

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Contributo para a Profissionalização dos Funcionários e Dirigentes da Administração Pública Guineense

Djibril Djamanca

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado,  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Professor e Juiz Conselheiro José F.F. Tavares, Professor Auxiliar Convidado,  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Contributo para a profissionalização dos Funcionários e Dirigentes da Administração Pública Guineense

Djibril Djamanca

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado,  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientador:

Professor e Juiz Conselheiro José F.F. Tavares, Professor Auxiliar Convidado,  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por tudo, pela força, a bênção ao longo da minha vida e na realização do meu estudo. À minha querida amada mãe pela educação, motivação e encorajamento nos momentos mais difíceis deste percurso. Sempre esteve ao meu lado, sendo fonte da motivação, dizendo-me que por mais difícil que seja não pense nunca em desistir dos seus sonhos. Lute sempre. Em seguida, para o meu pai que projetou esta carreira, mas pela força de destino não está presente entre nós neste mundo, para acolher fruto do que implantou. Por isso, arrego a Deus todo-poderoso que a sua paz esteja com ele.

Em segundo lugar, um especial agradecimento aos meus orientadores, porque sem eles seria impossível a realização deste trabalho:

- Ao Professor Doutor David Ferraz, pela sábio ensinamento, inspiração, apoio, carinho e paciência que teve comigo desde nas unidades curriculares até à realização desta dissertação, sempre disponível para apresentar soluções aos problemas encontrados.

- Ao Professor e Juiz Conselheiro José F. F. Tavares, pelo contributo, atenção, disponibilidade e amizade demonstrados durante o curso e na elaboração deste trabalho.

Em terceiro lugar, a todos os professores que tive na minha vida, pelo ensinamento que deles recebi em cada etapa do meu percurso, em particular aos de mestrado. Aos funcionários do ISCTE, sem esquecer o Dr. João J. P. Monteiro e a Dra. Raquel Matias. Aos meus colegas de turma de mestrado, pela solidariedade, colaboração na partilha de informações durante o curso, o meu muito obrigado a todos.

Em quarto lugar, os meus agradecimentos de fraternidade a toda a família e amigos: ao tio Carlos Mussa Só, à tia Agirato Camará, ao David Só, a Mansata Só, ao Braima Seide, ao Maquilo Baldé, ao Sana Sama, ao Braima Camará, ao Adulai Candé e ao Mussa Corobo, pelo conselho de não desistir desta caminhada.

Em quinto lugar, os meus sinceros agradecimentos às pessoas que colaboraram na recolha de dados para a elaboração deste trabalho, ao Dr. Higinio Cardoso, ao Me. Armando Lona, ao Doutor Fodé Mané, ao, Sr. Fodé Caramba Sanha, ao Me. Pedro Rosa Có, ao Dr. Augusto Alberto, ao Me. Quecoi Sani, a Dra. Nelvina Barreto, ao Dr. Júlio Mendonça, ao Dr. Malam Braima Sambú, ao Dr. Braima Sanhá, ao Dr. Fransual Dias, a todos pelo seu valioso tempo.

Por último, agradeço a todas as pessoas que não foram mencionadas e que, de uma forma direta ou indireta, contribuíram positivamente para esta caminhada académica, o meu muito obrigado.

Bem-haja a todos!



## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar e compreender como são recrutados e selecionados os funcionários e dirigentes da Administração Pública guineense. Para tal, recorreu-se à revisão bibliográfica, à análise documental e à realização das entrevistas semiestruturadas dirigida a 10 participantes, entre eles atores políticos, funcionários e dirigentes públicos, membros de sociedade civil, investigadores e críticos. Sendo pessoas dotadas de conhecimentos e experiência na temática de funcionalismo público. Neste âmbito, esta investigação parte das seguintes hipóteses: H1: Na Guiné-Bissau, entre 2012 e 2022, o processo de recrutamento e seleção dos funcionários públicos não tem obedecido às normas estatutárias de concurso público; H2: os dirigentes intermediários guineenses são selecionados com base nos critérios partidários; H3: os dirigentes superiores da Administração Pública guineense são selecionados com base na confiança política ou pessoal. Com efeito os dados recolhidos revelaram que a Guiné-Bissau o seu processo de recrutamento e seleção é injusto, não promove a meritocracia, a competência, a igualdade de oportunidade entre os cidadãos, e entre géneros. Conclui-se que o único critério válido para o ingresso ou acesso aos cargos técnicos e dirigentes da Administração Pública é baseado nos critérios políticos (filiação partidária, nepotismo, religião e regionalismo), deixando de lado, a lei do funcionalismo público regulamenta. Sendo assim, para garantir a transparência, a neutralidade, a despolitização e despartidarização da Administração Pública o critério passa, necessariamente, pela aplicação das normas estatutárias e a criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção para Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública; Recrutamento Seleção; Politização; Meritocracia; Profissionalização; Guiné-Bissau.



## Abstract

The aim of this paper is to analyse and understand how officials and leaders in the Guinean public administration are recruited and selected. To do this, we used a literature review, document analysis and semi-structured interviews with 10 participants, including political actors, civil servants and public officials, members of civil society, researchers, and critics. These were people with knowledge and experience of civil service issues. This research is based on the following hypotheses: H1: In Guinea-Bissau, between 2012 and 2022, the process of recruiting and selecting civil servants has not complied with the statutory rules of open competition; H2: Guinea-Bissau's middle managers are selected on the basis of party criteria; H3: Guinea-Bissau's senior civil service managers are selected on the basis of political or personal trust. In fact, the data collected revealed that Guinea-Bissau's recruitment and selection process is unfair, does not promote meritocracy, competence, equal opportunities between citizens and between genders. It is concluded that the only valid criterion for entry or access to technical and managerial positions in the public administration is based on political criteria (party affiliation, nepotism, religion, and regionalism), leaving aside the civil service law regulations. Therefore, to guarantee transparency, neutrality, depoliticization and de-partisanship in the civil service, the criteria must necessarily be applied in accordance with statutory rules and the creation of an independent recruitment and selection commission for the civil service.

Keywords: Public Administration; Recruitment, Selection; Politicisation; Meritocracy; Professionalisation; Guinea-Bissau

## Índice

<b>Agradecimentos.....</b>	<b>iii</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>v</b>
<b>Índice .....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de quadros .....</b>	<b>x</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>xii</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Evolução das Teorias da Administração Pública .....</b>	<b>3</b>
1.1 Administração Pública .....	3
1.2 Administração Pública Burocrática .....	4
1.3 Nova Gestão Pública “ <i>New Public Management</i> ” ou Managerialismo.....	7
1.4 Governança Pública.....	10
<b>Capítulo 2. Origem do Estado e da Administração Pública Guineense .....</b>	<b>13</b>
2.1 Origem do Estado Guineense .....	13
2.2 A História de Construção do Estado da Guiné-Bissau .....	14
2.3 Organização e Funcionamento do Estado e da Administração Pública .....	20
2.4 Organização Administrativa.....	21
2.5 Descentralização e Desenvolvimento Local .....	22
2.6 Reforma e Modernização da Administração Pública .....	23
2.7 Atual Situação da Função Pública.....	26
<b>Capítulo 3. Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública a sua Politização</b>	<b>29</b>
3.1 Política e Administração: dicotomia ou convergência .....	29
3.2 Papel do Funcionário Público .....	31
3.3 Papel do Dirigente/Gestor Público.....	33

3.4	Princípio do Mérito.....	35
3.5	Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública .....	36
3.6	Conceito da Politização .....	41
3.7	Conceito da Profissionalização.....	43
3.8	Procedimentos de Recrutamento ao nível Internacional .....	46
3.9	Formação.....	48
3.10	Recrutamento e Seleção dos Funcionários da Administração Pública Guineense Segundo o Estatuto do Pessoal da Administração Pública .....	52
3.11	Recrutamento e Seleção dos Diretores Gerais da Administração Pública.....	54
3.12	Recrutamento de Diretores de Serviço e Chefes de Divisão.....	55
<b>Capítulo 4. Contributo para a Profissionalização dos Funcionários e Dirigentes da Administração Pública Guineense .....</b>		<b>57</b>
4.1	Desenho da Investigação.....	57
4.2	Metodologia da Investigação .....	57
4.3	Dados Sociodemográficos dos Participantes .....	59
4.4	Análise da Discussão e Resultados .....	60
<b>Considerações Finais.....</b>		<b>78</b>
<b>Fontes / Legislação .....</b>		<b>80</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>		<b>81</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>i</b>
Anexo 1. Sistematização das Entrevistas Obtidas.....		i
1 ) Dos trabalhadores? .....		iv
Anexo 2. Guião de Questionários.....		xxiv
Anexo 3. Dados da amostra Estudada.....		xxviii
Anexo 4. Curriculum Vitae.....		xxx

## Índice de quadros

Quadro 1 - Quadro comparativo de problemas, boas práticas e desafios de modernização (construído pelo próprio com base na revisão da literatura).....**Erro! Indicador não definido.**76



## **Abreviaturas**

AP-----Administração Pública

Art.º -----Artigo

BM-----Banco Mundial

CRGB-----Constituição da República da Guiné-Bissau

e.g-----Por exemplo

E-----Entrevista

EFU--- -----Estatuto de Função Pública Ultramarino

EFU-----Estatuto de Funcionalismo Ultramarino

ENA-----Escola Nacional da Administração

EPAP-----Estatuto de Pessoal da Administração Pública

EPAP-----Estatuto de Pessoal da Administração Pública

EPD-----Estatuto de Pessoal Dirigente

FMI-----Fundo Monetário Internacional

GRH-----Gestão de Recursos Humanos

H-----Hipóteses

NPM-----New Public Management

OCDE-----Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PSTI -----Instituto de Formação do Serviço Público

UEMOA----- União Económica e Monetária do Oeste Africano





## Introdução

O presente trabalho de investigação insere-se no âmbito da conclusão do curso de mestrado em Administração Pública, sub-tema: o sistema de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes da Administração Pública guineense.

O desempenho de cargos públicos consiste num dos fatores fundamentais para o cumprimento das aspirações que um Estado visa desempenhar, de modo a satisfazer as necessidades coletivas e das quais resulta o conjunto das necessidades dos cidadãos, contribuintes ou interessados. Os funcionários públicos são a *longa manus* do desempenho dos poderes do Estado, sendo este mais capaz quanto maior for o potencial humano de que dispõe. Porém a seleção dos mais competentes para o desempenho dos cargos públicos e a sua legitimação, perante a sociedade, apresenta-se como um fator primordial no contexto de desempenho mais eficaz das funções de um Estado (Farias, 2016).

Hoje, é notório que o tema se encontra no centro do debate público, mas poucas são as obras produzidas acerca do assunto. Dentre as obras que tratam, encontram-se apenas pequenas referências, abordadas de forma superficial, ou seja, não aprofundadas, na doutrina guineense. Portanto, devido à importância que os trabalhadores e dirigentes públicos possuem na implementação das políticas públicas, formuladas pelo governo na satisfação das necessidades coletivas, despertou o interesse de aprofundar o conhecimento para fins profissionais e académicos através deste estudo para procurar descobrir e entender os problemas e apresentar propostas que possam ajudar a melhorar o processo de recrutamento para a Administração Pública Guineense.

Do ponto de vista mais científico, o debate acerca do relacionamento entre atores políticos e administrativos tem perdurado há vários séculos, tendo, para tal, contado muito com a publicação do artigo intitulado "*Study of Administracion*", contribuição de Wilson (1887), como refere Ferraz (2008; Ferraz, 2009; Madureira & Ferraz, 2010 *apud* Ferraz, 2013). De facto, "nos nossos dias o equilíbrio entre o exercício das competências técnicas assume-se, consensualmente, como condição obrigatória para o bom funcionamento das sociedades" (Peters, 1987; Bearfield, 2009; Crenson, 2009 *apud* Madureira, 2013, p. 159). A profissionalização da função pública traduz-se no facto de que o exercício das tarefas administrativas se tornou numa atividade permanente (estabilidade laboral, sistema de carreira) que exige o domínio de um saber especializado (seleção baseada em critérios de competência, formação inicial e contínua) e obedece a um quadro jurídico e deontológico próprio (Gomes, 2013, p. 21).

Por um lado, a qualidade da Administração Pública depende em grande parte dos seus funcionários e dirigentes. O "mau agrado todo do debate que tem existido em torno de um conceito ambíguo como *reforma do Estado*, inequivocadamente que é condição necessária, mas não suficiente de qualquer reforma a seleção do seu pessoal dirigente" (Pereira & Almeida, 2019, p.3). Embora o

número de funcionários públicos apareça recorrente como questão central da reforma da Administração Pública. A qualidade é a principal referência, mas nunca é referida a sua distribuição pelos diferentes serviços, ou a qualificação, nem considerando a sua motivação ou falta dela e, muito menos, sobre os mecanismos que permitam uma maior independência dos funcionários e dos serviços, perante os poderes partidários, sindicais, ideológicos e económicos (Mozzicafreddo, 2007).

Por outro lado, segundo Bilhim (2014b), numa organização, a qualidade de serviço tem lugar no início, isto é, no processo da admissão (recrutamento, seleção e acolhimento). Por sua vez, a Administração Pública guineense não funciona plenamente, o que faz com que os governos não consigam cumprir com as obrigações de pagar os salários aos funcionários públicos, o que gera desmotivação no local de serviço. As condições de trabalho são desfavoráveis e as infraestruturas inadequadas com carência de equipamentos e de funcionários competentes ou, dito de outra maneira, o que existe são trabalhadores sem conhecimentos, sem habilitações e sem atitudes, pois não são confrontados com realização de concursos antes de ocuparem os cargos da Administração Pública, segundo Djú (2016). Posto isto, esta investigação procura saber quais são os critérios utilizados no processo de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para Administração Pública Guineense entre 2012 e 2022. Por um lado, sendo este o período onde foi operada as últimas reformas nos estatutos da função pública por via (Decreto Lei nº 4/2012 e Decreto-Lei n.º 8/2012). Por outro lado, foi marcado pela instabilidade política que resultou na queda de vários governos.

Com efeito, para esta investigação parte-se das seguintes Hipóteses: H1- Na Guiné-Bissau, entre 2012 e 2022, o processo de recrutamento e seleção dos funcionários públicos não tem obedecido às normas estatutárias de concurso público; H2- os dirigentes intermediários guineenses são selecionados com base nos critérios partidários; H3- os dirigentes superiores da Administração Pública guineenses são selecionados com base na confiança política ou pessoal.

Para responder à questão de partida que serve de fio condutor da presente investigação e testar as hipóteses atrás levantadas, a fim de atingir os objetivos propostos, recorre-se ao método qualitativo, dedutivo baseado na revisão bibliográfica, análise documental, legislação e à entrevista.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresentam-se os conceitos da Administração Pública, evolução dos seus modelos teóricos e as suas características. Já no segundo capítulo é realizada uma análise sobre a origem do Estado e a evolução da Administração guineense. O terceiro capítulo debruça-se sobre a gestão de recursos humanos na Administração Pública e a sua politização. Posteriormente, no quarto capítulo, apresenta-se uma proposta que serve de contribuição para a profissionalização dos trabalhadores da Administração Pública guineense. Esse capítulo apresenta, também, as metodologias e a técnica utilizada, a questão, os objetivos da investigação, as análises da discussão e os resultados. Por fim, apresentam-se as considerações finais e as referências bibliográficas.

# Capítulo 1. Evolução das Teorias da Administração Pública

## 1.1 Administração Pública

É importante, antes de tudo, compreender a noção e o significado da Administração Pública e a sua proveniência. A emergência da palavra administração é oriunda do latim *ministrare* associada a *ad*. O significado do termo *ministrare* corresponde a “servir”, “dispensar”, “dar” ou “assistir” uma pessoa ou instituição. Já *ad* relaciona-se com “dirigir”, “guiar” “controlar” algo de interesse, nomeadamente assuntos, bens ou negócios e a palavra pública, ou seja, coisa pública em português, significa em latim *Res publica* (Oliveira, 1996; Rolo, 2019). Para “estudar a evolução da Administração e as relações entre esta e os políticos implica compreender, ainda que de forma holística, a evolução do Estado. Portanto, o Estado é, simultaneamente, um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político” (Amaral, 1994 *apud* Ferraz, 2008a, p. 15).

O Estado é uma instituição humana antiga, remontando há cerca de 10 mil anos às primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia. Na China, existiu durante milhares de anos um Estado com uma administração pública superiormente treinada (Fukuyama, 2006, p. 15). No entanto, a influência chinesa na história subsequente da administração e gestão pública é proverbial, e não apenas porque os exames para a entrada em serviço público tiveram origem lá (Lynn, 2005, p.3). Desta forma, “a construção de Estado-nação na Europa e o desenvolvimento da sociedade industrial nos Estados Unidos da América encontram-se na origem da ciência da Administração enquanto ciência da Administração Pública” segundo Bilhim (2004, p. 8).

O cameralismo foi o movimento designado a racionalizar a estrutura administrativa e fortalecer o Estado, criando um sistema administrativo altamente centralizado. Com efeito, nesta reforma foi estabelecido o recrutamento dos funcionários e exigido um nível universitário em cameralismo, para ocupação dos cargos da alta administração (Bilhim, 2004). Creel, acrescenta que “um número crescente de funcionários (administrativos), foi selecionado por exames da função pública (...) uma proporção crescente de funcionários de escritórios foi educada numa universidade imperial que foi expressamente fundada em 124 a.C., com o objetivo de inculcar em futuros funcionários os valores e atitudes desejados pelo governo. Muitos deles eram burocratas de carreira desde tenra idade” (Creel 1964: 155 *apud* Lynn, 2005, p.3).

Nesta perspetiva, Ernest & Barker consideram a “Administração como a soma de pessoas e órgãos envolvidos, sob a direção do governo, na prestação de serviços públicos comuns que devem ser prestados diariamente para que o sistema de leis, deveres e direitos seja devidamente cumprido” (Ernest & Barker, 1944, *apud* Lynn, 2005, p.2-3). No entanto, “o surgimento da administração e gestão pública moderna aguardava dois desenvolvimentos históricos: a ascensão do absolutismo na Europa

após a Paz da Vestfália em 1648 e a ideia revolucionária de soberania nacional institucionalizada na França em 1789” Naturalmente o precursor mais notável do campo contemporâneo tenha sido um reconhecido campo de estudo e prática chamado cameralismo (Barker, 1944; Merkle, 1980 *apud* Lynn, 2005, p. 3).

Contudo, o estudo da ciência da Administração Pública teve o seu início, propriamente dito, com a publicação do artigo de Woodrow Wilson, intitulado “*The Study of Public Administration*” em 1887 nos Estados Unidos de América. Nele, Wilson defendia a necessidade de um estudo sobre Administração Pública integrar, além dos problemas do pessoal, outros como a organização administrativa e a gestão em geral, com ênfase nas questões de eficiência e da economia. Acrescentando, ainda, a necessidade de uma clara separação de fronteiras entre política e administração, cabendo aos políticos definirem as políticas (o que fazer) e aos Administradores públicos de forma neutral assumirem a execução destas (como fazer) (Bilhim, 2004). Acresce que Wilson (1887, p. 1) define a administração como “a parte mais óbvia do governo; é governo em ação; é o executivo, o operador, o lado mais visível do governo e, é claro, tão antigo quanto o próprio governo”.

Por sua vez, Ferraz (2018), afirma que Administração Pública é a estrutura responsável pela execução de programas públicos definidos pelos governos, e serve como meio de ligação entre a classe política e o cidadão. Salaria ainda que, independentemente da subordinação ao governo, está também sujeita ao cumprimento das leis e ao controlo da função jurisdicional. Já para Amaral (1998), Administração Pública compreende um conjunto de necessidades públicas, que a sua satisfação é tida como tarefa fundamental pela coletividade, por serviços organizados nela mantidos. Portanto, o autor resume as necessidades coletivas em três espécies: a segurança, a cultura e o bem-estar, salientando que sempre que se manifeste uma necessidade coletiva com intensidade em nome do interesse geral, logo surgirá um serviço para satisfazê-la (Amaral 1998). Conforme acima exposto por vários autores, pode definir-se Administração Pública, como aquela estrutura que estabelece a relação entre governantes e governados (cidadãos) com base na prestação de serviços diários, garantindo o bem-estar coletivo e o cumprimento das leis.

## **1.2 Administração Pública Burocrática**

Administração Pública Burocrática surgiu para substituir as monarquias absolutas, nas quais a empregabilidade, o nepotismo e a corrupção eram a norma, e não havia separação entre o setor público e o privado. Além disso, nesta administração o bem público era considerado como propriedade do soberano. Desta forma, foi incompatível coadunar administração patrimonialista com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, estabelecidos no século XIX que visavam uma clara separação entre administração e o mercado, segundo Pereira (1996). Neste sentido, para uma melhor

compreensão de modelo de Administração antecedente ao Estado de Direito, tem de se entender que o modelo antecessor assentava nas monarquias absolutas, nas quais o funcionário da administração era considerado como servidor do rei (ou funcionário da coroa), não do Estado. Portanto, com a transição das monarquias absolutas, surge a necessidade de tornar os funcionários da administração mais neutras e independentes ao serviço do Estado e do interesse geral, reduzindo assim a arbitrariedade da influência política na administração, como referido por Ferraz (2013).

Por sua vez, acrescenta Rocha (2014) que, no modelo anterior ao modelo burocrático, não existia distinção entre política e administração, os funcionários entravam na base do nepotismo ou patronagem, ou seja, compravam os cargos públicos que em diversos casos passavam para os seus descendentes. Porém, competia ao partido vencedor das eleições o direito de nomear os seus militantes e pessoas de confiança dos líderes aos cargos administrativos. O sistema vigorou até ao início das primeiras reformas administrativas na Inglaterra, com *Northcote-Trevelyan Report* (1854), em que surgiram as recomendações de que o serviço público deveria ser composto por um corpo de jovens selecionados, à entrada, na base da competência e exames. Estas reformas contribuíram para a criação de um ambiente favorável ao surgimento da teoria administrativa para a qual, uma das contribuições mais valiosas foi a de W. Wilson, no seu artigo denominado *The Study of Administration*, publicado em 1887, em que defendeu uma rigorosa separação entre política e Administração, como explica Rocha (2014).

Pelo que se expõe, o crescimento da Administração Pública está estritamente ligado ao desenvolvimento de um modelo de Estado intervencionista, que alterou o perfil da Administração, ampliando as suas funções, criando órgãos e instrumentos de ação, e construindo núcleos especializados de intervenção. Neste sentido, teve como precursores Wilson, Frederick Taylor e Max Weber, designando modelo Burocrático, como um modelo que assenta numa clara e objetiva separação entre a política e a administração, e cuja finalidade é a prossecução do interesse público, caracterizando-se por uma administração instrumentalista, que exerce as suas funções através de uma estrutura administrativa de modelo burocrático e hierárquico, que possui instrumentos de regulação jurídica para o exercício da atividade, na aceção de Machado (2011).

Na visão de Rocha (2007), o modelo de função pública moderno é de matriz europeia e remonta à Revolução Francesa, que define a distinção dos poderes políticos (executivo, legislativo e judicial) e visa a separação dos referidos poderes com a administração pública, ficando esta incumbida da implementação das normas sob atos administrativos, nos casos concretos. Paralelamente, concebeu-se o direito administrativo, no qual foi criado o estatuto de funcionários públicos que estabeleceu um leque de direitos e obrigações dos servidores da Administração Pública. Os autores Rato & Ferraz (2008) explicam que o surgimento do primeiro estatuto de funcionário público tem como finalidade proteger os funcionários da arbitrariedade do poder político, para tornar a Administração Pública mais

profissionalizada, imparcial e neutra à politização, para permitir que o funcionário possa servir o interesse coletivo e não apenas o da classe política. Salientam que, para tal, foi criado o modelo de nomeação caracterizado com base no mérito:

- Recrutamento, seleção e promoção na carreira baseada na meritocracia, aprovada neutralidade;
- Funcionários protegidos da politização;
- Participação social nos cargos administrativos;
- Unidade de serviço;
- Isenção e imparcialidade;

Por sua vez, Secchi (2009) defende que a partir das contribuições do Weber que o modelo passou a ser experimentado com intensa heterogeneidade nas várias dimensões organizacionais, terminando com a sua adoção nas organizações públicas, privadas e setor terciário do século XX. Secchi, citando Weber, considera que o exercício de poder racional-legal dentro das organizações burocráticas caracteriza-se por três elementos que são o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo:

- *Formalidade*: impõe deveres e responsabilidade aos membros da organização, pois configura e legitima a hierarquia administrativa e formaliza os procedimentos administrativos, bem como as comunicações a nível interno e externo.
- *Impessoalidade*: estabelece a linha de autoridade na relação entre os membros da organização com o ambiente externo, baseada em funções. No entanto, evidencia que as posições hierárquicas pertencem à organização não ao ocupante;
- *Profissionalismo*: refere o valor conferido ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Neste caso, a ocupação dos cargos e a promoção é baseada na competição para permitir aos concorrentes apresentarem as suas capacidades técnicas e os seus conhecimentos.

De outra forma, Rocha (2014) considera a existência de seis princípios, em que se baseia o sistema burocrático: i) Trata da área de jurisdição, fixada por leis e normas administrativas; ii) Compreende os níveis ou hierarquias nas quais existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos; iii) Considera que a gestão moderna se baseia em documentos escritos que são conservados na sua forma original; iv) Supõe a existência de funcionários especializados em áreas distintas; v) Defende que, regra geral, a atividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independente do limite do horário de trabalho e; vi) Refere que a gestão da organização deve basear-se nas regras gerais, supondo aprendizagem e conhecimento da jurisprudência, do direito administrativo e de gestão.

Enquanto na perspectiva de Araújo (2007), a organização das atividades da Administração Pública foi adotada ao longo de muitas décadas, nos princípios do modelo da organização burocrática, cuja estrutura assenta na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, em que a

responsabilidade de todas as operações se concentra no topo da organização. Este modelo da Administração Pública foi adotado pelos países ocidentais, depois da Segunda Guerra Mundial, devido às suas características que enfatizam o controlo hierárquico, estabilidade e continuidade, o sistema de carreira, a imparcialidade, os procedimentos baseados nas regras e nos regulamentos internos. Saliente-se, ainda, que o modelo hierarquizado de organização é aquele que corresponde aos interesses do legislador, sendo a coordenação das atividades feita de acordo com uma série de regras sob controlo do governo, através das estruturas administrativas, da centralização dos departamentos ministeriais e a sua estrutura hierárquica, facilitando o controlo dos recursos e objetivos da gestão (Araújo,2007).

Dentro desse contexto, a principal vantagem da hierarquia consiste na sua capacidade de gerir fluxos, através do seu sistema de comunicação e estabilidade de gerir a informação, garantindo a continuidade das ações administrativas, mesmo nos tempos de instabilidade política (Araújo 2007; Pereira, 1998). No que concerne às críticas ao modelo burocrático, atente-se que elas consistem na falta de clareza sobre fornecimento de serviços públicos, a ausência de incentivo no controlo dos custos, resultando no aumento das despesas públicas, associado ao demasiado uso de formalismo, desresponsabilização e ineficiência (Araújo, 2007).

Nesta sequência, segundo Pitschas, citado por Machado as críticas apontam a ineficiência e incapacidade da Administração Pública burocrática para dar resposta às crescentes necessidades da sociedade, criada por instrumentos inadequados e apresentando aumento das despesas públicas. O autor destaca, ainda, que o modelo burocrático é gerido por um sistema de normas e procedimentos rígidos, acabando assim por impedir a criatividade e a iniciativa individual dos funcionários públicos, bem como a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão administrativa, apesar de tudo, argumenta que o modelo não deve ser afastado definitivamente, porque consiste num instrumento importante e indispensável ao Estado moderno (Pitschas, 2003 p. 41-42 *apud*, Machado, 2011). Mas a crise das décadas de 70, do século passado, veio questionar o modelo tradicional, baseado na versão de Estado administrativo que foi causado pelo alargamento das funções de Estado, tornando necessário reduzir o seu tamanho, através da adoção das técnicas do setor privado (Rocha, 2011).

### **1.3 Nova Gestão Pública “*New Public Management*” ou Managerialismo**

A partir dos anos 70, o Estado de “*welfare*” entrou em crise, e foi alvo de diversas críticas. De todas, a crítica mais acutilante refere-se à subida das despesas públicas, justificada pela pressão dos cidadãos que estavam na procura de melhores serviços públicos durante a crise económica (Rocha, 2000). Contudo, foi determinante para o início do processo da recessão económica, provocada pela crise do petróleo nos anos 70 e que resultou em défices notáveis para os orçamentos públicos (Madureira &

Ferraz, 2010). Em consequência da decadência de um *Welfare State*, supostamente incapaz de solucionar os problemas dos cidadãos que foram surgindo dos novos modelos da ciência da administração, emerge o conceito de *New Public Management*, como um dos principais candidatos para substituir a essência do serviço público pela essência das empresas privadas, sugerindo a descentralização, a desregulação e a delegação de competência como medidas fundamentais para a eficiência da Administração Pública (Madureira, 2004). A influência gradual da escola do managerialismo concretizou-se nas reformas de administração pública na década 80, após várias tentativas, e se resume a três princípios essenciais (Madureira 2004; Madureira & Ferraz, 2010):

- ✓ *Descentralização* considerada como sendo elemento de grande importância e que serve de motor à capacidade criativa da mudança organizacional, apontando a obrigatoriedade da redução dos níveis hierárquicos (achatamento imperativo das tradicionais estruturas piramidais);
- ✓ *A desregulação* visa contribuir para que os gestores possam interferir na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais, com intuito de alcançarem os objetivos organizacionais;
- ✓ *A delegação das competências* consiste no afastamento de poder político das preocupações de gestão corrente.

Neste sentido Segundo Araújo (2007), o managerialismo trouxe proveito para os serviços públicos, apoiando-se na racionalização das despesas e no número de funcionários, mas sem perdas para os clientes dos serviços. Evidenciando a sua missão e estabelecendo os seus objetivos, os servidores públicos passaram a ter mais responsabilidade perante o gestor e face ao cliente, acrescentando a flexibilidade e aumentando a capacidade de inovação.

Afirmam Rato & Ferraz (2013), que foi o Reino Unido que iniciou, no governo de Thatcher, o rompimento de modelo da neutralidade política, que assentava na forma de nomeação, apresentando um novo modelo de contratação dos dirigentes, com base nos resultados. Assim, surge a gestão por resultados, como ferramenta da gestão emergente, principalmente no que diz respeito à gestão de carreira. Com efeito, foi afastado o modelo tradicional da Administração que vigorava há décadas. Para Araújo (2007), no que concerne à nova gestão pública, foram introduzidas diversas estratégias de reformas, para alterar o funcionamento das estruturas da Administração Pública, começando pelos cortes orçamentais, privatização, contratualização, vendas de bens do Estado, gestão por resultados, uso de técnicas empresariais, e introdução de indicadores de avaliação de desempenho. Estas medidas de reformas são consideradas como sendo respostas para a solução dos problemas económicos e sociais e, também, como solução para garantir a maior eficiência e eficácia da Administração Pública.

Nesta sequência, de acordo com Araújo (1998), as privatizações sujeitaram as instituições públicas à competição dos contratantes, fracionando as práticas restritivas e o controlo de monopólio dos serviços públicas. Porém, reduziram-se as atividades diretas do Estado, que passou a transferir ou

aumentar as atividades, recorrendo ao mercado como forma de satisfazer as suas necessidades. Os mecanismos, o *competitive tendering ou contracting out*, mudaram o sistema de fornecimento direto de bens, pelo Estado, através de serviços públicos e empresas públicas, para fornecimento privado, por via da simetria entre legislação do governo e forças de mercado.

Segundo Rocha (2000), o managerialismo influenciou fortemente os Estados dos países anglófilos nas suas diversas áreas da Administração, tais como: as instituições de ensino superior, os tribunais e os hospitais que pareciam imunes a qualquer tipo da transformação, colocando, assim, novos profissionais. Acresce que o tempo de duração dos contratos e a remuneração também se alterou e passou a ser negociado em função dos objetivos; verificou-se a substituição dos gestores tradicionais com formação generalista e jurídica, por pessoal com formação na área de gestão e auditoria.

De acordo com Hood (1991 *apud*, Silvestre 2019), considera a existência de sete elementos-chave na reforma da nova gestão pública:

1. Poder na gestão profissional atuante;
2. Padrões de desempenho e medidas de avaliação;
3. Controlo dos resultados;
4. A desagregação das grandes unidades do setor público;
5. Maior competição no setor público;
6. Adoção de estilos de gestão praticados pelos privados;
7. Maior disciplina na utilização dos recursos públicos.

A fragmentação da estrutura administrativa em pequenas unidades autónomas de serviços demonstra a ineficiência do modelo tradicional com a alteração na mudança dos serviços públicos. Porém, ela revela uma rutura da contradição entre o cumprimento das regras, característica do modelo burocrático ou weberiano da Administração, e a nova abordagem que enfatiza a execução baseada nos resultados (Araújo, 1998). A mudança na forma de fornecimento dos serviços públicos do governo para o mercado impõe conjuntos de novas obrigações ao governo: tem de garantir que os mecanismos de mercado passam a funcionar permanentemente e de forma regular. Contudo, este trabalho vai ainda muito além das exigências das normas e modelos de troca. Assim, afirma ainda o autor que requer um conjunto de instrumentos e estruturas que passem a controlar a contribuição do setor privado e do público, e novas estruturas, para assegurar que o contrato seja cumprido, o que tem sido feito através das entidades de auditoria que consta na nova forma de responsabilização (Araújo, 1998). Propunha-se que a nova abordagem assentasse na avaliação de desempenho e numa gestão organizacional por procedimentos, realçando a relevância da competição no setor público e de configurações de tipo de mercados e que promovesse a concorrência entre estruturas pública e privadas (Moreira & Alves, 2013 *apud* Ferraz, 2018).

Ao contrário, a nova gestão pública levanta um conjunto de incoerências e mesmo algumas contradições. Exemplificando, parte de pressupostos teóricos, mas não apresenta provas claras de que a gestão empresarial é, por inerência, mais adequada a todas as situações e contextos, independentemente das variedades de contornos, *designs* e objetivos organizacionais de cada entidade. Além do mais, propondo a descentralização e o achatamento das estruturas, realçando o controle financeiro e orçamental, cria potenciais alienações nos processos de tomada de decisão que poderão estar formalmente descentralizados, mas na prática encontram-se concentrados no topo, segundo Madureira (2004).

