

The logo for ISCTE (Instituto Universitário de Lisboa) features the word "iscte" in a bold, lowercase, sans-serif font.

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Reforma e modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau: O caso do PARAP

Badilé Domingos Sami

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Reforma e modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau: O caso do PARAP

Badilé Domingos Sami

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:
Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023

Agradecimentos

Agradeço a todos os que me ajudaram a conseguir concluir com êxito esta ambicionada etapa da minha vida, nomeadamente:

Ao Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social, através da Secretaria de Estado e Inspeção Geral, pela colaboração e fornecimento de documentos para a elaboração desta dissertação, porque sem esses documentos não seria possível realizar o presente trabalho.

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Assenso, pela sua permanente disponibilidade e incentivo para a conclusão da presente dissertação. Aproveito para manifestar o meu apreço também pelo facto de ter sido uma excelente docente.

Ao Professor Doutor David Ferraz, subdiretor do mestrado em Administração Pública, que sempre esteve presente e disponível para responder a todas as minhas questões, ajudando-me a resolver as minhas frustrações e preocupações académicas.

A todos os colegas da turma, mas principalmente ao Hélio, ao Joel, ao Mutaro, à Anabela e ao Albino, bem como a todos os docentes.

Aos meus pais, Domingos António Sami (falecido), Nené Malú e Teresa Malú, pela educação, cultura de humildade, persistência e resiliência.

À minha família, em particular à minha esposa Yolanda Fernando Diokou e ao meu filho Aunésio (Campeão), que sempre me apoiou e a quem aproveito para pedir desculpa pelos momentos de ausência. Vocês sabem que são o mais importante na minha vida.

Aos meus tios, Maria Rosa Medina Lopes e Quintino Malú, pelo suporte e acompanhamento desde a Licenciatura até aqui. Sendo bem sincero, não há palavras que possam recompensar a grandeza da vossa ajuda.

Ao Doutor Lesmes Mutna Freire Monteiro, pela insistente motivação para eu assumir este desafio académico e pessoal. Estou eternamente grato, meu caro irmão.

Ao meu amigo e irmão, Me. Herculano Arlindo Mendes, que foi a maior fonte de inspiração ao longo de todo o processo de investigação.

À Nancy, Bubacar, Isabela e Djibril, grandes amigos e colegas da Universidade, pelos constantes debates e discussões sobre os vários trabalhos académicos.

Ao Veríssimo Nancassa (Tchitchy), pelo seu apoio determinante na materialização desta conquista.

Por último, agradeço à Doutora Nelvina Barreto, ao Doutor Abílio Có e ao Doutor Dautarin Monteiro da Costa, por terem aceitado constar nas minhas referências.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo central compreender e identificar os fatores que dificultam a implementação da reforma e a modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau, referindo-se particularmente ao caso do Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau.

No âmbito metodológico, procurámos responder ao primeiro objetivo específico desta dissertação através da análise dos documentos concernentes aos diferentes tipos de modelos de Administração Pública, assim como do seu confronto com as entrevistas realizadas para averiguar os esforços efetuados a nível do processo de conceção e de implementação das reformas, sobretudo do PARAP. Por sua vez, para concretizar o segundo objetivo deste estudo procurámos avaliar as implicações das influências sociopolíticas no processo da reforma.

Concluímos que os principais desafios do processo de reforma estão relacionados com a falta de adoção de um modelo de Administração Pública congruente com a realidade nacional, assim como com uma resistência desnecessária e passiva à mudança, tendo em consideração, a falta de cultura e a vontade política por parte dos detentores dos órgãos de soberania de Estado enquanto responsáveis pela implementação das reformas.

Palavras-chave: Reforma; Administração Pública; Guiné-Bissau

Abstract

The main objective of this dissertation is to understand and identify the factors that hinder the implementation of the reform and modernization of the Public Administration of Guinea-Bissau, referring specifically to the case of the Public Administration Reform Program of Guinea-Bissau.

In terms of the methodological scope, we tried to respond to the first objective of this study through the analysis of documents concerning the different types of Public Administration models, as well as by confronting them with the interviews that were carried out to ascertain the efforts made in terms of the process of designing and implementing the reforms, especially the PARAP. In turn, to achieve the second objective of this study, we sought to assess the implications of sociopolitical influences on the reform process.

We conclude that the main challenges of the reform process are related to the lack of adoption of a Public Administration model that is congruent with the national context, as well as to the resistance to change, considering the of the very concept of reform, the lack of culture, and the political will on the part of the holders of the State sovereignty as responsible for the implementation of the reforms.

Keywords: Reform; Public Administration; Guinea-Bissau

Índice

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Revisão da Literatura.....	5
1.1 Reformas e modernização da Administração Pública	5
1.2 Modelos teóricos de reformas na Administração Pública	7
1.2.1 O modelo burocrático	7
1.2.2 A Nova Gestão Pública.....	9
1.2.3 Nova Governança Pública.....	10
1.3 Princípios de Administração Pública.....	11
1.4 Reformas de Estado	12
Capítulo 2 – Contextualização	15
2.1 A situação político-social	15
2.2 Administração Pública no período colonial.....	17
2.3 Administração Pública pós-colonial	18
2.4 Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP)	20
2.5 Redução do pessoal na Função Pública.....	22
2.6 Instrumentos legais de gestão de Recursos Humanos	24
2.7 Recenseamento biométrico da Administração Pública	27
2.8 Situação atual da Administração Pública	27
Capítulo 3 – Metodologia.....	31
3.1 Entrevistas	31
3.2 Análise documental	32
Capítulo 4 – Análise e Discussão.....	33
4.1 Percepções sobre as tipologias dos modelos de Administração Pública	33
4.2 Papel dos políticos nos processos de reforma	34
4.3 Desafios da reforma da Administração Pública	34
4.3.1 Qualidade do pessoal técnico do Ministério da Administração Pública.....	35
4.3.2 Papel dos funcionários públicos no processo de reforma	36
4.3.3 Cumprimento dos instrumentos legais da GRH da Administração Pública	36
Considerações Finais.....	37
Referências Bibliográficas	41
Anexos.....	43

Anexo I - Lista dos Entrevistados.....	43
Anexo II – Guião da Entrevista Direta e Semi-direta	43

Glossário de Abreviaturas e Siglas

ADAP	Avaliação de Desempenho na Administração Pública
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BDAP	Base de Dados da Administração Pública
BM	Banco Mundial
CENFA	Centro de Formação Administrativa
CENFI	Centro de Formação Industrial
CES	Centro de Serviços Eficazes
CIFAP	Centro de Instrução Formação Profissional
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
ENA	Escola Nacional de Administração
ENAM	Escola Nacional de Administração e Magistratura
EPAP	Estatuto de Pessoal da Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FED	Fundo Europeu do Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GB	Guiné-Bissau
GRH	Gestão dos Recursos Humanos
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGAP	Inspeção Geral da Administração Pública
MAPTESS	Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social
MAPTME	Ministério da Administração Pública, Trabalho e Modernização do Estado
MAPTSS	Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social
MFPTSS	Ministério da Função Pública, Trabalho e Segurança Social
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde
PARAP	Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública
PEOMAP	Plano Estratégico Operacional da Modernização na Administração Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIGFP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
SIGRHAP	Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública

TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAI	Unidade de Atendimento Integral
EU	União Europeia
UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano

Introdução

As teorias sobre as reformas na Administração Pública sofreram muitas transformações de acordo com as evoluções das teorias administrativas. Entretanto, administração Pública experimentou diferentes modelos no quadro das reformas administrativas, tais como o Patrimonialismo, a Burocracia, a Nova Gestão Pública (NGP) e a Nova Governança Pública (NGP). O patrimonialismo emergiu no quadro histórico do absolutismo, em que o poder político "assume a feição de uma organização política fechada sobre si mesma do qual resulta o estamento, num contexto de apropriação privada dos cargos e orçamento públicos" (Freitas, 2019, p. 215). De igual modo, Campante (2003) caracteriza este modelo como aquele em que o poder político se consolida através da autoridade arbitrária/pessoal do príncipe, legitimada pela tradição. A legitimação pela tradição apresenta uma ambivalência face à inclinação dos líderes para o exercício da discricionariedade pessoal. Entretanto, este fenómeno insere-se no domínio em que o governo tudo sabe, administra e provê. Esta forma a opinião pública, distribui riqueza e qualifica os opulentos. Este perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana (Faoro, 1987, citado por Freitas, 2019).

De acordo com Carranza (2016), o Patrimonialismo ainda subsiste na gestão pública, especialmente porque ainda se ouvem notícias que abordam a corrupção, o clientelismo e o nepotismo, referentes a conjuntos de comportamentos dos detentores dos cargos públicos [que] não conseguem distinguir o património público do privado, atitude que prevaleceu na era do absolutismo. Embora o absolutismo seja mais frequentemente associado à Europa, houve líderes africanos¹ que governaram de maneira absolutista em várias regiões do continente.

O Patrimonialismo é um modelo de administração pública em que o líder governante trata os recursos do Estado como seu património pessoal, distribuindo cargos, terras e recursos em benefício próprio e de seus seguidores, em vez de atender ao bem comum. Essa abordagem de administração foi observada em muitas partes da África, especialmente durante o período colonial e em alguns estados pós-coloniais. Os líderes frequentemente usavam o poder estatal para acumular riqueza pessoal e recompensar

¹ Angola foi selecionada como exemplo para esta afirmação. Consequentemente, em Angola, o que se denomina patrimonismo na Europa e no Brasil, era designado como modelo colonial nesse período. Este modelo, bastante moldado pelas origens culturais portuguesas, é exposto numa publicação científica intitulada "Brasil e Angola: convergências epistemológicas e divergências sobre modelos de administração pública" (Valadares et al., 2012).

seus seguidores, em vez de promover o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade como um todo. (Valadares et al., 2013, pp. 133-134).

A Burocracia, que remete para um modelo posterior ao Patrimonialismo, objetivou colmatar algumas lacunas oriundas desta era patrimonial. Segundo Carranza (2016), o modelo burocrático, com primado jurídico fundado na racionalidade Weberiana, defende a exaustividade e a eficácia da lei para mudar a situação atual, pautando-se pela regulação e pelo controlo.

Já a NGP, por sua vez, originou várias críticas ao modelo burocrático, devido ao facto de este ser lento e compreender múltiplos papéis e requisitos, caracterizando-se como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Mais concretamente, a NGP objetiva uma gestão pública mais democrata, aliada a boas práticas de gestão. Além disso, vários organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), exigiram a NGP como requisito para os países em vias de desenvolvimento receberem recursos económicos e apoios técnicos para a eficiência administrativa, a responsabilidade democrática e o combate à corrupção, promovendo a prosperidade económica (Secchi, 2009). Por outro lado, a influência da nova gestão pública (NGP) no continente africano tem sido significativa, especialmente nas últimas décadas. A NGP é um paradigma de Administração Pública que enfatiza a eficiência, a transparência, a prestação de contas e a participação dos cidadãos. Este quadro foi formulado como uma resposta ao apelo à realização de reformas na Administração Pública a nível global e foi posteriormente adotado por numerosas nações africanas, com o objetivo principal de reforçar a governação e fomentar o desenvolvimento socioeconómico.

A presente dissertação tem como objetivo analisar o PARAP (Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública), um programa implementado na Guiné-Bissau com o objetivo de promover reformas no seio da Administração Pública do país. O programa visou abordar uma série de desafios e problemas na Administração Pública guineense e procurou melhorar a eficiência, a transparência e a capacidade do governo para atender às necessidades da população. Um dos objetivos desta dissertação é analisar o processo de reforma e de modernização da Administração Pública guineense, num horizonte temporal de (2008-2020), abordando um tema relevante para o contexto onde se insere e de especial pertinência para o meio académico-científico e político-social. Ou seja, o presente estudo apresenta como seu principal objeto a reforma e a modernização dos serviços públicos da Guiné-Bissau, focando-

se particularmente no caso do Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP).

