reforma administrativa*” *sociedade e trabalho*, vol., 29.
- Madureira, C. e Rodrigues, M (2002), “*A avaliação do desempenho no contexto da administração pública*” atas de 3º encontro INA cujo tema foi “*A reinvenção da função pública*”, Lisboa.
- Madureira, César e Asénsio, Maria (2013) “*Handbook de Administração Pública*”; INA Editora, Lisboa, Portugal.
- Mozzicafreddo, J. (2001), “*responsabilidade e cidadania: uma perspetive sociológica*”, Lisboa, Policopiado.
- Mozzicafreddo, Juan “*Cidadania, reforma do Estado e da Administração Publica em Portugal*” em fórum 2000. Reforma de Estado e Administração Publica, Gestonária, Lisboa, ISCP/UTL, 2000.

- Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. S. (Orgs) 2011, “*Projecto de inovação na gestão pública*” Editora Mundo Sociais, CIES, ISCTE-IUL, Lisboa.
- Mozzicafreddo, J. e Gomes, J.S. (2001) “*Administração e Política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*”, Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. et al (2003) “*Ética e administração: como modernizar a administração pública*”, Oeiras, Celta editora.
- Neves, Arminda (2010) “*Governança pública em rede – uma aplicação em Portugal*, 1ª edição, Lisboa, Portugal.
- Nora, M. e Carvalho, A. C. M. (2007), “*Guiné-Bissau: Coletânea de Legislação Administrativa*”, Lisboa.
- Rato, H., Madureira, C., Alexandre, H., Rodrigues, M. e Oliveira, T. (2007), “*A igualdade de gênero na administração pública central portuguesa*”, INA, Lisboa.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), “*Gestão pública e modernização administrativa*”, Oeiras: INA.
- Rocha, J. A. O. (2000) “*Modelos de gestão pública*”; RAAP – pp-6-16 v.1 nº1
- SECHI, Leonardo. (2009). “*Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública*”, Volume: pp348-369.
- Silvestre, H. C. e Araújo, F. A (2013) “*Colectânea em administração pública*”; escola editora, Lisboa, Portugal.
- Vicente, Luís Barbosa (2016) “*Guiné-Bissau, das contradições políticas aos desafios do futuro*, 1º edição, Chiado Editora, Lisboa.
- Vicente, Luís Barbosa (2014) “*Por uma reinvenção da governabilidade e do equilíbrio de poder na Guiné-Bissau*”, Edição: gráfica sinal Editora, 1ª edição.

ONLINE

<http://www.didinho.org/category/politica/page/2/>

<https://www.odemocratagb.com/>

Cardoso, C. S. M (2012) “*Avaliação de Desempenho: Uma abordagem a uma autarquia*” Porto: faculdade de letras, <https://core.ac.uk/download/pdf/143399089.pdf>

Carapato, Carlos e Fonseca, Fátima (2004) “*Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*”, 1ª edição, Lisboa, Portugal.

Cartas Africanas Sobre os Valores e Princípios da Função Pública e Administração (DATA),

https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/carta_africana_principios_valores_descentralizacao_gover_nacao_local_e_desenvolvimento_local_-_po_-_final.pdf 20-12-2019

Cole et al (2014) “ *O perfil metodológico da produção científica sobre transparência pública: uma análise do cenário africano*”, Congresso UFSC <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCF/20140424030253.pdf>

Costa, M, C, S, S (2010) “*Novas Funcionalidades para a Bolsa de Emprego Público – uma Aposta na Simplificação Administrativa*”, Lisboa: ISCTE, Portugal <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3870/1/AnaCosta-TP-10.pdf>

Ferraz, David (2008) “*A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e de administração: contributo para a definição de uma política integrada*”, Sociologia, Lisboa: ISCTE, Portugal, <http://hdl.handle.net/10071/1379>

FARIA, Vítor Hugo Miranda (2016) – “*O recrutamento na Administração Pública: garantias de transparência*” <http://hdl.handle.net/10071/12680> -12-08-2019

Feraz, David (2018) “*Atores políticos e administrativos: dicotomia ou complementaridade na seleção de dirigentes públicos*”? <http://hdl.handle.net/10071/16385>

Gomes, H. (2016) “*finanças públicas e accountability*”, Lisboa ISCTE-IUL <http://hdl.handle.net/10071/12621>

Machado, A. M. R.O. (2011) “*Avaliação de políticas públicas: ao serviço de políticas de desenvolvimento*”, Lisboa, ISCTE-IUL, <http://hdl.handle.net/10071/7184>

Madureira, César e David Ferraz (2010) “ *As configurações político-administrativas e seleção dos dirigentes, o caso de administração pública portuguesa*” <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2437/1/n63a04.pdf> consulta, 08-10-2019.

Mano, L. M. F. D (2014) “*Modelo integrado de gestão das finanças públicas em Portugal*”, Lisboa- Portugal – ISCTE <http://hdl.handle.net/10071/8144> .

Mendes, Dinis (2017), “*A função recursos humanos na administração pública da Guiné – Bissau: o caso estudantes bolsheiros da Guiné – Bissau em Portugal*” dissertação, ISCAC <http://hdl.handle.net/10400.26/21836>

Pita, S, V. T (2016) “*Acesso a cargos de direcção superior da administração publica portuguesa numa perspetiva de gênero*”, dissertação, ISCSP, Lisboa https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/2016/Tatiana_Pita.pdf 15-11-2019.

Rompão, U. M. C (2013) “*O controlo das Finanças Públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe*” Lisboa: ISCTE, Portugal https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7453/1/UldeMaya_D_MAP_2013_Setembro_final.pdf

FONTES

Constituição da República da Guiné-Bissau

Estatuto do pessoal da Administração Pública (Decreto nº12-A/94, de 28 de fevereiro – suplemento ao boletim nº9, de 1994

Estatuto do quadro de pessoal dirigente de função pública (Decreto nº30-A/92, de 30 de junho Suplemento ao boletim oficial nº30, de 1992.

Estatuto jurídico da administração pública da Guiné-Bissau – projetos de diplomas, 2008-2011

Guiné-Bissau, Lei geral de trabalho, lei nº2/86, de 5 de abril

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 4/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 5/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 6/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 7/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 8/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 9/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 10/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 11/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 12/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 12/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 13/2012

Guiné-Bissau, Decreto lei nº 14/2012

Guiné-Bissau, Despacho nº 55/2015