Para Rocha (2000, p. 3) o managerialismo foi alvo de críticas profundas acerca da sua filosofia ou modelo em si, e a sua estratégia. Antes de mais, importa realçar, que não existe contestação que o *New Public Management* tenha trazido claros benefícios para a gestão pública: tornou os serviços mais eficientes e competitivos. Contudo, trouxe consigo novos problemas relacionados com a questão das responsabilidades *accountability* com o clima organizacional e com a falta de motivação dos trabalhadores. Também, noutros casos, o aumento dos custos dos serviços e a corrupção ligada aos modelos de privatização, regulamentos e contratação externa. Portanto é necessário procurar a autonomia do *management* público, dado que as organizações públicas e privadas são diferentes em termos de ambiente, cultura e objetivos. Por isso, “fala-se na reinvenção do management público ou, melhor, da governação, para significar gestão em ambiente político e em rede e não em ambiente de mercado”, explica Rocha (2000, p. 3).

Em consequência dos problemas resultantes das ideias introduzidas pela Nova Gestão Pública “e, em particular, os problemas de coordenação entre serviços públicos, está a fazer emergir um novo modelo de administração pública em que as estruturas administrativas preservam a sua autonomia, mas funcionam num modelo mais integrado” (Rocha 2013 p. 99).

#### **1.4 Governança Pública**

A nova gestão pública foi adotada como modelo alternativo ao modelo tradicional de Administração. Todavia, pelas suas imperfeições, fez com que emergissem outros modelos para contrariar as ineficiências managerialistas e promover o exercício de uma cidadania ativa (Rato & Ferraz, 2013). Neste sentido, emerge o modelo da governança pública que consiste numa gestão partilhada que envolve a participação de diversos atores, com propósito de satisfazer as necessidades coletivas. A governança pública pode ser definida como uma combinação de conjuntos de atores (públicos, privados e sociedade civil) com o intuito de resolver um determinado problema, a favor do bem-estar da sociedade (Schecci, 2009). Em síntese, “a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (Kissler & Heidemann, 2006 p. 486).

No que toca à rede de atores é composta por fios e nós. Os fios demonstram as expectativas, propósitos e demandas em relação à atuação dos atores e os nós eles representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Assim agrupados constituem a estrutura de uma rede. O papel da rede é agregar os atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, proporcionando o trabalho conjunto. Neste sentido, os atores estão dependentes da rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares, tanto quanto gostariam. Devem submeter-se aos processos de negociação obedecer aos resultados e ajustar-se uns aos outros (Kessler & Heidemann, 2006).

Com o agravamento das finanças públicas, originado pela crise que se estendeu em vários países da Europa e no mundo, as críticas feitas ao *New Public Management*, no espaço internacional, tiveram cada vez mais eco, por não conseguir cumprir cabalmente o seu objetivo, de reduzir o tamanho do Estado e torná-lo mais eficiente. Com efeito, surgiram ideias de organização administrativa alternativas, que apontam a necessidade de devolução dos governos eleitos, ao controlo e coordenação das organizações que gozam de uma certa autonomia, como forma de manter uma tutela restrita sobre os gastos financeiros (Ferraz, 2013). A transição da Administração tradicional para modelos gestionários provocou alteração na forma de prestação de serviço público. A evolução do modelo de Governança e *New Public Service* espera cada vez mais por uma maior participação dos cidadãos através da cidadania ativa. Portanto, não mudaram somente as formas de prestação dos serviços públicos e a formulação das suas decisões, mas também mudou o perfil dos funcionários e dirigentes da administração pública ao nível das suas tarefas (Ferraz & Rodriguez 2010).

Com efeito, o espírito competitivo e a desagregação das estruturas administrativas, as alterações nas formas organizacionais e o uso de mecanismos de mercado, forçaram a gestão das organizações a concentrarem-se excessivamente em si próprias. Entretanto, no novo milénio surgiu um modelo de governação que assente no pressuposto de que a participação dos agentes da sociedade civil pode trazer mais-valia à resolução de problemas complexos. Desta forma o Estado passou a assumir uma posição estratégica, na qual exerce a sua influência sobre os atores sociais na criação de uma estrutura capaz de satisfazer as necessidades sentidas (Rodrigues, 2009), neste caso, o Estado passa a ser o mediador entre as partes, servindo de elemento que facilita a ação conjunta. Segundo Rocha (2014), o contexto de setor público na gestão das organizações baseia-se na democracia política, que consiste na gestão pública da governança de “*networks*”, em que convivem atores nacionais, regionais e locais, grupos de interesse, partidos políticos, organizações privadas e instituições. O novo gestor público surge como sendo um super profissional dotado de grandes conhecimentos e entendimento prático, nos processos sociais e de reconhecida capacidade no processo de decisão política, imbuído de capacidade de diálogo e exercer papel de facilitador e de construir pontes entre os atores (Dior 1997 *apud*, Rocha 2014).

Portanto, a responsabilidade face ao cidadão no contexto da governança coloca diversos problemas no que diz respeito à democracia. A legitimidade do Estado de Direito assenta as suas linhas mestras nas estruturas da democracia representativa, compostas pelos votos dos cidadãos e respondem face a eles. Por um lado, segundo o princípio clássico, o governo e o parlamento são responsáveis pela tomada de decisão política, cabendo à estrutura administrativa o papel da sua implementação, baseado nos procedimentos jurídicos aplicáveis e segundo o princípio hierárquico. Por outro lado, se este princípio veio a ser alterado, como acontece quando as redes ocupam o lugar das pirâmides burocráticas, as autoridades políticas perdem as condições de assegurar o controlo do ciclo das políticas públicas (Gomes, 2010).

Neste contexto, atualmente, não basta para a sociedade controlar o Estado através dos instrumentos que a democracia liberal coloca à sua disposição e esperar que o Estado garanta o interesse público que constitucionalmente lhe incumbe defender. Porém, neste quadro de complexidade crescente, a responsabilidade pelas políticas públicas tornou-se mais difusa e a prestação de contas difícil de assegurar (Gomes, 2013). Esta nova fase de mudança na Administração Pública é centrada na introdução dos instrumentos de coordenação que se baseiam em três áreas importantes das organizações: nas reformas de trabalho em equipa; no modo como as entidades prestam contas do trabalho realizado, *accountability*, e nas formas de prestação de serviço público. Portanto acrescentou uma outra área que a nova gestão pública tinha esquecido que tem a ver com a democracia e a participação dos cidadãos na esfera pública (Araújo, 2013).

De acordo com Rodrigues (2009), a proliferação e a propagação das organizações responsáveis pela prestação de serviços públicos, resultante da otimização na administração pública, passou a ser necessário a criação de instrumentos que facilitem a coordenação entre as organizações. O aumento de número de atores envolvidos no fornecimento de serviços públicos acaba, assim, alterando totalmente a realidade da Administração Pública. Assim sendo, a tendência gradual para a especialização e autonomia das unidades administrativas, com propósitos de obter a maior eficiência e eficácia, teve também os seus aspetos negativos. Porém, foi necessário adotar mecanismos de coordenação que sustentassem a concorrência dos processos, o que confere à classe política a capacidade de planear, dirigir e tomar decisão. Em suma, estas reformas evoluíram da seguinte forma, segundo (Kissler & Heidemann, 2006, p.483), “de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores”. No capítulo que se segue, a nossa análise vai centrar-se na origem do Estado e evolução da Administração Pública guineense.

## Capítulo 2. Origem do Estado e da Administração Pública Guineense

### 2.1 Origem do Estado Guineense

Para melhor entendimento da origem do Estado e evolução da Administração Pública guineense, parte-se de um tempo compreendido num contexto relacionado com a sua história de libertação do colonialismo português, isto é, o período antecessor à sua independência. Além de mais, é importante imergir no curso de acontecimentos e trazer explicações de aspetos históricos. Neste sentido, a administração pública guineense passou por várias fases na sua evolução. Em cada uma delas, as alterações da dinâmica política deixaram marcas bem visíveis na fase da que se quer afirmar como instrumento ideal para a satisfação dos interesses do cidadão guineense (Cardoso, 2015).

Neste âmbito, é importante frisar que a Administração colonial, numa primeira fase, procurou fixar-se no território guineense, levando consigo no avanço da conquista de novos espaços os serviços sociais básicos da Administração, a igreja, o posto administrativo e os cipaios. Nesta época, o território chamado Guiné-Portuguesa, o atual Guiné-Bissau, estava dividido em áreas administrativas e em postos administrativos que eram geridos pelos Administradores e Chefes de Posto, nesta ordem, sob orientação de um Governador da Província que era nomeado pelo chefe de Governo português, que concentrava todos os poderes, da administração, educação, da saúde, da justiça, da defesa, da segurança, da construção, entre outros. (Cardoso, 2015). Mais tarde, com eclosão da luta armada de libertação e a realização do Congresso de Cassacá, em 1963, nas matas de Guiné, surgiram certos serviços básicos, assumindo as funções de uma administração embrionária nas zonas libertadas paralelamente à Administração colonial, apesar da inexistência de quadros experientes, tendo o sistema evoluído até ao momento da ascensão à independência (Cardoso, 2015).

Por sua vez, o movimento da libertação nacional, após a sua criação, limitou-se às suas atividades na mobilização das camadas urbanas capazes de participar na luta política. Entre estas pessoas estavam funcionários da administração pública e do setor comercial do regime colonial, e também os assalariados da cidade de Bissau. O grupo de operários (ou marinheiros e estivadores) que trabalhavam no porto de *Pindjiguiti* eram os mais organizados. Deste modo, a primeira grande ação realizada pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC), ao nível político, foi a preparação destes operários para contestarem a melhoria de condições, nomeadamente, os baixos salários. Esta organização era clandestina porque os cargos de sindicalismo eram reservados apenas aos assimilados (ou civilizados). Entretanto, inicia-se a contestação desses trabalhadores em julho e, em 3 de agosto 1959 teve lugar a greve (Lopes (1982).

Como resposta, as autoridades policiais portuguesas perpetraram um massacre a dezenas de trabalhadores em *Pindjiguiti*. Depois do massacre de 1959, em 1963, os patriotas guineenses foram

obrigados a pegar em armas para se libertarem da tutela portuguesa, luta que durou 11 anos e culminou com a proclamação unilateral da independência por parte da Guiné-Bissau no dia 24 de setembro de 1973, nunca tendo sido reconhecida por parte do Portugal (Lopes 1982; Cardoso, 2015). O reconhecimento oficial por parte do Portugal aconteceu em 1974. Desta forma, foi criado o Estado guineense, dando assim ao país a qualidade de Estado soberano foi então aprovada a lei constitucional, com a instituição do Hino Nacional e do Símbolo da República explica Cardoso (2015).

## **2.2 A História de Construção do Estado da Guiné-Bissau**

Recorde-se que depois da proclamação do Estado da Guiné-Bissau, nas matas de Boé, impunha-se assumir a governação do país, mas devido à falta de uma legislação adequada, o partido libertador (PAIGC), que assumiu o comando para dirigir o destino do país, inteligentemente, promulga a Lei n.º 1/73, de 24 de setembro, que estabelecia que a legislação portuguesa era válida em tudo o que não fosse contrário à Soberania Nacional, à Constituição da República, e aos princípios e objetivos do partido PAIGC. Portanto, foi desta forma que se iniciou a Administração pós-colonial, todavia, pouca coisa mudou em termos de procedimentos administrativos. Aliás, mudaram os intérpretes e os decisores (ou as pessoas) (Cardoso, 2015).

Importa frisar que o partido tinha a missão complexa de lidar com o aparelho burocrático, que visava necessariamente a divisão dos cargos públicos para garantir o bem-estar dos cidadãos. Esta era uma situação difícil, além de ser a primeira vez que o partido teria de assumir a função da governação, existia também carência de quadros tanto em quantidade como em qualidade técnica e administrativa necessárias para fazer operar a máquina pública (Semedo, 2011). Recordar-se que, durante a época colonial os indígenas (nativos) foram impedidos de ir à escola, e somente as pessoas que tinham aderido ao estatuto de assimilados (civilizados) tinham acesso à escola, isto é, os indivíduos que deixaram de seguir as suas tradições para seguir e obedecer às orientações e à civilização do colono (Sucuma, 2012).

Entretanto a maioria das pessoas que assumiram os cargos de chefia na administração pública não tinham preparação ou experiência nessa área, e quase tudo era resolvido com o sentimento revolucionário que reinava na época. Desta forma, foram afastados todos os fundamentos e procedimentos da época colonial. Apesar da herança das normas portuguesas, como o Estatuto dos Funcionários Ultramarino (UFE). Infelizmente, na prática, não eram aplicadas no processo de recrutamento para o ingresso e promoção da administração pública, no entanto, a participação na luta era o único critério válido como explica Cardoso (2015).

Neste âmbito, durante a primeira década da independência, os desafios colocados aos novos dirigentes políticos, quanto à construção do Estado, foram de extraordinária envergadura em relação aos outros Estados da África ocidental e do terceiro mundo em geral. Apesar da manutenção da

maioria dos funcionários dos ministérios coloniais nos seus respetivos lugares, os novos dirigentes do período pós-colonial não tinham experiência na gestão administrativa, muito menos a preparação técnica para dirigir os ministérios ou sistemas burocráticos. Este facto deveu-se à circunstância de a maior parte dessas pessoas ter passado algum tempo das suas vidas fora do país, em que ocupavam cargos políticos ou militares do partido PAIGC. Em consequência disso, essas pessoas tinham experiência nas áreas de diplomacia ou guerra de guerrilha, dado que a preocupação principal era de conseguir a libertação política do país, sob domínio colonial, através da luta armada. Contudo, após a conquista da independência os referidos funcionários empenharam-se na tarefa de desenvolvimento do Estado, mas faltou-lhes conhecimentos técnicos para o efeito (Forrest, 1993).

Portanto após a independência, a única coisa que restou do Estado centralizado foi uma coleção de ministérios com sede em Bissau, e um pessoal composto por milhares de funcionários que se encontravam vagamente ligados às regiões rurais. O fim da governação colonial, não só extinguiu a mais importante força física do Estado, como também acabou com as poucas ligações clientelistas e patronais que eram criadas em certas zonas do país entre os administradores estatais e clientes locais. Com efeito, foram destruídos as pernas e os braços físicos administrativos de Estado centralizado, logo restou somente o *cérebro* burocrático enfraquecido por falta de uma direção administrativa experiente (Forrest, 1993).

Contudo, nos primeiros 15 anos da independência, o Estado guineense alcançou um grau de autonomia institucional significativa, mas permaneceu “Suave” devido à sua inadequada capacidade de implementação de diferentes políticas eficazes, embora a economia política do Estado, ou seja, as orientações políticas e económicas continuaram numa constante procura por parte dos dirigentes estatais na segurança que a autonomia burocrática oferecia (Forrest, 1993). Neste caso, Forrest, (1993) caracteriza um “Estado Suave” como :

- Um Estado que possui instituições incapazes de tornar ou implementar os objetivos políticos em ações políticas;
- Um Estado com incapacidade de consolidar um sistema político-administrativo, eficaz ao nível nacional;
- E um Estado que tenta, mas não consegue, realizar ao nível nacional um sistema de extração económica sobre o seu setor mais produtivo como o comércio e agricultura, no caso da Guiné-Bissau e.
- Como consequência destas dificuldades, um Estado Suave passa a ser marcado por um distanciamento anormal entre o conjunto de cidadãos comuns e a liderança do Estado, acabando por existir um pouco ou nenhum conjunto de ligações formais em relação entre o Estado e a sociedade (principalmente nas zonas rurais).

Por um lado, o autor supracitado saliente que apesar das dificuldades atrás referidas da implementação das políticas públicas, um *Estado Suave* possui a capacidade de assegurar um grau de autonomia burocrática, em que os órgãos do Estado se encontram estabelecidos ou institucionalizados, garantindo a segurança contra a destruição por forças externas, isto significa que as instituições do Estado conseguem garantir a sua própria sobrevivência como estruturas estatais. Deste modo, a autonomia estatal é atingida através de uma estrutura governamental de maior proporção, isto é, implica camadas de pessoal administrativo, gabinetes e procedimentos entre os cidadão comum e os dirigentes de Estado. O simples tamanho e as dificuldades de atravessar a volumosa armadura das grandes estruturas burocráticas são fatores relevantes na proteção do Estado face às forças sociais ou de qualquer tipo de pressão política a nível interno segundo Forrest (1993).

Assim, a experiência do Estado pós-colonial na Guiné-Bissau apresenta a possibilidade de atingir a autonomia institucional sem reduzir o caráter *suave* do Estado. Esta contradição entre a autonomia e a suavidade persistente provocou uma pressão dentro do Estado no sentido de amadurecer as estruturas de forma a melhorar o seu potencial de elaboração de políticas, mas sem reduzir a autonomia do Estado. Portanto, foi este dilema com que o Estado guineense se deparou nas finais dos anos oitenta, e que inspirou grande reformas na natureza de relações entre o Estado e a sociedade (Forrest, 1993).

Acrescenta o mesmo autor, acima citado que se posicionava politicamente favorável, que isso criou problemas administrativos, reforçando que em algumas estruturas do PAIGC, a ideia de que os funcionários públicos do Estado colonial deviam ser afastados definitivamente do poder e iniciar-se a construção do Estado a partir do zero. Porém, esta era apenas a ideia de um grupo minoritário na direção do Estado, mantendo-se o argumento de que o partido tinha falta de experiência e competência em gestão, o que o obrigou a apoiar-se nas estruturas estatais existentes. Embora o Estado colonial fosse capaz de afirmar o seu poder e assegurar a execução das tarefas básicas, tais como a cobrança de impostos, mas a sua principal fonte de poder residia no exterior (Forrest, 1993).

O Estado novo da Guiné-Bissau, depois da independência, enfrentou o desafio da construção de estruturas burocráticas e de reorientar as bases do Estado, de modo a criar alicerces na sociedade guineense, capazes de levar a cabo as políticas de forma consistente a nível nacional. Por conseguinte, este desafio foi enfrentado no contexto organizativo, no qual a liderança do PAIGC, como partido governante, carecia de importantes capacidades e experiência de administração, precisando de apoiar-se nos pequenos e médios funcionários burocráticos do governo colonial que considerava serem leais às elites coloniais (Forrest, 1993).

Neste sentido e segundo Lopes (1988) um dos grandes erros políticos cometidos pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) consistiu na reutilização das estruturas criadas pelo Estado colonial, por falta de reflexão do partido que não estava preparado (pelo menos

como coletivo organizado) na recuperação das estruturas administrativas coloniais. Por isso, tinha de resolver certas questões, tais como:

- Quem iria substituir os quadros administrativos no setor de saúde e educação;
- Em que condições encontraria o estado real das finanças e quais seriam os instrumentos de controlo da indústria e comércio;
- Quem assumiria a prestação e financiamento interino da capital;
- Quem conseguiria coordenar os apoios estrangeiros que o Estado iria receber.

Todas as questões levantadas foram respondidas da mesma maneira: as estruturas e funcionários da Administração colonial. A continuidade dos dirigentes alienados gerou uma reaproximação entre as duas pequenas correntes burguesas vigentes na época: a que participou da luta armada e a que era conhecedora do Estado e dos hábitos de consumo coloniais. Esta aproximação acabou por indicar uma nova orientação para o Estado, afastando-se cada vez mais das características interétnicas que caracterizaram a luta da libertação, conforme atesta Lopes (1988).

Portanto, como não havia quadros técnicos preparados suficientemente disponíveis para as necessidades do país e para garantir a maior eficiência na administração, mesmo com recurso aos antigos funcionários da Administração colonial que já tinham ocupado postos de diretores gerais, secretários-gerais nos ministérios. Apesar dos esforços, não foi possível evitar o disfuncionamento do aparelho de Estado, deixando instalar no seio das estruturas superiores do Estado um espírito de relaxamento que escondia a incompetência causada pelas interpretações erradas dos princípios. Esta interpretação da supremacia do partido sobre o Estado levou ao recrutamento, ou seja, o ingresso de trabalhadores incompetentes, sem conhecimentos técnicos adequados à frente dos departamentos e nas empresas públicas, originando o fracasso total de aparelho burocrático, como explica Lopes (1988).

Na opinião de Sucuma (2012) a história do Estado da República da Guiné-Bissau passou por três projetos políticos, a saber:

- Primeiro, o projeto da Independência, reconstrução do país e a unidade nacional;
- Segundo, o projeto político reajustador;
- Terceiro, o projeto democrático.

Recorde-se que o primeiro projeto começou a ser executado em 1963, liderado por Amílcar Cabral, que iniciou o processo de mobilização e organização das lideranças de base, tanto por parte dos guineenses, como dos cabo-verdianos. Esta luta resultou numa guerra entre Portugal e os dois países acima citados que perdurou 11 anos. O projeto só foi consolidado em 1974, ano em que Portugal reconheceu oficialmente a Guiné-Bissau como Estado independente, Luís Cabral foi o presidente que recebeu a missão de conduzir o trabalho de unidade nacional, planejar o desenvolvimento e industrialização do país, mas o projeto viria a incorporar as características ditatoriais dos políticos e

chefes militares (Sucuma, 2012). Vale lembrar de que nos primeiros anos da Independência, o governo preferiu pôr uma estratégia de desenvolvimento socioeconómico fortemente estatizado, promovendo um setor moderno, mais tarde foi considerado que não se coadunava com a realidade, com os investimentos financeiros desproporcionais, sem ter-se em conta a estrutura socioeconómica e a capacidade de absorção do país (Cardoso 2015).

Como advoga Sucuma (2012), o setor industrial representava 0,5% do produto interno bruto (PIB) da Guiné-Bissau. No sentido de proporcionar uma melhoria no setor económico do país, o governo de Luís Cabral iniciou em 1974 o processo de industrialização, conseguindo trazer para o país pequenas indústrias de base, tais como: Estrela do Mar; montagem de automóveis; unidade de montagem de veículos (NHAI); Complexo Agroindustrial de Cumeré (CAIC); Titina Silá (uma unidade de produção de sumo e polpa ou compotas de fruta de caju); Leite Blufo (unidade de produção de leite em pó com o óleo da buteroil); Volvo garagem (não propriamente uma indústria, mas uma unidade de manutenção de veículos da marca Volvo); entre outras. Mas este período de industrialização teve, infelizmente, um curto período de duração entre 1974 - 1987. Igualmente, entre os anos de 1986 e 1987, o governo da Guiné-Bissau apresentou um novo programa, designado por Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), com o objetivo de continuar a política de desenvolvimento liberal, apoiado pelo Banco Mundial, embora com tentativas falhadas devido à racionalização das estratégias próprias (Cardoso, 1995).

Desta forma, a falta de quadros técnicos suficientes com experiência na administração pública e nas empresas estatais provocou série de dificuldades ao nível do planeamento das políticas públicas e na gestão eficiente das empresas públicas. Ainda na afirmação de Sucuma (2012), embora essas empresas tivessem sido criadas com o financiamento internacional, várias delas já mencionadas eram viáveis e administráveis, mas nenhuma sobreviveu à falência por causa da má gestão e de uma administração ineficiente. Deste modo, segundo Cardoso (2015), defende que aquando da introdução das medidas acima referidas, sobre a implementação do projeto socioeconómico e industrialização do país, a Administração Pública guineense caracterizava-se (e mantém algumas destas características) que a seguir se exemplifica:

- a) Inadequação de estrutura institucional;
- b) Debilidade organizacional e funcionamento anacrónico dos regulamentos e procedimentos de gestão;
- c) Ausência de pessoal técnico com formação, qualificação e motivação para a gestão da máquina administrativa;
- d) Ausência de uma política de avaliação das necessidades em formação, superação e desenvolvimento dos Recursos Humanos.

Já em 1980, com o golpe de Estado de 14 de novembro, sob o comando de João Bernardo Vieira, deu-se início à segunda etapa denominada *projeto político reajustador*. Era um projeto baseado no regime autocrático, ou seja, na ditadura, em que a liberdade de expressão e de imprensa eram limitadas ou inexistentes. Mais tarde, com a crise dos países socialistas, a Guiné-Bissau foi forçada a celebrar acordos com algumas instituições multinacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), como forma de assegurar a viabilidade dos seus projetos de desenvolvimento. Entretanto, a ausência de uma democracia multipartidária dentro do continente africano e em particular na Guiné-Bissau, comprometia a credibilidade do país a nível internacional, uma situação que se tornou cada vez mais insustentável, sendo necessário procurar caminhos viáveis para solucionar os problemas (Sucuma, 2012). Neste sentido, em 1991, as influências e pressões de políticas internacionais levaram a alterações profundas que culminaram com as alterações introduzidas pelas leis constitucionais n.º 1/91 de 9 de Maio, n.º 2/91 de 4 de dezembro e n.º 1/93 de 26 de fevereiro, pressupostos que puseram fim ao sistema do Partido Único, em consequência da queda do artigo 4.º da Constituição da República de 1984 (que consagrava o PAIGC como único dirigente político para dirigir a sociedade), segundo Cardoso (2015).

Neste contexto, em 1991, aconteceu uma mudança no cenário político com a revisão da Constituição, abrindo, assim, as portas ao pluralismo político. Em julho e agosto de 1994, na história da Guiné-Bissau, foram realizadas as primeiras eleições parciais, isto é, presidenciais e legislativas. Obviamente, estes acontecimentos históricos abriram as portas das liberdades individual e coletivas. Deste modo, todo o guineense podia manifestar-se e participar do debate, individuais e coletivo, sobre assuntos da nação. Este momento coincidiu com o regresso em massa ao país dos dirigentes treinados no estrangeiro (Portugal, ex-URSS, China, Cuba, Roménia, Checoslováquia, etc.) refere Sucuma (2012).

Esta elite abriu um novo tempo de esperança, criando sinergias para o progresso político económico e social. Com o regresso destes quadros ao país, o debate tornou-se mais enérgico e rico, mais nutrido e mais interessante. Esta elite, experiente no debate, esclareceu o povo, denunciando o estrangulamento do PAIGC sobre o país e a sua falta de capacidade governativa (Costa, 2016). O processo democrático e o pluralismo político na Guiné-Bissau têm sido conturbados e difíceis. Essa complexidade pode ser percebida como sendo também um embate ou guerra de ideias entre o sistema democrático burguês e o proletariado. O primeiro sistema democrático defende a divisão de poderes (legislativo, judicial e executivo), ao passo que o segundo, proletariado, rejeita a separação dos poderes (executivo e judicial), e defende a sua junção, negando a separação entre o Estado e a Sociedade explica Sucuma (2012).

## 2.3 Organização e Funcionamento do Estado e da Administração Pública

A Guiné-Bissau é um Estado de Direito democrático, conforme está estabelecido na Constituição da República. Nos termos do Título I que fala dos Princípios Fundamentais - da Natureza e Fundamentos do Estado, o art.º 1.º “a Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica e unitária”. E, ao abrigo do art.º 2.º /1 “a soberania nacional da República da Guiné-Bissau reside no povo”. Também o n.º 2 vem esclarecer que “o povo exerce o poder político diretamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente”. Não só, assim como instituiu o multipartidarismo de acordo com o art.º 4.º /1 “na República da Guiné-Bissau é livre a constituição de partidos políticos nos termos da Constituição e da lei”. Aliás, o art.º 3.º vem elucidar de uma forma mais clara que “a República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa”.

Destacando ainda o Título III organização do poder político, Capítulo I, dos princípios gerais do art.º 59º/1 Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os tribunais”. 2-A organização do poder político baseia-se na separação e independência dos órgãos de soberania e na subordinação de todos eles à Constituição”. Deste modo, o Presidente da República é eleito para um mandato de cinco anos e renovável por mais uma vez e o governo é nomeado tendo conta os resultados eleitorais, isto é, o partido ou coligação de partidos que tiver a maioria dos deputados no parlamento no total de 102 deputados é convidado a formar o governo para um mandato de quatro anos, para dirigir o país através do seu programa e Orçamento Geral de Estado (OGE).

As competências administrativas do governo da Guiné-Bissau fazem parte integrante de algumas alíneas do artigo 100.º, através das quais se assinala na alínea a), como sendo a mais importante, e segundo a qual compete ao governo “dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local.” Este é, pois, o principal preceito que se relaciona com a Administração Central e que prevê o poder de direção sobre essa. Esta Constituição não consagra a Administração indireta do Estado, embora ela exista na realidade da Guiné-Bissau. Deste modo, consagra-se somente a Administração central, a local, a periférica e autónoma, afirma Carvalho (2017).

A Constituição guineense não consagra a Administração indireta, embora exista uma Lei de Bases Gerais das empresas de capitais públicos, que permite afirmar que há na Guiné-Bissau uma Administração Pública tripartida, ou seja, que é central, direta, indireta e autónoma. Esta tripartição não é originada na Constituição, mas segundo Carvalho (2017), existem entidades juridicamente distintas do Estado que desenvolvem uma atividade materialmente estadual. Com efeito, seria

importante frisar que o texto constitucional que está em vigor na Guiné-Bissau foi criado em 1984, com sucessivas revisões que tiveram lugar em 1991, 1993, 1995, e 1996 como afirma Carvalho (2017). Constata-se que a última tentativa de alteração foi no ano 2001, tendo o texto sido revisto e aprovado pela Assembleia Nacional Popular, mas vetado pelo então Presidente da República, Dr. Kumba Yalá, e desde então não foi alterado.

## **2.4 Organização Administrativa**

Administrativamente, a Guiné-Bissau está dividida em três províncias: Norte, Leste, Sul e um setor autónomo de Bissau que é a capital do país. Estas províncias, por sua vez, estão divididas em oito regiões e estas em trinta e seis setores. As regiões são: Biombo, Cacheu, Bafatá, Gabú, Tombali, Quinara, Oio e Bolama/Bijagós. O sistema de governo guineense é regime semi-presidencial semelhante ao do Portugal e Cabo-verde, embora com alguns traços diferentes na constituição, relativamente aos poderes dos titulares dos órgãos da soberania: o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais. Estes órgãos, apesar da separação de poderes têm uma interligação de âmbito funcional, destacando-se o governo como órgão administrativo supremo do país. Baseada nesta divisão política administrativa podemos dividir a Administração Pública em direta, indireta e autónoma. A primeira refere-se ao governo como órgão máximo, a segunda refere-se às regiões e a última corresponde às autarquias locais que ainda não existem no ordenamento jurídico, embora estejam previstas na legislação.

Antes de iniciar a abordagem desta matéria, sobre a Administração direta e indireta do Estado, é de frisar que o Estado, como entidade que compete da satisfação das necessidades primárias da sociedade, executa esta tarefa por meio dos seus órgãos, serviços e agentes ou por meio de outras entes que ele cria para realizar essas tarefas. Segundo Tavares (1996; 2014), quando a satisfação das necessidades coletivas ou públicas se encontram, por lei, sob a alçada de uma só pessoa coletiva pública a nível (nacional, regional e local), pode dizer-se que estarmos perante um sistema de organização administrativa centralizado, ou seja, direto. Analisando este modelo administrativo existe, segundo o que se entende, uma “centralização sob o ponto de vista político-administrativo” na Guiné-Bissau, porque os titulares dos órgãos das regiões e setores são nomeados e exonerados pelo governo, ou seja, verifica-se que estes órgãos se encontram sujeitos a uma ampla tutela administrativa de mérito, como afirma Amaral (1994).

Quanto à questão da descentralização administrativa, disposto na Lei n.º 4/97, que compreende a divisão do território em regiões, setores e estes por seções, crê-se que esta divisão não corresponde a uma verdadeira descentralização no sentido político-administrativo. Como afirma Amaral (1994) que há descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das autarquias locais são

livremente eleitos pelas respetivas populações, mas no caso da Guiné-Bissau os órgãos autárquicos não existem, apenas os órgãos regionais que são nomeados e exonerados pelo governo.

Para Tavares (1996; 2014), quando as satisfações das necessidades coletivas no espaço regional se encontram a cargo das Regiões Autónomas e as de nível local também estão sob a responsabilidade das autarquias locais, pode afirmar-se que se está perante um sistema administrativo descentralizado. Portanto, na Guiné-Bissau não existe nenhum dirigente ou técnico eleito a nível provincial, regional e setorial. Todos são nomeados e exonerados sob proposta do governo através do ministro de tutela, neste caso, do Ministério da Administração Territorial e Poder Local, com anuência de Conselho de Ministros (Art.º108.º, n.º 2 e 3 da Lei Constitucional n.º1/95).

Recorde-se, segundo Cardoso (1995), que, entre os erros cometidos, contam-se o desrespeito e a perseguição das estruturas e autoridades tradicionais fiéis às orientações seguidas nas zonas libertadas. À semelhança do que aconteceu em Angola e em Moçambique, o PAIGC, manteve uma estrutura de poder fortemente centralizada, pretendendo assegurar o controlo e a gestão de toda a vida das populações. Juntamente com este Estado que mantinha um controlo sobre tudo, criou-se uma classe de dirigentes com o monopólio do poder. Além disso, as instituições político-administrativas e judiciárias, como os comités de partido, Estado e os Tribunais populares que em princípio deviam assegurar o exercício do poder pelo povo, acabaram por se transformar em instrumentos de dominação e de repressão de uma minoria. Os órgãos de soberania popular foram esvaziados do seu verdadeiro conteúdo e passaram a exercer, essencialmente, uma função legitimadora de um poder ditatorial.

## **2.5 Descentralização e Desenvolvimento Local**

Como anteriormente se referiu, na Guiné-Bissau, apesar de ter sido aprovada a lei sobre a descentralização administrativa desde em 1995, não foram realizadas eleições autárquicas, o que significa que no país não existe Governo Local, dirigido por responsáveis eleitos. Assim, estes setores estão ainda a ser administrados por funcionários do Estado. As regiões continuam a ser o núcleo administrativo operacional, em que o Estado é representado por um governador sob tutela do Ministério da Administração Territorial e do Poder Local.

Nesta perspetiva, de acordo com FMI (2011), na Guiné-Bissau ao nível setorial, a Administração é dirigida por um administrador, apoiado por alguns funcionários, entre os quais o seu segundo que desempenha as funções de secretário administrativo. Paralelamente, ao nível regional existe uma estrutura técnica de auxílio ao governo regional, composto pelos representantes dos Ministérios (Técnicos), Poder Tradicional e Organizações Não Governamentais (ONG). Já ao nível das secções, a administração não conta com nenhum representante direto do Estado, mas apoia-se nas estruturas dos poderes tradicionais, nomeadamente os régulos que se apoiam nos conselhos de anciões. Por

último, ao nível das aldeias (tabancas) o chefe apoia-se no poder tradicional (anciões), para garantir a prevenção e resolução de casos de conflitos locais. Desta forma, o que existe na Guiné-Bissau é uma centralização e desconcentração administrativa que precisa efetivamente da descentralização para poder permitir a participação dos interessados no processo dos desenvolvimentos locais.