Na realidade, o foco no PARAP está associado à perspectiva de que este pode contribuir significativamente para a mudança do estado atual da Administração Pública, impulsionando o aumento da produtividade e do saneamento das finanças públicas e provocando, de um certo modo, o investimento e consequente revitalização da atividade económica em todo o país. Por isso mesmo, este programa pode também dar oportunidades a nível do emprego, melhorando significativamente a disponibilização dos serviços públicos à população, assim como permitindo uma maior celeridade, agilidade e simplicidade.

Esperamos também que o PARAP poderá otimizar o consumo dos recursos financeiros, humanos, tecnológicos e de infraestruturas, nomeadamente no que diz respeito à prestação dos serviços, promovendo, de igual forma, a motivação e a valorização dos funcionários públicos, designadamente através da aposta na sua formação e qualificação. Em suma, o PARAP é um programa de reforma que visa transformar a Administração Pública, alavancando o desenvolvimento económico e social do país.

Considerando o PARAP como fator de atração e de estímulo para o investimento nacional e estrangeiro, assim como de garantia dos direitos e da segurança dos cidadãos, este programa irá também contribuir para a criação de capacidade institucional e técnica nos domínios da formulação de políticas concretas, que objetivem a consolidação de um caminho de progresso no país, com o intuito de se cumprirem os objetivos de desenvolvimento sustentável, devidamente alinhados com os critérios de coesão e convergência impostos pela União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), proporcionando grandes mudanças nas políticas públicas, especialmente na Educação, na Saúde, na Habitação e nas Infraestruturas. De facto, os desafios nas reformas do Estado em geral, e os desafios da Administração Pública em particular, têm sido objeto de discussão e debate, tanto a nível interno como a nível externo/internacional.

O objetivo central da presente dissertação visa compreender e identificar os fatores que dificultam a implementação da reforma e modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau, focando-se especialmente no caso do PARAP, tal como foi previamente referido. Já os objetivos específicos da presente investigação englobam os seguintes procedimentos:

1. Analisar os diferentes modelos de reformas propostos especificamente para a reforma e modernização da Administração Pública guineense;
2. Avaliar as implicações das influências sociopolíticas no processo da reforma.

A estrutura da dissertação compreende seis capítulos distintos. Na presente nota introdutória define-se o tema e o conceito em estudo, a sua relevância, a problemática e os objetivos da investigação. No primeiro capítulo, referente à revisão da literatura, discorre-se sobre os modelos de reforma da Administração Pública, assim como sobre os conceitos inerentes. No segundo capítulo, da metodologia, descreve-se o caráter qualitativo da presente investigação, baseando-se na análise documental e no recurso a entrevistas diretas e semidiretas. No terceiro capítulo, por sua vez, apresenta-se uma contextualização da Administração Pública colonial e pós-colonial, dos processos de implementação das reformas, da realidade política e social e, sobretudo, do estado atual da Administração Pública guineense. No quarto capítulo procede-se à análise e à discussão dos resultados obtidos através das entrevistas, correspondendo aos objetivos estabelecidos para a presente investigação. Finalmente, último capítulo são apresentadas as conclusões finais do estudo, seguindo-se a lista das referências bibliográficas consultadas e citadas ao longo de toda a extensão desta dissertação.

Capítulo 1 – Revisão da Literatura

1.1 Reformas e modernização da Administração Pública

A maior parte do enquadramento teórico apresentado nesta dissertação corresponde a uma revisão da literatura baseada no contexto europeu, no sentido de se extrapolar, posteriormente, para a avaliação do contexto africano, mais precisamente da Guiné-Bissau.

Na literatura existem vários estudos sobre a reforma da Administração Pública. No entanto, merece especial destaque o estudo desenvolvido pelo Centro de Serviços Eficazes (CES) da Irlanda, visto que engloba uma panóplia de definições do conceito de reforma do serviço público (Colgan et al., 2016). Apesar de a terminologia se poder referir à reforma do setor público, do serviço público, da gestão pública e da Administração Pública, na realidade o que o conceito de reforma sugere, e independentemente da terminologia usada em cada circunstância, é uma definição operacional comum.²

De acordo com Injai (2021), o conceito de administração é usado para designar funções de planeamento e de direção, mas também atividades de execução, o que pressupõe que administrar não é apenas indicar como algo deve ser realizado, implicando, de igual modo, a indicação de como devem ser conduzidas tais realizações. Apesar da Administração se ter firmado como ciência apenas no início do século XX, a sua evolução é confundida com a evolução da própria sociedade (Injai, 2021, p. 16).

Nesta revisão da literatura, a definição adotada do conceito de reforma é adaptada de Pollitt e Bouckaert (2004). Essencialmente, para estes autores a reforma do serviço público é definida como sendo “uma mudança deliberada nas estruturas e processos das organizações e/ou serviços do setor público, com o objetivo de fazê-los funcionar melhor” (Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 3). Nesta mesma senda, Colgan et al. (2016) reforçam esta definição, consubstanciando-a numa perspetiva mais ampla, passível de ser validada e aplicada em diversos tipos de reforma.

Não obstante, existem diversos autores que apresentam a sua definição de reforma, pressupondo outros conceitos e especificidades. A título de exemplo, para Costa (2017) a reforma é um princípio de mudança transformadora, especialmente nas estruturas do Estado, provocando, portanto, “mudanças de abordagens para avanços coordenadas na promoção de

² Embora frequentemente discutido, os conceitos de reforma no setor público, bem como a reforma da gestão pública e da administração pública, transmitem essencialmente implicações idênticas.

boas práticas na Administração Pública buscando elevar a eficiência e eficácia da máquina pública” (Costa, 2017, p. 205).

Por sua vez, Matias-Pereira (2008) considera que

A reforma visa prestigiar a missão da administração pública e os seus agentes, na busca da exigência e da excelência; delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente, com vantagem para o cidadão com vista em apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos. (p. 73)

Na perspectiva de Pintos (2005), e relativamente à implementação completa e abrangente da reforma, é fundamental que o ambiente político seja estável e que permita um envolvimento progressivo de todos os atores para mudar a cultura, como políticos, gestores públicos, servidores públicos e a sociedade civil em geral. De facto, “se faltarem cenários politicamente estáveis pode ser difícil fazer uma avaliação objetiva dos indicadores possíveis para compreender as tarefas individuais dos altos funcionários ou gestores públicos” (Pintos, 2005, p. 45).

Porém, as soluções para os problemas da Administração Pública devem ser, de certo modo, locais, o que implica um tipo de relação diferente entre os governos dos países em vias de desenvolvimento e os seus doadores e/ou conselheiros externos (Fukuyama, 2006). Tal como é referido por Robinson (2015), é importante considerar que:

A efetivação da reforma da gestão pública implica uma abordagem contextual, que abrace respostas adaptativas à complexidade, enfatize a pertinência das motivações e incentivos e privilegie interesses e necessidades voltados aos cidadãos como o foco principal do serviço público, reconhecendo ela ao mesmo tempo a indispensável necessidade de manter um serviço público básico eficiente e ajustado ao contexto. (p. 4)

Contudo, é importante esclarecer que Robinson (2015) também evidencia a necessidade de se saber lidar com as deficiências nas abordagens existentes para a reforma do setor público, nomeadamente tendo em consideração os novos desafios globais e a crescente complexidade a nível das políticas públicas. No entanto, para além desta capacidade é crucial manter o foco e a perseverança, destacando-se “a necessidade de abordagens e soluções colaborativas que atraem atores de fora do governo para resolver problemas perversos” (Robinson, 2015, p. 4).

1.2 Modelos teóricos de reformas na Administração Pública

1.2.1 O modelo burocrático

A burocracia caracteriza-se pela existência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis ou normas administrativas, através das quais as atividades são sistemática e uniformemente atribuídas. Ou seja, a autoridade de emitir ordens estáveis, rigorosamente delimitadas pelas normas e, quando necessário, utilizar a coerção. Por outro lado, só são recrutadas pessoas que possuam as qualificações estipuladas num regulamento geral (Weber, 1963 citado por Pimenta, 1976). E,

Os cargos são hierarquizados segundo uma estrutura monocrática, e uma vez criando-os tendem a continuar existindo através de sucessivos ocupantes. As atividades oficiais não se confundem com as da vida privada dos funcionários, e exigem sua plena capacidade de trabalho. O desempenho do cargo segue regras gerais, estáveis e a prendidas mediante treinamento especializado e completo, e o tempo de permanência na repartição é rigorosamente delimitado. Os assuntos administrativos são ordenados através de atos oficiais, e a matéria regulada "in abstracto". (Weber, 1963 citado por Pimenta, 1976, p. 22).

Segundo Xavier (2013), foi durante a segunda metade do século XIX que Max Weber criou o modelo de Administração Pública dito burocrático, almejando solucionar os problemas da população com o Estado, sendo que este último deveria “possuir como característica, uma clara separação sem equívocos entre o que é público e o que é privado, em contraponto assim, ao enfoque principal no que foi porte bandeira da era do patrimonialista” (Xavier, 2013, p. 9). Assim, e com o intuito de cumprir este ponto fulcral, a Administração Pública foi arquitetada de acordo com uma perspectiva formalista, centrada nos procedimentos a serem rigorosamente obedecidos e na hierarquia das decisões.

Já Bentzen (2010, cit. por Xavier, 2013) considera que a administração burocrática é aquela cuja legitimidade se baseia em normas legais racionalmente definidas. Assim, a burocracia tem a sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, sendo que no seu tipo ideal as organizações são sistemas sociais racionais, detendo como principais características o formalismo e a impessoalidade. Nesta mesma senda, Lane (1993, cit. por Aragão, 1997) afirma que

Max Weber tomou como objeto de estudo a burocracia, forma superior de organização social e de dominação como o (racional-legal), sendo, por muitos, considerado o principal porta-voz da ideia de a burocracia ser capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência. (p. 108)

Osborne (2006) defende que a influência aportada pelas visões e ideias de Max Weber, nomeadamente na narrativa predominante da Administração Pública durante grande parte do século XX, se baseia num modelo de burocracia cujos pilares são a hierarquia e a meritocracia.

De acordo com Robinson (2015), foram várias as experiências implementadas nas reformas burocráticas no Reino Unido e na Rússia no final do século XIX para se dar, efetivamente, um salto qualitativo na superação dos sistemas patrimonialistas, com as palavras de ordem direcionadas para a eficiência e eficácia na gestão e disciplina orçamentária e dos recursos humanos.

Em conformidade com Minogue (2001) e McCourt (2013), a abordagem designada por “comando e controlo” da Administração Pública foi um ponto de referência para todos os sistemas burocráticos introduzidos no mundo sob o domínio colonial. De facto, com o objetivo de tornar o sistema de Administração Público mais eficiente, muitos países adotaram precisamente este modelo. Porém, este apenas funcionou como expectável em alguns países, sendo que noutros resultou na diminuição da eficiência do sistema público. As características mais relevantes deste modelo são, segundo McCourt (2013),

A separação dos tomadores de decisão do sistema político e administrativo; a administração deve ser transparente e regida por regras concretas; os administradores são nomeados com base nas qualificações e formação profissional; deve existir uma hierarquia ao nível dos recursos humanos e implicitamente nas tarefas de cada colaborador; os recursos são da instituição e não do funcionário público. (p. 394)

Para Aragão (1997), o ideal da tipologia weberiana (modelo analítico) reúne o que seria a modelagem de um sistema baseado essencialmente em critérios de eficiência, considerando a estrutura formal da organização da seguinte forma:

1. estrutura de autoridade impessoal;
2. hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado;
3. cargos com claras esferas de competência e atribuições;
4. sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
5. seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
6. remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
7. o cargo como a única ocupação do burocrata;
8. promoção baseada em sistema de mérito;
9. separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata;

10. sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo (Aragão, 1997, p. 109).

Por conseguinte, no final da década de 80 e início da década de 90 surgiram muitos questionamentos acerca da eficácia do modelo burocrata, tendo em consideração as disfunções previamente referidas. É, então, nesta senda que surge o novo pensamento teórico da reforma administrativa, objetivando solucionar as lacunas existentes nos modelos prévios de Administração Pública – a NGP (Xavier, 2013).