## **2.6 Reforma e Modernização da Administração Pública**

Segundo Cortez (2020), é necessário revitalizar o conceito de reforma e recuperar a noção de uma reforma do Estado, o que significa repensar as formas de organização e, sobre tudo, de politicamente transpor o desígnio claro de combater o imobilismo e o conservadorismo que naturalmente as organizações produzem, além do desempenho e da dedicação à causa pública, de grande número dos seus quadros. Neste sentido, a reforma da Administração Pública não consiste apenas em ter um programa pré-formatado e pronto para implementar no momento certo e que, ao mesmo tempo, reestruture todos os serviços públicos. O reconhecimento por parte dos responsáveis políticos da necessidade de enfrentarem a “resiliência à mudança”, por parte das estruturas organizacionais, caso estas pretendam fechar-se sobre si mesmas, gerando rotinas e procedimentos burocráticos e perdendo de vista a sua missão de serviço público. Com efeito, os serviços públicos e os seus trabalhadores têm de ser escrutinados e examinados e o mérito deve ser devidamente premiado.

Por sua vez, Costa (2016), afirma que muitos observadores, nacionais e estrangeiros, consideram a Guiné-Bissau como sendo um Estado que tem apresentado uma enorme incapacidade na condução do seu desenvolvimento. O país já se encontrava evidentemente subdesenvolvido, o fracasso na organização e funcionamento das instituições públicas não surpreende porque está relacionado com vários motivos que fazem parte do sistema político-institucional vigente. Igualmente, o espírito e a tentação do lucro têm sido uma prática dentro e fora do governo. Esta forma de conceber e fazer política conduz irreversivelmente aos caos, pois a administração central e local não funcionam corretamente. Os arranjos desviantes e destruidores, o nepotismo e a corrupção em grande escala estão a consumir a economia e a sufocar as finanças públicas. O apadrinhamento político toma conta, o governo vagueia e o Estado se desvia segundo Costa (2016).

No âmbito da reforma administrativa, os factos começaram a concretizar-se em 1987, com o apoio financeiro e técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Como explica Cardoso (2015), houve uma forte vontade política para proceder à reforma que vinha sendo manifestada desde 1987 e confirmada em 1990 com a criação da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, que viria a ser extinta, posteriormente, através da criação do Ministério da Reforma da Administração Pública e Trabalho. Consequentemente, foram atingidos vários objetivos através de promulgação de importantes normas para a organização da administração pública que são:

- a) Decreto n.º 13 /87, de 9 de maio – altera o regime jurídico do pessoal da Administração Pública;

- b) A Ordem n.º 1/92, de 30 de junho- determina as normas para a criação, organização e controlo dos Serviços Cíveis do Estado;
- c) Decreto n.º 30-A/92, de 30 de junho – Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública;
- d) Decreto n.º 55/93, de 25 de outubro -fixa as Bases Gerais das Empresas de Capitais Públicos;
- e) Decreto n.º 12-A/94, de 28 de fevereiro – Estatuto do Pessoal da Administração Pública.

Apesar destas reformas, a Administração Pública guineense continuou lenta, ineficiente e ineficaz, sem capacidade de resposta aos desafios vigentes na altura (Cardoso, 2015). Ainda assim, a ideia de reforma na Guiné-Bissau, particularmente na Administração Pública, é colocada em cima da mesa há mais de uma década. Mas, de facto, até agora, nada de concreto foi realizado. No que diz respeito à reforma, existe uma lacuna entre palavras e ações que não é nada fácil de ser preenchida. É certo que o facto se justifica, muitas vezes, pela instabilidade política, e os programas inacabados como consequência da alteração das circunstâncias políticas. A ideia de reforma na Função Pública guineense foi lançada no início do ano 2000, com o objetivo de melhorar as finanças públicas e aumentar as capacidades dos servidores públicos, mas, concretamente, nenhuma ação foi realizada. Na realidade, nada de concreto mudou desde a Independência do país, os projetos permanecem em pensamentos e desejos, impedidos de realizar, somente nos anos 2009-2012 se viu um tímido esboço de reformas na função pública (Costa, 2016).

Constata-se, atualmente, que os políticos responsáveis pelos assuntos públicos estão cientes dos desvios dos procedimentos, atacando a raiz do problema, como é exemplo, a determinação em combater os “funcionários fantasmas”. É obvio que este não é o único desafio, mas é mais agudo do que os outros. No entanto, para melhorar o desempenho de uma administração é importante que a mesma se livre dos seus elementos nocivos. A inação da Administração aumenta o sofrimento da vida dos cidadãos. Portanto, a maior desventura que os sucessivos governos têm trazido aos guineenses é a indolência e o exílio, como refere Costa (2016). Com efeito, a modernização e a eficiência da Administração e as exigências do desenvolvimento nos dias de hoje é o maior desafio colocado à Guiné-Bissau que procura criar e executar um projeto político-administrativo capaz de alterar o padrão das relações entre o Estado e a sociedade. Levando em consideração a situação do país seria justo dizer que as crises sociopolíticas, na sua expressão mais aguda, resultam de má governação. Desta forma, apresentam-se, segundo Costa (2016), as seguintes hipóteses:

- i) A função pública enfrenta problemas de ingerência política persistente e falta de liderança e profissionalização;
- ii) Existe pouca motivação, devido aos baixos salários e falta de ética e deontologia profissional a todos níveis;

- iii) Atualmente, muito do discurso sobre a função pública deixa claro que a luta contra a fraude ou corrupção administrativa tem de ser desenvolvida;
- iv) A questão dos *funcionários públicos fantasmas* foi levada a sério pelo Estado em 2009;
- v) Com uma reconfiguração da ordem administrativa, o país será capaz de se desenvolver satisfatoriamente.

Recorde-se que o objetivo preconizado na reforma da Administração Pública guineense assenta em responder apenas a duas questões essenciais que são: a racionalização da estrutura administrativa e dos seus efetivos e a melhoria das qualidades dos serviços públicos prestados aos cidadãos. No entanto, o programa lançado em 2008 consistia na realização de três eixos fundamentais: i) Redimensionamento das funções da estrutura administrativa do Estado e adaptação progressiva das estruturas da função pública; ii) Fortalecimento das capacidades institucionais e humanas; iii) melhoria da gestão dos recursos humanos. Nesta conjuntura, a intenção futura da reforma pretendida consiste em incidir principalmente sobre: i) Revisão e melhoria do quadro jurídico e regulamentar da administração pública; ii) Continuação de desengajamento do Estado nas ações produtivas e comerciais e; iii) Racionalização do processo de recrutamento da função pública (FMI, 2011).

No que concerne ao reforço de capacidades institucionais e humanas, as medidas propostas consistem em: i) Rever o quadro orgânico das diferentes estruturas do Estado de acordo com as suas missões; ii) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos com base na formação e valorização das competências, levando em consideração a igualdade de género; iii) Melhorar e modernizar os meios e normas de trabalho com vista à melhoria da qualidade dos serviços públicos (através de uma definição clara da responsabilidade e missão, institucionalização de avaliação de desempenho, interligação das estruturas do Estado a fim de facilitar a partilha de informação e acesso de saber, entre outras.), iv) Descentralizar os serviços públicos e criar instrumentos que possibilitem o seu funcionamento eficaz no terreno, incluindo a motivação necessária para movimentação eficaz do pessoal qualificado como consta no documento em análise (FMI, 2011).

Ainda de acordo com FMI (2011), a gestão de recursos humanos constitui um eixo fundamental da reforma. Nesta perspetiva, há uma clara falta de pessoal qualificado, por falta de uma estratégia de gestão de recursos humanos da Administração Pública. A visão global do futuro da função pública deveria construir-se numa base sólida para a política da gestão de recursos humanos, bem como, em toda a reforma a empreender. Mas para fazer face a este objetivo projeta-se elaborar para próximos anos um programa de gestão de recursos humanos de maior eficiência com base em seguintes pontos: recrutamento baseado na competência técnica em função das necessidades da Administração Pública; adoção e implementação concreta de plano de carreira para os funcionários; institucionalização de um sistema transparente de promoção baseada na meritocracia e; melhoria das condições de tratamento

dos trabalhadores, dos salários e reorganização do sistema de segurança social e de pensões . Na execução deste objetivos deveriam ser elevados em consideração os aspetos relacionados com a equidade de género com vista a promover a justiça social na gestão dos recursos humanos, tirando benefícios do potencial das mulheres para melhoria da gestão pública e a prestação de serviços aos cidadãos segundo FMI(2011). Com efeito, em 2012, no panorama da reforma da Administração Pública, foram aprovadas várias leis referentes ao funcionalismo público, incluindo o recrutamento e seleção dos recursos humanos. Segundo Alberto (2018) por via das seguintes leis:

- Decreto-Lei n.º 4/2012, que institui o regime de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública;
- Decreto-Lei n.º 5/2012, que estabelece os princípios gerais em matéria de emprego público;
- Decreto-Lei n.º 8/2012, que aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública.

Sendo assim, na opinião de Cardoso (2015), a melhoria da administração pública exige estabilidade e vontade política, ou seja, requer governação estável alicerçada na “participativa” boa governança. Assim, requer mais tempo do que recursos e necessita que os órgãos de soberania cumpram as suas funções. Sabe-se que os Funcionários Públicos são o espelho do Estado e, as suas deficiências, resultantes de muitas variáveis, (devido o quadro histórico) visíveis à sociedade, como a história demonstra. Um país que foi severamente colonizado como a Guiné-Bissau herda uma falta de estrutura de Estado.

## **2.7 Atual Situação da Função Pública**

A extinção da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa (SERA) e da criação do Ministério das Finanças Públicas, Trabalho e Modernização do Estado (MFPTME), realizado pelo governo da nona (IX) legislatura, dirigida pelo então Primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior, demonstra um desejo incontornável de iniciar uma nova etapa de reforma na função pública. De facto, é evidente que o problema da função pública da Guiné-Bissau não pode ser evitado, porque se encontra numa situação de total disfuncionalidade contínua, com incapacidade de dar respostas às exigências dos utentes (Costa, 2016). A gestão da força de trabalho da administração pública é complexa, particularmente para os recém-chegados ou novos ingressos, sobretudo no que concerne à gestão de carreiras e remuneração, devido à falta de orçamento prévio. A situação ainda é mais complicada no que diz respeito a promoções e a progressões na carreira por não serem baseadas no mérito. Na verdade, o reforço da capacidade dos recursos humanos constitui um problema urgente que requer um planeamento para melhorar o desempenho da função pública, de forma a criar dinâmica

administrativa como explica Costa (2016). A função pública, como se sabe, é a maior fonte de despesa do governo da Guiné-Bissau, porque a quase totalidade das receitas públicas (79%) são utilizadas para o pagamento dos salários dos funcionários, em vez dos 35% recomendados pelos critérios de convergência da União Monetária de Oeste Africano (UEMOA) segundo FMI (2011). Porém a solução passa por uma gestão racional do pessoal dos serviços públicos e pelo controlo da massa salarial que constituem as duas questões fundamentais para melhorar a gestão dos recursos públicos (Costa, 2016).

A redução do pessoal na Administração Pública guineense é assunto que implica o cumprimento dos critérios de convergências da UEMOA. A Guiné-Bissau, como membro desta organização sub-regional, deve cumprir com as suas normas, nomeadamente uma taxa de 6 a 7 funcionários públicos por 1.000 habitantes. De acordo com a estimativa, há cerca de 18 a 19 funcionários públicos por cada 1.000 habitantes na administração pública. Portanto, a redução de pessoal significa a reestruturação do aparelho administrativo, com uma força de trabalho adequada e treinada para corresponder às exigências da nova gestão pública. Esta redução de funcionários resulta, não só na possível redução das despesas, mas também de custos e encargos sociais. Neste sentido, a possibilidade de aumentar os salários dos trabalhadores públicos é levada em consideração se a saúde da economia o permitir (FMI, 2011; Costa, 2016).

No que concerne a redução de mão-de-obra do Estado implica, necessariamente, a estruturação e reestruturação de todos os serviços, através de redefinição dos cargos e proficiências de todos os órgãos. A revisão na forma de recrutamento do pessoal administrativo, de acordo com a sua categoria e função, mas levando em consideração as leis orgânicas e laborais, passa por valorizar o conhecimento e considerar o mérito e a competência como os únicos critérios de recrutamento, de forma a afastar a hipertrofia da função pública pautada pelo nepotismo, pelo compadrio e pela politização da Administração. Deste modo, os meios de recrutamento mais adequados serão o concurso público e as ofertas públicas de emprego. A regulamentação desta última deverá ser rigorosa para a função pública sénior ou pessoal dirigente, redefinindo-se o sistema de carreiras e os requisitos de acesso a uma determinada categoria, com base na educação, formação, reconversão e acompanhamento dos colaboradores para poder aumentar a produtividade, a eficiência e a transparência na gestão (Costa, 2016).

No que tange à operação contra “funcionários públicos fantasmas”, realizada pela equipa ministerial sob orientação de especialistas internacionais através de censo biométrico em 2009, ajudou, significativamente, na diminuição do número de funcionários públicos de 22.236 para 18.371, ou seja, uma redução total de 3.865 “funcionários fantasmas”. Consta que o número oficial de funcionários está distribuído desta forma: 16.001 funcionários pertencentes à administração direta; 2.170 integram a Administração indireta; 146 são magistrados; 12.450 são funcionários públicos, e

3.551 são paramilitares. Se se incluírem outros ministérios e órgãos de Estado, nomeadamente a Assembleia Nacional Popular, a Presidência da República, o Gabinete do Primeiro-Ministro e os Tribunais, existe uma confirmação por nomeação final de 12.450 funcionários públicos civis, sendo que 8.495 são realmente agentes do Estado comum, com relação de trabalho baseado no mecanismo do contrato administrativo de trabalho. Relativamente aos estagiários contratados, há um total de 3.378, situação que continua preocupante no que respeita aos seus vencimentos (sem código de salário), e também à duração dos estágios que são demasiado longos, por antecipação à seleção dos candidatos a um contrato permanente. No relatório de censo biométrico, as questões de género também foram destacadas, verificando-se somente uma grande disparidade no Ministério da Saúde Pública, em que se pode encontrar um número superior de mulheres relativamente aos homens (1.016 mulheres e 784 homens). Em relação ao pessoal paramilitar existe ainda uma diferença enorme (451 mulheres e 3100 homens), como afirma Costa (2016).

Recorrendo ao mesmo autor verifica-se que, em termos de formação académica na função pública, há um total de 22 funcionários públicos com o grau de doutoramento; 589 com grau de mestrado; e 1.158 têm o grau de bacharel; enquanto 10.681 são funcionários públicos que têm grau inferior a bacharel. No mesmo relatório, as qualificações académicas encontram-se distribuídas da seguinte forma: quatro pessoas entre paramilitares têm doutoramento, 26 possuem grau de mestrado, 15 detêm grau de bacharel e 100 têm licenciatura ou certificado de técnico superior e, por fim, existem a cerca de 3.406 pessoas com bacharelado, nível intermédio ou não escolarizados. Estes dados demonstram o fracasso dos recursos humanos na Administração Pública guineense (Costa, 2016).

A nova medida de domiciliação dos salários dos funcionários da Administração Pública, em instituições bancárias concretizadas pelos Ministérios da Função Pública e das Finanças é um desenvolvimento notável. Esta medida, dirigida a todos funcionários públicos, possibilitou a criação de um sistema de controlo e pagamento de salários, removendo o antigo método do balcão único e substituindo-o por transferência direta para a conta de cada servidor público reconhecido. Todavia, apesar da importância desta iniciativa, houve vários problemas que, de seguida, se enunciam: queixas diárias, encargos administrativos, longas filas de espera, problema com a ligação de sistema (Costa, 2016). Apesar destas medidas seria necessário a introdução do sistema do registo de assiduidade como um mecanismo fundamental para controlo das presenças e ausências dos trabalhadores públicos, dado que no trabalho alguns violam flagratamente as horas de trabalho por atraso na hora de entrada, ausentam por um período de tempo nos seus postos durante o serviço e abandonam o escritório sem aviso prévio ou autorização ou seja saírem do serviço antes da hora finda de acordo com Costa (2011). O capítulo que se segue apresenta um estudo sobre gestão de recursos humanos na Administração Pública e a sua politização.

## Capítulo 3. Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública a sua Politização

### 3.1 Política e Administração: dicotomia ou convergência

A problemática da separação entre a política e Administração, presente na respetiva dicotomia, é um assunto estudado há várias décadas e que esteve na origem da Ciência da Administração, como disciplina. A pertinência do estudo desta relação resulta do facto de a Administração Pública ser um elemento determinante no processo de governação, consistindo numa estrutura essencial na configuração e arquitetura do Estado. A separação entre política e administração é uma das questões mais antigas do estudo científico da Administração Pública, confere (Ferraz, 2020). Com efeito, as primeiras tentativas de índole prática com vista à separação entre política e administração teve início em 1854, com a produção de um relatório, no Reino Unido, que dava conta do poderoso sistema de interesses vigente na altura: *the existing system is supported by a long usage and powerful interest* (Northcole Trevelyan Report, 1854), segundo Ferraz (2020).

Em suma, a separação entre política e administração resultou paradoxalmente na busca de novas formas de controlo político e mecanismo de integração entre elites políticas e administrativos (Carboni, 2010). A este respeito, a dicotomia entre os eleitos (políticos) e os designados (burocratas), o campo da Administração é uma esfera das atividades apolíticas. A Administração está fora do campo próprio da política. É sabido que as questões administrativas não são questões políticas. Apesar disso, é a política que define as tarefas para a administração, mas não se deve permitir que ela oriente os seus departamentos. Porque a política é o campo particular do estadista, enquanto a administração é do funcionário técnico (Bilhim, 2014).

Na verdade, a política deve controlar a Administração, mas a vontade popular e a Administração eficiente podem corromper-se se a política se tornar demasiado partidarista. O administrador político-partidarista tem de transformar-se num administrador público profissional (Asensio, 2016). Portanto não basta desunir a administração pública da política, pois tem de ser científica para implementar os princípios técnicos aos assuntos de governo e legitimar a centralização da autoridade no campo executivo (Wilson, 1887:201 *apud* Asensio, 2016). Neste sentido, a relação entre os políticos e os administradores é descrita de modo taxativo por Wilson, quando este declara que as questões administrativas não são questões políticas: os políticos eleitos, através das câmaras legislativas, formulam as políticas e os gestores, isto é, os dirigentes, trabalhadores da Administração e funcionários cumprem-se apenas à implementação destes adjetivos (Asensio, 2016).

Acrescenta Waldo, citado por Asensio, que a distinção entre política e administração é um dos problemas teóricos mais importante no estudo da Administração, uma vez que a maior parte dos teóricos defendem que qualquer separação restrita entre ambas seria contrária à realidade. De facto,

tanto a política como a administração são esferas diferenciadas, não em termos de princípios, mas em termos de divisão de tarefas e especialização. Desse modo, Waldo, “critica alguns pressupostos da administração pública ortodoxa tais como a eficiência, a eficácia, o orçamento e a tecnologia administrativa, assim como a compatibilidade entre democracia, eficiência como a separação entre os políticos e os administradores das políticas públicas” (Waldo *apud* Asensio, 2016, p. 92-93).

Neste âmbito, ao analisarem-se as formas pelas quais burocratas e políticos se concentram no seu papel, observa-se que cada um é atraído para a função de formulação de políticas, apesar de forma distinta e filtrada por públicos distintos. Os burocratas têm recursos especiais de especialização e conhecimento aprofundado, no entanto, os políticos podem temer de ameaças à sua própria autoridade no processo político, representado pelas vantagens táticas dos burocráticos. Diante disto, espera-se que os políticos definem um papel mais apático e benéfico para que os burocratas concordem para si mesmos. Também os burocratas podem ver os políticos como interferindo irracionalmente nas decisões tomadas e podem formular os papéis dos políticos de modo a limitar o seu envolvimento na definição de políticas quotidianas (Carboni, 2010).

Efetivamente, a relação entre política e administração tem sido um dos temas mais centrais do estudo da Administração Pública, desde os escritos de Woodrow Wilson e Max Weber. Durante séculos, a perspectiva dominante era de que havia, ou pelo menos deveria haver, uma clara separação e hierarquia de trabalho entre os políticos e burocratas (ou eleitos e delegados): o eleito ou político funciona como representante soberano dos valores e interesses políticos; enquanto o designado ou burocrático implementa as políticas, subordinando e preocupando com a eficiência. No entanto, esta dicotomia clássica tem sido desafiada há muito tempo. Porém, vários estudos sugeriram que, de facto, as respetivas concepções de papéis e modelos de relação entre política e administração são mais diferenciadas (Suleiman, 1984; Dogan, 1975; Putnam, 1975; Aberbach, Putnam e Rockman 1981; Panebianco, 1986; Peters, 1987; Isernia, 1995; Svara, 2001; página 2003 *apud* Carboni, 2010).

Nesta perspectiva, Svara sugere uma estrutura alternativa para o desenho das relações político-administrativas contemporâneas. O seu ponto de vista é o de “complementaridade”, baseada no pressuposto de que “políticos e administradores são altamente dependentes uns dos outros para execução das suas respetivas tarefas”. Deste modo, para interpretar as interações político-administrativas, o autor propõe duas dimensões: o controlo político e a independência profissional. Na primeira, a dimensão de controlo refere a capacidade dos políticos na definição das diretrizes e manter a supervisão; ao passo que, na segunda, a dimensão independente, centraliza-se na capacidade profissional da burocracia na formulação e execução das políticas (Svara, 2011 *apud* Carboni, 2010).

Na verdade, sem pôr em causa a evolução registada, de um sistema de *patronagem* e de espólio, para um sistema mais profissionalizado, na qual se distingue (melhor), a função política da atividade administrativa, a separação entre estas funções continua a não ser totalmente clara, permanecendo,

assim, o debate em torno do assunto da dicotomia político-administrativa. De acordo com Peter, citado por Ferraz, defende que esta dicotomia não era, e continua a não ser tão clara na prática e, por isso, tanto os atores políticos, como os atores administrativos estão cientes do mesmo, (Peter, 2000 *apud* Ferraz, 2020). Acrescenta ainda o autor que, apesar da intensa discussão que surgiu a volta do assunto (dicotomia), foi pouco aprofundada. A verdade é que continua a não existir um consenso sobre qual é a melhor configuração político-administrativa, se uma configuração mais política, baseada nos valores de confiança, ou se mais profissional, baseada nos critérios da neutralidade técnica e independência (Ferraz, 2008; Ferraz, 2009; Madureira e Ferraz, 2010 *apud* Ferraz, 2013). Portanto, com base na revisão feita fica assim, evidenciado, de que continua a não existir uma total separação das fronteiras entre política e administração, com vista a uma verdadeira profissionalização, como defendido por diversos teóricos, acima citados.

### **3.2 Papel do Funcionário Público**

A primazia do interesse público impõe ao funcionário uma pluralidade de obrigações, das quais se identificam particularmente: dever de imparcialidade, ou seja, os servidores não podem projetar nas suas decisões a sua visão pessoal, até mesmo as suas convicções morais específicas, antes deve procurar os princípios implícitos nas políticas que lhes competem executar, mas sem perda da invocação de objeção de consciência, reconhecida nos Estados democráticos; dever de isenção, ou seja, a obrigação de, nas decisões e situações concretas, avaliar à luz do interesse coletivo e só os interesses relevantes, não os interesses que de alguma forma lhes dizem respeito (Quadros, 2008). Os trabalhadores da Administração Pública são considerados sujeitos detentores de uma relação jurídica de emprego com o Estado, de regime jurídico de trabalho peculiar, que envolve uma previsão de dever acrescido e diferente dos trabalhadores do setor privado. Entretanto, não se pode deixar de registar que, apesar do caráter de estabilidade inerente ao desempenho das funções públicas, o papel de funcionário público difere, hoje, da velha aceção do burocrata acrítico que somente repete, sem perguntar, os procedimentos pertencentes ao posto que ocupa (Faria, 2016).

Por sua vez, Pacheco & Bonis (2010), defendem que o funcionário deve possuir conhecimento técnico necessário para uma melhor compreensão dos complexos sistemas de normas que orientam o aparelho público, seja ele jurídico, contábil, económico-financeiro ou outro. Nesta linha de raciocínio, estes conhecimentos serão uma das características que o diferencie do amador na administração dos negócios públicos, já que os sistemas que organizam a Administração Pública moderna são bastante aprimorados, requerendo conhecimento especializado para a sua operação. Pacheco & Bonis sustentam, ainda, que funcionário ou burocrata participa de um sistema racional organizado: a sua tarefa é de usar o seu conhecimento técnico ao serviço do devido cumprimento da regra, possibilitando que o sistema funcione na totalidade. Neste caso, o funcionário (aqui sempre

considerado como tipo ideal weberiano), atua num ambiente de baixo nível de discricionariedade, onde o seu comportamento é determinado previamente pela regra (Pacheco & Bonis, 2010).

Com efeito, o relacionamento entre Administração com os cidadãos também decorre com base no formalismo, nos padrões e rotinas estabelecidas, orientando-se para os processos. Portanto, “os funcionários são executores neutros da implementação das decisões, procurando a eficiência e a racionalidade na sua ação através da hierarquia” (Araújo, 2002, p. 4). Na visão de Weber, o papel do burocrata assenta na obediência de regras e da hierarquia, no entanto, o seu poder é regido pela aplicação impessoal da regra, em que o espaço para discernimento e julgamento pessoal é reduzido ou inexistente (Pacheco & Bonis, 2010).

Nesse âmbito, o modelo weberiano estabelece, essencialmente, as seguintes características dos funcionários que são: (i) Individualmente livre; (ii) Organizado numa hierarquia bem definida; (iii) Funções especificadas claramente; (iv) Exercício das funções com base no contrato; (v) Recrutamento baseado num conjunto de requisitos transparente com definição de níveis de educação/formação; (vi) Salário fixo e vinculado à posição hierárquica, com direito a pensão; (vii) O posto é ocupado em regime de exclusividade, como ocupação principal do funcionário; (viii) Estrutura de carreira, ocorrendo a promoção através de antiguidade ou mérito; (ix) O funcionário não pode apropriar-se do cargo ou dos seus recursos ; (x) Controlo unificado com base num sistema disciplinar (Weber,1971 *apud* Faria, 2016).

De acordo com os princípios recomendados pelo *New Public Management* assenta em: a) Gestão profissional com participação ativa dos trabalhadores; b) Implementação de modelos e indicadores claros de desempenho; c) Maior proeminência no controlo de produtividade; d) Alteração para a fragmentação das unidades de setor público; e) Ênfase nas práticas da gestão privada; e, f) Maior colisão na eficiência e eficácia dos serviços e introdução de uma nova filosofia na administração dos recursos humanos do setor público, de modo a permitir a adaptação constante a novos desafios e a fornecer aos funcionários a polivalência necessária à mudança permanente de funções, baseadas numa exigência da aprendizagem contínua que, ao longo da carreira se tornou essencial (Thompson, 2010 *apud* Faria, 2016). Tendo em conta o Estatuto disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Central, Regional e Local da Guiné-Bissau, o Decreto-Lei n.º 9/97, de 2 dezembro, no seu artigo 1.º, n.º 3, estabelece o “dever geral dos funcionários e agentes atuarem no sentido de criar no público confiança na ação da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito: a) O dever de isenção; b) o dever de zelo; c) O dever de obediência; d) O dever de lealdade; e) O dever de sigilo; f) O dever de assiduidade; g) O dever de pontualidade”. Em suma, o funcionário público no exercício da sua função deve obedecer ao que a lei exige e evitar praticar tudo o que não está consignado na lei.

### 3.3 Papel do Dirigente/Gestor Público

Entende-se como pessoal dirigente todo aquele que desempenhe uma função não inferior à de direção e cuja missão seja orientar e coordenar trabalhos de outras pessoas ou serviços que integram a sua jurisdição. Segundo Madureira (2008), a tarefa fundamental de um dirigente é a da eficácia. Mas, para que esta seja alcançada é necessário a mensuração do desempenho do dirigente com a definição dos respetivos planos, de modelos de controlo e de deteção e correção de desvios. Pelo contrário, Denhardt & Denhardt (2000 & *apud* Araújo, 2002), afirma que a tarefa do dirigente não se resume apenas às preocupações com a eficiência e eficácia, mas terá de compreender a conciliação de expectativas, as necessidades públicas, bem como as considerações sociais e económicas, de modo a obter soluções que lhe permitam resolver o problema.

Enquanto para Faria “o papel de gestor deve estar concretamente atribuído e reconhecido na própria organização, com vista à melhor conjugação da sua ação com o poder político e a observância dos limites e princípios reguladores da atividade administrativa” (Faria, 2016, p.19). Neste sentido, acrescenta o autor que os funcionários públicos não tinham responsabilidades na execução das políticas formuladas, pelo papel exercido na assessoria aos decisores políticos. Mas com o aparecimento da nova gestão pública (NPM) é agora exigido aos funcionários um papel mais ativo, tanto na elaboração da legislação, como na formulação das próprias políticas públicas (Faria, 2016).

Já com a nova governança, no perfil dos dirigentes públicos, passa a ser essencial um conjunto de novas competências, associadas a novos papéis que aqueles devem desempenhar e que abalam a tradicional dicotomia política- Administração, sendo o dirigente público ideal aquele que consegue intermediar na esfera política, a administrativa e, agora, a democrática-social (Ferraz, 2020 p. 1184). Deste modo, diga-se que gerir é obter resultados através do trabalho dos outros. Esses outros são os membros da equipa de trabalho que o dirigente liderar, ou seja, são os seus subordinados. O dirigente, tal, como o maestro, só atingirá bons resultados se souber liderar e transmitir a cada executante o que deve fazer (Bilhim, 2013a, p. 197). Para Pierre & Peters (2005 *apud* Ferraz & Rodrigues, 2010) a particularidade da governança sintetiza-se em quatro elementos: a orientação de um conjunto de prioridades societais; a coerência e coordenação dos objetivos; a reorientação da sociedade para esses objetivos e; a responsabilidade “*accountability*”.

Portanto, atendendo às características dos modelos da administração emergentes no seio deste paradigma, é expectável que o perfil e tarefas do dirigentes passem por: i) Agregar preferências sociais; ii) Fomentar a participação em rede; iii) Moderar e conciliar interesses; iv) Construir consensos; v) Garantir a representatividade de todos os interessados; vi) Garantir a neutralidade e independência das propostas; vii) Assegurar a transparência dos processos; viii) Dinamizar a informação e conhecimento; ix) Comunicar, *como* referido por Pierre & Peters (2005 *apud* Ferraz & Rodrigues, 2010).

Acrescenta Araújo (2002), que a liderança exercida será obtida pela colaboração entre os dirigentes comprometidos em criar via de comunicação, envolvendo um número máximo de pessoas e começando processos de trabalho conjunto onde as soluções para os problemas são encontradas.

No entanto, para que o cumprimento destas premissas pudesse ser factual, eram necessários gestores públicos com maior liberdade de ação e igualmente mais suscetíveis de serem avaliados pelo poder político, não com base na “confiança”, mas antes nas competências detidas ou adquiridas, mas sobretudo nos resultados profissionais alcançados (Madureira, 2008 p.3; Madureira & Ferraz, 2010). Neste sentido, o gestor público tem de ter uma visão ampla e conhecimento administrativo para poder orientar o trabalho da instituição e assim cumprir com a sua missão, assegurando a execução de programas da organização, gerir os recursos humanos da melhor forma possível, alocando cada pessoa no lugar certo consoante as competências para as quais está habilitada, elaborando políticas públicas que permitam o crescimento efetivo da instituição que dirige (Djú, 2019).

Passando ao disposto no Decreto-Lei n.º 8/2012, de 19 de outubro, que no seu artigo 23.º/1 consagra que “incumbe, genericamente, ao pessoal dirigente da Administração Pública guineense assegurar a gestão permanente das respetivas unidades orgânicas. Enquanto o n.º 2, do mesmo artigo, estabelece que “compete ao diretor-geral superintender em todos os serviços da sua direção, submeter a despacho os assuntos que careçam de resolução superior, representar o serviço e exercer as competências constantes da Lei, como as que lhe foram delegadas ou subdelegadas.” Neste sentido, a “função dos dirigentes consiste na organização e controlo dos processos de trabalho e de produção de bens e serviços, quer se trate do grupo dos dirigentes de topo da Administração, como os dirigentes intermédios de 1.º grau, o diretor de serviços, que implementam a política do organismo, quer se trate da chefia direta, o chefe de divisão” (Bilhim, 2013b, p. 220).

O exercício da governança tem de se ajustar à nova realidade, por isso os dirigentes devem estar mais preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Desta forma, a mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilitações e as atitudes necessárias para essa nova tarefa ou papel (Araújo, 2002), como a competência de estimular, facilitar, solucionar problemas e colaborar são fatores importantes para o relacionamento entre os dirigentes e os cidadãos. Acresce ainda, que, “não obstante, exista um saber e um saber fazer que devem ser comuns aos dirigentes e aos funcionários públicos, principalmente porque são formadores de uma consciência de serviço público” (Madureira, 2010, p. 10).

Portanto, na Administração central do Estado, o diretor-geral ou presidente de instituto público, desde que selecionado com base no mérito e não na escolha política do Governo, passa a servir como equilibrador de interesses entre os políticos eleitos e os funcionários da administração, integrados em carreiras do regime geral ou especial e os cidadãos. Os dirigentes de topo, selecionados através da

meritocracia, passam a desempenhar uma tarefa decisiva na avaliação de equilíbrio dos interesses divergentes envolvidos nos processos de tomada de decisão.

### 3.4 Princípio do Mérito

Hoje, a meritocracia é valorizada e aceita como símbolo de modernidade, garantia ética, baluarte contra a corrupção e garantia de neutralidade na gestão das pessoas na esfera pública. Mas, nem sempre foi assim (Bilhim, 2012). Em 1868, nos EUA defendia-se o *Merit System*. Duas décadas mais tarde, em janeiro de 1883, foi publicado o *Pendleton Act*, uma lei federal que estabeleceu a *Civil Service Commission*. Este ato marca a adoção de um sistema de mérito, afirma Ferraz (2008b, p.24). O princípio de mérito nasceu para eliminar o sistema de despojos "*Spoils System*" em que, a admissão para a função pública dependia do poder político. Este princípio influenciou o estatuto dos funcionários públicos e iniciou-se com força nos Estados Unidos da América (EUA) com o *Pendleton Act* (1883), traduzindo a realização de exames competitivos, como regra, para o ingresso na administração pública. O exame de acesso procurava recrutar pessoas certas para lugar certo, sobretudo nos EUA, em que os concursos eram abertos e permitiam as entradas laterais (Rocha, 2007).

Por sua vez, Ferraz (2008) defende que outro marco importante na consolidação do sistema de mérito foi a publicação da obra do Wilson, intitulada: *Study of Administration* no ano 1887, onde defendia uma separação rigorosa entre política e Administração, para acabar completamente com o *spoils system*. Apesar de tudo, essa distinção durou muitos anos. Até 1904, apenas metade dos funcionários haviam sido recrutados com base no sistema de mérito, segundo Peters (1996:5, *apud* Ferraz, 2008). Neste sentido, o princípio do mérito e a imparcialidade no ingresso nunca foram, no entanto, vistos de forma absoluta, pois funcionava pela chamada regra de três "*rule of three*", em que permitia que a escolha para um determinado cargo fosse feita entre os três mais bem classificados (Rocha, 2007).

Veja-se que o processo de recrutamento e seleção era controlado através de uma comissão central *Civil Service Commission*, criada para garantir a isenção na realização dos testes, interferindo de maneira sistemática, procurando controlar o processo (Rocha, 2007). Mais tarde, nos finais da década de oitenta, foram extintas estas comissões, atribuindo-se aos "*chief executives*" as tarefas de recrutamento e seleção do pessoal, mesmo assim, considerando o princípio de mérito (Rocha, 2007). Independentemente do cumprimento da legislação em vigor, a atuação da Administração Pública deve orientar-se por critérios éticos de rigor, responsabilidade e transparência, conforme as normas nacionais ou internacionais. O sistema de mérito parte de premissa que garanta a igualdade dos cidadãos no acesso às carreiras e ao desenvolvimento profissional, decorrendo, essencialmente, da pressão pública para a implementação de um sistema fundamentado com base no mérito que evite a influência política sobre a administração pública e garanta a sua independência (Menchero, 2002 *apud* Faria, 2016 p. 31). Sabe-se que o princípio da igualdade de oportunidades de emprego tem como

corolários as exigências de uma adequada publicidade das ofertas de emprego e de uma avaliação imparcial dos candidatos (Ramalho & Brito, 2004 *apud* Faria, 2016, p. 31). Mas, perante diversos interesses em jogo, sempre é difícil manter uma atuação livre de pressões, torna-se necessária a criação de medidas que possibilitem a prevenção dos riscos a que estão sujeitos todos os agentes que exercem cargos na Administração Pública, aumentando a transparência nas suas ações, segundo Faria (2016).

Na sociologia contemporânea, a meritocracia é tida como um sistema em que as posições sociais são preenchidas com base no merecimento individual e não em critérios como sexo, a riqueza, origem social ou a filiação partidária em que se milita (Bilhim, 2012). Neste caso, uma Administração Pública ideal seria aquela em que a corrupção seja totalmente vencida, o bem triunfaria e o mérito seria a regra na ocupação de todos os cargos e funções no aparelho do Estado. Destaca, ainda, o autor que, teoricamente, só existem pessoas que militam a favor do mérito, no entanto, ninguém acredita efetivamente no sistema e, em simultâneo, pedem-se favores para a contratação de um familiar ou amigo, contrariando o princípio anteriormente defendido (Bilhim, 2012; 2013b). Em seguida, foca-se a gestão de recursos humanos e a sua politização na Função Pública.

### **3.5 Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública**

No que concerne à gestão de recursos humanos da Administração Pública, segundo os autores, Rocha (2007; Ferraz, 2008b; Parrado, 2013; Pereira & Almeida, 2019; Camargo Lima, 2020) consiste em dois modelos: sistema de carreira “*career system*” e sistema de emprego “*position sistem*”. No primeiro *modelo de carreira* os funcionários são recrutados para uma determinada carreira, sendo a promoção e o recrutamento feitos com base num estatuto regulamentar, e o ingresso obedece a determinados requisitos. Após a entrada, os funcionários gozam de garantia de emprego para toda a vida e direito a reforma ou aposentadoria. Em alguns casos, a promoção pode ser realizada através de um concurso, baseado no mérito, com outros candidatos externos. No segundo modelo, *sistema de emprego*, os funcionários são recrutados para um trabalho específico, não são admitidos para uma carreira e também não existe estabilidade de emprego, e as condições de trabalho são definidas pela agência ou departamento (Parrado, 2013).

Na mesma ideia, acrescenta Parrado (2013), que o sistema de emprego se baseia numa Administração em que o candidato entra num único posto. Este posto pode estar em qualquer nível da hierarquia administrativa. Desta forma, os candidatos devem mostrar que possuem os conhecimentos e competências para desempenho das funções do posto específico para o qual candidatam-se. Mas, neste caso não existe promoção no sistema de emprego. Isto significa que se um candidato quiser subir na carreira da administração, só o poderá fazer quando ocorrer uma vaga num posto de nível superior e competir em igualdade de condições com candidatos internos e externos. No

caso de o cargo vir a ser extinto no organograma da organização, pode levar ao despedimento, embora exista proteção contra estas medidas (Parrado, 2013, p. 496). De acordo com Ferraz (2008b, p. 43-44) no sistema de carreira e como sistema de emprego existem algumas vantagens e desvantagens em ambos os modelos que se apresentam a seguir. As vantagens de sistema de carreira (*career system*) são:

- Permite a construção de uma estrutura de alta direção coerente, com uma cultura própria, permitindo uma comunicação mais eficaz;
- Favorece a mobilidade interna por via da ascensão na carreira.

*Desvantagens:*

- Elevada competição interna para alcançar estes cargos;
- Criação de uma elite fechada difícil penetrar;
- Limita a imparcialidade na avaliação do desempenho;
- Pode existir uma certa acomodação e conseqüente desvirtualização dos interesses servidos, por certa acomodação.

Enquanto no sistema baseado no posto / Sistema de emprego (*position based system*) as vantagens são:

- Permite a existência de mais candidatos às funções de alta direção;
- Promove a competição pelos cargos a atribuir;
- Facilita o surgimento de candidatos especialistas em determinadas áreas;
- Favorece a renovação cultural;
- Facilita a destituição do cargo.

*Desvantagens:*

- Risco da promoção ou seleção se basear noutros critérios que não o mérito;
- Eventuais mecanismos de controlo pesados;
- Reduzida cultura comum entre os executivos superiores;
- Fraca mobilidade entre organizações.

Para Madureira (2008; Madureira & Ferraz, 2010; Pereira & Almeida (2019), se olharmos para o recrutamento e para a seleção dos dirigentes de topo da Administração Pública, no âmbito internacional, teoricamente, verificam-se outros dois modelos que são: um modelo de seleção baseado numa lógica de confiança política e fidelidade para com os membros de governo e outro modelo de recrutamento baseado na imparcialidade e na neutralidade da gestão, numa escolha meramente técnica, estando ambos condicionados pela distinção anterior (modelo de carreira e do emprego). De acordo com Pereira & Almeida (2019), o *modelo de carreira* é um modelo em que o recrutamento e seleção são feitos por nomeação entre indivíduos vinculados à Administração Pública numa lógica de promoção interna. Este modelo consiste em garantir uma Administração Pública

coerente que partilhe os mesmos valores e facilite o desenvolvimento de trabalho em comum, entre vários organismos do Estado. Apesar, neste modelo de seleção baseada nas carreiras administrativas de funcionalismo público, sendo estes nomeados em comissão de serviço, por tempo determinado, é pré-estabelecida.

Como referido por Ferraz (2008b), o modelo de seleção baseada na confiança política compreende as nomeações dos dirigentes públicos escolhidos pelo poder político, salvaguardando os critérios de afinidade político-partidária em relação ao governo e deixando de lado os critérios de merecimento e competência profissional para ocupação dos cargos. Porém, quando termina a comissão de serviços, regra geral, os dirigentes retornam automaticamente às funções de origem que ocupavam (Bellier, 1993; Rouban, 2004 *apud* Madureira, 2013).

Note-se que o *modelo de emprego* é aquele em que o recrutamento e seleção dos dirigentes de topo ou alta Administração é feito por concurso aberto a todos os candidatos que reúnam as condições, competências e perfis predefinidos, independentemente de estarem ou não vinculados à administração. Este modelo visa estimular uma lógica de competição, garantir a existência de um maior e mais diverso leque de candidatos, com base num recrutamento mais especializado no seio da Administração Pública (Bilhim, 2012; Parrado, 2013; Pereira & Almeida, 2019). Observe-se que o sistema de seleção dos dirigentes, baseado no mérito e competência profissional (ou concurso) a ocupação dos cargos constitui-se numa seleção assente, simplesmente, em critérios como as qualificações, experiência, competências, conhecimentos e experiência profissional, defende Ferraz (2008b).

As vagas são preenchidas por aplicação de conjuntos de métodos e técnicas para a seleção do candidato que melhor se ajuste ou adeque-se às exigências necessárias ao desempenho do posto em causa (Bilhim, 2012). Nos países que integram este modelo, o mérito dos dirigentes a seleccionar é aferido, pelo menos em termos formais, por comissões independentes, pautadas por código de ética e de conduta que avaliam o perfil dos candidatos, em função de critérios bem definidos e transparentes (Madureira, 2013, p. 161).

Compare-se com o modelo de recrutamento e seleção baseado nos critérios de “confiança política”, em que os cargos de alta administração são ocupados por nomeação política baseados nos compromissos eleitorais, através das orientações políticas dos governos eleitos (exigindo em regra, requisitos-mínimos curriculares), podendo haver uma demissão (política) a qualquer instante (Pereira & Almeida, 2019). O potencial *trade off* na relação entre a confiança política e a competência técnica que o desenvolvimento das instituições com “múltiplos principais” preferem, ao invés do atual modelo híbrido de seleção do pessoal dirigente, deveria basear-se num modelo dual em que, para certos cargos, como o de membro do governo, em que a confiança política e lealdade pessoal são

importantes, possa ter a maior discricionariedade política e que nos restantes tenha uma maior componente técnica na seleção (Pereira & Almeida, 2019).

O recrutamento por concurso público regula o acesso do funcionário ao serviço público por provação no teste e, nesse modo de avaliação constante, os critérios de seleção tendem a ser mais técnicos e imparciais, afirma Camargo Lima (2020). Segundo Rocha (2007) é possível distinguir dois modelos básicos de gestão de recursos humanos na Administração Pública na Europa, quando se trata de quadros dirigentes. O recrutamento para a alta Administração Pública assenta na cultura e tradição de cada país. Efetivamente, os dirigentes da alta Administração Pública na Inglaterra eram tradicionalmente recrutados entre os diplomados de *Oxford e Cambridge*, mantendo, então, uma separação entre o poder político e a estrutura administrativa. Enquanto na França eram predominantemente recrutados entre os diplomados de ENA "*École d'Administration Nationale*" e, ou *École Polytechnique*, mas sem distinção entre esfera política e administração (Rocha, 2007; Ferraz, 2008b).

Neste sentido, os funcionários públicos franceses fazem parte de corpos da Administração Pública nos quais permanecem durante toda a carreira *grands corps*, contando com um estatuto próprio, específico do sistema de carreira (Ferraz, 2008b). Sobre o mesmo assunto, Nunes afirma que "no modelo do Reino Unido, temos o nível mínimo de politização no topo da Administração, nos Estados Unidos, temos o nível máximo e em França um modelo político-administrativo híbrido ou intermédio" (Aberbach *et. al.*, 1981 *apud* Nunes, 2013a, p.30). E, no contexto em que a seleção assume um cariz mais político, através dos critérios que visam garantir a confiança do poder político no dirigente escolhido, o que está em desacordo com certas características do modelo britânico e americano que procuraram, por via da institucionalização das funções de direção, profissionalizar a direção pública, com base na introdução de mecanismos de gestão próximos dos propostos pela nova gestão pública (Peters, 2001; Dowding, 1995; McSweeney, 2006 *apud* Madureira & Ferraz, 2010).

Os procedimentos a utilizar para recrutamento dos dirigentes profissionais são divergentes, dos de Inglaterra ou de França, em que existe, por tradição, uma formação montante para pessoas que posteriormente exerçam cargos de proeminência nas Administrações. Afirma Madureira (2013), que em Portugal a regra é da escolha política. O autor advoga que uma seleção com base em critérios profissionais, acompanhada de uma avaliação de desempenho rigorosa, pode ajudar no preenchimento das vagas de alta direção por indivíduos profissionalmente íntegros e desassociados das formações políticas partidárias (Madureira, 2013). Por sua vez, Camargo Lima (2020), constata que as diferentes formas de seleção gerariam incentivos diferentes no exercício de atividades dos atores burocráticos: os que são escolhidos com base na confiança política dependem dos relacionamentos e da confiança dos seus chefes, enquanto os que ingressam através de concurso público teriam maior estabilidade e liberdade no exercício das suas atividades profissionais.

Neste caso, os aprovados em concurso, passam logo a construir carreiras profissionais de longa duração na função pública, caracterizando-se como funcionários públicos, com uma estabilidade laboral que não depende de relacionamentos específicos com os seus chefes diretos (Camargo Lima, 2020). A seleção com base na confiança política possui as seguintes vantagens e desvantagens, de acordo com Ferraz (2008, p. 45-46):

*Vantagens:*

- Proximidade político-partidária;
- Mérito e competência.

*Desvantagens:*

- Reduzida transparência do processo;
- Facilita o favorecimento.

Enquanto a seleção baseada no mérito e competência profissional (concurso) possui:

*Vantagens:*

- Normas claras e transparentes
- Avaliação independente (eventuais comissões independentes);
- Independência política do concurso.

*Desvantagens:*

- Pode condicionar a operacionalidade das políticas públicas;
- Eventualidade discordância da política do governo.

Importa realçar que com as forças corporativas informais Portugal e França encontram-se mais próximos de sistemas de seleção, influenciados por critérios, predominantemente, de confiança política. Ao contrário dos países Anglo-saxónicos que se aproximam mais de um sistema de posto/emprego que privilegia o concurso e o recrutamento aberto, mas com algumas especificidades típicas dos sistemas de carreira (Ferraz, 2008b). No âmbito da configuração das relações entre atores políticos e atores administrativos, na prática, dificulta estabelecer fronteiras claras entre política e administração, bem como classificação de um país como pertencente exclusivamente a um dos modelos referidos (Madureira & Ferraz, 2010). De facto, apesar das regras meritocráticas de acesso e progressão na carreira que se foram impondo, temporalmente, nos processos de recrutamento das Administrações dos Estados ocidentais, a verdade é que a tensão entre politização e profissionalização continua a estar bem no centro do funcionamento dos sistemas político-administrativos e do debate público sobre a matéria (Nunes, 2013a p.19). Deste modo, com reconhecimento das vantagens de ambos os critérios, não existe nenhuma estrutura administrativa ocidental que arrisque abandonar um ou outro dos dois critérios, procuram sempre conciliar os dois, apesar do predomínio de um sobre outro, em certos cargos como referido por Djabula (2005/2006). Após estas análises, segue-se a abordagem sobre conceito da politização.

### 3.6 Conceito da Politização

Na visão de Ferraz (2016, p. 167), o conceito de politização surge, com frequência, associado a simpatia partidária, compatibilidade pessoal, orientação e comprometimento com as políticas públicas, número reduzido de pessoas de outros partidos – de oposição - em cargos de direção. Sob este mesmo prisma, a patronagem aqui é compreendida como as nomeações para o topo da máquina administrativa pelos partidos do governo, que tem sido assiduamente relacionado a motivações de recompensa por lealdade partidárias, mais do que a um meio de controlo do processo decisório (Silva & Jalali, 2013). Em seguida, os autores, defendem que aparecem duas importantes barreiras ao controlo partidário do sistema decisório que são: primeira, a relação hierárquica entre o governo e a administração direta do Estado é confusa, com fortes controlos administrativos, que restringem a liberdade de gestão da administração pública; em segundo plano, na sequência do reconhecimento do aspecto precedente, os governos têm optado por aprofundar as redes de delegação e ampliar a “política de despolitização” (Silva & Jalali, 2013).

No entanto, a nomeação para a alta direção da Administração Pública é a mais importante forma de politização porque permite aos partidos do governo diminuir os custos relacionados ao aprofundamento do processo de delegação de competências, garantindo, desse modo, o maior controlo da administração direta e indireta do Estado (Muller, 2006; Peters & Pirre, 2004 *apud* Silva & Jalali, 2013). Além disso, podem identificar-se duas importantes funções da patronagem, operacionalizadas com base na distinção entre “patronagem de serviço” *servisse patronage* e “patronagem de poder” *power patronagem*. Portanto, nesse sentido, a patronagem de serviço reporta-se à distribuição de cargos, em troca da lealdade do cliente, fora do âmbito das funções que estes cargos implicam, assegura Müller (2006: 190 *apud* Silva & Jalali, 2013 p. 130).

No entanto, o que não se pode é associar esta nova forma de politização apenas às práticas patrimonialistas do passado ou simples partidarização (clientelar), das nomeações dos dirigentes. Porque a politização do recrutamento dos dirigentes administrativos também pode manifestar-se como sendo politização clientelar e partidária, vai atualmente muito, além disso. Pode implicar escolhas baseadas em critérios de lealdade pessoal ou ideológica, sem isso indiciar que os escolhidos estejam vinculados a um determinado partido político, principalmente nos tempos em que é cada vez mais fina a separação entre militantes e quadros independentes que colaboram com os partidos de governo, segundo Katz & Mair (1995 *apud* Nunes, 2013a).

Por um lado, independentemente de os sistemas administrativos serem mais partidarizados ou mais baseados no princípio da necessidade de uma isenção do serviço público, deverá sempre existir o cumprimento de um princípio de lealdade institucional para com o Estado, por parte de qualquer particular, ou agente, que continua como um seu servidor. Desse modo, mesmo no caso dos sistemas

administrativos mais despolitizados há, no entanto, uma procura de *funcionários de confiança* para os lugares de topo da administração, como afirmam Page & Wright (1999 *apud* Madureira & Ferraz, 2010).

Segundo autores como Neuhold, Vanhoonacker e Verhey (2013:31 *apud* Ferraz, 2018 p. 166) identificam diferentes categorias de politização, a saber:

1. Politização Direta, correspondendo à tentativa de ter pessoas de confiança política a ocupar cargos;
2. *Politização profissional*, correspondendo a dirigentes ou trabalhadores que são leais politicamente, mas que, paralelamente, são profissionais de carreira;
3. *Politização Redundante*, correspondendo a estruturas redundantes, criadas pelo Governo para monitorizar a Administração (Gabinetes Ministeriais);
4. *Politização Antecipatória*, correspondendo a profissionais da Administração que escolhem abandonar o cargo quando muda o governo;
5. *Politização Dual*, correspondendo a nomeações política para controlar a burocracia e assim controlar a eficácia das políticas;
6. *Politização Social*, correspondendo à influência (indireta), de atores sociais (exemplo de grandes empresas ou sindicatos), que podem influenciar o sucesso de um trabalhador ou dirigente na sua carreira ou cargo.

Com efeito, o recurso à patronagem para obtenção de votos gera claras expectativas em motivações e formas de politização. Entretanto, o patrocínio passa a servir como uma das formas de recompensa *ex-ante* ou *ex-post* para os apoiantes do partido, através da ocupação de cargos na estrutura administrativa do Estado a revelar-se como estímulo para o (continuado) apoio ao partido, conforme atestam (Silva & Jalali, 2013). Alguns pesquisadores consideram que o critério profissional trata das habilitações dos nomeados para exercerem certas atividades, ao passo que os critérios políticos e pessoais surgem com base na confiança entre o superior e o subordinado, elementos da patronagem por excelência (Panizza; Peter & Ramos, 2019 *apud* Camargo Lima (2020). Obtém-se, assim, “como principais indicadores de politização da administração pública, a composição dos gabinetes ministeriais, a rotatividade de cargos aquando da mudança de partido de governo, a abertura ao exterior e a formalidade do ato de seleção” (Ferraz, 2008, p.49).

Defendem Madureira e Ferraz (2010; Madureira, 2010), que o progressivo enfraquecimento dos partidos políticos de massas, com um forte elemento ideológico, e a promoção de partidos de implantação mais transversal e minimamente direcionada para a sociedade civil, foram também um forte auxílio para o retrocesso da lógica político-partidária na seleção das elites da Administração Pública. Além disso, continua-se a eleger a “confiança”, como elemento-chave na seleção dos dirigentes pelo poder político. Na prática, por esta perspetiva tem-se notado que as novas estruturas

continuam a ser orientadas por dirigentes escolhidos pelo poder político, por critérios predominantemente de confiança política, estabelecidos no modelo político caracterizado pela configuração político-administrativa, representativa do modelo tradicional europeu (Madureira & Ferraz, 2010; Madureira, 2010).

Em verdade, “a nomeação da cúpula dirigente é crucial não apenas para assegurar a implementação de políticas públicas, mas também para contornar a inércia da máquina administrativa do Estado e aliviar os ministros das tarefas de monitorização da estrutura dirigente, apontando para a maior importância atribuída aos mecanismos *ex-ante*” (Silva e Jalali, 2016 p. 653).

Desse modo, “um dos mecanismos particularmente eficaz para o governo ganhar o controlo da máquina administrativa pode passar, por exemplo, pela nomeação para lugares-chave de pessoas que se identificam ideologicamente com uma política, sem serem formalmente a filiados no(s) partido(s) do governo” (Sausman & Locke, 2004 *apud* Nunes, 2013a, p. 25). Importa esclarecer se a aferição das competências e aptidões para a ocupação de cargos de direção da Administração Pública é feita de modo objetivo e se os critérios de “confiança”, definidos pelo poder político são, ou não, fortalecidos ou modificados, conforme os resultados conseguidos (ou falhados), pelos administradores em quem depositaram a sua confiança (Madureira, 2008).

Neste caso, Ferraz considera ser necessário que os cargos politizados da Administração deem lugar aos cargos profissionalizados que contribuam para garantir a concretização do interesse público, embora o procedimento usado para a escolha dos dirigentes profissionais não seja consensual, segundo Ferraz (2011 *apud* Madureira, 2013). Acrescenta Djabula (2005/2006), que a politização da função pública favorece a ineficiência da Administração Pública. Agora seguirá com análise sobre o conceito da profissionalização da Administração Pública.

### **3.7 Conceito da Profissionalização**

A profissionalização da função pública tem sido um assunto discutido durante séculos. Neste sentido o conceito de profissionalização pode ser definido como modelo de racionalidade técnica, em que a atividade profissional é exercida para resolução de problemas de modo rigoroso, através da aplicação de teoria científica e técnica. Todavia, trata-se de uma aplicação geral do conhecimento científico a casos específicos, com base nas rotinas e métodos institucionalizados, afirma Schön (1983 *apud* Ferraz, 2018). Sob a mesma perspetiva, Schön como citado em Madureira (2013), defende que a profissionalização se resume a um modelo racional e técnico.

Por sua vez “o profissionalismo está íntimo ao valor positivo atribuído ao mérito, como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo através de competição justa, onde os postulantes devem mostrar as suas melhores capacidades técnicas e conhecimentos” (Secchi, 2009 p. 352). Nesta abordagem, de acordo com Noordegraaf como citado em

Ferraz (2018) a interpretação do conceito de profissionalização, no seu sentido puro, integra várias dimensões que se pode dividir nas seguintes subcategorias:

1. Conhecimentos;
2. Competências;
3. Experiência
4. Ética;
5. Aparência.

Com efeito “a profissionalização assenta num apuramento de sentido de identidade, que se manifesta com base na autenticidade e salvaguarda pela garantia de uma certa independência para todos os membros de uma profissão quando eles usam seus conhecimentos autenticamente para um *bem* fora de si, não apenas instrumentalmente para servir a si mesmo”. Ora, falando de serviço público, que é constituído por conjunto de profissões, é a arte e a ciência de as trazer todas juntas. Por isso, o profissionalismo é sustentado por um corpo de conhecimento ou disciplina atesta Argyriades (2011, p.3). Por um lado, a melhoria do profissionalismo dos funcionários públicos é uma forma fundamental de gestão das funções públicas que visa promover a busca da rentabilidade, como satisfação dos cidadãos, tomada na sua qualidade de clientes dos serviços públicos. Estes sistemas de gestão de recursos humanos, utilizados em vários níveis, alteram de acordo com os países, consistem em favorecer os trabalhadores contratados sob a influência dos valores transmitidos pelo conceito de flexibilidade, servidores públicos ao abrigo de estatuto de pessoal, progressão com base no mérito e remuneração dependendo do desempenho como referido por Ktistiki (2013).

Por outro lado, as reformas para modernizar a gestão pública produziram certos efeitos e benefícios na eficiência dos serviços públicos, são os princípios que governam que são, no entanto, postos em causa. Na verdade, é toda a questão dos direitos e obrigações dos funcionários públicos em termos da lealdade, neutralidade, imparcialidade, e igualdade, mas também estabilidade e de permanência, perante as exigências do serviço público e do atendimento ao público que está envolvido e é tido de modo diferente, de acordo o modelo dominante, utilizado por cada país com vista a organizar o seu próprio serviço civil, explica Ktistiki (2013).

Com efeito, o princípio da neutralidade garante que os serviços públicos funcionem de forma imparcial e não servem nenhum partido político, em particular, mas ao serviço do interesse coletivo dos cidadãos e do Estado. Por sua vez, a flexibilização das relações de trabalho no serviço público leva este último a adotar o sistema de emprego. Então, os funcionários públicos serão recrutados através de entrevistas simples, acompanhadas de vários testes técnicos, baseadas na avaliação discricionária das suas competências, em relação à natureza das funções e missões listadas numa descrição do trabalho. Desta forma, o risco de levar em considerações políticas, em termos de adesão ou lealdade outro partido político, não deve ser excluído em particular, quando o recrutamento ocorre na alta

Administração para trabalhos que envolvem responsabilidades, exigindo fidelidade ao poder existente (Ktistiki, 2013).

Neste contexto, a busca por novos valores profissionais deixa de lado os valores tradicionais de essência democrática, tais como: a responsabilização dos funcionários públicos e a prossecução do interesse público. Acresce que a discussão sobre a procura pela profissionalização da Administração Pública nem sempre dá resposta ao que pode ser profissionalmente adequado e, ao mesmo tempo, eticamente correto. Mas, trata-se de promover a honestidade e a boa conduta dos funcionários públicos, dando orientação aos funcionários públicos sobre como eles devem atuar. Então, é deste modo que estas reformas procuram melhorar o profissionalismo do pessoal da função pública europeia, sob o risco de promover, simultaneamente, a satisfação do interesse pessoal, enfatizando como os oficiais são obrigados a tomar decisões e usar sua integridade, no exercício da sua atividade profissional (Ktistiki, 2013).

No entanto, apesar das mudanças do papel do funcionário público, com o passar dos tempos, bem como a constante exigência das várias funções a exercer, o necessário que a Administração Pública seja composta por profissionais com as melhores capacidades técnicas e sociais (Faria, 2016). Por sua vez, Ktistiki (2013), defende que cada Estado deve gozar da plena confiança dos cidadãos, garantindo os seus próprios valores ao serviço público. A reestruturação da máquina administrativa deve manter a imagem de um serviço público que, sendo influenciado por novos sistemas de gestão, dá grande importância aos seguintes valores, (Ktistiki, 2013), tais como:

- Valores profissionais que premeiam a pesquisa dos funcionários públicos o mais qualificado;
- Valores democráticos, incluindo a prossecução do interesse público;
- Valores ligados à ética, como integridade, responsabilidade e justiça.

Nesta sequência, o conceito de “neutralidade não pode ser tomado literalmente. O serviço público não é neutro entre o governo e os opositores de governo, estando mesmo, e esta é a razão da sua existência, obrigado a servir o partido do governo, muitas vezes contra os interesses dos seus adversários”, confere Ferraz (2018, p. 169). Sob o mesmo prisma, sustenta ainda que a neutralidade política deveria ser compreendida na estrita medida em que a lealdade para com o governo compreenderá a capacidade para servir os governos subsequentes com o mesmo grau de lealdade. Por esta razão, os dirigentes públicos podem aconselhar os políticos sobre as políticas públicas, mas não devem tomar parte nas questões relacionadas com as atividades partidárias, muito menos nas campanhas eleitorais. Sabe-se que os governantes encontram-se, regra geral, mais preocupados na forma de assegurar as suas atuais políticas públicas do que reunir esforços com a administração na construção de novas políticas (Ferraz, 2018).

Efetivamente, Madureira (2013), defende que a profissionalização pura, que apenas admite como “profissionais” os que possuem as competências limitadas e inquestionáveis, listáveis em protocolos

de circuito fechado (por exemplo: médicos, engenheiros, advogados juizes), pode atualmente, dada a dificuldade e a variedade funcional das sociedades modernas, ceder lugar a uma profissionalização híbrida, em que a *perícia* do profissional não pode ser isolada da de outros profissionais, *peritos*, como tomadores de decisões ou clientes/utentes. O novo olhar sobre a profissionalização é tão importante em funções que encerrem nelas mesmas, no que trata às relações de poder (ou hierárquicas) equívoco como é o caso dos dirigentes públicos, particularmente dos dirigentes de topo.

Ferraz (2020), admite que os funcionários, detentores de conhecimentos técnicos, deveriam estar ao serviço de interesse público do que, exclusivamente, ao poder político. Portanto, a execução das opções políticas ficaria, logo, isenta de questões partidárias, e os funcionários agiriam conforme os direitos e deveres estabelecidos em estatuto específico dos funcionários, conhecidos como funcionários públicos, não de soberano (ou coroa) demonstrando assim, a transição do Absolutismo para Estado de Direito democrático. Nesta realidade, uma burocracia profissional supõe a existência de um investimento no tocante à socialização, à formação e ao desenvolvimento de competências (quer técnicas, tanto como comportamentais). Cada servidor terá que (até um certo nível), saber controlar e avaliar o seu próprio trabalho. Como se observa, o funcionário poderá ser mais independente, libertando chefias e dirigentes para um trabalho mais livre, em que possam ser efetuadas as tarefas de direção e de gestão de uma maneira mais aprofundada (Madureira & Ferraz, 2010).

### **3.8 Procedimentos de Recrutamento ao nível Internacional**

De modo geral, “o recrutamento para função pública está condicionado à existência de uma vaga que seja um cargo estabelecido previamente aprovado pelo Parlamento aquando da aprovação do Orçamento geral do Estado” (Djabula, 2005/2006). Apesar da existência de algumas características comuns, tais como: anúncio, seleção (por cada agência ou por um concurso central de recrutamento), depois de exames e entrevistas, conducentes à nomeação. Por um lado, os períodos de estágios são semelhantes (em escalas de tempo variáveis), tendo em conta a categoria de serviço em que está a ingressar, como na Alemanha, um ano de estágio para o serviço subclerical e três anos para o serviço administrativo. No Botswana, a nomeação é feita em virtude de ordens gerais emitidas pelo Presidente. Porém, os procedimentos assentam na promoção interna no serviço, ou no recrutamento direto por anúncio proposto a um determinado grau ou nível superior. Por outro lado, no Botswana a lei da Função Pública, n.º 14 de 2000, segundo o artigo 31 e na alínea (f), supõe que o nepotismo ou tratamento discriminatório nas nomeações será má atitude, punível com penalidades (Aeberhard, 2001, p.17).

Neste sentido, de acordo com o autor citado, a má conduta é descrita como: nomeação ou promoção de qualquer pessoa para um cargo no serviço público, ou seja, envio de qualquer pessoa

para um curso de formação com base na consanguinidade, afinidade, ou parentesco, amizade, relacionamento amoroso, tribo, patrocínio ou qualquer outra consideração, além do mérito, baseado na competição leal e aberta. Por sua vez, no Brasil, o concurso público é a regra geral para o recrutamento. Mas, segundo as normas, os candidatos devem ser de nacionalidade do país em questão ao abrigo do art.º n.º 37 da Constituição brasileira de 1988).

No caso da Bulgária, à luz da Lei dos Funcionários Públicos de 1999, estabelece-se que os candidatos devem apresentar um pedido formal por escrito com anexos que possam ser exigidos por despacho do Ministério da Administração Estatal. Ao abrigo do art.º 10, esta Lei estabelece um procedimento de concurso, através do qual a entidade empregadora emite uma declaração sobre o cargo para o qual está a decorrer o concurso, as exigências ou condições normativas e adicionais para o desempenho do cargo, os equipamentos que serão utilizados no concurso, os documentos exigidos, local e o prazo necessário para a entrega dos documentos, não deve ser inferior a 30 dias a contar da data de publicação do anúncio do concurso, e o nome do responsável ou da comissão competente para receção de tais documentos e registar os nomes de todos os candidatos que participam ao concurso. Com efeito, a publicação do concurso será da responsabilidade do órgão empregador, num jornal diário central ou local e, quer os candidatos admitidos ao concurso, quer os não aceites, serão informados por escrito através do órgão empregador, neste último caso fundamentando a razão de não admissão do pedido. Por outro lado, a composição da comissão de concorrência é organizada por peritos, incluindo a participação do representante da Comissão da Administração de Estado, de acordo com o art.º n.º 10 que acrescenta que poderiam também participar representantes dos sindicatos dos funcionários públicos, da respetiva Administração (Aeberhard, 2001).

Os estatutos da função pública da Jordânia de 1994 são um exemplo de vários novos textos que assentam o recrutamento especificamente nos critérios de mérito e nas qualificações. A sessão 22 da Constituição Nacional determina que todo jordaniano terá o direito de ser nomeado para cargos públicos, nas condições prescritas por normas ou leis. Desta forma, a nomeação para qualquer entidade ligada ao Governo, ou seja, a qualquer departamento municipal, seja essa nomeação de curta duração ou permanente, será realizada com base na competência e nas qualificações. Por isso, a direção da Função Pública da Jordânia possui uma grande responsabilidade no processo de recrutamento e seleção: o Diretor de Recrutamento e Seleção dessa comissão prepara, organiza e dirige os procedimentos técnicos de seleção dos candidatos, baseados numa competição leal ou concurso aberto. Com total compromisso nas questões da igualdade de oportunidade de emprego, existem também cotas determinadas pela lei para quatro categorias de pessoas, como: (i) Filhos e filhas de mártires; (ii) Pessoas com deficiência que não as impede de fazer o trabalho específico; (iii) Membros de famílias pobres que recebem subsídios mensalmente vindos de Fundo Nacional de Ajuda; (iv) Um membro da família que tem quatro dos seus elementos desempregados, sendo membros

titulares de um diploma universitário ou superior. No que se refere a este último, baseia-se nos princípios de mérito e qualificação, estabelecidos pela Constituição (Aeberhard, 2001).