1.2.2 A Nova Gestão Pública

A NGP é definida como sendo uma “cultura de gestão que enfatiza a centralidade do cidadão ou cliente, bem como a responsabilidade pelos resultados” (Colgan et al., 2016, p. 5), para além de sugerir escolhas estruturais ou organizacionais que promovem o controlo descentralizado através de uma variedade ampla de mecanismos alternativos de prestação de serviços, incluindo os quase-mercados e os provedores de serviços privados, que competem pelos recursos dos formuladores de políticos e dos doadores.

A NGP trata-se, portanto, de uma série de novas abordagens à Administração e Gestão Pública, as quais surgiram em diversos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) nas décadas de 70 e 80. Portanto, o modelo da NGP surgiu como resultado das reações às limitações da antiga Administração Pública em se ajustar às exigências de uma economia de mercado flexível e competitivo. Contudo, a gestão privada e a contenção de custos foram também um fator-chave na narrativa da NGP. Assim, Osborne (2006) caracteriza a NGP do seguinte modo:

Uma atenção às lições da gestão do setor privado; O crescimento tanto da “gestão prática”, em seu próprio direito e não como um desdobramento do profissionalismo, e de organizações “à distância” onde a implementação de políticas é organizacionalmente distanciada dos formuladores de políticas (em oposição ao “interpessoal” distanciamento da política/divisão de administração); Um foco na liderança empreendedora em organizações de serviço público; Ênfase no controle e avaliação de entradas e saídas e na gestão e auditoria de desempenho; A desagregação dos serviços públicos em suas unidades mais básicas e foco na gestão de seus custos; e O crescimento do uso de mercados, competição e contratos para alocação de recursos e prestação de serviços dentro dos serviços públicos. (pp. 7-8)

Com base no artigo de um especialista em orçamento dos Estados Unidos da América (EUA), a NGP não poderia encaixar num país do terceiro Mundo, sendo que os países subdesenvolvidos deveriam optar, por sua vez, por um modelo tradicional de burocracia,

considerando que o regime da NGP convidaria à corrupção maciça no tratamento dos contratos, antes, durante e depois do processo contratual (Schick, 1998, cit. por Lane, 2009). De facto, Pedro (2016) preconiza que a visão sustentada por Max Weber defende que os países com sucessivas subversões constitucionais e instabilidade política e governativa deveriam optar pela burocracia, pois esta remete para o modelo ideal que garante o funcionamento normal da instituição, inclusive aquando de um golpe de Estado.

No entanto, Osborne (2006) defende uma visão contrária, assegurando que, com o tempo, o modelo burocrático se pode transformar numa ditadura simpática, considerando as suas complexidades, rigidez e inflexibilidade. Porém, ao longo da década de 90 e nos anos 2000 verificaram-se movimentos gerais para a implementação de reformas do tipo NGP na maioria dos países ocidentais (Anglo-saxões), mais concretamente no Reino Unido, Nova Zelândia, EUA e Canadá, que foram os primeiros países a implementar as reformas da NGP, tal como os Países Baixos e a Dinamarca (Colgan et al., 2016).

1.2.3 Nova Governança Pública

A abordagem da Nova Governança Pública adota um ponto de partida distinto das tradições anteriores de gestão pública, sendo que o cidadão é o expoente máximo na gíria de uma Administração Pública aberta, democrata, participativa e inclusiva (Dobrin, 2021; Osborne, 2006).

De acordo com Robinson (2015), a Nova Governança Pública é uma abordagem contrária à ênfase previamente colocada na hierarquia burocrática e no interesse administrativo, características estas que definiam a antiga Administração Pública, assim como a discricionariedade do modelo regencial e os mecanismos contratuais associados à NGP. De facto, a Nova Governança Pública coloca os cidadãos, e não o governo, no centro do seu quadro de referência. Ou seja, o cidadão é o princípio e o fim desta abordagem.

Na mesma linha de pensamento, Bourgon (2007) defende uma teoria da Nova Administração Pública que se baseie nos conceitos básicos de cidadania e essencialmente direccionado para o interesse público, expresso como remetendo para os interesses partilhados entre os cidadãos, e não para a agregação dos interesses individuais ou de grupo.

Tal como é referido por Weber e Khademian (2008, cit. por Dobrin, 2021), o papel do governo é meramente o de ser um ator ao lado de outros envolvidos no processo de deliberação de políticas concretas e na prestação de serviços, não sendo mais considerado como sendo a força única ou predominante que molda a política pública e a sua implementação. Entretanto, a narrativa da Nova Governança Pública reforça a importância das relações interorganizacionais

e a governança de processos, em que a confiança é o principal suporte de um relacionamento saudável, sendo que os contratos relacionais funcionam como mecanismos centrais de governança, ao invés da forma e função organizacional (Osborne, 2006).

1.3 Princípios de Administração Pública

Morais (2004) refere que a Administração Pública é todo o aparato do Estado que pretende realizar o propósito para o qual foi criado, ou seja, “designa tanto a estrutura do órgão a serviço do Estado, a sua integração por agentes, como a gestão por eles, ou seja, a sua atividade” (p. 2).

Já com base nos pressupostos de Ferreira Filho (2000, cit. por Moraes, 2004), o poder executivo compreende o governo, que é a sua cabeça, e a administração, que consiste no seu tronco e membros. Ou seja, a administração ocupa uma posição de relevância inquestionável na construção de um Estado à altura, capaz de dar respostas aos problemas dos cidadãos.

Porém, para Moraes (2004) a necessidade de uma abordagem mais simplista pressupõe que os princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais e típicas, que condicionam todas as estruturações subsequentes. Partindo desta constatação, de que os princípios são os alicerces da ciência, Moraes (2004) preconiza que existem, pelo menos, cinco princípios norteadores da atividade da Administração Pública, designadamente:

1. *Princípio da legalidade* – adota-se o critério de subordinação à lei. A legalidade significa que a Administração Pública não tem liberdade nem vontade pessoal, podendo apenas fazer o que se encontra disposto na lei;
2. *Princípio da impessoalidade* – trata-se da ausência de subjetividade. A atividade administrativa deve ser dirigida com finalidade pública, aos cidadãos em geral, sem favoritismos, discriminações benéficas e detrimntosas. A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada de forma a garantir a realização do fim público a que se destina;
3. *Princípio da moralidade* – impõe à Administração não apenas uma atuação legal, mas também moral, pautada na ética, na honestidade, na lealdade e na boa-fé. No entanto, a moralidade a ser obedecida é a administrativa e não a moralidade comum que trata da distinção entre o bem e o mal;
4. *Princípio da publicidade* – visa garantir o controlo através da sociedade da gestão administrativa, a fim de lhe conferir validade e eficácia;
5. *Princípio da eficiência* – é a aptidão para obter um determinado efeito, força, eficácia (proveniente do latim *eficiencia*). O termo significa ação, força, virtude de produzir um efeito, eficácia. Já o vocábulo *eficácia* designa aquilo que produz o efeito desejado.

Por sua vez, Mello (2010) conclui que a desatenção a estes princípios implica uma ofensa, não a um mandamento específico e obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. Além disso, é também a “mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra” (Mello, 2010, p. 53).

1.4 Reformas de Estado

Segundo Fleury (2001), para compreender a reforma do aparelho administrativo do Estado, é imperativo considerar o próprio conceito de Estado, nos seus diferentes níveis de abstração. Isto permite-nos situar a esfera administrativa no contexto da distribuição e do exercício do poder político. No seu nível mais abstrato, o Estado pode ser entendido como uma configuração de forças que dá origem ao estabelecimento de uma relação de poder. No entanto, do ponto de vista weberiano, o Estado é definido como o monopólio do uso legítimo da coerção. Além disso, o Estado pode ser considerado como uma entidade política que exerce o seu poder de forma concentrada, autónoma e soberana sobre um povo e um território, através de um conjunto de instituições, de um corpo de funcionários e de procedimentos regulados. Por outro lado, o “Estado é também um campo estratégico de luta (arena), no qual os diferentes atores se confrontam e se reconstituem como sujeitos políticos” (Fleury, 2001, p. 9).

Segundo Cardoso (1995), num sistema democrático, o Estado e a sociedade são entidades indissociáveis. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão primariamente definidas na Constituição, obtém o seu poder de criar leis e de impor impostos à população a partir da legitimidade que lhe é conferida pela cidadania, tal como determina o processo eleitoral. A sociedade, por sua vez, articula os seus desejos e exigências às autoridades legalmente constituídas através de canais formais ou informais de comunicação: “pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo” (Cardoso, 1995, p. 9).

Segundo Przeworski (1996), o principal objetivo da reforma do Estado deve ser a construção de instituições que permitam aos governos desempenhar eficazmente as suas responsabilidades, impedindo-os simultaneamente de abusarem da sua autoridade. O desafio a enfrentar não é uma questão de “mercado” versus “o Estado”, mas sim gira em torno dos mecanismos institucionais que incentivam os agentes individuais a agirem coletivamente tendo em vista o bem maior. Por conseguinte, Fleury (2001) defende que a reforma do Estado não deve ser percebida como uma mera reorganização da hierarquia do governo — o que equivaleria

apenas à modernização administrativa — mas sim como uma transformação nas relações entre os vários atores e agentes económicos, políticos e administrativos.

A reforma do aparelho do Estado

tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*³, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos. (Cardoso, 1995, p. 14)

A fundamentação teórica deste estudo entende-se em quadro dimensões distintas. Em primeiro lugar, o discurso em torno da reforma e da modernização na Administração Pública gera um debate fervoroso relativamente às diferentes perspetivas sobre a relevância e a pertinência da reforma no âmbito da administração pública. Em segundo lugar, ao examinar modelos teóricos de reformas na Administração Pública, o nosso foco está direcionado para um modelo exemplar que assegure a eficácia e eficiência da administração, garantindo assim a sustentabilidade da gestão dos assuntos públicos. Em terceiro lugar, os princípios da Administração Pública são vistos pela lente da salvaguarda da garantia do cumprimento de regras e das responsabilidades correspondentes. Por último, o conceito de Reformas do Estado elucida a necessidade de compreender o processo de reforma administrativa no seio do aparelho do Estado.

No entanto, em relação ao contexto africano, a teoria obriga-nos a acreditar que certas nações africanas não estão isentas de vivenciar este processo de reformas, em particular os países que possuem características culturais portuguesas. Por exemplo, a Administração Pública angolana, alinhada com uma tendência global, está neste momento a ser orientada por uma série de reformas com o objetivo de reforçar a sua natureza democrática e orientada para o cidadão (Valadales et al., 2012). No entanto, é discernível que a evolução público-administrativa neste país foi moldada por profundas influências históricas e culturais. Isto torna-se evidente quando se considera este cenário particular, uma vez que a história angolana se entrelaça com uma cultura colonial, como afirmam os mesmos autores.

Por sua vez, como afirma a Quaresma (2020), São Tomé e Príncipe possui uma história comparável de uma administração inadequada dos recursos públicos, caracterizada, nomeadamente, pela corrupção, nepotismo e clientelismo. No entanto, também neste país adotaram quadros teóricos de reformas na administração pública, apesar de estarem conscientes de que não existem modelos consistentes que assegurem uma total transparência, eficiência,

³ *Res publica* é uma expressão latina que significa, literalmente, coisa do povo, ou seja, coisa pública.

eficácia e equidade na AP. A implementação e o cumprimento destes princípios, no entanto, contribuiria para mitigar as causas subjacentes à deficiente governação na AP santomense, bem como noutras nações assoladas por níveis substanciais de corrupção.

Capítulo 2 – Contextualização

A Guiné-Bissau localiza-se na Costa Ocidental de África, limitada a Norte pela República do Senegal, a Leste e Sul pela República da Guiné-Conacri e a Oeste pelo Oceano Atlântico. Possui uma superfície de 36.125 km² e alberga uma população de 1.449.230 habitantes, como indica a projeção do censo/INE mais recente realizado em 2009. Para além do território continental, o país engloba uma extensão substancial que engloba cerca de 88 ilhas que constituem o arquipélago dos Bijagós. Este arquipélago possui uma vasta área protegida, caracterizada por uma notável variedade de ecossistemas, que vão desde densas florestas tropicais a manguezais. Ademais, a Guiné-Bissau está organizada administrativamente em nove regiões: Cacheu, Oio, Gabu, Bafatá, Quinara, Tombali, Bolama Bijagós, Biombo, e o setor autónomo de Bissau.