Da mesma forma, a portaria n.º 77 / 71 CMLN, de 26 de dezembro de 1977, do Mali, especifica que o recrutamento deve ser feito com base nas regras previamente definidas de forma impessoal, incluindo disposições como nacionalidade, idade e aptidões exigidas. Desta feita, refletindo o seu passado colonial, reproduzindo o sistema francês de nomeação do serviço público, ordenando a seleção por meio de exames que são realizados, anualmente, pela direção da função pública pessoal, em caso de postos fixos orçamentados a partir do orçamento central. No Japão, o recrutamento e a promoção no serviço público são realizados através do mérito pessoal, para que as oportunidades sejam iguais e abertas a todos os cidadãos e a seleção para cada nomeação deve ser baseada nos resultados de exame ou desempenho no trabalho ou noutras habilitações demonstradas. O recrutamento para o serviço público é altamente focalizado em recém-formados de escolas secundários e universidades. Segundo a Lei do Serviço Público Nacional, a Autoridade Nacional de Pessoal efetua, anualmente, três principais tipos de recrutamento, através de exames para os novos graduados, para todos os ministérios e agências do governo. Os exames de recrutamento competitivo são geralmente formados por três ou quatro tipologias essenciais de testes: testes de reconhecimento gerais, provas de conhecimento especializado, ensaios curtos e entrevistas (Aeberhard, 2001, p. 20).

Em Portugal, por via da Lei n.º 64/2011, de dezembro, foi criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), sendo estatutariamente uma entidade independente que funciona junto do membro de Governo responsável pela área da Administração Pública, de acordo com art.º 1º/1 dos estatutos da CReSAP, constantes na Lei n.º 64/2011, de dezembro, que veio a ser alterada pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, reforça os deveres de *accountability* face a Assembleia da República, de acordo com os art.º n.º 6/1 e 17/1 dos estatutos (Pereira, e Almeida, 2019). No mesmo sentido, Ferraz refere que com a aprovação do novo estatuto do pessoal dirigente, plasmado no Decreto-Lei n.º 64/2011 de Dezembro, os dirigentes passaram a ser selecionados com base no concurso público, realizado pela comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública, entre pessoas com a licenciatura concluída à data de abertura do concurso, há pelo menos 12 anos (1º Grau ou dirigente superior) e 8 anos (2º Grau ou dirigente intermediário), vinculados ou não à Administração Pública, com base nos seguintes requisitos: competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequada ao exercício das respetivos cargos ( Ferraz, 2013 ).

### **3.9 Formação**

Em termos gerais, devido às constantes mudanças associadas as exigências dos cidadãos por serviços de qualidade obrigam os governos à criação de cursos de formação e capacitação para os funcionários da administração pública. Segundo Aeberhard (2001), a formação dos trabalhadores deve ir muito

além da simples qualificação profissional e deve procurar arcar valores importantes do serviço público, como elevados padrões éticos, igualdade de oportunidades, não discriminação, transparência, responsabilidade e prestação de contas. Também deve promover uma conduta que garanta um ambiente isento de quaisquer tipos de corrupção. Neste sentido, verifica-se, tendencialmente, dois tipos de estatutos. O primeiro grupo de estatuto é baseado na abordagem moderna para o desenvolvimento de recursos humanos (muitas vezes importados dos códigos trabalhistas do setor privado), em particular a situação australiana. O segundo grupo daqueles estatutos baseia-se numa tradição que foi instituída nos meados dos anos de 1950 e de 1960, em que a formação formal relacionada com o trabalho e formalizada de funcionários públicos era tida como norma, apesar de o primeiro grupo dos estatutos, pouco afirmar sobre a formação dos funcionários públicos, para além da possibilidade de gozar de uma licença especial (Aeberhard, 2001).

No estatuto de Botswana, verifica-se que permite uma licença com duração de um ano e com pagamento de salário integral e, posteriormente, outra licença com metade do vencimento, mas desde que a licença de estudo seja tirada para uma instituição reconhecida ou aprovada, aplicando-se, apenas, a um determinado grau de funcionário público. No Brasil, verifica-se a existência de escolas públicas que oferecem cursos de promoção e progressão na carreira nos termos da Constituição sessão 39 (2). O art.º 37º, n.º 7 da lei atrás citada, estabelece a melhoria da produtividade e da qualidade através de programas financiados por outras leis, ao passo que a legislação do serviço público dominicano de 1991 institui um departamento de estabelecimento pessoal e treinamento de acordo com sessão 17. Portanto, o referido departamento recebe inúmeras funções, incluindo a garantia de que a eficiência seja mantida no serviço público e que as oportunidades de progressão sejam obtidas através do mérito, proficiência, integridade e qualificação. Desse modo, o Regulamento da Comissão de Serviço Público, regulamento 15, determina o procedimento para fazer nomeações quando se pretende seleccionar um funcionário para uma bolsa de estudo, para uma participação num curso especial de formação, destinada à preparação do funcionário para um cargo superior, ou que possa melhorar as qualificações para promoção imediata (Aeberhard, 2001).

De igual modo, na Costa Rica, existe uma Comissão Nacional para a profissionalização e formação de funcionários públicos estaduais. Criada pelo Decreto-Lei n.º 6.336, de 3 de setembro de 1979, esta Comissão foi reforçada pela criação de mais uma Comissão de programação e capacitação em direito público, para funcionários públicos estaduais, através do Decreto n.º 14177-J-PLAN, de 27 de dezembro de 1982. No Equador foram adotados regulamentos para modernizar a capacidade no serviço público: a lei de Modernização do Estado (*Lei de Modernización del Estado*), n.º 50, de 31 de dezembro de 1993, oferece a oportunidade de aperfeiçoamento, com base na formação na *Oficina de Servicio Civil y Desarrollo institucional*-OSCIDI. Por seu lado, a lei búlgara criou na sua sessão 35 uma declaração sobre o direito à qualificação profissional que estabelece:

- O órgão empregador deve dar condições ao funcionário público para melhorar a sua qualificação profissional e reciclagem;
- Quando as necessidades do serviço assim o exigirem, as despesas da melhoria da qualificação profissional e a reciclagem ou capacitação do servidor serão custeadas pela respetiva administração;
- Também é criado um instituto de Administração Pública e Integração Europeia, com estatuto de agência executiva do Ministro da Administração Estatal, para tratar da questão da qualificação profissional e reconversão dos funcionários públicos (Aeberhard, 2001, pp. 25-26).

Neste âmbito, considera-se a Jordânia e o Sri Lanka como sendo exemplos que se enquadram no segundo grupo acima referido, com o primeiro tendo um Instituto formal de Administração Pública (JIPA), e o segundo uma Academia formal de Estudos Administrativos (AAS), como o Instituto de Desenvolvimento do Sri Lanka. A administração (instituída pela Lei n.º 9 de 1982) e o Instituto de Formação do Serviço Público (PSTI), fundado em 1991 efetuam variedade de cursos de formação, incluindo cursos de gestão de topo, considerados como pré-requisito para a promoção de funcionários públicos para os cargos de topo. Também cursos de média gerência; cursos especializados adaptados para atender às necessidades de treinamento do departamento; cursos de formação geral; e pequenos simpósios e seminários de capacitação sobre assuntos específicos para altos funcionários. Por um lado, alguns servidores públicos responsáveis por empregos profissionais e técnicos podem receber formação profissional através da cooperação de formação profissional que prestam também serviço ao setor privado. Por outro lado, existe também um departamento especial dentro da Função Pública responsável pelas bolsas e cursos de formação no estrangeiro. Já a legislação do Sri Lanka também possui disposições sobre bolsas de estudo para treinamento selecionado no exterior e todos os ministérios possuem uma unidade de desenvolvimento e formação de gerência para treinamento especializado em desenvolvimento interno (Aeberhard, 2001).

Nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), foi elaborado um documento denominado “Sistema de formação do serviço público nos países da OCDE”. Através do programa SIGMA (Apoio à Melhoria dos Governos e Gestão nos países da Europa Central e de Leste- SIGMA -CEEC). Apesar de ser restrito, os exemplos de países da OCDE, fornecem uma descrição de evolução de treinamento no serviço civil a partir das abordagens das décadas 1960, onde os governos resolveram investir na formação em serviço, até 1970 e 1980, aquando do surgimento de amplas reformas administrativas com programas mais ambiciosos e com a finalidade de atender à nova filosofia, baseada em servir melhor o público. Desta forma, os países como Espanha, Itália e França têm, além das disposições legais, convenções coletivas que regulamentam, detalhadamente, essa formação em serviço dos funcionários públicos. Também a legislação francesa obriga o Governo a pôr

em prática uma política de formação em serviço e reconhece o direito do servidor público a essa formação. Este quadro legal é suplementado por um “acordo quadro” de 29 de junho de 1989 que viria a ser revogado a 22 de fevereiro de 1996 e regulariza, detalhadamente, esta formação: por exemplo, o funcionário público é admitido cinco a seis dias para treinamento, durante o tempo em que o acordo é válido (por três anos), segundo Aeberhard (2001).

Na Alemanha, existem estatutos especiais, relativos à formação em serviço dos funcionários públicos que trabalham na receita interna e na Administração de trabalho e segurança social e, como nos departamentos de Administração fiscal e de consumo, acima de certo grau, os funcionários públicos são obrigados a passar por uma série de formação de dois anos depois do recrutamento; também existe um ciclo de treinamento de seis a oito semanas para participantes no geral de administração. Em Itália, o regulamento permite que o funcionário público realize estudos conducentes a um diploma estadual e admite até 150 horas por ano de licença educacional assalariada, por cada funcionário público que faça esses estudos (Aeberhard, 2001).

No que concerne às instituições de formação propriamente ditas, vários países possuem instituições nacionais que oferecem formação inicial de longa duração que pode ocorrer antes e depois do recrutamento, sob a forma de cursos universitários (Estados Unidos e Canadá), ou colégios de pessoal (Alemanha). Na França a Escola Nacional de Administração Pública, (*Ecole Nationale de l'Administration*- ENA) desempenha um papel tanto na formação para o recrutamento inicial como na formação contínua e reconhecidamente restrita aos dirigentes de topo de função pública como referido por Aeberhard (2001).

Relativamente aos cursos de iniciação e orientação são ministrados, geralmente, nos primeiros dois anos de emprego na administração. Estes cursos tendem a durar de quatro a seis semanas e geralmente são divididos em partes de uma semana. Portanto, estes cursos proporcionam uma visão geral de tópicos como métodos de trabalho, normas orçamentárias, direito público e direito administrativo. Enquanto nos casos em que os estatutos obrigam a que o funcionário mantenha em dia a qualificação para o cargo, alguns países admitem licença especial para treinamento. Neste contexto, na França, por exemplo, os funcionários públicos podem tirar até três anos de licença especial (um dos quais com remuneração integral), para continuar os estudos. Esta licença especial, dependendo do país, pode ser aberta por não estar diretamente vinculada a cargos em funções atualmente ocupadas pelo funcionário público, no entanto, a licença especial pode ser tirada para realizar estudos de idiomas ou cursos universitários relacionados com o trabalho (Aeberhard, 2001).

No caso da Bulgária, no Decreto-Lei n.º 82 /2000 foi estabelecido um novo mecanismo de formação de funcionários públicos, designado por Instituto de Administração Pública e Administração, que determina as principais funções (Aeberhard, 2001, p.28) que são:

- Estudar as necessidades de formação de acordo com as tendências da reforma administrativa e Integração europeia;
- Desenvolver programas em materiais de formação para cursos de capacitação de curta e longa duração;
- Organizar estudos especiais de pós-graduação para funcionários públicos na Bulgária e no estrangeiro;
- Organizar concursos para a formação básica de funcionários públicos a serem ministrados por instituições e faculdades independentes;
- Formar formadores para todos os programas;
- Organizar a formação de formadores em serviço;
- Oferecer cursos de curta duração e seminários a altos funcionários sobre questões atuais de reforma administrativa e integração europeia.

A formação e treinamento em serviço é um do mecanismo indispensável para capacitar os funcionários públicos de conhecimentos e qualificações necessárias, a fim de fazer face aos desafios de modernização da Administração Pública, no que respeita à qualidade de serviço prestado e à implementação das políticas, para a satisfação do interesse público. Seguidamente entra-se no cerne desta investigação que é o processo de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes da Administração Pública guineense, com base nas legislações que o regulam.

### **3.10 Recrutamento e Seleção dos Funcionários da Administração Pública Guineense Segundo o Estatuto do Pessoal da Administração Pública**

O direito do acesso à função pública e a justiça da sua atuação implicam a organização e a condução de um concurso público, consoante as normas fundamentais que decorrem do princípio constitucional de que os “cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por concurso publico”, afirma Faria (2016). O processo de recrutamento e seleção na função pública guineense é definido pelo Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), Decreto-Lei n.º 4/2012, de 18 de outubro, 3.º suplemento no Boletim Oficial n.º 42. Segundo o art.º 1.º do decreto em análise “o presente diploma regula o concurso para recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública, bem como os princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer”. E o n.º 2.º vem reforçar de que “o regime estabelecido neste diploma aplica se aos serviços e organismos da administração central, regional e local bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos”.

Ao abrigo do art.º 4.º/1 deste decreto n.º 4/2012, o processo de “recrutamento consiste no conjunto de operações tendentes à satisfação das necessidades de pessoal dos serviços e organismos

da Administração Pública, bem como à satisfação das expectativas profissionais dos seus funcionários e agentes, criando condições para o acesso no próprio serviço ou organismo, ou em serviço, ou organismo diferente”. Em seguida, o n.º 2 do artigo citado considera que a “seleção de pessoal consiste no conjunto de operações que, enquadradas no processo de recrutamento e mediante a utilização de métodos adequadas, permitem avaliar e classificar os candidatos segundo as aptidões e capacidades indispensáveis para o exercício das tarefas e responsabilidades de determinada função”. Segundo com o art.º 5.º do mesmo decreto, estes processos obedecem aos seguintes princípios e garantias:

- a) ) Liberdade de candidatura;
- b) Igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos;
- c) Divulgação atempada dos métodos de seleção, do sistema de classificação final a utilizar e dos programas das provas de conhecimentos haja lugar a sua aplicação;
- d) Aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação;
- e) Neutralidade da composição do júri;
- f) Direito de recurso.

Assim, continuando a análise com base no (art.º. 27.º/2) do mesmo decreto “são os requisitos gerais de admissão a concurso e provimento em funções públicas:

- a) Ter nacionalidade guineense;
- b) Ter mínimo de 18 anos;
- c) Possuir habilitações literárias ou profissionais legalmente exigidas para o desempenho do cargo;
- d) Ter cumprido os deveres militares ou de serviço cívico quando obrigatória;
- e) Não estar inibido do exercício de funções públicas a que se candidata;
- f) Possuir a robustez física e o perfil psíquico indispensável ao exercício da função públicas ou interdito para o desempenho da função e ter cumprido as leis de vacinação obrigatória.”

No que concerne aos concursos, conforme o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), Decreto-lei n.º 12-A/94, de 28 de fevereiro, podem ser classificados quanto à origem dos candidatos, em concursos internos ou externos e à natureza das vagas, em concurso de ingresso ou acesso. Estes concursos podem ser considerados como: a) Interno geral: quando é aberto para todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertencem; b) Interno condicionado: por decisão da entidade competente para promover a abertura de concurso de acesso, estes forem circunscritos a funcionários do serviço ou organismos para o qual é aberto; c) Externo: quando é aberto a todos os indivíduos, estejam ou não vinculados à Administração Pública; d) De ingresso ou de acesso: quando respetivamente, o preenchimento de lugares da categoria de base ou de categorias superiores das respetivas carreiras. (veja-se art.º 23.º do respetivo estatuto).

Prosseguindo com a análise sobre o referido decreto-lei n.º 12-A/94, de 28 de fevereiro, no seu art.º 40.º, no tocante aos (Objetivos dos métodos de seleção), o n.º 1 do mesmo artigo vem esclarecer que os métodos de seleção referidos no artigo anterior visam os seguintes objetivos: a) Provas de conhecimento: compreende avaliar os conhecimentos académicos e profissionais dos candidatos, exigíveis para o desempenho de determinado cargo ou função nas instituições públicas; avaliação curricular: tem como finalidade examinar as aptidões profissionais dos candidatos, conforme as exigências do cargo, bem como a habilitação académica de base do candidato segundo a formação e a qualificação e experiência profissional da área em que o concurso for aberto; c) entrevista: consiste em determinar ou avaliar as habilidades competência e aptidões, numa relação interpessoal e de modo objetivo e sistemático do candidato em comparação com o perfil que a função exige.

Todavia, é bom esclarecer que de acordo com o art.º 22º/4 “o regime previsto no presente capítulo não se aplica ao pessoal dirigente”, o que significa que o recrutamento e seleção dos dirigentes consta de diploma próprio. Considerando as exigências legais para o desempenho de funções na administração pública, foi determinada a necessidade da previsibilidade de um procedimento concursal que, de forma transparente, garantisse a realização do princípio constitucional de entrada à função pública. Consequentemente, os concursos públicos de recrutamento de funcionários devem obedecer aos princípios jurídicos, subjacentes à atividade administrativa (Faria, 2016).

Importa frisar que, na Guiné-Bissau, dificilmente se fazem concursos públicos para ingresso nas instituições públicas. “Apesar de existir a legislação que trata de Concurso Público, esta ainda não é analisada de forma aprofundada. São violados os princípios da Administração Pública, caracterizando crime administrativo e para o qual deveria haver responsabilização administrativa, civil e penal” (Djú, 2016 p.13). Terminada a análise sobre o processo de ingresso dos funcionários para administração pública, foca-se o interesse no cenário do recrutamento dos dirigentes de topo da administração pública, com base no estatuto do pessoal dirigente.

### **3.11 Recrutamento e Seleção dos Diretores Gerais da Administração Pública**

Antes da análise sobre os critérios de recrutamento de dirigentes superiores é importante frisar que são considerados como pessoal dirigente todos os agentes que tenham por função assegurar a gestão e o controlo de unidades orgânicas de nível não inferior a direção (Decreto nº 30-A/92, de 30 de junho). Desta forma, estão agrupados em três níveis, a saber: Nível I, Nível II, Nível III.

Segundo o estatuto acima citado, são dirigentes de Nível I o Secretário-geral ou Equiparado e o Inspetor Superior. O Nível II é composto por: Diretor-geral ou equiparado, Chefe de Gabinete do Presidente da CE (Conselho de Estado), Diretor do Gabinete do PM (primeiro-ministro), Diretor do Gabinete do Presidente da ANP (Assembleia Nacional Popular), Presidente do Comité de Região,

Diretor de Estabelecimento de Ensino Médio e Superior, Presidente dos Institutos Públicos, Chefes de Gabinete dos membros do Governos e Diretor do Hospital Central. Ao Nível III corresponde: Diretor de Serviço, Diretor Provincial e Diretor de Estabelecimento do Ensino Secundário e Técnico Superior (Decreto n.º 30-A/92, consoante o mapa em anexo).

Neste âmbito, com base nas reformas introduzidas ou operadas em 2012, sobre Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública guineense, foram alterados os cargos dirigentes que agora passaram a ser formados em dois grupos, designadamente, dirigentes superiores e dirigentes intermediários. Segundo o referido Estatuto do Pessoal Dirigente (Decreto-Lei n.º 8/2012 de 19 de outubro) “são considerados cargos dirigentes superiores, os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente” enquanto “os cargos de diretor de serviço e chefe de divisão, ou equiparados são considerados de direção intermédia (art.º 2.º). “o recrutamento para o cargo de diretor-geral ou equiparado é feito por livre escolha entre dirigentes e técnicos superiores ou titulares de categorias equiparadas da Administração Pública, para cujo provimento seja exigível uma licenciatura, que possuam aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções” (art.º. 3.º/1). Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, “o recrutamento para este cargo ainda fazer-se de entre indivíduos licenciados vinculados ou não à Administração Pública”.

O n.º 3, do presente artigo refere que a nomeação prevista nos números acima citados, o despacho de nomeação, devidamente fundamentado, é acompanhado, para publicação, de currículo do nomeado. A nomeação do diretor-geral ou equiparado é sempre feita pelo Primeiro-Ministro sob proposta do membro do Governo competente, após a anuência do Conselho de Ministros para o efeito. Importa lembrar que são considerados cargos de dirigentes superiores os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente, bem como os cargos a estes legalmente equiparados (art.º.3/4 do respetivo Decreto-Lei n.º 8/2012 de 19 de outubro).

Sublinha-se que, segundo a legislação vigente entre 1992 e 2022, compreende-se que não há concurso público para o cargo dos dirigentes superiores da administração pública. As vagas foram sempre ocupadas de forma livre, porque estes cargos, segundo os respetivos estatutos acima citados, são de nomeação política, conciliada com critérios de mérito ou qualificações profissionais, nomeados em comissão de serviço por um período de três anos, sempre designados pelo membro de governo competente e nomeados por despacho de governo na reunião de conselho de ministros. Por isso, que a função pública guinense é composto pelos dirigentes incompetentes, sem formação ou qualificações e habilidades necessárias para desempenho destes cargos porque não são concursados.

### **3.12 Recrutamento de Diretores de Serviço e Chefes de Divisão**

Antes de tudo, importa frisar de que, o recrutamento para cargos de diretores de serviços e chefes de divisão fazia-se por nomeação política, de acordo com o decreto-Lei n.º 30-A/92, de 30

de junho, Suplementado no Boletim Oficial n.º 30, de 1992. Mas com as reformas operadas por via do Decreto-lei n.º 8/2012 estes cargos passaram a ser concursados. Relativamente ao art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 8/2012 de 19 outubro, no seu n.º 1 “o recrutamento para diretores de serviços e chefes de divisão ou equiparados é feito por concurso, de entre os funcionários que reúnam, cumulativamente, os seguintes requisitos”:

1. Licenciatura adequada;
2. Integração na carreira do grupo de pessoal técnico superior;
3. Seis ou quatro anos de experiência em cargos inseridos nas carreiras do grupo de pessoal, a que alude a alínea precedente, consoante se trate, respetivamente, de lugares de diretor de serviços ou de chefe de divisão.

O recrutamento para cargos de diretor de serviços e chefe de divisão de unidades orgânicas, cujas funções sejam essencialmente asseguradas por pessoal da carreira técnica poderá também ser feito entre funcionários pertencentes ao grupo de pessoal técnico que possuam curso médio que não confira grau de licenciatura, respetivamente, seis ou quatro anos de experiência profissional nas áreas de atividades dos cargos a exercer (art.º. 3.º/6). Como tal, independentemente da necessidade da observância e do cumprimento das normas legais aplicáveis aos procedimentos de recrutamento, no entanto, deve ser garantido a qualquer cidadão escrutinar toda a ação administrativa e, neste sentido, trata-se dos procedimentos de concursos (Faria, 2016). Conforme as análises do estatuto e acompanhados da experiência empírica, leva-nos a concordar com a conclusão de Djú que “na Guiné-Bissau os servidores públicos são nomeados desde um nível hierárquico inferior até aos altos dirigentes, apesar de existir o Estatuto do Trabalhador”, afirma Djú (2016, p.72).

O conceito de seleção, quando aplicado ao objeto em estudo, e tendo presente o mapa teórico elaborado, significa a identificação para o desempenho de funções de direção, tanto de nível superior, como de nível intermédio, de grau 1 ou 2, de pessoas aptas para o desempenho dessas mesmas funções, tanto por critérios políticos, como por critérios profissionais, segundo Ferraz (2018, p.161). Sobre o mesmo assunto, Bilhim (2012) afirma que a seleção visa escolher, de entre os candidatos atraídos pelo recrutamento, a pessoa certa que apresente melhor qualidade e competência para ocupação do posto em concurso, envolvendo as seguintes etapas: tiragens das candidaturas, entrevistas, provas de proficiências, em casos especiais testes de decisão final sobre a escolha.

De facto, o concurso público não é a única maneira para se ingressar na Função Pública, porque também enferma de defeitos. Por isso, nem sempre seleciona o candidato mais competente, mais apto, mas é o processo mais justo, mais transparente e mais democrático que existe na Administração Pública (Djú, 2019). Em seguida, no capítulo que se segue apresenta-se as metodologias utilizadas, análise da discussão e resultados encontrados através das entrevistas e dos dados empíricos.

## **Capítulo 4. Contributo para a Profissionalização dos Funcionários e Dirigentes da Administração Pública Guineense**

### **4.1 Desenho da Investigação**

Quais são os critérios utilizados para o recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes da Administração Pública guineense entre 2012 e 2022?

O objetivo geral deste trabalho visa analisar e compreender como são recrutados os trabalhadores e dirigentes da Administração Pública guineense.

Com base neste objetivo procura-se atingir os objetivos específicos:

- Descrever o processo da construção do Estado e evolução da Administração Pública na Guiné-Bissau;
- Analisar o sistema de recrutamento e seleção dos funcionários públicos guineenses;
- Identificar os fatores que têm maior influência no recrutamento dos dirigentes da Administração Pública guineense;
- Avaliar as vantagens e desvantagens de diferentes tipos de recrutamento;
- Identificar as boas práticas e melhorias nos procedimentos de recrutamento e seleção;
- Elaborar uma proposta de melhoria para o sistema de gestão de recursos humanos na Administração Pública guineense.

### **4.2 Metodologia da Investigação**

Para a realização desta investigação recorre-se ao estudo qualitativo, dedutivo e exploratório, baseado na revisão da literatura, análise documental, legislação e entrevista. Na primeira etapa recorre-se à revisão bibliográfica, através da análise histórica e empírica da gestão de recursos humanos, de forma a enquadrar as ideias e contributo dos teóricos que se debruçaram sobre a temática. Importa salientar que as bibliografias utilizadas que serviram de suporte para o enquadramento teórico na realização deste trabalho foram selecionadas em função de objeto da pesquisa, através da leitura de livros, artigos científicos, teses e recurso eletrónico. Neste sentido e na aceção de Gil (2002), uma da importância da pesquisa bibliográfica reside no facto de possibilitar ao pesquisador a cobertura de uma gama de fenómenos muito mais ampla do que poderia ser a pesquisa direta, isto porque a pesquisa bibliográfica se utiliza, fundamentalmente, das contribuições dos diversos autores que se debruçaram sobre um determinado assunto.

Na segunda etapa analisam-se documentos relativos a legislação nacional e estrangeira, nomeadamente, o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), Estatuto do Pessoal Dirigente

da Administração Pública (EPDAP), e a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), nas suas partes de recrutamento e seleção e como instrumentos legais, que regulamentam o funcionalismo público, tanto para o ingresso, como para acesso aos cargos de dirigentes da Administração Pública guineense. Também se recorre aos estudos baseados nas obras e relatórios publicados por outros teóricos sobre as boas práticas e melhorias implementadas nas legislações de outros países, ao nível internacional, no que se refere ao sistema de recrutamento e formação para a profissionalização da administração pública. Desse modo, para se poder alcançar o objetivo e confirmar ou refutar as hipóteses levantadas, não seria possível apenas com análise documental e levantamento empírico.

Porque de acordo com Lopes *et. al.*, (2020), o estudo empírico e análises da legislação não são fontes suficientes para compreender o assunto. Daí, ter-se recorrido a entrevistas como instrumento ideal para obtenção de dados que possam responder à pergunta de partida que serve de fio condutor à investigação. Segundo Darren Lilleker (2003: 208 *Apud* Nunes, 2013, p. 110) “as entrevistas facilitam uma visualização de acontecimentos que tiveram lugar dentro de portas, fora dos holofotes dos média, dos inquéritos por questionário e da opinião pública”. Para Silva *et. al.* (2005), o primeiro passo para análise do discurso consiste em estar na posse dos dados que poderão ser coletados a partir de entrevistas semiestruturadas, questões abertas dos questionários ou outros instrumentos que o pesquisador julga adequados. Depois da obtenção de dados o investigador inicia a análise e interpretação das informações recolhidas para, em seguida, chegar à fase da conclusão.

Assim, “a análise de conteúdo de mensagens que deveria ser aplicável a todas as formas de comunicação possui duas funções que podem ou não dissociar-se quando colocadas em práticas”. Na primeira trata-se da função heurística, porque a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão à descoberta. Enquanto a segunda refere a administração da prova, em que hipóteses, sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servem de diretrizes, apelando para o método de análise de uma confirmação ou falsear (Bardin, 1994, *apud* Silva, *et. al.*, 2005 pp. 73-74).

Por último, escolhe-se como instrumento de recolha de dados a técnica de entrevista semiestruturada e associada ao estudo empírico, com intenção de obter maior compreensão sobre a temática. Antes da realização da entrevista, elaboram-se os questionários das entrevistas, com base nas questões diretas e abertas ou opinativas, de acordo com o objetivo da pesquisa (veja o anexo 2). Em segundo lugar, procede-se a uma seleção criteriosa de 20 pessoas, não aleatória, uma amostra por critérios de conveniência (uma bola de neve), dada a dificuldade de chegar ao público-alvo. Entre as pessoas selecionadas estão atores políticos, funcionários e dirigentes da administração pública, membros de sociedade civil, investigadores, docentes universitários e críticos, na sua maioria, de nível de escolaridade mais elevado e pessoas com conhecimento e experiência capazes de expor os seus conhecimentos sobre os problemas da administração pública guineense em geral e o procedimentos de recrutamento e seleção em particular, sem desconsiderar a participação direta ou indireta dos

outros autores na satisfação do interesse público, na qualidade de observadores atentos e grupos de pressão.

Importa referir que a escolha destas pessoas é feita, essencialmente, com a intenção de obter informações e opiniões qualificadas e diversificadas a respeito da temática como forma de conseguir respostas acerca das questões levantadas, ainda que não possuem resposta documental na doutrina guineense. As entrevistas tiveram uma duração variável entre 30 a 45 minutos. Depois da recolha dos dados através de gravação, com permissão dos participantes, procede-se a sua transcrição, tratamento da mesma, análise, cruzamento das ideias-chave dos entrevistados e a sua interpretação para poder chegar aos resultados. Portanto, vale esclarecer que de entre as 20 pessoas seleccionadas, inicialmente 2 delas não conseguiram participar das entrevistas, devido às suas agendas e dos 18 participantes também só foram consideradas um número reduzido de 10 indivíduos que conseguiram responder todas as perguntas da entrevista, porque as restantes 8 entrevistas foram iniciadas, mas não foram concluídas e adiadas por várias vezes por motivos imprevistos da parte dos participantes. Em seguida apresenta-se dados da amostra estudada (amostra por conveniência, recorrendo à técnica bola de neve).

#### **4.3 Dados Sociodemográficos dos Participantes**

De salientar que, do total de entrevistas seleccionadas, apenas foram consideradas válidas 10 entrevistas na medida em que alguns entrevistados nunca se manifestaram disponíveis e/ou tiveram que terminar a entrevista antes do seu final, inviabilizando a recolha de dados. Na sua maioria, os participantes entrevistados são do género masculino no total de 9 pessoas. Quanto à idade, nota-se que 5 dos participantes estão na faixa etária dos 41 aos 50 anos; 3 participantes na faixa etária dos 54 aos 60 anos e 1 na faixa etária dos 31 aos 40 anos e maior do que 65 anos. Observa-se que 3 dos participantes possui o mestrado como habilitações literárias, 4 com grau de licenciatura e os restantes com bacharelado, pós-graduação e doutoramento.

Acresce frisar que a maioria dos participantes são formados em direito, com especialização em diferentes áreas, no total de 6 e os restantes em Administração Pública, Electromedicina, Desenvolvimento de Região de Ensino Superior e Sociologia política. Ainda, no que se refere às carreiras atuais desempenhadas, 9 dos participantes já desempenharam ou desempenham cargos de dirigentes ou equiparados em diferentes instituições (veja-se anexo 3). Recorde-se que de acordo com os dados do recenseamento biométrico, realizados em 2009 determinou o número exato dos funcionários públicos em 18.371 efetivos e 3865 funcionários fantasmas. Todavia o governo não sabe o número total dos dirigentes. Portanto por falta destes dados não foi possível aplicar o método quantitativo.

## **As Dificuldades**

A principal dificuldade encontrada na elaboração deste trabalho está relacionada com a pouca informação sistematizada sobre a própria administração da Guiné por um lado e, por outro, com a pouca disponibilidade para falar de forma aberta e neutra sobre esta temática.

Acresce que a bibliografia acerca do tema, sobretudo na doutrina guineense e a falta de uma plataforma ou portal de governo em que se poderia aceder aos documentos oficiais (Decretos-Leis, programas de governação, relatórios de reformas e modernização administrativa, despachos de nomeação do pessoal dirigente, atas de concurso), à semelhança dos países que possuem uma administração eletrónica. Também a falta de colaboração na disponibilização ou partilha das informações públicas, publicadas por parte de atores políticos e administrativos, tornou ainda o trabalho mais difícil. A possibilidade do acesso às informações torná-lo-ia mais fácil. Portanto, os fatores atrás referidos contribuiriam negativamente como limitação da investigação e acaba por impedir o seu aprofundamento e extrapolação de dados. Temos consciência que a própria selecção dos entrevistados é uma condicionante sendo este um estudo exploratório. Não obstante as dificuldades, importa contribuir para o conhecimento do tema no país de forma a melhorar a Administração e o conhecimento deste tema.

### **4.4 Análise da Discussão e Resultados**

1. Na categoria, *“Na realidade como são recrutados os trabalhadores para Administração Pública guineense?”*

Esta questão pretendia identificar as práticas de recrutamento na AP da Guiné-Bissau. Neste contexto, a maior parte das respostas dos participantes revela que este processo é quase sempre realizado com base numa preferência por pessoas que têm uma filiação partidária no partido do poder, não tendo em consideração as competências, experiências e habilitações dos candidatos, tal como foi referido *“são recrutados com base na filiação partidária do partido no poder ou parentesco, etnia, religião e favorecimento, deixando de lado a aplicação dos estatutos do pessoal da Administração Pública”* (Entrevista 1, 5, 6, 7, 8 e 10) (veja Anexo 1); e recrutamentos completamente à margem daquilo que são critérios de competência de conhecimento da área, de experiência profissional. Portanto, o único critério válido é a pessoa pertencer a uma família de elite política, ou ter cartão de partido político, ou seja, ser conhecido no arco da governação (Entrevista 2).

Contrariamente, a (entrevista 3), afirma que *“existem trabalhadores que foram recrutados por via do concurso, conforme previsto no Estatuto do Pessoal da Função Pública, mas há igualmente os que não seguiram esse procedimento. Alguns foram admitidos como estagiários e acabaram por ser*

regularizados nos termos de leis especiais de regularização, depois de terem estado longos anos a trabalhar sem receber”. Enquanto os (entrevistados 4 e 9), consideram que “em certos casos é feito o concurso documental, ou contratação, nomeadamente, nas áreas da saúde e da educação, como forma de ingresso para estas carreiras”.

Voltando ao processo de recrutamento na Guiné-Bissau, Alberto (2018, p. 10), defende que existe uma fraca divulgação das legislações em vigor (desde 2012), sobre o funcionalismo público. Assim, a maioria das admissões na função pública não observam o procedimento de concurso e, quando o observam, verifica-se, na maioria dos casos, o desrespeito de muitas regras que orientam este procedimento; violação (entre outros), dos princípios da igualdade, da não discriminação, da transparência e do direito de acesso à função pública; muitos dos funcionários admitidos não têm a competência nem as habilitações requeridas para os lugares em que são providos; em muitos casos, há uma preferência ao favoritismo político e nepotismo, como critério de recrutamento, ao invés de mérito; admissão do pessoal sem existência de vagas; passividade do Tribunal de Contas quanto às várias situações de ilegalidade de admissão na função pública.

Constata-se que essa prática de seleção contraria a regra do modelo profissional ou sistema de mérito que procura a maior eficiência, através da seleção da melhor pessoa com mais qualificação para determinado posto (Peters, 2001 *apud* Ferraz, 2018). Observa-se que é selecionado o candidato mais competente: *the best man for the correct place* (Shepherd, 2007 *apud* Ferraz, 2018). Recorde-se que ao longo do tempo o critério de meritocracia se tornou sinónimo de modernidade e instrumento para o combate à corrupção, garantia da ética e da imparcialidade na Administração pública (Bilhim, 2012).

2. Na categoria “*Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para Administração Pública?*”

Esta questão tinha como objetivo identificar as perceções dos participantes, em como deveriam ser as práticas de recrutamento e seleção dos trabalhadores e dirigentes. Neste contexto, as respostas incidiram essencialmente na realização de um concurso público, com base nos critérios de qualificação académica e técnica, bem como pela experiência profissional, tal como foi referido: “o recrutamento do pessoal não dirigente deve ser feito por via do concurso público. Em relação ao pessoal dirigente, o recrutamento deve ser mais livre, sem prejuízo da observância de condições mínimas para o exercício da função. Para garantir a estabilidade, o pessoal deve ser nomeado para um mandato, sendo-lhes determinado objetivo a atingir durante o período do mandato. A escolha deve preferencialmente recair sobre gente do quadro que cumprem os requisitos. O recurso ao pessoal estranho ao quadro da administração pública deve ser especificamente justificado” (Entrevistado 3);

“O recrutamento, seleção dos trabalhadores e dirigentes para a Administração Pública deve ser feita por via de concurso público, mediante critério baseado na qualificação académica e competência técnica, deve sujeitar-se às regras estatutárias da Função Pública, observar os princípios da competência, ou seja, os candidatos devem ser submetidos a concurso de conformidade com o que estabelece o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública” (Entrevista 5); “Para mim o recrutamento deve obedecer a imposição legal prevista no Decreto N.12-A/94, de 28 de Fevereiro conjugado com o Decreto-Lei n.04/2012, de 19 de Outubro, que é o concurso publico” (Entrevista 7).

Neste sentido, os critérios meritocráticos para ocupação dos cargos de topo estão ligados ao que se espera da liderança pública, quais os valores públicos considerados relevantes, quais as qualificações necessárias e como estas lideranças podem contribuir para a criação dos tais valores, segundo Barbosa (1996; Crosby e Bryson, 2018 *apud* Lopes, 2020).

3. Na categoria *“O que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores para fazer face aos desafios da Administração Pública?”*

Em consequência da categoria anterior, pretendeu-se identificar o que seria mais apropriado mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores. Neste sentido, as respostas centraram-se bastante no facto de eliminar o sistema de favoritismo ou nepotismo e basear-se no cumprimento total dos estatutos da lei em vigor para este tema, tal como se referiu “deve ser eliminado o sistema de favoritismo ou nepotismo e pautar pelo cumprimento integral dos estatutos” (Entrevista 1). Na sua opinião defende que “deve ser eliminado o sistema de favoritismo em detrimento da aplicação da lei na sua íntegra, como forma de promover a meritocracia. Feito isto, pode avaliar-se a possibilidade de ser mudada, paulatinamente, a lei existente, vendo, posteriormente, como podem ser adicionados e melhorados os critérios. Tendo em conta as necessidades do Estado, há critérios que se adaptam mais a um determinado momento” (Entrevista 2). Defende que “a lei em vigor parece suficientemente equilibrada e adaptada. Se for cumprida, os problemas existentes hoje na Administração Públicas seriam largamente sanados” (Entrevista 3). “É necessário combater o nepotismo e clientelismo político” segundo (Entrevista 4).

4. Na categoria *“Considera o modelo de Administração Pública Guineense politizado? Se sim, porquê?”*

Foi importante para determinar se o modelo da Administração Pública da Guiné-Bissau é politizado, e neste caso as respostas são todas afirmativas e vão ao encontro das respostas anteriores, onde o processo de recrutamento e seleção é fortemente ligado às preferências da cor partidária. Tal como foi referido, “Sim, porque critério para ingresso hoje na Administração Pública guineense assenta

na filiação política partidária e não na competência técnica ou mérito” (Entrevista 5); “Excessivamente politizado. Porque, normalmente, cada Ministro que assume funções em determinado Ministério recruta quadros apenas da sua cor política e, por vezes, são exonerados os que já lá estavam, mas militantes de outros partidos políticos” (Entrevista 6); “Todas as Administrações Públicas de uma forma ou de outra são politizadas, mas o nível da politização da administração pública guineense ultrapassa todas as marcas de aparências de bom senso e da decência, portanto, estamos num nível de politização nunca antes visto. Hoje, o mais importante na Guiné-Bissau não é ter um diploma de formação académica ou profissional, uma experiência, ter saberes, como está previsto nos estatutos, no entanto, o mais importante é que essa pessoa tenha um cartão de partido que está no arco da governação (ou uma família, um conhecido, ou seja, um padrinho etc.) é por isso que não existe um sistema de saúde e educação de qualidade, porque a maior parte destes trabalhadores da administração não tem nem uma mínima preparação, mas são colocados com base na afinidade política partidária” (Entrevista 2).

Pelo contrário, “o modelo em si não é politizado. A politização resulta, essencialmente, do incumprimento da lei. Algum nível de politização pode sentir-se quando se trata de nomeações para postos de dirigentes, sobretudo a partir de Diretor Geral, mas é uma politização aceitável dentro da margem de manobra que se pretende atribuir aos membros do Governo na formação das equipas”. Mas, “infelizmente, acabam por ir para lá do que a lei permite, nomeando dirigentes que não reúnem os requisitos necessários” (Entrevista 3). Neste contexto, os modelos das nomeações são decisivos para a consolidação da autonomia das instituições públicas e, quando esses modelos não seguem critérios meritocráticos, criam-se espécies de hierarquias informais, produzindo uma vinculação tácita entre aqueles que desejam ocupar tais posições e os detentores de poder para nomeá-los. Portanto, a preocupação com a forma de nomeação dos gestores públicos justifica-se pela massa de recursos que administram e pelo impacto das suas decisões na vida dos cidadãos (Lopes, *et. al*, 2020).

Como referido por Pires (2018, p. 11), a falta de cumprimento de procedimento concursal, na admissão dos recursos humanos para a função pública guineense, resultou nas seguintes consequências: a) Problema de desigualdade social, resultante da má distribuição de riqueza entre os cidadãos por falta de acesso ao emprego público remunerado; b) Os cargos chaves ou de proeminência são ocupados, muitas vezes, por indivíduos menos qualificados e, em consequência, tornou a atuação dos órgãos e serviços do Estado pouco eficientes e menos eficazes; c) Permite a politização e partidarização de cargos públicos; d) Gera falta de motivação e interesse em mostrar o mérito e profissionalismo; e) Aumento excessivo e descontrolado das despesas relativas à massa salarial, criou repercussões e impacto negativo ao nível de défice orçamental; f) Falta de confiança nos órgãos e serviços públicos.

5. Na categoria *“Para fazer face aos desafios do futuro da Administração Pública da Guiné, o que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores e dos dirigentes?”*

Esta questão tinha como objetivo identificar o que deveria ser mudado na Administração Pública, tendo em conta os desafios do futuro. Assim, as respostas determinaram, essencialmente, a realização de um concurso público como a única forma de recrutamento e seleção dos trabalhadores. Tal como referido, “dos trabalhadores: considero importante mudar o sistema de entrada na administração pública, baseada na cor partidária ou nepotismo, e eleger o concurso público como única forma de ingresso para administração pública” e dos dirigentes “É importante mudar o excesso de nomeação dos dirigentes incompetentes, esta prática deve ser mudada para que possam ser escolhidas as pessoas altamente preparadas e experientes, independentemente, de serem vinculadas ou não na administração pública” (Entrevista 1).

Portanto, “face aos desafios da Administração Pública, como o processo de transição para uma administração eletrónica, como da governança é necessário que a sociedade guineense se implique e que exerça pressão sobre os poderes públicos para melhorar a capacidade de prestação de serviços públicos que é a tarefa da administração, no entanto, que os detentores de poder comecem a ter mais atenção, quer aos critérios de recrutamento e seleção para o recrutamento dos funcionários públicos”. Desta forma, “deve haver uma implicação não só da Administração Pública, como dos outros setores que não estão diretamente ligados à governação, mas que são fiscalizadores da ação governativa” (Entrevista 2).

Para dos trabalhadores: “deve-se, essencialmente, cumprir a lei em vigor, que foi adotada no quadro da reforma feita não há muito tempo. Deve-se acabar com a exigência da licenciatura como requisito mínimo. O importante é que pessoa tenha experiência na área, mesmo que não encartado. O requisito da exigência de licenciatura deve ser deixado para áreas específicas que o requeiram, mas não deve ser um requisito geral. Se o requisito da licenciatura tiver de ser mantido, deverá ter-se em consideração o ano da formação e a idade da pessoa”; e dos dirigentes “atualmente, os dirigentes são nomeados para um mandato de 3 anos. Acho que deve ser alinhado com o mandato do Governo, que é de 4 anos, renováveis. Deve-se introduzir a fixação de objetivos a atingir durante o mandato, sob pena de autorizar a exoneração, antes do fim do mandato. A nomeação do pessoal dirigente, ainda que livre, deverá incidir sobre o pessoal do quadro e, excecionalmente, sobre a pessoa externa” (Entrevista 3).

Segundo Pacheco, (2010 *apud* Lopes, *et.al*, 2020 p.13) a partir das reformas da década de 1990, o desafio do Estado deixou de ser concentrado na necessidade de proteção da burocracia contra

interferências políticas, agora baseia-se na procura por resultados melhores para a sociedade. No entanto, o exercício do cargo da direção pública exige capacidade de inovar e pensar estrategicamente; gerenciar o entorno político para alcançar legitimidade para a sua atuação; e capacidade para que os subalternos se responsabilizem e atinjam os resultados traçados. Portanto, cada vez mais conduz à necessidade de desenvolvimento de competências, de interações de coordenação, tanto entre as instituições públicas quanto entre a esfera pública, a esfera privada e a sociedade de modo geral (Liu e Zheng, 2015; Moore, 1995; Sorensen e Torfing, 2018 *Apud Lopes, et. al, 2020*).

6. Na categoria *“Como se pode aumentar a transparência no recrutamento e seleção dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública?”*

Foi importante para averiguar o que se pode fazer para aumentar a transparência em todo o processo de recrutamento na Administração Pública. Neste contexto, e em conformidade com as respostas anteriores, os participantes referem-se, essencialmente, ao cumprimento da legislação, e à efetividade de um concurso público de acesso para todos. Tal como foi referido, “passa pela aplicação rigoroso das legislações que regem o processo de recrutamento e acompanhado pelas outras entidades judiciais como tribunal de contas, Procuradoria-Geral da República e Polícia Judiciaria de forma a garantir que o processo seja justo e transparente sem quaisquer irregularidades” (Entrevistas 1, 4,5, 6 ,7, 8 e 9). Portanto, é preciso a “automatização do processo de triagem de candidatos; Júris de avaliação compostos por pessoas independentes; Recurso às entidades externas para integrar o júri de avaliação; Atribuição de código para denominar candidatos selecionados para fazer o teste escrito, de modo a evitar favoritismos em função de afinidades” (Entrevista 3).

De acordo com a (entrevista 2), considera que existem várias formas que podem ser utilizadas para garantir mais transparência no processo de recrutamento dos trabalhadores e dirigentes. “Em primeiro lugar, os anúncios de concurso público para uma determinada função ou cargo serem divulgado nos órgãos de comunicação social e tudo que é redes sociais e garantir que haja uma divulgação bastante grande desta informação” contínua. Em segundo lugar, “garantir também que haja uma comissão ou painel de avaliadores independentes e autónimos que possa analisar com rigor, com isenção os candidatos”. Portanto, depois da seleção feita é necessário comunicar isso de forma transparente, explicar devidamente os critérios utilizados e que inconstam da lei para avaliação dos candidatos, dar um prazo para que haja possibilidade de reclamação e contestação ou interposição de dúvidas para que no fim do processo todos os candidatos tenham consciência clara de quem foi

escolhido e porquê foi escolhido”. Sustenta, “eu julgo que isto é extremamente importante a publicação dos resultados exatamente com essas informações relativas tanto com os pontos fortes e fracos de cada candidato, portanto até que permitiria que os candidatos que não foram retidos possam trabalhar para melhorar nos pontos onde foram menos felizes e tudo isso, são critérios que possam garantir a transparência do processo”. Acrescenta, “também é importante que a fim de todos esse processo de recrutamento e selecionado dos candidatos que o tribunal de Contas tenha um olhar e possibilidade de validar esta escolha juntando toda a documentação, os quadros, as tabelas de pontuações e prestação de cada candidato, o ponto forte e fraco, mostrar ao tribunal de contas para que possa ter uma validação desta escolha de processo de recrutamento de agente”, defende (Entrevista 2).

No que concerne ao procedimento administrativo de recrutamento e seleção, o ordenamento jurídico guineense determina à administração pública o dever de publicidade, através de disponibilização de informações e procedimentais que confirmam aos interessados o direito de exigir informações, porque este direito e dever ajudam muito na compreensão do procedimento e garantem uma boa intervenção. Isto refere-se ao dever de publicar adequadamente a decisão de recrutar, o dever de fundamentação da decisão e o direito de acesso ao concurso, segundo Pires (2018).

No que diz respeito à transparência no recrutamento e seleção, na opinião de Pires (2018), o dever de fundamentação mesmo no recrutamento dos diretores gerais e equiparados (que no caso da Guiné-Bissau não são submetidos a concurso público) para a Função Pública, conforme estabelece o Estatuto do Pessoal Dirigente no art.º 3.º/1 e 3 do Decreto-Lei n.º 8/2012. De facto, o dever da fundamentação reduz o poder discricionário da Administração, que se vê obrigado a avaliar melhor sobre mérito ou justeza da decisão, promovendo a boa administração e igualdade de oportunidades, norteia o administrador no uso de instrumentos legais existentes de forma a garantir os respetivos direitos.

7. *Categoria “No que respeita ao recrutamento e progressão na carreira, como avalia as práticas de seleção quanto às práticas de igualdade de tratamento entre pessoas e género?”*

Para esta questão, teve-se como objetivo analisar se existe discriminação entre as pessoas e género ou por classe social, no recrutamento e progressão da carreira na Administração Pública. Neste sentido, as respostas determinaram que existe esta discriminação de género nestes domínios. Tal como referido, “Estou fora do contexto, mas parece que essa questão do género não tem merecido grande atenção dos dirigentes. Não existe, na medida em que não há igualdade de oportunidade entre os cidadãos” (Entrevista 6); e “A minha avaliação face a esta questão é péssima. Porque não há respeito escrupuloso dos imperativos legais assim como, o princípio de igualdade consagrado nos art.º s 24 e 25 (refere o princípio de igualdade) da constituição da República não são respeitados” (Entrevista

8). “Na minha opinião no que respeita ao processo de recrutamento e progressão na carreira, quanta as práticas de seleção, como as práticas de igualdade de tratamento entre as pessoas e géneros ou classes sociais na Guiné-Bissau, em si, é um processo profundamente injusto porque não segue as regras claras, critérios objetivos e transparentes, porque há um problema de nepotismo, (baseados no sistema de favorecimento dos filhos dos elites políticos, militantes de partido no poder e a afinidade religiosa) contrariando os critérios objetivos que visão selecionar o melhor candidato, alguém que tenha competência que possa prestar os serviços de qualidade” (Entrevista 2).

A este aspeto, refere-se o estudo de Raghavi & Gopinathan (2013) ao assumir que os regulamentos de cada país devem determinar que os funcionários que passam pelo processo de recrutamento têm o direito de ser tratados com justiça em todas as questões e, embora os princípios da democracia exijam igualdade entre os cidadãos, há igualmente a necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades de emprego. Estipula-se que todas as pessoas devem ser tratadas da mesma forma, sem barreiras artificiais ou preconceitos ou preferências, exceto quando “distinções” particulares podem ser explicitamente justificadas, como defendem Raghavi & Gopinathan (2013).

8. Na categoria “*Que melhorias poderiam ser introduzidas no recrutamento e seleção dos Funcionários e dirigentes?*”

A finalidade desta questão foi identificar o conjunto de elementos de melhoria no recrutamento e seleção destas duas categorias. Neste contexto, as respostas incidiram, essencialmente, na mudança de legislação e ter uma equipa de profissionais associados a este domínio. Tal como foi referido, “nos funcionários: é necessária e urgente a criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção do pessoal da administração pública e nos dirigentes: é a mesma coisa que deve ser feita no recrutamento de altos dirigentes para a Administração Pública” (Entrevista 5); Nos “funcionários: as melhorias que poderiam ser introduzidas e a escolha de pessoas competentes, experientes que possam prestar serviços de qualidade de acordo com os objetivos da administração pública. E nos Dirigentes: as melhorias que devem ser introduzidas passa por afastamento completo de sistema de favoritismo no recrutamento ou nomeação de dirigentes incompetentes de partido do governo” (Entrevista 2). “A única melhoria que se possa introduzir na questão de recrutamento dos funcionários é aplicar na íntegra os estatutos da função pública (Decreto-Lei n. 04/2012, de 19 de outubro. e Decreto-Lei nº 08/2012, de 19 de outubro) defende a (Entrevista 8).

Segundo Pires (2018 p. 11-12) consideram que é do interesse público que o recrutamento seja feito com base no procedimento concursal sério, objetivo, isento e em conformidade com as normas legais pré-estabelecidas. Sendo assim, traria as seguintes vantagens: a) “Melhoria da qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, uma vez selecionados os candidatos mais

competentes; b) Potencia a eficiência e a economicidade; c) Garante a observância do princípio da igualdade de oportunidade; d) Fomenta a transparência no acesso e exercício de funções públicas; e) Maior garantia de imparcialidade e de isenção e; f) Aumenta a credibilidade da Administração Pública”.

Contudo, para que esses objetivos de melhoria acima referidos sejam alcançados, seria necessário que a Administração sentisse obrigação de cumprir as leis, os órgãos fiscalizadores têm de funcionar, designadamente: “A fiscalização administrativa, através dos principais órgãos da Administração, no exercício dos poderes do superior hierárquico de tutela ou de superintendência; A fiscalização jurisdicional, através dos tribunais; A fiscalização política através dos órgãos políticos”, explica Pires (2018, p. 12). Acrescentam os autores que, além dos instrumentos legais destinados aos órgãos públicos, as organizações da sociedade civil, também como grupos de interesse, devem servir igualmente de grupos de pressão junto dos governantes para reverter a situação.

9. *Na categoria “Considera que a Administração Pública guineense promove igualdade de oportunidades? Para ambos os géneros?”*

Esta questão visa avaliar se existe igualdade de oportunidades no acesso aos cargos da Administração Pública, entre homens e mulheres. Neste contexto, as respostas dos entrevistados foram unanimemente negativas, como foi referido “O país não dispõe de uma política clara de promoção do gênero no recrutamento. Todos os candidatos são colocados em pé de igualdade”. Portanto, “os compromissos que o país tomou em matéria do género, nomeadamente por via da ratificação de alguns instrumentos internacionais não foram transformados em instruções concretas e incorporadas no processo de recrutamento. Tudo depende das inclinações pessoais dos avaliadores e da autoridade que nomeia” (Entrevista 3). “Nem tanto porque não havia nenhuma legislação sobre a matéria, mas já existe uma lei sobre a paridade que deve ser respeitada” (Entrevista 6).

“Neste domínio, há uma evolução da consciência coletiva no que diz respeito o papel da mulher na gestão de bem comum, pelo que considero satisfatória e encorajador” defende (Entrevista 5). “Não existe absolutamente a igualdade de oportunidade na Administração Pública guineense, porque o seu processo de recrutamento é injusto, pouco transparente, não segue os critérios de igualdade de oportunidade, de tratamento entre os candidatos, porque as mulheres são naturalmente preteridas e os homens preferidos”. No entanto, “há uma grande distorção só basta olharmos para os bancos de dados ou números de funcionários da Administração Pública, por sexo dá para perceber que existe uma grande diferença, mas não existe apenas só esta injustiça de acesso os cargos públicos” (Entrevista 2, 7, 8 e 10).

10. Na categoria *“Que competências julga relevantes e prioritárias para a Gestão de Recursos Humanos (GRH)?”*

Nesta questão pretendia-se identificar as percepções dos participantes em relação às competências necessárias dos GRH da Administração Pública. A este aspeto, as respostas revelaram que são essenciais as competências técnicas e psicológicas para com os trabalhadores, tal como foi referido “na gestão de recursos humanos é importante priorizar as competências humanas, competências técnicas, porque um gestor de recursos humanos deve saber motivar, saber avaliar o desempenho e proporcionar cursos de formação em serviço para melhorar os pontos fracos dos trabalhadores” (Entrevista 1). “Habilitação, independência, integridade e compromisso com o cumprimento rigorosa da lei e promoção do interesse público (Entrevista 3). “Um gestor de recursos humanos deve ter uma formação especializada ou conhecimento nas diversas áreas não só da Administração, mas tem que ter conhecimento na matéria de liderança, psicologia, sociologia ou seja, das ciências humanas, e principalmente que seja uma pessoa adotada de valores éticos morais e ideológicos, que lhe permitam respeitar as regras, na planificação das vagas, na escolha dos candidatos, acompanhamento, avaliação de desempenho, na definição de cursos de ação de formação e treinamento para melhorar os aspetos fracos dos servidores públicos” (Entrevista 2).

11. Na categoria: *Como imagina no futuro uma boa gestão de recursos humanos no setor público da Guiné-Bissau de forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente?*

Nesta questão propunha-se compreender como pode ser melhorada a gestão de recursos humanos na Administração Pública guineense. As respostas apontam para o cumprimento escrupuloso das leis estatutárias, acompanhadas de avaliação do desempenho, tratamento igualitário, baseado nos princípios de meritocracia, como se pode retirar das palavras dos entrevistados (veja anexo 1). “Hoje temos muita gente com licenciaturas e mestrados em gestão dos recursos humanos. Portanto entregar ao sector a quem tenha competência comprovada para o exercício dessa função” (Entrevista 6). “Imagino uma administração pública: gerida por responsáveis de recursos humanos competentes, independentes, íntegros e comprometidos com o cumprimento escrupulosa da lei e promoção do interesse público; que promova uma gestão desburocratizada, virada para os resultados e promotora da competência e; que ofereça um tratamento igualitários a todos, sem prejuízo da promoção de políticas de discriminação positiva a favor dos desfavorecidos” (Entrevista 3).

Sobre o mesmo assunto, a (Entrevista 8) afirma que “já temos revisões consideráveis no Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro (Estatuto do Pessoal da Administração Pública), em 2012. Isto é, o

Decreto-Lei n.º 4/2012, de 19 de outubro (que refere o concurso público para ingresso na Administração Pública) assim como os Decretos-Leis n.º 7 e 8/2012, de 19 de outubro (referente à avaliação de desempenho e concurso para recrutamento do pessoal dirigente na Administração Pública)”. “Entretanto, o mais importante é aplicabilidade desses diplomas legais”. Por outro lado, “imagino que seja uma pessoa recrutada na base do concurso público e ser pessoa dotada de conhecimento e competências necessárias, sendo uma pessoa com domínio das ferramentas exigidas, para além de formação superior será uma pessoa que saiba diferenciar um líder de um chefe e quem saiba trabalhar em grupo e partilhar as responsabilidades no meio onde está inserido, saber lidar com os demais funcionários, sabendo diferenciar os valores materiais e financeiros dos recursos humanos, será então uma pessoa com o mérito” (Entrevista 7).

12. Na categoria *“Na realidade, será que na escolha dos dirigentes são levadas em consideração os requisitos ou as competências previstas no estatuto do pessoal dirigente da AP. Sim ou não? Porquê?”*

Neste caso, o objetivo era identificar os requisitos principais e as competências dos dirigentes na sua profissão. As respostas dos participantes revelaram que prevalecem as cores partidárias e, não são observados de todos os requisitos da lei, tal como se referiu “Não se pode dizer que nenhuma consideração sobre a competência dos dirigentes não é tida em conta na nomeação. Qualquer dirigente procura alguma competência. Certo é que considerações de ordem política, eleitoralistas e de afinidades diversas (familiares, regionais ou religiosas) pesam mais na escolha de dirigentes”. Também que “em alguns serviços, a alta tecnicidade do posto e a impossibilidade de o posto ser exercido por quem não seja da área, são condicionantes importantes. Refira-se ainda que em circunstâncias bem específicas, a competência é tida em consideração, nomeadamente quando o processo é monitorado por uma entidade externa que exige um processo competitivo, sobretudo no quadro de projetos financiados por parceiros” (Entrevista 3);

“Que eu saiba não. Porque o que prevalece é a cor política. A competência ou as aptidões pouca importam” (Entrevista 6); “Existem pessoas nomeadas para os cargos dirigentes sem terem o nível que a lei exige sem experiência” (Entrevista 7). “Não são observados os requisitos ou competências previstas no EPAP, assim como no (EPD) Decreto-Lei n.º 8/2012, de 19 de outubro, devido à influência política e partidária, associada à debilidade das nossas instituições judiciais (Ministério Público e Magistratura Judicial) responsáveis por administrarem a justiça em nome do povo, mas que, infelizmente não fazem praticamente nada a respeito” (Entrevista 8).

Desta forma, as práticas clientelistas de nomeação, baseadas em critérios políticos, podem causar um resultado negativo no desempenho das instituições, no que se refere à eficiência administrativa e

na continuidade das políticas públicas (Gallo & Lewis, 2020; Geddes, 1994; Gilmour e Lewis, 2006 *apud* Lopes *et, al.*, 2020). Pelo contrário, diversos autores afirmam que as nomeações políticas não refletem, necessariamente um mal para a administração pública, ao contrário, podem favorecer uma oxigenação das instituições, além de dinamizarem a burocracia a mover-se da sua independência e aproximar os políticos dos eleitores e revitalizar a própria política (Bearfield, 2009; Flinders, Matthews e Eason, 2012; Pacheco, 2010; Peters e Pierre, 2004; Sancino, Sicilia e Grossi, 2017 *apud* Lopes, *et, al.* 2020).

**13. Categoria “Na sua opinião quais são as competências ou aptidões que considera importantes na seleção dos dirigentes da Administração Pública face a realidade existente?”**

Para esta questão, o objetivo foi identificar com base nas percepções dos participantes qual deve ser o perfil ideal de dirigente público. As respostas dos participantes incidiram na qualificação académica, competência técnica, experiência profissional, integridade e capacidade de liderança como se referiu, “além da competência técnica e experiência profissional é importante ter como dirigente uma pessoa que possui capacidade de negociação, espírito de trabalho em equipa, um líder democrático que saiba interagir, saiba dialogar, negociar, discutir, comunicar os objetivos, avaliar os riscos e fixar as metas, que saiba partilhar as tarefas e exigir resultados para poder fazer avançar as coisas” (Entrevista 2). “Na minha opinião deve haver reforma profunda na Administração Pública, começando pela avaliação de desempenho dos atuais dirigentes existentes, apurar a capacidade e competências de cada um e depois lançar o concurso para seleção devida, nos termos do decreto-lei n.8/2012, de 19 de outubro” (Entrevista 8).

“Para mim o importante é que a pessoa tenha conhecimentos e uma larga experiência profissional, porque hoje o país já dispõe de muitos formados, desde licenciados, mestrados e doutorados, portanto é preciso reforçar os critérios de seleção para cargos de alta Administração, através de seleção da pessoa com especialização na área de administração e gestão”. Sustenta que “um dirigente precisa de saber definir as políticas da sua instituição, saber planificar as suas atividades, elaborar o orçamento e saber gerir, por isso, que eu defendo a passagem de todo pessoal do quadro dirigente pela Escola Nacional de Administração (ENA) antes da sua nomeação para os cargos superiores a semelhança dos outros países (por exemplo como nossos vizinhos da República de Senegal)” (Entrevista 7).

Relativamente às competências necessárias à seleção dos dirigentes superiores, segundo Bilhim (2012, p. 65) os estatutos da comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP), em Portugal, estabelecem critérios designadamente “as competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para os resultados, orientação para o cidadão e o serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência

profissional, formação académica, formação profissional e aptidão”. Do mesmo modo, o estudo de Lopes *et al.* (2020) teve como objetivo a identificação das competências necessárias à seleção dos candidatos, para o exercício dos cargos de dirigente público, os resultados encontrados revelaram setenta e uma habilidades, das quais se designam as dez competências mais recorrentes que são: Capacidade de Comunicação; Capacidade de Colaboração e Trabalho em Equipe; Capacidade de Construir Parcerias e Cooperação; Visão Estratégica; Capacidade de Motivação; Capacidade de Decisão; Capacidade de Inovação; Relacionamento Interpessoal; Aprendizagem Contínua e Autodesenvolvimento.

Com base no mesmo estudo foram revelados outros valores que os dirigentes devem possuir para desempenhos dos cargos diretivos, classificados em dois grandes grupos. O Grupo um refere os valores conexos ao próprio exercício da atividade pública, relacionado com as características burocráticas. Enquanto o grupo dois compreende os valores concernentes ao atendimento da sociedade, à superação dos desafios colocados à administração pública e à melhor prestação dos serviços públicos. Desta forma, no primeiro grupo estão abrangidos os valores referentes a integridade e a honestidade; a confiabilidade; a legalidade; a prestação de contas; a ética; a dedicação; a igualdade e o mérito. Já no segundo grupo encontram-se valores, tais como, a eficiência e a eficácia; a responsabilidade, caracterizada também como o atendimento público das necessidades do cidadão; a criatividade e a inovação e a sustentabilidade (Lopes, *et al.*, 2020).

**14.** Na categoria *“Os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-geral, e inspetor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) devem ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo. Sim ou não. fundamenta a sua resposta?”*

Nesta questão colocou-se como objetivo identificar os requisitos que deveriam ser essenciais para os cargos de direção da Administração Pública e, neste contexto, a maior parte dos participantes responderam negativamente, (veja anexo 1), “não, os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, chefes de divisão e equiparados) na minha ótica não deviam ser ocupados na generalidade por indivíduos nomeados politicamente pela confiança do partido do governo, mas pelas pessoas comprometidas, competentes que possuem habilidades técnicas, humanas e conceituais e selecionados por critérios de competência” (Entrevistas 1, 4, 5, 9 10). Portanto “os cargos intermédios devem ser rigorosamente de carreira, dentro dos quais poderão ser nomeados diretores gerais. Só assim será possível despolarizar a Administração Pública e fazer com que os funcionários se dediquem

às suas carreiras e que a sua progressão ou regressão na carreira não dependa dos resultados eleitorais” na opinião de (Entrevista 3).

“Não, para mim a confiança política só deveria contar quando se trata de escolha dos colaboradores próximos ao ministro como assessores do gabinete e conselheiros ou para alguma assistência técnica que seja necessária que precisa de algum sigilo e confidencialidade” defende (Entrevista 2). Por outro lado, “não, não devemos confundir a função pública da política, quem trabalha para administração pública deve trabalhar para o povo e não pelas agendas partidárias. Continuar a nomeação das pessoas por via partidária é uma forma de aniquilar a Administração Pública”. (Entrevista 7).

“Não deviam ser ocupadas por encomendas políticas, mas sim, através do concurso publico externo (diretores Gerais) e concurso publico interno, só para os funcionários efetivos (para os diretores de serviços e chefes de divisão) nos termos do Decreto-Lei n.08/2012, de 19 de outubro (Estatuto do Pessoal Dirigente)” (Entrevista 8). Pelo contrário “O primeiro grupo (Diretores-gerais, Inspetores, Presidentes e equiparados) concordaria que fossem pessoas de confiança do Ministro porque o Ministro responde pela política do Ministério e presta contas ao Governo dai que tem de ter elementos da sua confiança que o podem ajudar a concretizar o seu programa. Mas noutro grupo (Diretores de serviços, Chefes da divisão e equiparados) tem de obedecer as regras de recrutamento e progressão na Função Publica, porque no meu ponto de vista não são pessoal dirigente” (Entrevista 6).

No que se refere à nomeação, baseada na confiança política do partido do governo, o estudo de Djabulá (2005/2006) revela que o motivo da politização da função pública pode ser justificado pela responsabilidade política do governo perante o parlamento e o povo. Porque o governo, na qualidade de órgão máximo da Administração, responde pelas atividades da administração pública perante o parlamento e o povo. Desta forma, por ser responsável pelas atividades da administração pública supõe-se, também, que este responsável político tenha poderes efetivos sobre os atos dos seus subordinados ou colaboradores, poderes esses que lhe dão prerrogativas de exonerar os que não estão alinhados com as suas políticas e nomear pessoas da sua confiança nesses respetivos cargos. Portanto, considera que a politização da função pública se entende quase como uma consequência natural do pluralismo político.

Mas, por outro lado, a par destas vantagens de politização da administração pública, que são fatores atrás referidos, existem também desvantagens que são de extremo oposto ao sentido positivo de critério de mérito. A nomeação política é suscetível de produzir as seguintes situações: a) funcionários com falta de capacidade e preparação necessárias para exercício da função; b) grupos de funcionários rivais, resultante de rivalidade que pode dificultar ou obstruir o normal funcionalismo da Administração; c) partidarização do interesse público e; d) violação do princípio constitucional da

igualdade de acesso a função pública entre os cidadãos, na medida em que se privilegiam uns em detrimento dos outros, em função de cor partidária ou afinidade, segundo Djabulá (2025/2026).