O sistema político da Guiné-Bissau funciona num quadro multipartidário, possuindo uma estrutura republicana com um regime semipresidencial. Este sistema caracteriza-se por uma democracia representativa transitória, na qual o presidente assume o papel de chefe de Estado e o primeiro-ministro serve como chefe de Governo. O poder executivo é exercido pelo governo, enquanto o poder legislativo é partilhado entre o governo e a Assembleia Nacional Popular. Por fim, o Poder Judiciário é independente tanto do poder executivo como do legislativo.

2.1 A situação político-social

A Guiné-Bissau enfrentou diferentes crises⁴ políticas ao longo do tempo, o que acabou por afetar o país em todos os setores (social, económico e ambiental), fragilizando as instituições do Estado e tornando-as incapazes de fornecer uma resposta eficaz aos vários problemas públicos. Além disso, todas estas crises, consubstanciadas nos constantes sobressaltos políticos, nos golpes de Estado, assassinatos e perseguições políticas, colocaram em causa alguns dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, bem como determinados valores democráticos, mais concretamente: o respeito pela dignidade da pessoa humana, os direitos humanos, a liberdade de pensamento e de expressão e o Estado de direito. Tal como é referido no DENARP-II (2011). Cardoso (1995), afirma que, qualquer governo na Guiné-

⁴ Nos finais do ano 2011 até 2012, o País enfrentou uma crise extremamente grave de natureza política e social, vulgarmente designada por Golpe de Estado de 2012. Essa crise teve ramificações de grande alcance, pois afetou a integridade de todo o aparelho governamental, comprometendo assim a implementação contínua da agenda de reformas iniciada pelo governo deposto. Não obstante, o governo de transição, sob a liderança do Eng. Rui Duarte De Barros, conseguiu decretar medidas no sentido de prosseguir com a reforma no EPAP através da promulgação dos Decretos-Lei n.º 4,5,7,8,9,10,11,12,13, e 14, divulgadas no BO a 18 de outubro de 2012.

Bissau enfrentará numerosas armadilhas na tentativa de construir uma administração eficiente”. Para Gonçalves (2011), a instabilidade política na Guiné-Bissau resulta da rivalidade entre o poder político e o poder militar, levando a uma situação em que o poder militar se sobrepõe ao poder político. Um dos principais exemplos deste fenómeno são os recorrentes casos de golpes de Estado e intervenções militares.

O país passa por uma dificuldade em superar as consequências políticas, económicas e sociais geradas pelo conflito político-militar de 1998-1999. Entretanto, a profunda fragilidade das instituições do Estado, a permanente incerteza política e a sucessão de Governos de curta duração, resultaram na incapacidade de prosseguir, a médio e longo prazos, políticas de promoção da boa governação, de combate à pobreza e de eficiente prossecução dos desígnios nacionais nos planos interno e externo.

Outrossim, a introdução da política multipartidária na Guiné-Bissau veio acrescentar mais uma camada de complexidade à instabilidade política. Ao longo do período de 1990 a 2018, registou-se um total de 21 primeiros-ministros, com uma média de 1,25 primeiros-ministros por ano entre 1994 a 2018. Além disso, o país assistiu à presença de 7 Presidentes da República, incluindo dirigentes transitórios e interinos, num quadro de 49 partidos políticos registados oficialmente.

De acordo com Sangreman (2016), tanto a governabilidade como o nível de liberdade de execução nas políticas públicas nacionais dependem do exterior, não dependendo apenas do Estado em si e estendendo-se a todos os setores da sociedade. De facto, para o autor os problemas de governação persistem, traduzindo-se numa falta de determinação a vários níveis de autoridade na execução das políticas definidas. Além disso, Sangreman (2016) acrescenta que a situação “é extremamente agravada pela instabilidade do elenco governamental e as frequentes substituições de titulares das pastas governamentais (ministros e secretários de Estado), de cargos de diretores gerais, de diretores/presidentes dos poucos institutos que existem” (p. 31).

Por outro lado, a inadequação das infraestruturas, que impedem o Estado de efetuar a fiscalização e desempenhar as suas funções tributárias de forma eficaz, também contribui para a deficiência na cobrança de uma parcela significativa das receitas fiscais. Isso evidencia a precária operacionalidade e organização das instituições financeiras da Guiné-Bissau. De acordo com o relatório do FMI de 2017, a economia informal continua a ser um ponto preocupante na agenda do país, devido à sua extensão no setor económico e às suas vulnerabilidades.

Já para Sousa (2013, cit. por Silva, 2017), o clima de instabilidade e de impunidade que o país vive permanentemente em nada contribui para o seu desenvolvimento socioeconómico e político. Na verdade, esta situação dura há várias décadas, impossibilitando a criação de melhores condições a nível da execução das políticas públicas mais ambiciosas e sustentáveis, motivo pelo qual o país é, atualmente, um dos mais pobres do mundo, estando classificado na 176ª posição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

2.2 Administração Pública no período colonial

A presença portuguesa na atual Guiné-Bissau

iniciou-se no século XV. Antes do século XIX, Portugal não tinha a capacidade suficiente para dominar todo o território da Guiné, limitou-se, nos rios que facilita o comércio do escravo e não como uma colônia de exploração, somente a partir do primeiro terço do século XX que podemos considerar atual Guiné-Bissau como um território dominado pelos portugueses. (UNA, 2017, citado por Costa, 2023, p. 7)

Segundo Cassama (2014), o investimento realizado pelo Governo colonial português na Guiné-Bissau para promover a prosperidade económica e assegurar o bem-estar social foi mínimo. Esta falta de investimento foi evidente em vários aspetos sociais, nomeadamente na educação. No território guineense, o número de escolas era limitado e o acesso ao ensino restringiu-se a alguns privilegiados. Consequentemente, a taxa de analfabetismo foi significativamente elevada, e houve escassez de mão-de-obra qualificada. Adicionalmente, os portugueses residentes na metrópole exibiam uma forte relutância em trabalhar e residir na colónia, pelo que, para fazer face a esta carência daquilo a que chamavam de “mão-de-obra educada”, o governo colonial português viu-se obrigado a recorrer a mão-de-obra Cabo-verdiana.

Cabo Verde apresentava uma situação diferente face à Guiné-Bissau em termos de oferta educativa, na medida em que se estabeleceram instituições de ensino e a maioria dos indivíduos teve oportunidades de frequentar a escola, dotando assim a população de uma maior disponibilidade para assumir as funções oferecidas pelo governo colonial da Guiné-Bissau. Entretanto,

Para a manutenção da ordem e tranquilidade pública, respeito e submissão absoluto, que não obedecia as regras sofria punições sumarias palmatórias e chibatadas. Os

funcionários tinham a sua disposição a forma paramilitar conhecida como cipais⁵, que eram responsáveis pelas prisões e administravam as punições, aterrorizando a população rural em geral. (Lopes, 2011, citado por Cassama, 2014, p. 52)

Segundo Costa (2017), no período colonial a Administração Pública não era apenas um meio de gestão de pessoas e bens, mas sim também um instrumento de constrangimento⁶. Contudo, essa ferramenta “evoluiu com o tempo e o efeito crescente da conscientização das populações colonizadas cresceu significativamente e positivamente” (Costa, 2017, p. 64). De facto, o colonizador foi obrigado a ser mais cauteloso e menos rígido, muito por medo de reações há muito reprimidas nos cidadãos nativos, sendo que a grande maioria dos povos colonizados de África nunca deixou de lutar, com recurso a vários meios, por fazer valer os seus direitos, pensando por si próprios.

Porém, na década de 60 a luta tomou a forma armada na Guiné-Bissau, resultando na sua independência em 1973 devido à necessidade de diversificação de formas de administração, podendo-se optar entre várias formas diferentes. Ainda assim, desde a sua independência este país tem optado pela gestão administrativa centralizada, não tendo rompido definitivamente com o modelo colonial português (Costa, 2017).

2.3 Administração Pública pós-colonial⁷

De acordo com Dumas (2019), a independência da Guiné-Bissau, em 1973, desencadeou um discurso interno significativo relativamente à instauração do Estado. Este discurso girou em torno da aspiração de construir uma nação coesa e diversificada, no qual o marxismo-leninismo, embora não explicitamente abraçado pelo Movimento de Libertação, foi utilizado como uma ferramenta persuasiva para abordar as questões éticas, raciais e coloniais, facilitando assim o

⁵ Cipais/Cipaio é um membro inferior do pessoal incumbido da tarefa de subjugar os indivíduos através do uso excessivo de forças, sem respeitar o valor da dignidade da pessoa humana.

⁶ Instrumento de constrangimento, refere-se a um conjunto de comportamentos impostos pelo regime colonial.

⁷ “A partir da chamada globalização do mercado capitalista, finais dos anos 1980 e princípios dos anos 1990, a Guiné Bissau vivenciou a concretização das determinações económicas e financeiras do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) através de pacotes de reformas liberais, segundo Sistema Bretton Woods. O fracasso sucessivo dos programas de estabilização macroeconómica e ajustes fiscais, como mecanismo de gestão tecnocrata e liberal da economia, alargou o leque dos problemas não resolvidos, além de gerar grandes constrangimentos à credibilidade das instituições políticas. Os encargos e os desgastes económicos envolvidos acentuaram ainda mais a descrença generalizada na eficácia do Estado, aprofundando a crise do Estado. O termo crise de Estado foi interpretado como falta de preparação e ausência de competências técnicas dos governantes e do país como um todo na condução eficaz de assuntos públicos” (Dumas, 2019, numa entrevista concedida ao Jornal Democrática da Guiné-Bissau).

desenvolvimento de novos quadros sociais. O Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho foi fundado a 4 de junho de 1988, sendo que na altura a Ministra da tutela foi Henriqueta Godinho Gomes. O Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa e Trabalho consiste na instituição ministerial responsável pela gestão de pessoal, competindo-lhe a formulação, proposta, coordenação e execução das políticas do Governo em matéria de inovação, de reforma e de modernização do Estado, para além da gestão da Administração Pública, do emprego, da formação profissional, do trabalho e da Segurança Social (Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social – MAPTSS). Além disso, este Ministério conta com vários departamentos situados na linha da administração direta e indireta do Estado na sua própria estrutura orgânica.

Na primeira denominação existem as seguintes estruturas operacionais: a Direção-Geral da Administração Pública; a Direção-Geral do Trabalho, Emprego e Formação Profissional, que compreende estruturas de fiscalização onde se inscrevem as duas inspeções gerais – a Inspeção-Geral do Trabalho e Segurança Social e a Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP); e a Direção Administrativa e Financeira e o Gabinete de Estudos, que consistem em serviços de apoio. Já na segunda denominação, por sua vez, existe o Instituto Nacional de Segurança Social, que compreende as pessoas coletivas sob tutela deste Ministério (MAPTSS).

Nos primeiros 15 anos após a independência, a Guiné conseguiu estabelecer um grau considerável de autonomia institucional devido aos esforços diligentes da sua liderança. No entanto, o país não tem capacidade de executar efetivamente políticas públicas proficientes, fenómeno que Forrest apelida de incapacidade de Estado suave, “um Estado com instituições que são fundamentalmente incapazes de traduzir objetivos políticos em ações em política; um Estado incapaz de consolidar um sistema político-administrativo nacionalmente eficaz” (Djú, 2019, p. 3). No período de 1990 a 1991, reconhecendo a fragilidade do Estado e sob a coação imposta pelas potências ocidentais, foi tomada a decisão de abraçar o pluralismo político e a democracia como modelo europeu, dando assim início a uma reestruturação da relação entre o Estado e a sociedade (Forrest, 1991, citado por Djú, 2019). Na primeira década da independência, os recém-nomeados dirigentes políticos foram confrontados com uma tarefa extraordinariamente árdua de construir o Estado.