**15.** Na categoria *“Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor-geral, inspetor e equiparados) da Administração Pública guineense deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente? se sim justifica a sua resposta?”*

Esta pergunta tem como propósito distinguir qual é o modelo preferível na seleção dos dirigentes, se o modelo baseado nos critérios de confiança política, ou o modelo baseado nos critérios da meritocracia. As respostas dos participantes foram quase consensuais de que é necessária uma distinção clara entre a atividade política e a administração, como se referiu “sim, os cargos de diretores gerais, presidentes e inspetores e equiparados da Administração Pública guineense deviam ser ocupados pelas pessoas concursadas como forma de garantir a neutralidade e independência do dirigente no exercício destes cargos para a satisfação de interesse coletivo” (Entrevista 1, 5, 6, 7, 8, 9 e 10). “Sim, concordo exatamente porque estes cargos deveriam fazer parte da evolução natural da carreira na Administração Pública na qual a pessoa começa, nos escalões mais baixos e subir na carreira paulatinamente até chegasse lá em cima nos cargos de direção com base no mérito, acompanhado de avaliação de desempenho e concurso” (Entrevista 2). Pelo contrário “Não necessariamente. Alguma flexibilidade na nomeação tem a sua vantagem em termos de responsabilização do Governo pelo desempenho da sua equipa” (Entrevista 3). Sim, só apenas os cargos do Ministros e Secretários de Estado devem ser de confiança partidária, mas nos restantes da Administração Pública que sejam concursados” (Entrevista 4).

**16.** Na categoria *“Na sua opinião qual dos dois critérios deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos, entre a confiança política e as competências técnicas e/ou a qualificação profissional?”*

Esta questão tinha como objetivo identificar os dois principais critérios que se devem ter em conta na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos, pelo que, os participantes referiram-se à necessidade de competências técnicas e qualificação profissional (veja anexo 1). “Na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos deve prevalecer o critério da competência e qualificação profissional. Depende muito do posto a ocupar”. Assim, “haverá situações em que uma ou outra prevalecerá. No entanto, independentemente da confiança política, as competências técnicas devem ser tidas em consideração” na opinião de (Entrevista 6). Aponta “considero mais plausível, o que deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos deveria basear-se nas competências técnicas ou qualificação profissional” continua. “Porque o Estado precisa ter ao seu serviço os melhores cidadãos qualificados e com preparação suficiente de o servir e serem também valorizados”. Acrescenta “assim,

essa valorização dos quadros ajudará na promoção e estimulação da concorrência entre os cidadãos” remata (Entrevista 8). “A escolha não pode ser entre uma coisa ou outra, mas se tiver de escolher, o critério da competência ou qualificação devem prevalecer. Aliás, quadros escolhidos com base na sua competência, tenderão a se alinhar e serem leais a qualquer governo, agindo dentro dos parâmetros da lei” explica (Entrevista 3). “ Qualificações profissionais segundo ( Entrevitados 1, 2,4 5, 7, 9, e 10)

Neste âmbito, o estudo realizado por Ferraz (2020), revela a existência de dois componentes ou critérios principais utilizados na seleção de altos dirigentes públicos, que são designadas, (critérios políticos e critérios profissionais) e, dentro de cada um, podemos encontrar os respetivos fatores que os compõem. No primeiro, os fatores políticos que influenciam a seleção dos altos funcionários são: a frequência com regularidade de círculos de decisão-chave; a ideologia política e filiação partidária. Já no segundo, os componentes profissionais que influenciam a seleção dos dirigentes superiores são: os conhecimentos oriundos da área de formação ou especialização; a experiência anterior na administração pública; as funções semelhantes desempenhadas antes, como técnico na mesma área.

A investigação realizada por Madureira (2010), em Portugal, sobre a profissionalização dos dirigentes públicos, os resultados encontrados apontam que “os dirigentes continuam a ser recrutados com base em critérios que se prendem mais com a confiança do que com a detenção das competências objetivamente necessárias para o exercício de funções de gestão em contexto público. Neste caso estamos ainda longe de uma profissionalização da gestão das organizações públicas” (Madureira, 2010, p.10). Diversos autores defendem o modelo híbrido, como sendo a melhor configuração político-administrativa, visto que combina os valores da confiança, do mérito e da neutralidade. Porém, esta junção traz melhorias quando aplicada aos procedimentos utilizados para escolha dos dirigentes da administração pública (Madureira, 2010; Madureira e Ferraz, 2010).

*17. Na Categoria Com a sua experiência considera ser necessária criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos trabalhadores e altos dirigentes para a AP como forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes a semelhança de outros países?*

Esta questão procurou entender como se pode garantir a maior transparência no processo de recrutamento e seleção para a Administração Pública. Neste contexto, a maior parte dos entrevistados consideram que seria importante a criação de uma comissão independente como referido,(veja anexo 1) “Sim, concordo com a criação de uma comissão independente de recrutamento para Administração Pública” continua. “Porque no ponto que chegamos hoje em que destruimos aquilo que eram os mecanismos que ofereçam confiança aos candidatos para se candidatarem para um determinado posto da Administração Pública”. Acrescenta “o que existe hoje em termos institucionais vai-nos

causar sempre desconfiança, então fosse bom haver uma comissão independente que pudesse promover um recrutamento mais transparente, mais justo, com igualdade de oportunidade, baseado nos critérios objetivos de competência, de conhecimento, de mérito e de experiência possa garantir que Administração Pública começa finalmente a ter pessoas bem treinadas, mais qualificadas que possam desempenhar devidamente tantas funções para quais candidatarão” na opinião da (Entrevista 2).

Sobre o mesmo assunto as (Entrevistas 1, 6, 7, 8, 9 e 10) defendem “Sim é importante, mas esta referida comissão deve ser independente, composta pelas pessoas isentas, idóneas, honestas e competentes (com uma missão clara de modo a garantir a maior transparência e promover a justiça social), incluir os representantes das organizações profissionais, sindicatos dos trabalhadores, peritos externos e sob supervisão das instituições judiciais nomeadamente Ministério Público e Tribunal de Contas”. Ao contrário as (Entrevistas 3 ) afirma o seguinte “tenho reservas em relação a esse tipo de Comissões. Será difícil garantir a sua própria independência num país pequenino onde todo o mundo se conhece e tem relações diversas” aponta. “Creio que a nomeação política bem balizada não é uma má solução. A ser necessária uma Comissão independente, o seu papel deverá ser o de dar parecer sobre o perfil dos dirigentes a serem nomeados” acrescenta. Segundo (Entrevista 4) afirma que “não necessária, uma vez, que o Ministério concerne para feito seja acompanhada pela autoridade judiciária e tribunal de contas”.

Com base na revisão da literatura, procedeu-se a uma sistematização das dificuldades, boas práticas e desafios, para a modernização e profissionalização da Administração Pública na Guiné-Bissau, conforme descrito no Quadro 1.

Dificuldades da Administração pública	Boas práticas	Proposta para Guiné-Bissau
<p>-Falta de estabilidade política e governativa e reforma da Administração Pública;</p> <p>-Excesso de centralização dos poderes de Estado e; Corrupção generalizada na gestão Administrativa do Estado;</p> <p>-Elevado nível de desestruturação e de desorganização, desmotivação, desmoralização e falta de responsabilização;</p>	<p>Boa governança</p> <p>Transição para a democracia e economia de mercado;</p> <p>-Desburocratização, modernização e simplificação do sistema regulatório (desconcentração e descentralização dos serviços administrativos de Estado);</p> <p>-Adoção de princípios de boa gestão baseada nos critérios de transparência na administração de coisa pública, acompanhados por mecanismos de fiscalização e</p>	<p>-Necessidade de uma estabilidade política e governativa;</p> <p>-A utilização da boa governação como um recurso estratégico de desenvolvimento;</p> <p>-Necessidade de descentralização administrativa do Estado com base na realização das eleições autárquicas e privatização de serviços auxiliares;</p> <p>-Atuação rigoroso dos órgãos judiciais no controlo da</p>

<p>-Administração Pública opaca, lenta, de difícil acesso, longe do cidadão;</p> <p>-Acentuada politização da Administração Pública;</p> <p>-Falta de políticas de emprego para os recém-formados;</p> <p>-Ausência da introdução ou renovação das noções de disciplina e de prestação de contas no desempenho de cargos públicos;</p> <p>-Mudanças frequentes de pessoal dirigente e técnico;</p> <p>-Falta de qualificação de recursos humanos da Administração Pública devido a não realização de concurso público como forma do ingresso, ou acesso da Administração Pública (ou excesso de nomeação);</p> <p>-Elevado grau de polarização política e falta de oportunidades de promoção para pessoal de nível médio, seleção de topo de gestão;</p> <p>-Sistemas e manuais de trabalho insuficientes e desatualizados;</p> <p>-Falta de motivação dos servidores devido o baixo salário ou (remuneração);</p> <p>-Falta de avaliação do desempenho, responsabilização e de auditorias aos serviços;</p> <p>-Inexistência de um regime de Segurança Social adequado aos servidores da Administração Pública;</p>	<p>prestação de contas ou de responsabilização/<i>Accountability</i>;</p> <p>Uma administração pública acessível, célere, transparente e próxima dos cidadãos;</p> <p>-Valorização, capacitação e qualificação dos recursos humanos da Administração Pública;</p> <p>-Capacitação e racionalização das administrações económica e financeira do Estado;</p> <p>-O combate ao desperdício de recursos públicos;</p> <p>-Determinação do tempo de permanência nos cargos de gestão;</p> <p>-Promoção de uma gestão de recursos humanos com base na meritocracia (concurso público);</p> <p>Atualização de competências administrativas.</p> <p>-Reformas e Modernização continua da administração pública;</p> <p>-Promoção e progressão na carreira baseada nos resultados de desempenho individual alcançado ou na meritocracia e competência;</p> <p>-Atualização constante das normas que regem o funcionalismo público, em função dos desafios.</p> <p>-Salário atrativo e incentivo motivador;</p> <p>-Gestão por objetivos / resultados;</p> <p>Uma boa política e de um plano estratégico de formação continua em serviço através das instituições vocacionadas como</p>	<p>legalidade nomeadamente Tribunal de Contas, Ministérios Público e Polícia Judicial;</p> <p>Criação de políticas dos empregos formais e bem planeados;</p> <p>-O primado da igualdade de oportunidades entre os cidadãos perante a lei;</p> <p>-A transparência e um mais fácil acesso dos cidadãos à informação e aos serviços de que carecem;</p> <p>-Estabilidade de emprego no exercício de cargos de topo da gestão;</p> <p>-Necessidade de criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção para Administração Pública (CRESAP);</p> <p>-Atualização do código de trabalho e implementação rigorosa das leis existentes;</p> <p>-Capacitação do Estado e da administração pública, através de um novo quadro organizacional e institucional;</p> <p>-Necessidade de aumento salarial capaz de motivar os servidores;</p> <p>A valorização das pessoas;</p> <p>-Adotação de métodos de avaliação de desempenho e auditorias aos serviços públicos e aos funcionários;</p> <p>-A despolitização da carreira técnica e responsabilização dos gestores em função dos resultados e desempenho;</p> <p>Introdução de mecanismos de gestão virados para captação dos resultados, em detrimento da</p>
--	--	--

<p>-O baixo nível de qualificação dos trabalhadores, o abandono dos quadros qualificados e experientes da administração pública;</p> <p>-Falta de formação/capacitação dos funcionários públicos em função de novas demandas sociais de acordos com as exigências do serviço público (qualidades), nomeadamente a transição para uma administração eletrónica;</p>	<p>por exemplo Escola Nacional de Administração (ENA).</p> <p>-A ética como prioridade a considerar estatutária;</p> <p>-Uma Administração Pública que garante os direitos dos cidadãos;</p> <p>-O prestígio da administração pública e dos seus agentes na busca da eficiência, da eficácia, da competência, da produtividade e da excelência;</p> <p>-Governança/Administração eletrónica.</p>	<p>burocratização, adotar os serviços de planos estratégicos de atividades a serem executadas, formação e capacitação de funcionários de modo a permitir a transição para uma administração eletrónica (e-governance);</p> <p>-Criação de um sistema de segurança social adequada;</p> <p>-Formação continua dos servidores e dirigentes em serviço através das instituições vocacionadas por exemplo Escola Nacional de Administração (ENA).</p>
--	--	---

Fonte: construção própria.

### Considerações Finais

O objetivo deste trabalho visou a análise e compreensão dos critérios utilizados para o recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes da administração pública guineense. Com base nesse propósito as evidencias encontradas revelam que as práticas de recrutamento e seleção na Guiné-Bissau não tem obedecido as normas que regulamentam o funcionalismo público. Sendo que o único critério utilizado nesse processo de ingresso ou acesso aos cargos técnicos e dirigentes é a confiança política e a cor partidária (ou nepotismo, regionalismo e o clientelismo). Com efeito, a função pública guineense está composta pelos funcionários incompetentes, sem formação, sem habilidades, porque não são concursados a fim de poder selecionar a pessoa certa para o cargo certo.

Constatou-se que o regime jurídico em vigor na Guiné-Bissau estabelece o concurso público como critério exclusivo e obrigatório para o ingresso dos funcionários ou quadros técnicos da administração pública, por via do Decreto Lei nº 4/2012. Compreendeu-se que os cargos de dirigente consagram o critério de confiança política como aplicável aos cargos de dirigentes superiores, designadamente, Diretores-geral, Presidente, Inspetor e equiparados e a conciliado com os critérios de qualificações profissionais, mas com maior pendor político (ou discricionariedade pessoal). Nos cargos dos dirigentes intermediários, nomeadamente, Diretores de serviço e Chefes de divisão ou equiparados, o regime em vigor estabelece exclusivamente a via de concurso ou critério de mérito, como consagrado no Estatuto do Pessoal Dirigente (Decreto-Lei n.º 8/2012). Apesar da existência destas normas, os funcionários e dirigentes da função pública guineense continuam a ser recrutados com base nos critérios predominantemente políticos ou pessoais.

Foi possível ainda, a partir do trabalho empírico realizado, identificar um conjunto de melhorias para o sistema de recrutamento, a saber:

1. O recurso ao pessoal estranho ao quadro da administração pública deve ser especificamente justificado e obedecer aos padrões legais;
2. Deve ser eliminado o sistema de favoritismo ou nepotismo e pautar pelo cumprimento integral dos estatutos;
3. Deve haver uma maior participação no processo de recrutamento de entidades que não estão diretamente ligadas à governação, mas que são fiscalizadores da ação governativa;
4. Importa investir na automatização do processo de triagem de candidatos;
5. Os Júris de avaliação devem ser compostos por pessoas independentes;
6. Pode recorrer-se mais a entidades externas para integrar o júri de avaliação;
7. Devem ser feitas avaliações anónimas, com a atribuição de código para denominar candidatos e tratá-los em provas, de modo a evitar favoritismos em função de afinidades;
8. Deve publicar-se adequadamente a decisão de recrutar;
9. O dever de fundamentação da decisão e o direito de acesso ao concurso devem ser garantidos em pleno; a fundamentação deve ser de facto e direito;
10. É necessário investir nas políticas de igualdade de oportunidade entre os cidadãos, e de género em especial;

Realça-se que o problema é de prática, e não legal. A lei em vigor parece suficientemente equilibrada e adaptada, se for cumprida. A questão é de cumprimento da lei e de alteração de cultura, o que é bem complexo do que qualquer alteração legal que se propusesse. Com efeito, conclui-se que os funcionários e dirigentes da administração pública, selecionados com base nos critérios de competências técnicas e qualificações profissionais e acompanhadas de uma formação contínua, sempre tenderão a desempenhar uma função importante na implementação das políticas públicas ou programas dos governos subsequentes com lealdade e profissionalismo, com vista à satisfação do interesse público de forma eficiente eficaz e económico, assegurar o cumprimento das leis, mesmo nos períodos de instabilidade política.

Considerou-se que para uma profissionalização da administração pública Guineenses é necessária a criação de mecanismos de transparência, neutralidade que passem pela instituição de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para a administração pública. Finalmente, destacou-se que a falta de acesso às informações públicas limitou o aprofundamento desta investigação. Como contributo, esta investigação pode servir de suporte para a continuidade de outros trabalhos nesta área e contribuir para a melhoria do sistema de recrutamento e promoção da justiça social.

## Fontes / Legislação

Guiné-Bissau, Decreto-Lei nº. 9/97, de 2 dezembro

Guiné-Bissau, Decreto-Lei nº. 12-A/94, de 28 de fevereiro

Guiné-Bissau, Decreto-Lei nº. 4/2012, de 18 de outubro

Guiné-Bissau, Decreto-Lei nº. 8/2012, de 19 de outubro

Guiné-Bissau, Lei n.º 9/97, de 2 dezembro

Organização Político-administrativo do Território (Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro 1.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 48, de 1993).

República da Guiné-Bissau (Lei Constitucional n.º 1/95, de 4 de dezembro - Suplemento ao Boletim Oficial n.º 49, de 1995).

República da Guiné-Bissau: Constituição de 1984 (versão revista e aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/96. <https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/CONST-1984>).

## Referências Bibliográficas

- Aeberhard, J. H. (2001), Comparative study of contents of civil service statutes. Department for Government and Labour Law and Administration Document Nº.5:  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1> HYPERLINK  
["https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00"&](https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00) HYPERLINK  
["https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00" type=pdf](https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00) HYPERLINK  
["https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00"&](https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00) HYPERLINK  
["https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00" doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00](https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=5bb24709c60ad41b5a08d537b644d98d15ac4d00)
- Alberto, A. (2018). Legislação e procedimentos de contratação de Recursos Humanos da Função Pública. Em Djumbai. Temático III , junho, 19 – UE PAANE Fase di Kambansa (Org). *A contratação dos Recursos Humanos da Função Pública*. Guiné-Bissau. Centro Cultural Franco Bissau-Guineense.
- Amaral, D. F. do (1994). *Curso de Direito administrativo*, 2.ª Ed. Coimbra: Almedina Editora.
- Araújo, J. F. (2013). Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes na Administração Pública, Em Madureira, César e Asensio, Maria (Ogrs): *Handbook de Administração Pública* (pp. 91-102). INA: Editora.
- Araújo, J. F. (1998). *Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido*. Comunicação elaborada para o 1º Encontro INA, “A Avaliação na Administração Pública” Fundação Callouste Gulbenkian.
- Araújo, J. F. (2002). Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos. *RAPP - Revista de administração e políticas públicas*, 3, 28 – 35.
- Araújo, J. F. (2007). Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. Conferência da UNED. A Coruña, Espanca. <https://hdl.handle.net/1822/8309>
- Argyriades, D. (2011). International Institute of Administrative Sciences the Essence of Professionalism: The Meaning and Significance of Public Service Professionalism in the Context of Global Governance. *The New York Times* pp. 1-29.
- Asensio, M. (2016). Os Limites entre o controlo político e a profissionalização da Administração Pública. Em Madureira, C. (Diretor), *RAEP-revista de administração e emprego público* (pp. 81-109). N.º 03. Editora: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). Lisboa.

- Bilhim, J. (2004). *Qualificação e valorização de competências*. Ed: Sociedade Portuguesa de Inovação. [Manual VIII p. 65 \(spi.pt\)](#).
- Bilhim, J. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade? *Revista Sequência*, 33(65), 57–78.
- Bilhim, J. (2013a). Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira. Em Madureira, César e Asensio, Maria (Orgs). *Handeboock de Administração Pública* (pp.189-205). INA Editora.
- Bilhim, J. (2013b). Papel dos gestores na mudança cultural da administração central do estado: O caso da meritocracia. (portuguesa). *Passagens: International Review of Political History & Legal Culture*, 5(2), 205–227 <https://doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>.
- Bilhim, J. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXVIII, pp. 28, 11-31.
- Camargo Lima, R. (2020). O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando matching em survey. *Opinião Pública*, 26(3), 587 – 632.
- Carboni, N. (2010). Changing Relationships between Politicians and Bureaucrats in Contemporary Democracies: An Empirical Analysis of the Italian Experience. *International Public Management Review*, 11(1), 90–109. <http://ipmr.net/index.php/ipmr/article/download/77/77>
- Cardoso, C. (1995). A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. *Lusotopie*, 2(1), 259-282. [A transição democrática na Guiné- HYPERLINK "https://www.persee.fr/doc/luso\\_1257-0273\\_1995\\_num\\_2\\_1\\_991" Bissau : HYPERLINK "https://www.persee.fr/doc/luso\\_1257-0273\\_1995\\_num\\_2\\_1\\_991" um parto difícil - Persée \(persee.fr\)](https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_1995_num_2_1_991).
- Cardoso, H. (2015). Políticas Públicas na Guiné-Bissau: *Políticas Públicas ou Políticas do (s) Executivos?*
- Carvalho, A. C. M. (2017). A Administração Pública no Ordenamento Jurídico, Constitucional e Legal, da Guiné-Bissau. (Apresentação de comunicação) Universidade de Lisboa, (2007). <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Carvalho-Ana-A-Administracao-Publica-no-ordenamento-juridico-constitucional-e-legal-da-Guine-Bissau.pdf>.
- Cortez, J.A. (2020). Cidadão, empresas e Administração Pública (pp. 39-43). Em: Social, Conselho Económico e Social (CES) (Org). *Administração Pública e interesse público: Dos últimos 20 anos*. Ministério da Educação e Ciência.
- Costa, A. G. da (2016). *Réforme d'État et Modernisation Administrative en Guinée-Bissau*. Edilivre-Aparis.



- Fukuyama, F. (2006). *A Construção de Estados*. Lisboa: Gradiva.
- Fundo Monetário Internacional (2011). *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II) da Guiné-Bissau*.  
[https://fecong.org/pdf/crianca/DENARP%20II%202011\\_2015.pdf](https://fecong.org/pdf/crianca/DENARP%20II%202011_2015.pdf)
- Gil, A. C. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4.ª Ed. Editora Atlas S.A.
- Gomes, J. S. (2010). Interesse Público, Controle Democrático do Estado e cidadania. Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Livraria Almedina.
- Gomes, J. S. (2013) Interesse público, controlo democrático do Estado e cidadania. Em Madureira, César e Asensio, Maria. (Orgs). *Handbook de Administração Pública* (pp. 15-34). INA Editora.
- Junquilha, G. S. (2010). *Teorias da Administração Pública*. Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração/UFSC.
- Kissler, L. & Heidemann, F.G. (2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40 (3), 479–499.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>
- Ktistaki, S. (2013). L’Espace Administratif Européen et ses Implications: le cas du Professionalisme de la Fonction Publique dans les Pays d’Europe Continentale. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun. In G. Timsit and D. Argyriades (Ed.), *Moving Beyond the Crises: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space* (pp. 35-70). IOS Press.
- Longo, F. M. M. & Gomes, J. S. (2020). A Crença do Uso da Burocracia como Instrumento de Eficiência na Administração Pública. *Revista FSA*, 17(12), 289–302.
- Lopes, A. V., Pantoja, M. J., de Oliveira Gonçalves, A., & de Faria Bilhim, J. A. (2020). *Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos*. *Revista Gestão & Conexões*, 9(1), 8-27.
- Lopes, C. (1982). *Etnia, estado e relações de poder na Guiné-Bissau* (V.1). Edições 70.
- Lopes, C. (1988). *Para uma Leitura Sociológica da Guiné-Bissau*. Bissau-Lisboa.
- Lynn, L.E. Jr. (2005). A concise history of the countryside. At the. Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, (chap). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
- Machado, A. M. R. D. O. (2011). *Avaliação de políticas públicas: ao serviço das políticas de desenvolvimento* [Dissertação de mestrado]. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.  
<http://hdl.handle.net/10071/7184>
- Madureira, C. (2004). Do welfare state ao conceito de governance: que futuro para as administrações públicas no início do século XXI? [http://purl.org/coar/access\\_right/c\\_abf2](http://purl.org/coar/access_right/c_abf2)
- Madureira, C. (2008). O Estatuto do Pessoal Dirigente: *confiança política ou profissionalização? Os sistemas de emprego público no contexto da evolução dos modelos de Estado e Administração*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración

Pública Buenos Aires, Argentina, novembro 4 a 7.  
<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/628/1/O%20estatuto%20do%20pessoal%20dirigente%20confianca%20pol%C3%ADtica%20ou%20profissionalizacao.pdf>

- Madureira, C. (2010). As Competências como Factor de Legitimação para o Recrutamento e o Exercício de Funções Públicas de Funcionários e Dirigentes na Administração Pública Portuguesa. XV congresso internacional del CLAD, sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, novembro 9 a 12. Santo Domingo, República Dominicana. <http://hdl.handle.net/10782/625> .
- Madureira, C. (2011). *Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: o caso de Portugal* [Apresentação de comunicação]. 8º Congresso Nacional de Administração Pública, novembro, 21-22 Lisboa. <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/573/1/Profissionalizacao%20e%20avaliacao%20dos%20dirigentes%20de%20topo%20.pdf> .
- Madureira, C. (2013). *Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal*. Em Madureira, César e Asensio, Maria. (Orgs). *Handbook de Administração Pública* (pp. 159-172). INA Editora.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). *As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes: o caso da administração pública portuguesa*. <http://hdl.handle.net/10071/2437> .
- Mozzicafreddo, J. (2007). *Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança*. *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, 9-38.
- Nunes, F. A (2013a). *Os Diretores-gerais: O recrutamento das elites administrativas no Portugal democrático*. [Tese de Doutoramento] Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/7599> .
- Nunes, F. A. (2013b). O recrutamento das elites administrativas no Portugal contemporâneo. *Ler história*. 64 (p. 137-162). <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.318> .
- Oliveira, F. (1996). Breve glossário de latim para juristas. 4.ª Ed: Cosmos.
- Pacheco, R. S., & BONIS, D. (2010). *Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público*. *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 329-362.
- Parrado, S. (2013). La Función pública en Perspetiva Comparada. Em Madureira, César e Asensio, Maria. (Orgs). *Handbook de administração pública* (pp. 495-512). INA Editora.
- Pereira, L. C. B. (1996). Da administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 07-40.
- Pereira, L. C. B. (1998). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, 1, 21-38.
- Pereira, P. T., & Almeida, L. (2019). *Melhorar o modelo de recrutamento e seleção de dirigentes na administração pública portuguesa*. Report 7 at Institute of Public Policy.

- Pires, H. (2018). O papel das OSC no monitoramento e aplicação das leis na contratação dos Recursos Humanos na Função Pública. Em Djumbai. Temático III – UE PAANE Fase di Kambansa (Org), junho 19. *A contratação dos Recursos Humanos da Função Pública*. Guiné-Bissau. Centro Cultural Franco Bissau-Guineense.
- Quadros, E. (2008). O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública. Consulta realizada na internet, em, 10(04), 2011. [O SISTEMA PORTUGUÊS DE SUPORTE À \(ipleiria.pt\)](http://www.ipleiria.pt).
- Raghavi, K., & Gopinathan, N. (2013). Role of human resources as change agent in enabling equal opportunity practices. *Journal of Economics, Business and Management*, 1(3), 300-303.
- Rato, H., & Ferraz, D. (2008). Regimes de emprego público e desempenho administrativo: que relação? In *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD. Buenos Aires, Argentina, CLAD. <https://www.ipleiria.pt/recursos-humanos/wp-content/uploads/sites/87/2016/11/OSISTEMA-PORTUGU%C3%8AS-DE-SUPORTE-%C3%80-%C3%89TICA-DA-AP.pdf>.
- Rocha, J. A. O (2000). Reformar a Administração Pública é possível.: Renovar a Administração. Fórum 2000. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2939/4/Art.pdf>.
- Rocha, J. A. O (2000). O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente\*. Fórum: *Reforma do Estado e Administração Gestioniária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rocha, J. A. O. (2000). Gestão de recursos humanos na administração pública. *Lisboa, Portugal: MGI-Management Global Information*.
- Rocha, J. A. O. (2007a). *Gestão de recursos humanos na administração pública*. Escolar Editora.
- Rocha, J.A.O. (2007b). *Gestão de recursos humanos na Administração Pública*. 2.ª Edição. Escolar Editora.
- Rocha, J. A. O. (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*. Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J. A. O. (2013). Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: A história duma disciplina. Em Madureira, César. e Asensio, Maria. (Orgs). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora. pp. 75-90.
- Rocha, J.A.O. (2014). *Gestão pública e modernização Administrativa*. Lisboa: INA Editora.
- Rodrigues, M. (2009). Modelos de gestão pública: tipologias de governação. *Interface Administração Pública*, pp.34-38.
- Rolo, N. M. C. (2019). *Manual de Administração Pública*. Editora AAFDL, 1.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.

- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2). <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004> .
- Semedo, R. J. (2011). O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. *Tensões mundiais*, 7 (13), 95-136. [CIEA7 34 SEMEDO O Estado da Guiné-Bissau e os seus desafios político-institucionais.pdf \(iscte-iul.pt\)](#) .
- Silva, C. R., Gobbi, B. C., & Simão, A. A. (2005). O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. *Organizações rurais & agroindustriais*, 7 (1), 70-81.
- Silva, P. & Jalali, C. (2013) Novos dilemas, velhas soluções? A complexa relação entre governos partidários e administração pública. Em Madureira, César. e Asensio, Maria. (Orgs). *Handbook de Administração Pública* (pp.125-144). Lisboa: INA Editora.
- Silva, P., & Jalali, C. (2016). Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal. *Análise Social*, 51 (220), 630–656. Disponível em: [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS\\_220\\_dos01.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_220_dos01.pdf) .
- Sucuma, A. (2012). Breve histórico sobre a construção do Estado da Guiné-Bissau. *Cadernos de História UFPE*, 9 (9), 129-144. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/cadernosdehistoriaufpe/article/view/110099> .
- Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, J. (1996). *Administração Pública e Direito Administrativo: guia de estudo*. 2.ª edição. Almedina.
- Tavares, J.(2014) Estudos de Administração e Finanças pública, 2ª edição.aAlmedina.
- Woodrow, W. (1887). The study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222



## Anexos

### Anexo 1. Sistematização das Entrevistas Obtidas

Categories	Subcategories	E1	E2	E3	E4
Qual a sua atual carreira / função?		<i>Docente .</i>	<i>Ator político</i>	<i>Jurista</i>	<i>Ativista social</i>
Questão-1. Na realidade como são recrutados os trabalhadores para Administração Pública guineense?	Filiação partidária	<i>São recrutados com base na filiação partidária do partido no poder ou parentesco e favorecimento, deixando de lado, aplicação do estatuto do pessoal da Administração pública.</i>	<i>A forma como é feito o recrutamento dos trabalhadores públicos atualmente tem mais a ver com os partidos políticos ou coligação dos partidos que estão no poder ou a governar e que cada um manda para determinado ministério ou setor os seus militantes recrutamentos completamente a margem daquilo que é critérios de competência de conhecimento da área, de experiência profissional.</i>	<i>Existem trabalhadores que foram recrutados por via do concurso, conforme previsto no Estatuto do Pessoal da Função Pública, mas há igualmente os que não seguiram esse procedimento alguns foram admitidos como estagiários e acabaram por se regularizados nos termos de leis especiais de regularização, depois de terem estado longos anos a trabalhar sem receber.</i>	<i>Concurso documental no setor da saúde e educação e nas restantes devem ser anunciadas vagas para concurso interno e seguido do aberto nos termos da lei em vigor no País.</i>
Questão-2. Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para Administração Pública?	Segundo os requisitos da legislação competências técnicas	<i>De acordo com os requisitos estabelecidos no estatuto do pessoal da Administração Pública, isto é, por via de concurso público as seleções dos</i>	<i>Para ingressar na Administração Pública ou função pública deveria haver um concurso público aberto, transparente, justo e com conhecimento de todos para que cada pessoa que sinta que corresponde o perfil que está a ser necessitado que possa candidatar-se.</i>	<i>O recrutamento do pessoal não dirigente deve ser feito por via do concurso público pessoal dirigente, o recrutamento deve ser mais livre, sem prejuízo da observância de condições mínimas para o exercício da</i>	<i>Os trabalhadores devem ser recrutados e selecionados de acordo com as leis vigentes no País, por</i>

		<i>dirigentes públicos também devem ser recrutadas com base no cumprimento rigoroso das competências ou requisitos estabelecidos no estatuto do pessoal dirigentes da Administração pública.</i>		<i>função. Para garantir a estabilidade, o pessoal deve ser nomeado para um mandato, sendo-lhes determinado objetivo a atingir durante o período do mandato. A escolha deve preferencialmente recair sobre gente do quadro que cumprem os requisitos. O recurso ao pessoal estranho ao quadro da administração pública deve ser especificamente justificado.</i>	<i>igualdade de oportunidades para os cidadãos.</i>
<p>Questão-3. O que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores para fazer face aos desafios da Administração Pública?</p>	<p>Eliminado o sistema de favoritismo</p>	<p><i>Deve ser eliminado o sistema de favoritismo ou nepotismo e pautar pelo cumprimento integral dos estatutos</i></p>	<p><i>Primeiramente deve ser eliminado o sistema de favoritismo em detrimento de aplicação da lei na sua integra como forma de promover a meritocracia. Feito isto, pode avaliar-se a possibilidade de ser mudada, paulatinamente, a lei existente, vendo, posteriormente, como podem ser adicionados e melhorados os critérios. Tendo em conta as necessidades do Estado, há critérios que se adaptam mais a um determinado momento.</i></p>	<p><i>A lei em vigor parece suficientemente equilibrada e adaptada. Se for cumprida, os problemas existentes hoje na administração públicas seriam largamente sanados.</i></p>	<p><i>Combatendo o nepotismo e clientelismo político.</i></p>

<p>Questão-4. Considera o modelo de Administração Pública Guineense politizado? Se sim, porquê?</p>	<p>AP politizada</p>	<p><i>Sim, considero que a administração pública guineense é politizada, porque o recrutamento é feito favorecendo os militantes pertencentes ao partido de governo sem cumprimento das normas que regem o funcionamento da Administração pública</i></p>	<p><i>Todas as Administrações Públicas de uma forma ou de outra são politizadas, mas o nível da politização da administração pública guineense ultrapassa todas as marcas de aparências de bom senso e da decência, portanto, estamos num nível de politização nunca antes visto. Hoje, o mais importante na Guiné-Bissau não é ter um diploma de formação académica ou profissional, uma experiência, ter saberes, como está previsto nos estatutos, no entanto, o mais importante é que essa pessoa tenha um cartão de partido que está no arco da governação (ou uma família, um conhecido, ou seja, um padrinho etc.) é por isso que não existe um sistema de saúde e educação de qualidade, porque a maior parte destes trabalhadores da administração não tem nem uma mínima preparação, mas são colocados com base na afinidade política partidária.</i></p>	<p><i>O modelo em si não é politizado. Algum nível de politização pode sentir-se quando se trata de nomeações para postos de dirigentes, sobretudo a partir de Diretor Geral mas é uma politização aceitável dentro da margem de manobra que se pretende atribuir aos membros do Governo na formação das equipas. Infelizmente, acabam por ir para lá do que a lei permite, nomeando dirigentes que não reúnem os requisitos necessários</i></p>	<p><i>Sim porque não é promovido a igualdade de oportunidade no processo de recrutamento. Uma AP caracterizada pela cor partidária porque cada ministro recruta militantes do seu partido para ocupação dos cargos.</i></p>
<p>Questão-5. Para fazer face aos desafios do futuro da Administração Pública da Guiné, o que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção.</p>	<p>Sistema de competências exigidas  eliminar o favoritismo</p>	<p><i>Dos trabalhadores: considero importante mudar o sistema de entrada na Administração pública baseada na cor partidária ou nepotismo, é eleger o concurso público</i></p>	<p><i>Face aos desafios da Administração Pública, como o processo de transição para uma administração eletrónica, como da governança é necessário que a sociedade guineense se implique e que exerça pressão sobre os poderes públicos para melhorar a capacidade de prestação de serviços públicos que é a tarefa da administração que os detentores de poder comecem a ter mais</i></p>	<p><i>Dos trabalhadores Aqui deve-se essencialmente cumprir a lei em vigor, que foi adopta no quadro reforma feita não foi há muito tempo. Deve-se acabar com a exigência da licenciatura como requisito mínimo. deverá ter-se em</i></p>	<p><i>Dos trabalhadores Cumprind o as leis do País (concurso interno e aberto) para recrutar pessoas com</i></p>