Apesar de conservação de maioria dos funcionários do regime colonial na Função Pública, os novos dirigentes não tinham experiência em Gestão ou Administração nem instruções para lidar com a burocracia, pois a maioria desses novos quadros passou a maior parte de sua vida adulta no exterior exercendo cargos políticos assim como militares no PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde),

eles só tinham experiências na área militar e na diplomacia durante os anos de guerra, não estavam preparados para dirigir o país por falta de experiência e instruções ou devido ao baixo nível de escolaridade uma vez que indígenas na Guiné foi impedido de ir à escola e de exercer funções ou cargos administrativos ao contrário do que acontecia nas outras colônias de África Ocidental. A volta dos portugueses para Portugal foi uma remoção de arsenal de organização institucional na Guiné pós-colonial. (Forrest, 1991, citado por Djú, 2019, p. 3)

De acordo com Cardoso (1995), após a conquista da independência política em 1974, a Guiné-Bissau decidiu optar por um modelo de desenvolvimento substancialmente inspirado no modelo socialista, apesar de o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que conduziu gloriosa e vitoriosamente a luta da libertação nacional contra o colonialismo português, “nunca tivesse inscrito no seu Programa, como fizeram os seus ‘companheiros’ de luta entre as quais Angola e Moçambique, a construção do socialismo científico como uma meta a atingir” (Cardoso, 1995, p. 260).

2.4 Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP)

O PARAP foi criado e financiado pela União Europeia (UE) e funciona como uma célula de Reforma junto do Ministro da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado. Apesar da Reforma ter tido o seu início oficial no ano de 2008, foi necessário desenvolver um processo de implementação da célula do projeto PARAP, sendo que o início das atividades de Reforma remonta a janeiro de 2009⁸.

No quadro de apoio do IX FED, a UE criou o PARAP da Guiné-Bissau, financiando-o em exclusividade através de um orçamento de 6 milhões e meio de euros, prevendo um período de execução de 3 anos, iniciando em 2008 e terminando em 2011. Assim, este PARAP foi um avanço no sentido de fornecer respostas à urgente necessidade de implementar uma reforma profunda na Administração Pública.

Mais concretamente, o PARAP é operacionalizado por uma pequena célula, onde se constrói a Reforma da Administração Pública, integrando técnicos nacionais e internacionais. Apesar de a sua equipa técnica ser reduzida, o programa do PARAP é ambicioso, sendo que o seu principal objetivo é precisamente contribuir para o saneamento das finanças públicas. Além disso, o Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado tem ampliado a sua

⁸ Embora 2008 seja o período oficial do início do programa, este apenas começou efetivamente no ano 2009.

atuação às diferentes áreas da Administração Pública devido ao PARAP. Contudo, uma análise detalhada da atividade do PARAP será apresentada mais à frente.

Muito sucintamente, é importante mencionar dois aspetos fulcrais do PARAP: a aprovação, em Conselho de Ministros, do diploma que aprova as linhas gerais de orientação da Reforma da Administração Pública; e o Recenseamento Biométrico⁹ da Administração Pública, que colocou a Guiné-Bissau na agenda política de África, nomeadamente por ter sido o primeiro realizado no continente africano. Além disso, é pertinente salientar que este recenseamento teve uma particularidade: a existência de cada pessoa recenseada foi confirmada no local de trabalho ao qual disse pertencer, nomeadamente por uma equipa do próprio Ministério.

Atualmente é conhecido o número de pessoas que integram a Administração Pública, o tipo de relação jurídica de emprego que detêm e a distribuição de grupos por carreira, idade, sexo e habilitação. Além disso, estes dados estão também a ser trabalhados noutros domínios, designadamente na análise e controlo da massa salarial. Nesta senda, e precisamente com o intuito de melhorar o apuramento da massa salarial, o Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado encontra-se a monitorizar as equipas que procedem aos pagamentos de forma presencial. Os fantasmas, ou seja, as pessoas que não existem, mas em nome das quais eram pagos salários, aumentam, bem como as poupanças que se conseguem. A partir dos dados do Recenseamento está a ser consolidada a Base de Dados da Administração Pública (BDAP).

De igual modo, está também em fase de construção o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública (SIGRHAP), o qual irá permitir uma gestão permanentemente atualizada dos trabalhadores da Administração Pública. Mais concretamente, este sistema irá permitir saber, a qualquer momento, quantas pessoas existem na Administração Pública, quantas saem, quantas se aposentam, quantas faltam, quais os seus salários e muita outra informação indispensável para uma gestão correta e responsável. De facto, todos os serviços estão a ser simplificados e racionalizados através das suas novas leis orgânicas, estão a ser preparados novos quadros de pessoal e o novo estatuto jurídico da Administração Pública está prestes a tornar-se realidade, compreendendo os princípios das carreiras e da avaliação de desempenho, assim como um novo sistema salarial e uma legislação que qualifica e valoriza os recursos humanos da Administração Pública da Guiné-Bissau.

Por conseguinte, o Ministério das Finanças tem sido objeto de atenção por parte do PARAP, ao qual se deve o financiamento do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas

⁹ Recenseamento Biométrico é um processo de registo dos funcionários público por via eletrónica, ou seja, digital levado a cabo pelo governo no âmbito da reforma na função pública.

(SIGFP), que abrange não só a gestão e a elaboração do orçamento, mas também da área dos impostos. Atentando nas instalações do Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado, estas estão a ser devidamente reabilitadas e reequipadas, tal como sucede com o Centro de Formação Administrativa (CENFA), atual Escola Nacional de Administração (ENA).

O PARAP também se preocupa com a capacitação dos trabalhadores da Administração Pública, nomeadamente através de ações de formação, cujo plano se encontra em fase de preparação. Além disso, o PARAP é também o responsável pelo financiamento de várias ações de informação e de sensibilização sobre a Reforma, designadamente nos órgãos de comunicação social, assim como pela erradicação do analfabetismo na Administração Pública, assunto que será desenvolvido posteriormente nesta dissertação. Os resultados obtidos pelo PARAP serão refletidos no presente Plano, nos eixos e medidas adequadas, quer em termos de respetivo ponto de situação, quer em termos do seu planeamento.

De facto, para Costa (2017), a “era dos ‘reform-makers’ foi imposta pelo desafio e dinâmica económica” (p. 73), motivo pelo qual a preocupação reside, essencialmente, no nível adequado de financiamento para fornecer respostas aos problemas públicos que são visivelmente inquestionáveis.

2.5 Redução do pessoal na Função Pública

Em conformidade com o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP-II, 2011), a redução do pessoal na Administração Pública engloba necessariamente o cumprimento efetivo dos critérios de convergência estabelecidos pela UEMOA enquanto Estado membro desta organização sub-regional. Entretanto, e com base no mesmo documento,

A Guiné-Bissau deve aderir a esta tendência, que tem uma taxa de emprego de 6 a 7 funcionários públicos por 1.000 habitantes; uma proporção bem inferior à vigente na administração da Guiné-Bissau, onde a estimativa ronda os 18 a 19 funcionários públicos por 1.000 habitantes. (DENARP-II, 2011, p. 117)

Em conformidade com o PARAP (2008-2011), o objetivo da redução do pessoal visa cultivar uma força de trabalho altamente qualificada e competente que responda às exigências da nova administração. Ademais, a redução do número de efetivos implica também uma diminuição do peso financeiro das despesas remuneratórias dos trabalhadores, possibilitando assim o aumento potencial dos salários dos trabalhadores efetivos do sector público e o desembolso atempado das referidas remunerações.

A estratégia de redução de pessoal baseada na identificação do pessoal excedentário e a sua formação/capacitação no programa PARAP (Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública) da Guiné-Bissau constitui uma abordagem comum em programas de reforma da administração pública que procuram otimizar a força de trabalho do setor público. Essa estratégia visa melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, enquanto simultaneamente minimiza os impactos negativos da redução de pessoal, proporcionando alternativas de emprego ou de capacitação para os funcionários afetados. Os principais elementos desta estratégia são:

1. Identificação de Pessoal Excedentário

O primeiro critério da identificação do pessoal excedentário é alcançado através do escrutínio da massa salarial dos empregados cujos salários se situam no intervalo entre as letras “o” a “z”, designadas por pessoal menor, tipicamente caracterizadas por níveis mais baixos de qualificações profissionais.

2. Plano de Redução Gradual

O segundo critério diz respeito a qualquer funcionário público, independentemente da sua despesa salarial, cujo papel ou ocupação se inscreva no domínio liberal e não no domínio administrativo, por exemplo, um eletricitista ou um carpinteiro. É imperativo notar que as pessoas que exercem estas profissões estarão também sujeitas ao regime de reforma vigente na nação, uma vez que todos estes serviços são considerados auxiliares da Administração Pública e são objeto de um processo de privatização.

3. Formação e Capacitação

O terceiro critério é independente da letra de vencimento e da qualificação profissional do agente. No caso do quadro orgânico do Ministério, da Secretaria de Estado ou do pessoal organizativo de qualquer departamento estar totalmente ocupado e se um trabalhador for excluído do quadro acima referido por deficiência em determinadas funções, este colaborador será também elegível e protegido ao abrigo do regime de pessoal excedentário. Isto porque existe um número excessivo de colaboradores que carecem de responsabilidades específicas dentro dos respetivos departamentos.

Para os funcionários considerados excedentários, é fundamental oferecer oportunidades de formação e capacitação para desenvolver novas habilidades ou aprimorar as existentes. Os

programas de capacitação devem ser adaptados às necessidades individuais e às exigências do mercado de trabalho local ou regional¹⁰.

No domínio da formação, o pessoal supra identificado, em articulação com várias instituições profissionais nacionais, entre as quais o CENFA, a Escola Técnica (CENFI-BRÁ), e o CIFAP, irão adquirir literacia e receber instrução que se alinha ao seu nível académico, qualificações e competências profissionais. Isso será realizado através de um programa de formação especializado desenhado explicitamente para o efeito. O financiamento desta iniciativa será obtido através de contribuições e, posteriormente, visará reintegrar os indivíduos no mercado do sector privado. Esta transição permitir-lhes-á renunciar à sua dependência da administração pública e, em vez disso, prosseguir um modo de vida ativo e independente, obtendo assim um rendimento mais elevado do que teriam no setor público.

No âmbito da reforma em curso, está prevista a constituição da Escola Nacional de Administração e Magistratura — ENAM, que será financiada pelo Banco Africano para o Desenvolvimento — BAD. Esta instituição vai dedicar-se a dar formação especializada a administradores, gestores e magistrados. Com a implementação desta instituição de ensino, pretendemos alcançar uma administração que seja simultaneamente eficaz, transparente e eficiente. Além disso, reconhecemos o significado da qualidade dos futuros técnicos que se irão formar nesta instituição, uma vez que irá impactar muito o desempenho da administração pública, levando a melhorias notáveis.

Não obstante, Costa (2017) assegura que a redução do pessoal deve, de certo modo, significar uma reestruturação da máquina administrativa com uma força de trabalho adaptada e treinada para responder eficazmente às exigências da NGP. Esta estratégia de redução de pessoal baseada na identificação do pessoal excedentário e na sua formação/capacitação visa minimizar os impactos negativos da redução de pessoal, proporcionando oportunidades para que os funcionários afetados adquiram novas habilidades e encontrem alternativas de emprego. Simultaneamente, esta abordagem visa também reforçar a eficiência e a qualidade da administração pública.

2.6 Instrumentos legais de gestão de Recursos Humanos

Especialistas na área da política têm discutido e escrito extensivamente sobre o tema, sendo que, da mesma forma, com base nas nossas aspirações e compreensão, é evidente que a Guiné-

¹⁰ Estas formações seriam específicas de acordo com os interesses dos beneficiários e das suas zonas de atuações.

Bissau carece de fundamento substancial de suporte jurídico sob a forma de leis ou decretos-leis que necessitem de aprovação do órgão parlamentar, seguindo-se posteriormente a ratificação do Presidente da República e publicação no Boletim Oficial (também designado por Diário da República). No entanto, todas estas propostas, conquistas e realizações servem como ferramentas instrumentais para a formulação e implementação de uma política de gestão de recursos humanos ainda por desenvolver. Sem a presença desta política, é impossível conceber uma administração pública que seja simultaneamente eficaz e eficiente nas suas realizações.

A avaliação global da gestão dos recursos humanos, que tem sido conduzida por especialistas nesta área desde 1986 no seio da nossa nação, permaneceu eternamente inacabada. Além disso, algumas das recomendações propostas foram consideradas inadequadas na sua capacidade de atenuar o caos em constante crescimento e a divisão que se tem vindo a intensificar progressivamente durante esta fase do desenvolvimento da Guiné-Bissau.

Em primeiro lugar, é importante notar que o processo de incorporação e alocação de um profissional no sistema começa com a existência de vagas disponíveis no quadro orgânico, o que, atualmente, não ocorre no sistema de saúde da Guiné-Bissau. Em 1994 o governo instituiu o Estatuto de Pessoal da Administração Pública (EPAP), através do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de fevereiro, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial n.º 30, de 1994 e tendo sido aprovado em Conselho de Ministros a 26 de janeiro do mesmo ano. Para tornar efetivo o processo de contratação e alocação de pessoal, o Estatuto do Pessoal da Administração Pública - EPAP estabelece um conjunto de regulamentos nos artigos 2.º a 63.º. Estes regulamentos englobam vários aspetos, desde o estabelecimento da relação jurídica entre a administração e o seu pessoal até à determinação da disponibilidade. A nossa proposta sugere que estas disposições sejam sujeitas a legislação, a fim de assegurar uma aplicação coerente dentro do sistema. O Decreto do EPAP, que foi publicado no Boletim Oficial n.º 9/94, já integrou os princípios fundamentais que regem a contratação, desenvolvimento e despedimento de pessoal na administração pública. No entanto, muitas destas disposições exigem uma regulamentação mais aprofundada. Consequentemente, inúmeras orientações derivadas deste documento central que rege a administração pública da Guiné-Bissau caíram em desuso, enquanto outras foram negligenciadas em detrimento da maioria e do próprio governo.

Esta reforma não teve grandes impactos a nível político, económico, ou financeiro, mas serviu como base na orientação dos atos relativos à Gestão dos Recursos Humanos (GRH), com um vínculo direto na Administração Pública, especialmente em matéria de:

- Relação jurídica de emprego público;
- Recrutamento e seleção do pessoal;

- Modificação da relação de trabalho;
- Situação dos funcionários relativamente aos quadros;
- Deveres e direitos do pessoal;
- Regime remuneratório;
- Carreiras profissionais;
- Avaliação do desempenho;
- Férias, faltas e licenças;
- Antiguidade;
- Regime disciplinar;
- Regime do pessoal dirigente;
- Cessação da relação jurídica de trabalho;
- Aposentação.

Desde então, e até meados de 2012, especificamente no quadro da Reforma da Administração Pública, o Governo produziu e publicou vários Decretos-Lei relacionados com os atos de GRH na Administração Pública.

Tal como se encontra estipulado pelo Manual de Procedimento de Gestão de Recursos Humanos (MPGRH, 2017), e no quadro da reforma da Administração Pública, o Ministério da Função Pública, Trabalho e Segurança Social (MFPTSS) decidiu continuar o processo de reforma da gestão de Recursos Humanos, “através da criação duma equipa, denominada Comissão Mista, com a representação de todas as instituições do Estado” (MPGRH, 2016, p. 11). Este facto influenciou também o Governo guineense no estabelecimento de metas no quadro do Programa de Governação para a IX Legislatura (2014-2018), sob o lema “... os anos da Guiné-Bissau...”, prosseguindo, portanto, com o processo de reforma da Administração Pública, com o intuito de se criar uma Administração Pública eficiente, transparente e dinâmica. Ou seja, transformando-a numa máquina ao serviço do cidadão. Entretanto, o MFPTSS definiu um conjunto de ações para modernizar a Administração Pública, designadamente:

1. Adotar a governação eletrónica;
2. Adotar termos de referência para as diferentes funções na Administração Pública;
3. Promover reformas com vista à desburocratização, celeridade e modernização dos serviços públicos;
4. Adotar medidas favoráveis à transparência;
5. Adotar medidas favoráveis à desconcentração e descentralização administrativas;
6. Promover o princípio de legalidade nos atos administrativos, entre outros.

Já a meta 24 “E-government”, prevista também no âmbito da reforma, constitui-se enquanto via de aproximação do Estado e da Administração aos seus “stakeholders”, identificando as dificuldades existentes, nomeadamente a nível da fragilidade do sistema eletrónico. Efetivamente, entende-se que o “E-government”, ou a governabilidade eletrónica, é uma via ideal para permitir o contacto entre os guineenses por todo o mundo, aproximando o Estado aos seus cidadãos, independentemente de onde estes se encontrem no mundo, por exemplo através da captação de investimento, disponibilizando-se procedimentos acessíveis e seguros online, como é o caso da criação de uma empresa, o registo de propriedade, o pedido de uma certidão, o portal do Governo, o portal da Administração Pública (formação e serviços) e os portais dos Ministérios.

2.7 Recenseamento biométrico da Administração Pública

No âmbito do PARAP (2008-2011), o Ministério da Administração Pública, Trabalho e Modernização do Estado (MAPTME) realizou um recenseamento biométrico profundo, tanto a nível da Administração Pública direta do Estado, como a nível da Administração Pública indireta do Estado. Deste recenseamento resultaram os seguintes dados:

- Número total de funcionários: 22.236;
- Confirmados: 18.317;
- Não confirmados (fantasmas)¹¹: 3.919;
- Administração Pública direta do Estado: 16.001 (Civis – 12.450; Paramilitares – 3.551);
- Administração Pública indireta do Estado: 2.170;
- Magistrados: 146.

Estes dados foram obtidos durante o processo de recenseamento no âmbito do Programa de Apoio à reforma da Administração Pública, em conformidade com o Plano de Ação da Reforma da Administração Pública (2011). Do total da população de 22.236 foram contabilizados um total confirmado de 18.317 indivíduos, constituindo 82,37% da amostra, enquanto o número não confirmado se fixou em meros 3.919, o equivalente a 17,62%.

2.8 Situação atual da Administração Pública

Tal como é preconizado no DENARP-II (2011), a atual Administração Pública é visivelmente caracterizada como sendo disfuncional, improdutiva, ineficaz, ineficiente, lenta e desajustada

¹¹ Fantasma é o nome designado às pessoas que estão na Administração Pública de forma ilegal, identificados durante o processo de recenseamento.

às reais necessidades e capacidades económicas do país, apresentando um número excessivo de efetivos sem funções, e um consequente aumento salarial. Assim, o Estado não consegue cumprir as suas obrigações para com os seus servidores públicos, tanto a nível do pagamento regular dos salários ou de aumento salarial, bem como a nível de servir eficazmente a sociedade. Por um lado, isto deve-se à atual conjuntura da Administração Pública, que é a maior empregadora comparativamente ao setor privado, com uma fraca capacidade institucional, quando deveria fazer precisamente o contrário, mas também:

- Ao baixo índice de quadros especializados ou qualificados, consequentemente ao número elevado de pessoal com menor qualificação;
- Ao incumprimento da política salarial e de incentivos;
- À falta de critérios e de métodos de avaliação do desempenho dos funcionários públicos;
- Ao incumprimento rigoroso do sistema de carreiras na Administração Pública;
- À desatualização das várias leis na Administração Pública;
- À fraca capacidade de gestão e de controlo das receitas públicas e de outros donativos ou investimentos.

Entretanto, o Plano Estratégico Operacional da Modernização na Administração Pública (PEOMAP, 2006) estabelece que a “administração pública guineense é sentida pela população como uma entidade opaca, de difícil acesso e distante, não só em termos físicos, como em termos de funcionamento e de atitude” (p. 19).

Em estreita consonância com esta perspetiva, a então Ministra de Justiça e Recursos Humanos na Guiné-Bissau, e num debate radiofónico, afirmou que o país tinha tudo, menos uma Administração Pública, partindo do incrivelmente gritante nível de corrupção e de incumprimento de regras, motivado pela falta de consequências, impunidade e défice em termos da cultura de responsabilização, o que se traduz, portanto, numa Função Pública com um campo fértil para a delapidação dos recursos públicos em benefícios mesquinhos e alheios (Pires, 2017). Este contexto coloca, pois, o país numa situação de crescente incerteza, facto que hoje aporta um nível superior de ambiguidade na mente da população guineense, que acredita menos na reforma da Administração Pública, considerando-a como uma utopia. Por conseguinte, o quadro atual neste país é deveras preocupante, compreendendo problemas sérios em todos os setores nacionais e dificultando a resolução da crise política e institucional, o que remete para uma desestruturação quase efetiva do aparelho do Estado, associada a uma economia débil e a uma qualidade de vida que fica aquém das expectativas dos cidadãos. Outrossim, os hábitos

viraram leis, sendo que no caso da morte de um pai ou mãe, o filho tem direito direto a um emprego, violando, portanto, o EPAP. Assiste-se, em suma, à normalização do anormal.

Capítulo 3 – Metodologia

A metodologia utilizada na presente dissertação é de carácter qualitativo, com recurso à realização de entrevistas diretas e semidiretas. Segundo Gil (2002), a metodologia descreve os procedimentos a serem seguidos durante a realização de uma pesquisa. Ou seja, a metodologia “representa a luz e guia de cada investigação científica e a sua organização varia de acordo com as particularidades de cada natureza da pesquisa” (Gil, 2002, p. 162). A investigação de carácter empírico é definida pelo contacto direto do investigador com a realidade que pretende estudar (Ribeiro, 2018), enquanto a investigação de carácter qualitativo procura pesquisar ideias e descobrir significados, tanto nas interações individuais como nas interações sociais, partindo da própria perspectiva dos intervenientes no processo (Coutinho, 2014).

Na presente investigação procedemos à análise documental (do PARAP, do DENARP, do PEOMAP, do MPGRH, entre outros) de documentos obtidos junto do Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (MAPTESS), através do Secretariado-Geral da Função Pública, tendo ambos demonstrado abertura colaborativa para tal. É pertinente acrescentar que no presente estudo não estão incluídos os últimos esforços do Governo relativamente à questão da reforma da Administração Pública.

3.1 Entrevistas

De acordo com Duarte (2004), numa investigação qualitativa a entrevista permite a obtenção de informação, bem como a compreensão, de forma subjetiva, do indivíduo, nomeadamente através dos seus depoimentos, pois pressupõe a sua perspectiva e observação do tempo histórico em que vive e da sua sociedade. É precisamente a partir desta perspectiva individual e subjetiva que é possível extrapolar para a dimensão coletiva, o que nos permite compreender a lógica das relações que se estabelecem nos grupos sociais, nos quais os entrevistados participam ou participaram, num determinado tempo e espaço.

Neste estudo realizaram-se 10 entrevistas no total, sendo que 8 entrevistas foram diretas e 2 entrevistas foram semidiretas. Dois dos entrevistados eram Diretores Gerais do MAPTESS, tendo dirigido o processo de reforma em diferentes períodos enquanto departamento técnico vocacionado para o efeito; um entrevistado era diretor da ENA; três entrevistados eram políticos, sendo que um deles é também membro da IGAP; e os restantes três eram membros da sociedade civil (Anexo I – Lista dos Entrevistados).

É relevante mencionar que tanto a entrevista como a análise documental representam ferramentas muito pertinentes para a recolha de informação diversificada e variada, congruente

com a percepção necessária para compreender os fenómenos dos processos de reforma, especialmente o PARAP (2008-2011). Cada entrevista durou, em média, cerca de 25 minutos (Anexo II – Guião da Entrevista).

Quanto às dificuldades sentidas durante o desenvolvimento da presente investigação, estas remetem para o processo de pesquisa na literatura, mais precisamente no âmbito da reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau, tendo em consideração que não existem muitos documentos (livros, dissertações e artigos) que falem efetivamente das reformas neste contexto particular, o que culminou em certas limitações de análise relativamente à matéria das reformas neste país.

3.2 Análise documental

No concernente à análise documental, esta é iniciada “pela avaliação preliminar de cada documento, realizando o exame e a crítica do mesmo, sob o olhar dos seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave” (André et al., 2016, p. 3). Assim, neste estudo procedemos à análise de diferentes documentos relacionados com os processos de reforma e modernização da Administração Pública, tais como: o DENARP II, o PARAP, o EPAP, o PEOMAP, e vários artigos científicos e livros. No geral, este conjunto de documentos permitiu a análise e a compreensão do quadro integral deste processo de reforma, sobretudo entre 2008 e 2011, remetendo especificamente para o PARAP, que consiste no ponto de partida da presente investigação.

Capítulo 4 – Análise e Discussão

Neste capítulo analisamos se, efetivamente, os dados recolhidos com as entrevistas correspondem aos dois objetivos específicos do trabalho. Procuramos, mais detalhadamente, compreender e identificar fatores que dificultam a implementação da reforma e a modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau, no caso do PARAP, partindo da análise documental pertinente e complementando com as entrevistas realizadas com os técnicos afetos ao MAPTESS, os políticos e os funcionários públicos.

4.1 Perceções sobre as tipologias dos modelos de Administração Pública

O Entrevistado n.º 1 é percebido como um sujeito de grande relevância, sobretudo no âmbito de uma administração pública como a GB. Aliás, enquanto componente da implementação do PARAP, o foco da reforma foi centrado em torno do novo modelo de Governação Pública, com ênfase em dois aspetos chave: os recursos humanos e as tecnologias. Estas foram acompanhadas de determinadas medidas a nível institucional, sem intenção de substituir sistematicamente os diretores das finanças públicas ou os recursos humanos das várias instituições do Estado. O objetivo foi, por sua vez, investir na formação rápida deste pessoal técnico, de forma a torná-lo capaz de responder eficazmente às exigências da reforma. Lamentavelmente, como afirmou o entrevistado, esta ideia caiu por terra devido às frequentes mudanças no Governo e nos seus Diretores, impulsionadas pelo panorama político.

A mesma visão é partilhada pelo entrevistado (n.º 4), que chegou mesmo a fazer referência às medidas implementadas pelo governo em comparação com outros países que anteriormente sofreram reformas neste domínio particular. Por conseguinte, o entrevistado (n.º 4) afirmou ainda que, apesar da profunda influência da tecnologia, a inclinação burocrática da nossa Administração Pública ainda continua a ser notória, apesar dos esforços para se adaptar aos desafios do mundo contemporâneo, como as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). De resto, enquanto profissional da área, o entrevistado (n.º 4) mantém a sensação de otimismo de que uma boa Governação poderia servir como fator fulcral na instauração das Finanças Públicas e na batalha contra a corrupção, em larga escala, no âmbito da Administração Pública.

Por outro lado, o entrevistado (n.º 8) explica que é imperativa uma governação eletrónica enquanto instrumento para minimizar o elevado índice de corrupção registado na Administração Pública. Saliente-se que esta deve ter em consideração o primado da lei, ou seja, o cumprimento rigoroso dos instrumentos que regem o funcionamento da administração pública e da cultura da prestação de contas. Entretanto, em relação à referida questão, a maioria dos

entrevistados respondeu de forma unânime no que respeita à implementação do modelo de Nova Governança Pública, defendendo o cumprimento dos instrumentos legais da Administração Pública.

4.2 Papel dos políticos nos processos de reforma

Segundo os entrevistados (n.º4 e 5), os políticos, na sua qualidade de titulares de cargos públicos, têm a principal responsabilidade de decretar a reforma. O seu dever implica o estabelecimento das circunstâncias políticas necessárias que possam contribuir eficazmente para o processo de implementação da reforma. Ou seja, devem assegurar a boa convivência institucional aderindo a todos os critérios que regem o real funcionamento da administração pública, conforme estipula o Estatuto dos Quadros e do Pessoal na Administração Pública e demais legislação pertinente.

O envolvimento dos políticos em relação aos procedimentos de implementação da reforma ultrapassa a mera observância das normas legais, englobando também a compreensão e a aquisição da consciência política coletiva sobre o significado do seu papel na constituição de um Estado. Dito isto, é imperativo que todos os políticos colaborem harmoniosamente para estabelecer um clima de harmonia e serenidade no seio da nação, bem como para defender os princípios consagrados na Constituição, onde a democracia e a supremacia do direito são as únicas vias para alcançar o poder. Porém, as sucessivas instabilidades políticas e governativas dificultam, de certo modo, a implementação das reformas sustentáveis a nível da Administração Pública. Por conseguinte, é importante que os políticos estejam em conformidade com as ações políticas, baseando-se no princípio da legalidade, pois deste modo é possível criar a riqueza necessária para resolver as necessidades do povo (Entrevistados n.º. 8, 9 e 10). Por outro lado, o entrevistado (n.º 1) sublinhou a necessidade dos políticos se absterem de intervir negativamente no processo de implementação da reforma. Assistiu-se a vários esforços para a realização da reforma, no entanto, houve também uma frustração considerável devido à intervenção de políticos que beneficiavam os seus grupos de interesses, ocorrências que são frequentemente observadas, nomeadamente durante o registo dos funcionários públicos. Em suma, os pontos de vista dos entrevistados são relativamente unânimes quanto à responsabilidade primária assumida pelos políticos na execução das reformas.

4.3 Desafios da reforma da Administração Pública

Na perspetiva da maioria dos entrevistados, no que diz respeito à questão sobre uma possível reforma num curto prazo de tempo no país, acreditam que a reforma da Administração Pública

ainda não é possível, tendo em consideração a falta de estabilidade política e governativa, que suporta a resistência à reforma, a desestruturação e a desorganização da Administração Pública da Guiné-Bissau. De facto, enquanto os detentores dos cargos de soberania de Estado não estiverem imbuídos de vontade política, nomeadamente de colaboração no processo de reforma, as iniciativas de implementação da reforma da Administração Pública serão sempre insustentáveis (Entrevistados n.º 1 e 2).

Esta ideia foi também defendida por Pintus (2005), que preconiza que para que a implementação da reforma seja completa e abrangente, é imperativo que o ambiente político seja estável, permitindo um envolvimento progressivo no processo de reforma. Na verdade, “se faltarem cenários politicamente estáveis pode ser difícil fazer uma avaliação objetiva dos indicadores possíveis para compreender as tarefas individuais dos altos funcionários ou gestores públicos” (Pintus, 2005, p. 45).

A título de exemplo, neste preciso momento o Ministério da Função Pública, que é a entidade competente pela GRH a nível da Administração Pública Guineense, não sabe quantos funcionários estão na Presidência da República, no Palácio do Governo e nas Forças Armadas, apesar dos vários esforços realizados através dos diferentes tipos de recenseamentos a nível da Função Pública. Além disso, recentemente entraram mais de 12.000 pessoas no Ministério de Interior sem obedecer a qualquer tipo de concurso público, tal como é recomendando pelo EPAP, designados por auxiliares. De grosso modo, estes elementos demonstram uma clara falta de vontade política e de colaboração institucional por parte dos órgãos de soberania de Estado junto da instituição competente para o efeito da realização da reforma.

Por sua vez, os Entrevistados (n.º 4 e 5) acreditam que é, efetivamente, possível realizar a reforma da Administração Pública, desde que exista vontade política por parte dos órgãos de soberania do Estado, contribuindo para um clima institucional saudável e colaborativo para a reforma.

4.3.1 Qualidade do pessoal técnico do Ministério da Administração Pública

Outra questão colocada na entrevista remetia para as opiniões dos entrevistados acerca do facto de a Função Pública estar devidamente munida de técnicos capazes de responder à demanda da reforma. Apesar dos entrevistados (n.º 2 e 4) terem respondido afirmativamente, constata-se que muitos técnicos competentes estão a ingressar em organismos internacionais, rechaçando a responsabilidade de se manterem na função inicial, pois procuram melhores condições de trabalho e de vida. Assim, na perspetiva destes técnicos o Governo da Guiné-Bissau deveria preocupar-se em atribuir uma maior e absoluta atenção aos servidores públicos.

4.3.2 Papel dos funcionários públicos no processo de reforma

Muitos funcionários públicos desconhecem o verdadeiro sentido de reforma. De facto, para muitos a reforma “é misti mandanu pa casa pabai sinta sin condison” (em crioulo), que em português significa “é para nos mandarem para casa sem as mínimas condições”. Ou seja, são precisamente estas más percepções relativas ao processo de reforma que criam, desnecessariamente, uma resistência por parte daqueles que já se encontram na fase da reforma dos funcionários públicos (entrevistados n.º 4, 5 e 6).

Já o entrevistado (n.º 3) apresentou um outro tipo de resistência, advinda de pessoas que estão na Função Pública por via ilegal ou por práticas de nepotismo, clientelismo, entre outras, não estando minimamente interessadas que a reforma seja uma realidade, visto que a sustentabilidade da reforma pode, de facto, minimizar esse círculo vicioso na Administração Pública em grande escala.

4.3.3 Cumprimento dos instrumentos legais da GRH da Administração Pública

Nas entrevistas foi também inserida uma questão sobre a necessidade de cumprimento, ou não, dos princípios que geram um bom funcionamento da Administração Pública, assim como sobre a sua influência nos avanços e recuos da reforma. De acordo com a perspectiva dos entrevistados (n.º 7, 8 e 9), no país não faltam pressupostos legais que permitam, de facto, o bom funcionamento da Administração Pública, assim como uma gestão direccionada para os resultados. No entanto, existe um problema a nível do cumprimento das regras, da responsabilização e da impunidade no aparelho de Estado.

Nesta senda, o entrevistado (n.º 4) enfatizou que “a Guiné-Bissau é um dos países com mais diplomas e leis bonitas”, apesar de se verificar um problema em termos da sua aplicabilidade, pois os partidos políticos invadiram a função pública. A título de exemplo, as reformas legais realizadas no EPAP, através do Decreto-Lei n.º 4/2012, que regula o concurso como forma de recrutamento e de seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública, assim como os princípios e as garantias gerais aos quais o pessoal deve obedecer, tanto na Administração Pública direta como indireta, não se verificam na realidade, estando apenas veiculadas nos documentos legais.

Considerações Finais

A reforma e a modernização da Administração Pública são matérias de interesse transversal, merecendo especial atenção tanto por parte de um Estado que trabalhe numa perspetiva direcionada para os resultados, como por parte de académicos e da sociedade em geral. O objetivo global da presente dissertação é compreender e identificar os fatores que dificultam a implementação da reforma e modernização da Administração Pública na Guiné-Bissau, no caso específico do PARAP.

No âmbito metodológico, procurámos concretizar o primeiro objetivo específico deste estudo, analisando, portanto, os documentos referentes aos diferentes tipos de modelos de Administração Pública. Posteriormente, estes documentos foram confrontados com as entrevistas realizadas, relativas ao esforço dedicado ao processo de conceção e de implementação do PARAP. Entretanto, procurámos também concretizar o segundo objetivo específico desta dissertação, relacionado com a avaliação das implicações das influências sociopolíticas no processo de reforma, tendo-se identificado e compreendido as várias dificuldades, nomeadamente a falta de vontade política e de colaboração institucional em matéria da implantação da reforma.

Foi possível concluir que o processo de reforma e de modernização da Administração Pública na Guiné-Bissau está a ganhar um ritmo relativamente lento, apesar de serem notórias algumas evoluções, o que é positivo e encorajador, tendo em consideração as várias tentativas por parte do Governo, através do Ministério da Função Pública com os parceiros tradicionais, nomeadamente a UE, o FMI, o BM, o PNUD, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), em implementar algumas reformas.

Mais detalhadamente, podemos referir alguns dos esforços neste sentido de implementação de reformas, através do Boletim oficial de 18 de outubro de 2012, compreendendo reformas a nível do regime jurídico aquando do Governo de Transição, especificamente através dos Decretos-Lei n. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 do EPAP, que resultaram na aprovação de diversos diplomas, designadamente:

- O recrutamento e a seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 4/2012);
- Os princípios gerais em matéria de emprego público (Decreto-Lei n.º 5/2012);
- A Avaliação de Desempenho na Administração Pública (ADAP) (Decreto-Lei n.º 7/2012);

- O Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração do Estado (Decreto-Lei n.º 8/2012);
- A reestruturação de carreiras da Função Pública (Decreto-Lei n.º 9/2012);
- O regime de incompatibilidade na Administração Pública (Decreto-Lei n.º 10/2012);
- O Estatuto da aposentação aos funcionários e agentes do Estado (Decreto-Lei n.º 11/2012);
- O regime de reclassificação e reconversão profissionais (Decreto-Lei n.º 12/2012);
- O regime jurídico de férias, faltas e licenças na Administração Pública (Decreto-Lei n.º 13/2012);
- E as regras e os princípios que regem a formação profissional na Administração Pública (Decreto-Lei n.º 13/2012).

No que tange aos tipos de modelos de Administração Pública (primeiro objetivo específico do estudo) constatámos que existem avanços consideráveis a nível da modernização da Gestão Pública, tendo em consideração a força e a dinâmica tecnológica, que detém um peso significativo sobre os desafios globais, para além de ter aumentado significativamente os quadros qualificados na Administração Pública. Não obstante, é também visível e factual que a Administração Pública ainda se encontra fortemente dominada pelo sistema burocrático (Entrevistados 01, 02 e 03). Esta constatação permite-nos acreditar que é possível encontrar uma luz ao fundo do túnel, e caso os esforços de reforma e modernização da Administração Pública sejam mantidos e/ou aumentados no país.

Porém, segundo praticamente todos os entrevistados os desafios e os obstáculos permanecem, continuando a dificultar a implementação das reformas da Administração Pública, independentemente da resistência passiva a uma mudança por parte da sociedade, especialmente por parte dos múltiplos servidores públicos, devido, por um lado, a uma incompreensão do conceito de reforma.

Por outro lado, e caracterizando-se enquanto segundo objetivo específico deste estudo, constatou-se a existência de várias implicações, diretamente associadas às influências sociopolíticas e económicas no processo de reforma. Contudo, a postura dos detentores dos cargos públicos não ajudou em vários momentos das implementações de reformas, devido essencialmente à falta de estabilidade política e governativa, motivada pela subversão constitucional, pela falta da cultura democrática e, sobretudo, pela falta de colaborações institucionais. Na verdade, estes fatores parecem estar já normalizados no país, tendo em consideração a falta de responsabilização e a impunidade na Administração Pública.

Nesta perspetiva, e partindo da análise documental e dos dados obtidos nas entrevistas, propomos um modelo híbrido de Administração Pública, que não se afasta definitivamente do modelo burocrático, mas também não ignora a modernização e inovação da função pública, pretendendo contribuir para uma Administração Pública mais célere, ágil e eficaz. Ou seja, por um lado pretende manter, de forma parcial, a burocracia, devido à instabilidade política e governativa, assim como à consolidação do Estado de direito democrático. Por outro lado, objetiva também inovar a Administração Pública, tendo em consideração o impacto e a influência tecnológica enquanto forma mais eficaz e eficiente no combate à corrupção em grande escala. Esta ideia foi, literalmente, defendida por Joaquim e Cá (2022), e parece-nos ser a melhor solução para a Guiné-Bissau no contexto atual.

Além disso, os autores também evidenciam a lentidão no trabalho e a ineficiência nos resultados, que dependem significativamente da reforma dos serviços públicos, considerando a falta de reforço por parte das instituições públicas na melhoria e desenvolvimento dos trabalhos administrativos. Além disso, Joaquim e Cá (2022) também verificam uma necessidade imensa de inserir os serviços tecnológicos no aparelho do Estado, no sentido de ampliar o acesso aos serviços públicos, pois poderá ajudar na melhoria do atendimento dos serviços públicos.

No entanto, a presente dissertação apresenta duas limitações. A primeira está relacionada com o número reduzido de livros e de artigos científicos que abordam a temática em estudo, sobre a reforma da Administração Pública na Guiné-Bissau. A segunda, por sua vez, remete para a impossibilidade de realizar entrevistas junto de ex-Ministros que ocuparam a pasta do Ministério da Função Pública. Assim, futuras investigações podem centrar-se no motivo pelo qual a Guiné-Bissau não está a seguir o exemplo de alguns países de África, nomeadamente a nível da promoção da estabilidade política e governativa como sendo o caminho ideal para a transformação, impulsionando, em simultâneo, a criação de riqueza e do bem-estar social, político e económico no país.

Referências Bibliográficas

- Amado, J., Freire, I., Carvalho, E., & André, M. J. (2016). O lugar da afetividade na Relação Pedagógica. Contributos para a Formação de Professores. *Sísifo*, (8), 75-86.
- Aragão, C. V. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 104-132.
- Banco Africano do Desenvolvimento (BAD) (2006). *Plano estratégico operacional de modernização da administração pública*. BAD.
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible, and respected government: Towards a New Public Administration Theory International Review of Administrative Sciences, 73(1), 7-26.
- Campante, R. G. (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, 46, 153-193.
- Carranza, G. (2016). *Administração geral e pública*. jusPODIVM.
- Cardoso, C. (1995). A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. *Lusotopie*, 2(1), 259-282.
- Cassama, D. J. L. S. (2014). *Amílcar Cabral e a independência da Guiné Bissau e Cabo Verde*.
- Colgan, A., Rochford, S., & Burke, K. (2016). *Implementing public services reform: Messages from the literature*. Centre for Effective Services.
- Costa, J. D. (2022). *Processos da implantação da administração colonial na Guiné-Bissau: um caso da região de Cacheu*.
- Costa, A. G. (2017). *Reforma de Estado e modernização administrativa na Guiné-Bissau*. Edilivre.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Leya.
- Dobrin, C. D. (2021). *Alternativas para o desenvolvimento da cultura organizacional na administração pública*. Universidade de Estudos Económicos de Bucareste.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, 24, 213-225.
- Dumas, R. (2019). Administração Pública e Reforma de Estado na Guiné-Bissau. *O democrata*, 3.
- Djú, E. (2019). Estado guineense e o desenvolvimento nacional. *IX Jornada Internacional de Políticas Públicas*.
- Estado, C. D. R. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado.
- Fleury, S. (2001). Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), 7-a.
- Freitas, J. P. O. (2019). *O presidencialismo de coalizão diante do patrimonialismo*.
- Fukuyama, F. (2006). *A construção de Estados: Governação e ordem mundial no século XXI*. Gradiva.
- Fundo Monetário Internacional [FMI]. (2011). *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*. FMI.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. ATLAS S.A.
- Injai, S. (2021). *Administração pública na Guiné-Bissau: Desafios de controlo interno e accountability*. UNILAB.
- Joaquim, R. P., & Cá, L. O. (2022). Reformas e inovações nos serviços públicos na Guiné-Bissau: Estratégia para desenvolvimento do país. *Revista Mutirão. Folhetim de Geografias Agrárias do Sul*, 3(2), 93-107.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada. Uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1).
- McCourt, W. (2013). Models of public service reform: A problem-solving approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6428, 1-32.

- Ministério da Administração Pública. (1994). *EPAP – Estatuto Pessoal na Administração Pública*. Ministério da Administração Pública.
- Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social [MAPTESS]. (2008-2011). *PARAP – Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau*. MAPTESS.
- MAPTESS (2011-2015). *Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau*. MAPTESS.
- Minogue, M. (2001). The internationalization of new public management. In W. McCourt & M. Minogue (Eds.), *The internationalization of public management*. Edward Elgar Publishing.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pimenta, C. O. P. (1976). *A Administração Pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa* [Tese de Doutorado].
- Pintus, E. (2005). *Reforma do Governo de Itália. Modelos, abordagens e recursos humanos*. União Europeia e Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Przeworski, A. (1996). A reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. *RBCS*, 32, 18-40.
- Ribeiro, G. M. (2018). *Novo manual de investigação*. Counterpoint.
- Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Sangreman, C. (2016). A política económica e social na Guiné-Bissau – 1974-2016. *Working Paper CEsa CSG 146/2016*.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Silva, C. E. (2017). *Controle interno no setor público: O caso da administração pública da Guiné-Bissau*. Belo Horizonte.
- Valadares, J. L., Costa, K. G. D. S. D., Silva, E. A., & Luquini, R. D. A. (2012). *Brasil e Angola: convergências e divergências epistemológicas sobre os modelos de administração pública*.
- Xavier, C. (2013). *Administração geral e pública*. P/INSS.

Anexos

Anexo I - Lista dos Entrevistados

Ordem	Nome	Função	Formação	Data da entrevista
N. 01	RI	Advogado e ex-Diretor Geral da Administração Pública	Jurista	8 de março de 2022
N. 02	AA	Secretário-Geral e ex-Diretor Geral da Administração Pública	Jurista	10 de março de 2022
N. 03	BS	Ministro da Educação Nacional, Ensino Superior e Investigação Científica, Professor e ex-Diretor Geral da ENA/ex-CENFA	Gestor	15 de abril de 2022
N. 04	NGT	Inspetor Delegado para Providência Norte da IGAPTES	Professor	19 de junho de 2023
N. 05	HAM	Investigador do Instituto Nacional de Pesquisa da Guiné-Bissau- INEP e Vice-Presidente do PLGB	Professor e Politólogo	26 de junho de 2023
N. 06	NR	Responsável Administrativo Financeiro do IBAP-GB	Contabilista	19 de junho de 2023
N. 07	LDS	Coordenador de CAJ-GB/Canchungo	Jurista	20 de junho de 2023
N. 08	AG	Ministro da Justiça e Direitos Humano, Membro de Conselho de Jurisdição do PAIGC	Jurista	20 de junho de 2023
N. 09	LMFM	Presidente do PLGB	Jurista	21 de junho de 2023
N. 10	MCMU	Secretária da COMNAT-GB	Gestora	20 de junho de 2023

Anexo II – Guião da Entrevista Direta e Semi-direta

Apresentação do entrevistador

Sou discente do mestrado em Administração Pública do Instituto Universitário de Lisboa- ISCTE-IUL e estou neste momento a desenvolver a minha dissertação de mestrado. No âmbito da minha investigação preciso de falar com os técnicos ligados à função pública, políticos e alguns funcionários públicos guineenses a respeito do processo da implementação da reforma na administração pública.

Questionários

Item I – Participação no processo de reforma

1. Poderia descrever duma forma precisa e concisa a sua experiência profissional enquanto técnico de administração pública?
 - a. Participou em alguns processos de implementações de reformas no país? Se sim, desde quando? Como foi esta participação?
 - b. Enfrentou alguns obstáculos neste percurso? Quais?
 - c. Acha que isso contribui para o seu crescimento profissional?
 - d. Exercia ou ainda exerce alguma função/cargo de chefia a nível de administração pública?
 - e. Qual é a relação ente atores políticos sobre os processos de reformas em especial o PARAP?
 - f. Qual é a relação entre parceiros tradicionais do governo GB, (UE, FMI e BM...) sobre políticas de implementações dos modelos de reformas na administração pública?
 - g. Quais são os fatores que impossibilitam a efetividade do PARAP?
 - h. A nossa administração pública ainda é de pendor burocrática ou nem tanto?
 - i. Desde quando é técnico da Função Pública?

Item II – Atores Políticos

2. Qual é o papel dos atores políticos nos processos de implementações das reformas?
 - a. Qual o motivo dos avanços e recuos nos processos de implementações de Reforma?
 - b. Que papel tiveram os políticos enquanto membros de pilotagem no processo de implementação do PARAP?
 - c. Qual é a postura dos atores políticos em relação aos técnicos ligados ao processo de reformas?

Item III – Funcionários Públicos

3. Qual é a sua opinião sobre o processo de implementações de reforma na administração pública?
 - a. Qual é o motivo da não efetividade do PARAP?
 - b. Qual é a sua perceção sobre o conceito da reforma na administração pública?
 - c. Qual é o contributo de um funcionário público na implementação da reforma?