<p>1) Dos trabalhadores? 2) Dos dirigentes?</p>		<p><i>como única forma de ingresso para Administração Pública.</i> <i>Dos dirigentes:</i> <i>É importante mudar o excesso de nomeação dos dirigentes incompetentes esta prática deve ser mudada para que possa ser escolhida as pessoas altamente preparadas e experientes independentemente de serem vinculados ou não a Administração Pública</i></p>	<p><i>atenção, quer aos critérios de recrutamento e seleção para o recrutamento dos funcionários públicos deve haver uma implicação não só da Administração Pública, como dos outros setores que não estão diretamente ligados a governação por exemplo: Tribunal de Contas e Ministério Público.</i></p>	<p><i>consideração o ano da formação e a idade da pessoa.</i> <i>Dos dirigentes:</i> <i>Deve-se introduzir a fixação de objetivos a atingir durante o mandato, sob pena de autorizar a exoneração antes do fim do mandato e, deverá incidir sobre o pessoal do quadro e excepcionalmente sobre o pessoal externo.</i></p>	<p><i>base no mérito.</i> <i>Dos dirigentes recrutar profissionais de formação e carreira.</i></p>
<p>Questão-6. Como se pode aumentar a transparência no recrutamento e seleção dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública?</p>	<p>Aplicação da legislação transparência e honestidade</p>	<p><i>Passa pela aplicação rigorosa das legislações que regem o processo de recrutamento e acompanhado pelas outras entidades judiciais como tribunal de contas, Procuradoria-Geral da República e Polícia</i></p>	<p><i>Os anúncios para concurso público para uma determinada função ou posição serem divulgados nos órgãos de comunicação social e tudo que são redes sociais garantir também que haja uma comissão ou painel de avaliadores independentes e autónomos que possa analisar com rigor, com isenção os candidatos dar um prazo para que haja possibilidade de reclamação e contestação ou interposição de dúvidas</i></p>	<p><i>Automatização do processo de triagem de candidatos Júris de avaliação compostos por pessoas independentes Recurso às entidades externas para integrar o júri de avaliação Atribuição de código para denominar candidatos selecionados para fazer o teste escrito, de modo a</i></p>	<p><i>Que os concursos sejam visados pelo Tribunal de contas eacompanham ento das instituições judiciais.</i></p>

		<i>Judiciaria de forma a garantir que o processo seja justo e transparente sem quaisquer irregularidades.</i>	<i>para que no fim do processo todos os candidatos tenham consciência clara de quem foi escolhido e porquê foi escolhido. eu julgo que isto é extremamente importante a publicação dos resultados exatamente com essas informações relativas tanto com os pontos fortes e fracos de cada candidato, portanto até que permitiria que os candidatos que não foram retidos possam trabalhar para melhorar nos pontos onde foram menos felizes e tudo isso, são critérios que possam garantir a transparência do processo”.</i>	<i>evitar favoritismos em função de afinidades</i>	
Questão-7. No que respeita ao recrutamento e progressão na carreira, como avalia as práticas de seleção quanto às práticas de igualdade de tratamento entre pessoas e género?	Não existe igualdade o que existe é a politização, injustiça e nepotismo	<i>Não se observa o tratamento igualitário entre pessoas e género na seleção, na prática sempre há favorecimento das pessoas pertencentes as famílias de lites políticas e das cores partidárias do governo.</i>	<i>É um processo profundamente injusto porque não segue as regras claras, critérios objetivos e transparentes não só no recrutamento de homens e mulheres, há também outro problema de nepotismo, (baseados no sistema de favorecimento dos filhos dos elites políticos, militantes de partido no poder e a afinidade religiosa).</i>	<i>O país não dispõe de uma política clara de promoção do género no recrutamento. Todos os candidatos são colocados em pé de igualdade os compromissos que o país tomou em matéria do género, nomeadamente por via da ratificação de alguns instrumentos internacionais não foram transformados em instruções concretas e incorporadas no processo de recrutamento.</i>	<i>Não tem sido praticado por razões de impunidade.</i>
Questão-8. Que melhorias poderiam ser introduzidas no	Cumprimento da legislação	<i>Funcionários: passa pelo cumprimento das leis principalmente no</i>	<i>Funcionário as melhorias que poderiam ser introduzidas e a escolha de pessoas competentes, experientes que possam prestar serviços de qualidade de</i>	<i>Dos trabalhadores: Aqui deve-se essencialmente cumprir a lei em vigor, que foi</i>	<i>Funcionários: Aplicação de Novo Código</i>

<p>recrutamento e seleção dos:</p>		<p>que tange a publicidade das vagas e posteriormente das atas do concurso.</p>	<p>acordo com os objetivos da Administração Pública.</p> <p>Dos dirigente: as melhorias que devem ser introduzidas passa por afastamento completo de sistema de favoritismo no recrutamento ou nomeação de dirigentes incompetentes do partido do governo.</p>	<p>adopta no quadro reforma feita não foi há muito tempo. Deve-se acabar com a exigência da licenciatura como requisito mínimo. deverá ter-se em consideração o ano da formação e a idade da pessoa.</p> <p>Dos dirigentes: Deve-se introduzir a fixação de objetivos a atingir durante o mandato, sob pena de autorizar a exoneração antes do fim do mandato e, deverá incidir sobre o pessoal do quadro e excepcionalmente sobre o pessoa externo.</p>	<p>de Trabalho efetivamente. Dirigentes: Aplicação de Novo Código de Trabalho efetivamente</p>
<p>Questão-9. Considera que a AP guineense promove igualdade de oportunidades? Para ambos os géneros?</p>	<p>Não promove a igualdade</p>	<p>A Administração Pública guineense não promove a igualdade de oportunidade para todos os candidatos e género.</p>	<p>Não existe absolutamente a igualdade de oportunidade na Administração Pública guineense, porque o seu processo de recrutamento é injusto, pouco transparente, não segue os critérios de igualdade de oportunidade, de tratamento entre os candidatos.</p>	<p>Sim, se a lei for cumprida. No entanto, falta a introdução de critérios que promovam a discriminação positiva de forma a corrigir as assimetrias que prejudicam pessoas menos favorecidas.</p>	<p>Não, até aqui promove igualdade entre pessoas e género.</p>
<p>Questão-10. Que competências julga relevantes e prioritárias para a Gestão de Recursos Humanos (GRH)?</p>	<p>Competências técnicas, humanas e habilitações</p>	<p>Na gestão de recursos humanos é importante priorizar as competências humanas, competências técnicas, porque um</p>	<p>Deve ter uma formação especializada ou conhecimento nas diversas áreas não só da Administração, mas tem que ter conhecimento na matéria de liderança, psicologia, sociologia que seja uma pessoa adotada de valores éticos morais e ideológicos,</p>	<p>•Habilitação, independência, integridade e compromisso com o cumprimento rigorosa da lei e promoção do interesse público.</p>	<p>Competências técnicas e profissionais acompanhados de Avaliações</p>

		<i>gestor de recursos humanos deve saber motivar, saber avaliar o desempenho e proporcionar cursos de formação em serviço para melhorar os pontos fracos dos trabalhadores.</i>	<i>que lhe permitam respeitar as regras, na planificação das vagas, na escolha dos candidatos, acompanhamento, avaliação de desempenho, na definição de cursos de ação de formação e treinamento para melhorar os espetos fracos dos servidores públicos</i>		<i>desempenho periódico..</i>
<p>Questão-11. Como imagina no futuro uma boa gestão de recursos humanos no setor público da Guiné-Bissau de forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente?</p>	<p>Aplicação da lei transparente despolitização</p>	<p>Sem resposta</p>	<p><i>Deve ser aplicada a lei na sua íntegra que significa colocar pessoas certas no lugar certo, feito isto, poderia começar a ver outras melhorias necessárias em termos de formação e capacitação com base nos resultados de avaliação de desempenho obtidos.</i></p>	<p><i>Uma administração pública: gerida por responsáveis de recursos humanos competentes, independentes, íntegros e comprometidos com o cumprimento escrupulosa da lei e promoção do interesse público; E que promova uma gestão desburocratizada, virada para os resultados e promotora da competência; Que ofereça um tratamento igualitários a todos, sem prejuízo da promoção de políticas de discriminação positiva a favor dos desfavorecidos;</i></p>	<p><i>Despolitização e despartidarização dos cargos administrativos</i></p>
<p>Questão-12. Na realidade, será que na escolha dos dirigentes são levadas em</p>	<p>não são tidos em conta</p>	<p><i>A escolha de dirigentes para Administração pública não obedece</i></p>	<p><i>Não são levados em consideração os critérios de competência estipulado no estatuto de pessoal dirigente da Administração Pública guineense, que</i></p>	<p><i>Não se pode dizer que nenhuma consideração sobre a competência dos dirigentes não é tida em conta na</i></p>	<p><i>Não é com base na nomeação política.</i></p>

<p>consideração os requisitos ou as competências previstas no estatuto do pessoal dirigente da AP. Sim ou não? Porquê?</p>		<p><i>os requisitos ou competências previstas no estatuto do pessoal dirigente cada partido do governo nomeia os seus dirigentes de acordo com a sua conveniência sem cumprimento das normas estatutárias que regem o funcionalismo público.</i></p>	<p><i>normaliza o funcionalismo público, na prática é deixado de lado no recrutamento dos dirigentes públicos.</i></p>	<p><i>nomeação. Em alguns serviços, a alta tecnicidade do posto e a impossibilidade de o posto ser exercido por quem não seja da área, são condicionantes importantes.</i></p>	
<p>Questão-13. Na sua opinião quais são as competências ou aptidões que considera importantes na seleção dos dirigentes da Administração Pública face a realidade existente?</p>	<p>habilitações profissionais e técnicas e humanas</p>	<p><i>na minha opinião considero as competências humanas, técnicas e conceituais, ou seja, o saber fazer.</i></p>	<p><i>O que se deve procurar deve ser pessoas que tenham primeiramente o conhecimento profundo do setor para qual estão a candidatar para serem diretores gerais ou chefes de serviços tem de ter um conhecimento, uma experiência, tem de ter feito carreira dentro deste serviço, deste ministério ou deste setor para conhecerem muito bem o que pretendem liderar tenham tido oportunidade de desenvolver competências ligadas a liderança</i></p>	<p><i>Habilitação profissional e integridade.</i></p>	<p><i>As definidas nas atribuições / descrições dos postos.</i></p>
<p>Questão-14. Os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-</p>	<p>são nomeados politicamente</p>	<p><i>Não, os cargos de direção superior da Administração pública guineense (presidente, diretor geral e equiparados)</i></p>	<p><i>Não, para mim a confiança política só deveria contar quando se trata de escolha dos colaboradores próximos como assessores do gabinete e conselheiros ou para alguma assistência técnica que seja necessária que precisa</i></p>	<p><i>Os cargos intermédios devem ser rigorosamente de carreira, dentro dos quais poderão ser nomeados diretores gerais</i></p>	<p><i>Não deve ser com base na capacidade técnica para o progresso nacional.</i></p>

<p>geral, e inspetor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo? Sim ou não? fundamenta a sua resposta?</p>		<p><i>e os cargos de direção intermédia (diretores de serviço, chefes de divisão e equiparados) na minha ótica não deviam ser ocupados na generalidade por indivíduos nomeados politicamente pela confiança do partido do governo, mas pelas pessoas comprometidas, competentes que possuem habilidades técnicas, humanas e conceituais e selecionados por critérios de competência.</i></p>	<p><i>de algum sigilo e confidencialidade deve ser de confiança política porque são colaboradores muito mais próximos não são colaboradores institucionais</i></p>		
<p>Questão-15. Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor-geral, inspetor e equiparados) da Administração Pública guienense deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente? se sim</p>		<p><i>Sim, os diretores gerais e inspetores e equiparados da Administração Pública guineense deviam ser ocupados pelas pessoas concursadas como forma de garantir a neutralidade e independência do dirigente no exercício</i></p>	<p><i>Sim, concordo exatamente porque estes cargos deveriam fazer parte da evolução natural da carreira na Administração Pública na qual a pessoa começa, aqui em baixo e subir na carreira paulatinamente até chegasse lá em cima nos cargos de direção através de concursos.</i></p>	<p><i>Não necessariamente. Alguma flexibilidade na nomeação tem a sua vantagem em termos de responsabilização do Governo pelo desempenho da sua equipa.</i></p>	<p><i>Não só apenas os cargos do Ministros e Secretários de Estado devem ser de confiança partidária.</i></p>

justifica a sua resposta?		<i>destes cargos para a satisfação de interesse coletivo.</i>			
Questão -16. Na sua opinião qual dos dois critérios deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos, entre a confiança política e as competências técnicas e/ou a qualificação profissional?	Prevalencimento das competências profissionais em relação à cor partidária.	<i>Na minha modesta opinião as competências técnicas ou qualificação profissionais devem prevalecer na escolha dos dirigentes para ocupação dos cargos de topo na Administração pública.</i>	<i>para mim, deve prevalecer os critérios de competência ou a qualificação profissional na escolha dos dirigentes públicos.</i>	<i>A escolha não pode ser entre uma coisa ou outra, mas se tiver de escolher, o critério da competência ou qualificação devem prevalecer. Alias, queros escolhidos com base na sua competência, tenderão alinhar e serem leais a qualquer governo , agindo dentro dos paremetros da lei .</i>	<i>Deve prevalecer a última (as competências técnicas e/ou a qualificação profissional).</i>
Questao-17. Com a sua experiência considera ser necessária criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos altos dirigentes para a AP como forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes a semelhança de outros países?	Sim, melhor eficácia e transparência no processo	<i>Sim, considero importante criar uma comissão independente composta pelas pessoas idóneas, honestas e preparadas com uma missão ou mandato claro de modo a promover a meritocracia.</i>	<i>Sim, concordo com a criação de uma comissão independente de recrutamento para Administração Pública porque no ponto que chegamos hoje em que destruímos aquilo que eram os mecanismos que ofereçam confiança aos candidatos para se candidatarem para um determinado posto da Administração Pública. O que existe hoje em termos institucionais vai-nos causar sempre desconfiança, então fosse bom haver uma comissão independente que pudesse promover um recrutamento mais transparente, mais justo, com igualdade de oportunidade, baseado nos critérios objetivos de competência, de conhecimento, de mérito e de experiência possa garantir que</i>	<i>Tenho reservas em relação a esse tipo de Comissões. Será difícil garantir a sua própria independência num país pequenino onde todo o mundo se conhece e tem relações diversas. Creio que a nomeação política bem balizada não é uma má solução.</i>	<i>Não necessária, uma vez, que o Ministério concernente para feito seja acompanhada pela autoridade judiciária e tribunal de contas.</i>

			<i>Administração Pública começa finalmente a ter pessoas bem treinadas, mais qualificadas que possam desempenhar devidamente tantas funções para quais candidatarão.</i>	
--	--	--	--	--

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>E5</b>	<b>E6</b>	<b>E7</b>	<b>E8</b>
Qual a sua atual carreira / função?		<i>Professor e Assessor Jurídico</i>	<i>, Deputado</i>	<i>Dirigente</i>	<i>_Advogado</i>
Questão-1. Na realidade como são recrutados os trabalhadores para Administração Pública guineense?		<i>Os trabalhadores para administração pública são recrutados com base nas militâncias partidárias, preterindo a determinação legal</i>	<i>Praticamente todo o recrutamento, é efetuado em função da militância política. O Ministro que assume funções admite funcionários da sua cor política sem observar os preceitos estatutários</i>	<i>Mas, na maioria dos casos no país, as pessoas são recrutadas para administração pública através do critério de conhecimento ou de conveniência, seja pela formação política, seja por nepotismo,</i>	<i>Mas, como pratica reiterada dos governantes, por influência política e partidária, muitos recrutamentos foram feitos sem concurso publico para ingresso na Administração Pública.</i>
Questão -2. Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para Administração Pública?		<i>O recrutamento, seleção dos trabalhadores e dirigentes para administração pública deve ser feita por via de concurso publico, mediante critério baseado na</i>	<i>Deve sujeitar-se as regras estatutárias da Função Publica, observar os princípios da competência, ou seja, os candidatos devem ser submetidos a concurso de conformidade com o que estabelece o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública.</i>	<i>O fundamento e o limite na lei, devem ser observados os instrumentos jurídicos que dizem respeito ao assunto.</i>	<i>Para mim o recrutamento deve obedecer a imposição legal prevista no Decreto N.12-A/94, de 28 de fevereiro conjugado com o Decreto-Lei n.04/2012, de 19 de outubro, que é o concurso publico.</i>

		<i>qualificação académica e competência técnica</i>			
Questão-3. O que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores para fazer face aos desafios da Administração Pública?		<i>Julgo ser conveniente mudar critério vigente baseada na militância partidária, no recrutamento e seleção para ingresso a administração pública guineense.</i>	<i>Respeitar rigorosamente o ingresso através do concurso publica em que deve prevalecer a competência do candidato</i>	<i>Eu penso que o mais importante é tentar sensibilizar os atores políticos, a sociedade também deve ser sensibilizada que a melhor forma de selecionar as pessoas para servir a população é mediante um processo de recrutamento e seleção por concurso público.</i>	<i>Respeito escrupuloso do princípio da Legalidade por parte dos dirigentes políticos, principalmente, no que diz respeito a prática de atos administrativos conformando-os com o previsto no art. 8 da constituição da República da Guiné-Bissau.</i>
Questão-4. Considera o modelo de Administração Pública Guineense politizado? Se sim, porquê?		<i>Sim, porque critério para ingresso hoje na administração publica guineense assenta-se na militância política partidária e não na competência técnica ou mérito</i>	<i>Excessivamente politizado. Porque, normalmente, cada Ministro que assume funções em determinado Ministério recruta quadros apenas da sua cor política e, por vezes, são exonerados os que já lá estavam, mas militantes de outros partidos político</i>	<i>É politizado, porque quando a lei não se aplica o critério torna-se de conveniência, porque a qualidade e o mérito já não contam é favoritismo é que conta.</i>	<i>Sim. Claro que considero o modelo de administração Publica Guineense politizado, tendo em conta a pratica reiterado dos dirigentes políticos e governativos do país tendem a agir a margem da Constituição e demais Leis Ordinárias que, a partida deveriam orientar atuação governativo em todo domínio da vida política e administrativa</i>
Questão 5 – Para fazer face aos desafios do futuro da Administração Pública da Guiné, o que considera		<i>Dos trabalhadores deve ser incrementada uma</i>	<i>Dos trabalhadores: Rever a legislação sobre o recrutamento e</i>	<i>Dos <u>trabalhadores</u> Eu penso que, a formação e capacitação</i>	<i>Dos <u>trabalhadores</u> O que considero conveniente para os Funcionários e trabalhadores com vínculo</i>

<p>conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção</p>		<p><i>reforma estrutural, ter como critério, fundamento e limite a lei em tudo que diz respeito ao pessoal da Função pública. Dos dirigentes Deve se respeitar e distinguir a função política da técnica, por isso, o mérito, deve ser critério básico para assunção dos cargos dirigentes na administração pública.</i></p>	<p><i>torná-la obrigatória para todos os Ministérios, Dos dirigentes Relativamente aos Dirigentes deve ser estabelecido um critério de avaliação dos candidatos para os cargos a desempenhar.</i></p>	<p><i>permanente são elementos fundamentais</i></p> <p><i>Dos dirigentes Iguamente para o pessoal dirigente é preciso pessoas capacitadas, com formações exigidas na área para o exercício das suas funções.</i></p>	<p><i>efetivo, devem ser objeto de avaliação de desempenho nos termos previstos no Decreto-Lei n.7/2012, de 19 de outubro, permitindo assim o controlo rigoroso da prestação dos mesmos.</i></p> <p><i>Dos <u>dirigentes</u> O Estado subordina-se à Constituição e baseia-se na legalidade democrática. 2. A validade das leis e dos demais actos do estado e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição).</i></p>
<p>Questão 6 - Como se pode aumentar a transparência no recrutamento e seleção dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública?</p>		<p><i>Criar as condições para que as entidades vocacionadas no recrutamento e seleção de pessoal para administração pública e as respetivas fiscalizadoras funcionem em pleno, sem condicionalismo político. Qualquer fraude os</i></p>	<p><i>Talvez através de uma Comissão a ser criada para o efeito</i></p>	<p><i>O cidadão não acredita na própria administração pública e na legalidade, na minha opinião, devemos fazer recrutamento através da ENA em função de aproveitamento dos formandos em qualificados, isso pode facilitar e garantir mais qualidade e transparência.</i></p>	<p><i>É respeitar o Art.º 8 da Constituição da República, respeitar o Decreto-Lei N. 04/2012, de 19 de outubro e decreto-Lei n. 8/2012, de 19 de outubro.</i></p>

		<i>implicados devem ser responsabilizados judicialmente de mineira exemplar.</i>			
<p>Questão-7. No que respeita ao recrutamento e progressão na carreira, como avalia as práticas de seleção quanto às práticas de igualdade de tratamento entre pessoas e género?</p>		<i>Neste domínio, há uma evolução da consciência coletiva no que diz respeito a papel da mulher na gestão de bem comum, pelo que considero satisfatória e encorajador.</i>	<i>Estou fora do contexto, mas parece que essa questão do género não tem merecido grande atenção dos dirigentes</i>	<i>Não existe, na medida em que não há igualdade de oportunidade entre os cidadãos. Para uma pessoa beneficiar tem de ingressar em alguma formação política</i>	<i>A minha avaliação face a esta questão é péssima. Porque não há respeito escrupuloso dos imperativos legais assim como, o princípio de igualdade consagrado nos art.º s 24 e 25 da constituição da República não são respeitados.</i>
<p>Questão-8. Que melhorias poderiam ser introduzidas no recrutamento e seleção dos:</p> <p>a) Trabalhadores; b) Dirigentes;</p>		<p><i>Funcionários</i> <i>R: é necessária e urgente a criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção do pessoal da Administração Publica.</i></p> <p><i>Dirigentes</i> <i>R: é a mesma coisa de deve ser feita no recrutamento de altos dirigentes para da</i></p>	<p><i>Funcionários</i> <i>_Melhorar a legislação, criar uma Comissão para o efeito e introduzir maior transparência no processo.</i></p> <p><i>dirigentes:</i> <i>mateia-mas Maior rigor, privilegiar a competência e despartidarizar o recrutamento.</i></p>	<i>As melhorias devem basear no respeito pela igualdade de oportunidade, mas sobretudo pela observância da lei e da transparência em qualquer processo de recrutamento e seleção. Dirigentes: esses devem ser recrutados por mérito da formação que passaram pelas instituições vocacionados para o exercício das suas funções, como funciona nos outros países que devem servir de exemplo.</i>	<p><i>Dos funcionários</i> <i>É aplicar na integra o Decreto-Lei n. 04/2012, de 19 de outubro.</i></p> <p><i>Dirigentes</i> <i>é aplicar na integra o Decreto-Lei n. 08/2012, de 19 de outubro.</i></p>

		<i>Administração Pública.</i>			
Questão-9. Considera que a AP guineense promove igualdade de oportunidades? Para ambos os géneros?		<i>Sim, nos poucos concursos públicos havido no país, tem sido vivamente incentivado e respeitado aspeto de igualdade de maneira proporcional.</i>	<i>Nem tanto porque não havia nenhuma legislação sobre a matéria, mas já existe uma Lei sobre a paridade que deve ser respeitada</i>	<i>Não há igualdade de oportunidade para homens e mulheres, pois é o que devia começar logo no processo de recrutamento, a própria forma de recrutamento não é clara, não é público</i>	<i>NÃO há promoção de igualdade de oportunidades na Administração Pública Guineense.</i>
Questão10. Que competências julga relevantes e prioritárias para a Gestão de Recursos Humanos (GRH)?		<i>Formação específica, isto e, especialização e a capacidade de avaliação de desempenho..</i>	<i>Pessoas certas para lugares certos com competência comprovada_ um bom gestor que sabe lidar com o pessoal.</i>	<i>Um diretor de recursos humanos deve ser uma pessoa com competência, porque é um pessoal dirigente embora de nível intermédio, deve ser uma pessoa que tem domínio em gestão e planificação.</i>	<i>Deve-se resumir na promoção de competências e recrutamento, obedecendo os ditames legais, de quadros formados naquela área administrativa.</i>
Questão-11. Como imagina no futuro uma boa gestão de recursos humanos no setor público da Guiné-Bissau de forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente?		<i>De forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente imagino que serão respeitadas as normas que regulamentam o setor publico, neste domínio e valorizada a</i>	<i>Portanto entregar ao sector a quem tenha competência comprovada para o exercício dessa função.</i>	<i>Vai ser uma pessoa que seja recrutada na base do concurso público e ser pessoa dotada de conhecimento e competências necessárias, sendo uma pessoa com domínio das ferramentas exigidas</i>	<i>Já temos revisões consideráveis no Decreto N;12-A/94, DE 28 de Fevereiro (Estatuto do Pessoal da Administração Publica), em 2012. Isto é, os Decretos-Leis n. 04/2012, de 19 de outubro (que refere o concurso publico para ingresso na Administração Publica) assim como, Decreto-Lei n. 7 e 8/2012, de 19 de outubro (referente à avaliação de desempenho e</i>

		<i>qualificação técnica e transparência.</i>			<i>concurso para recrutamento do pessoal dirigente na Administração Pública.</i>
<p>Questão-12. Na realidade, será que na escolha dos dirigentes são levadas em consideração os requisitos ou as competências previstas no estatuto do pessoal dirigente da AP. Sim ou não? Porquê?</p>		<p><i>Não, porque, as nomeações são baseadas nas filiações partidárias fato que é comprovada pela falta de qualidade de serviço prestados pelas diferentes entidades publicas do país.</i></p>	<p><i>Que eu saiba não. Porque o que 'prevalece é a cor política. A competência ou as aptidões pouca importam.</i></p>	<p><i>Existem pessoas nomeadas para os cargos dirigentes sem terem o nível que a lei exige sem experiência</i></p>	<p><i>Não são observados os requisitos ou competências previstas no EPAP assim com no Decreto-Lei n.8/2012, de 19 de outubro, devido influencia política e partidária a debilidade das nossas instituições judiciárias (Ministério Publico e Magistratura judicial) responsáveis de administrar a justiça em nome do povo, mas que, infelizmente não fazem.</i></p>
<p>Questão 13. Na sua opinião quais são as competências ou aptidões que considera importantes na seleção dos dirigentes da Administração Pública face a realidade existente?</p>		<p><i>Qualificação académica, competência técnica e experiência profissional.</i></p>	<p><i>Os dirigentes devem ser recrutados e selecionados para o desempenho de funções para as quais tem competência ou aptidões comprovadas.</i></p>	<p><i>O importante é a pessoa ter conhecimentos e experiências suficientes para uma pessoa ser nomeado dirigente da administração pública tem de ter a formação na área de gestão porque vai precisar definir as políticas e geri-las“um dirigente precisa de saber definir as políticas da sua instituição, saber planificar as suas atividades, elaborar o orçamento e saber gerir, por isso, que eu defendo a</i></p>	<p><i>Deve haver reforma profunda na Administração Publica, começando pela avaliação de desempenho dos atuais dirigentes existentes, apurar a capacidade e competências de cada um e depois lançar o concurso para seleção devida, nos termos do decreto-lei n.8/2012, de 19 de outubro.</i></p>

				<i>passagem de todo pessoal do quadro dirigente pela Escola Nacional de Administração (ENA) antes da sua nomeação para os cargos superiores a semelhança dos outros países (por exemplo como nossos vizinhos da República de Senegal.</i>	
<p>Questão 14. Os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-geral, e inspetor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo? Sim ou não? fundamenta a sua resposta?</p>		<p><i>Não, necessariamente, porque deve ser respeitada o profissionalismo, para ser dirigente não precisas de ser político ou simpatizante de partido no poder, mas sim, ter competência e qualificação técnico-científico para exercício de cargo</i></p>	<p><i>O primeiro grupo concordaria que que fossem pessoais de confiança do Ministro porque o Ministro responde pela política do Ministério e presta contas ao Governo.</i></p> <p><i>Os outros têm de obedecer as regras de recrutamento e progressão na Função Publica, porque no meu ponto de vista não são pessoais dirigente</i></p>	<p><i>Não, não devemos confundir a função pública da política, quem trabalha para administração pública deve trabalhar para o povo e não pelas agendas partidárias.</i></p>	<p><i>Não deviam ser ocupadas por encomendas políticas, mas sim, através do concurso publico externo (diretores Gerais) e concurso publico interno, só para os funcionários efetivos (para os diretores de serviços e chefes de divisão) nos termos do Decreto-Lei n.08/2012, de 19 de outubro (Estatuto do Pessoal Dirigente).</i></p>
<p>Questão-15. Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor-geral, inspetor e equiparados) da Administração Pública guienense deviam ser ocupados por pessoas não</p>		<p><i>Não, deve ser por via de concurso publico com mandato.</i></p>	<p><i>Tenho algumas dúvidas que neste momento esse pessoal possa ser nomeado sem o cunho político</i></p> <p><i>Eu penso que não porque a nossa administração esta altamente politizada e</i></p>	<p><i>Sim, concordo os assessores, os chefes de gabinete e os conselheiros, são as pessoas de confiança de ministro e podem ser nomeados por conveniência política, ai sim, não há problema nenhum</i></p>	<p><i>Obviamente que sim. Porque o que se pretende é ter uma Administração Publica eficaz e eficiente ao serviço da população. Respeitando o princípio da legalidade na escolha desse pessoal dirigente</i></p>

nomeadas politicamente? se sim justifica a sua resposta?			<i>qualquer proposta nesse sentido seria reprovada.</i>		
Questão-16. Na sua opinião qual dos dois critérios deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos, entre a confiança política e as competências técnicas e/ou a qualificação profissional?		<i>Na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos deve prevalecer o critério da competência e qualificação profissional.</i>	<i>depende muito do posto a ocupar. Haverá situações em que uma ou outra prevalecera. No entanto, independentemente da confiança política, as competências técnicas devem ser tidas em consideração</i>	<i>Deve prevalecer a competência técnica e qualificação profissional.</i>	<i>Considero mais plausível, o que deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos deveria ser competências técnicas ou qualificação profissional. Porque o ESTADO precisa ter ao seu serviço os melhores cidadãos qualificados e com preparação suficiente de o servir e serem também valorizados.</i>
Questão -17 Com a sua experiência considera ser necessária criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos altos dirigentes para a AP como forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes a semelhança de outros países?		<i>Julgo ser necessário e urgente a criação e a operacionalização de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos altos dirigentes para a AP.</i>	<i>Com certeza; penso que seria um instrumento útil para a credibilização, para a transparência, para a neutralidade no processo de recrutamento e seleção dos dirigentes da administração pública.</i>	<i>É uma saída viável, a criação de uma comissão independente e tenha uma assistência dos parceiros internacionais que acompanhe todo o processo.</i>	<i>Na primeira fase, julgo pertinente haver uma comissão independente, para garantir a maior imparcialidade na seleção dos altos dirigentes para Administração Pública (Diretores Gerais, de Serviço e chefes de divisão),</i>

categorias	subcategorias	E9	E10
------------	---------------	----	-----

Qual a sua atual carreira / função?		<i>Diretor Geral</i>	<i>Docente e Analista político</i>
<p>Questão-1. Na realidade como são recrutados os trabalhadores para Administração Pública guineense?</p>		<p><i>Na maioria, são por contratação direta ou concurso documental</i></p>	<p><i>Contrariamente ao estipulado na lei, o recrutamento para Administração Pública ocorre na base partidária, familiar, étnica e por vezes clientelista. A admissão ao aparelho estatal não obedece qualquer normal objetiva, mas mediante ao oportunismo ditado pelo grupo que momentaneamente detém o comando do governo. Esse fenômeno é responsável pela crônica destruturação da administração pública, o sistemático inflacionamento do efectivo de funcionários ao ponto de não se saber o número exato.</i></p>
<p>Questão-2. Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para Administração Pública?</p>		<p><i>Os trabalhadores devem ser recrutados por concursos públicos que implica a a realizações de testes teóricos e práticos, mediante a definição prévia das vagas e para ocupar cargos de direcção, aos concursos devem ser acrescidos de avaliações de desempenho.</i></p>	<p><i>Com base nos princípios previstos na lei: Meritocracia, transparência, imparcialidade, competência. Também o recrutamento deve ser assente em termos de referência claras que preveem objetivos e metas as atingir pelo candidato admitido</i></p>
<p>Questão 3. O que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores para fazer face aos desafios da Administração Pública?</p>		<p><i>Aplicar o que está previsto na Lei, não colocar diretamente de acordo com afinidade política</i></p>	<p><i>Abolição simplesmente do fenômeno da partidarização da Administração Pública. Os partidos políticos devem se submeter aos princípios acima referenciados. Banir a partidocracia e lançar bases de uma administração pública eficiente, produtiva e motor do progresso do país. Para lá chegar são necessárias reformas profundas no sector.</i></p>

<p>Questão- 4. Considera o modelo de Administração Pública Guineense politizado? Se sim, porquê?</p>		<p><i>Sim, uma vez que não existe contratação com base em critérios transparentes e de mérito, nesta circunstância só a cor partidária dá acesso</i></p>	<p><i>Sim. Altamente politizado e partidarizado, sobretudo este último com efeitos nefastos e destrutivos. A razão é a opção de não aplicação da lei, mas dá vontade de pessoas e de grupos</i></p>
<p>Questão 5 – Para fazer face aos desafios do futuro da Administração Pública da Guiné, o que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção: dos trabalhadores e dirigentes</p>		<p><i>Avaliar a necessidade e fazer corresponder a capacidade de suporte financeiro e garantir a reciclagem constante dos trabalhadores. Aplicar corretamente os estatutos remuneratórios de carreira atraente para bons quadros. Acesso aos cargos de direção devem ser em função de grau académico, qualidade de prestação, e antiguidade.</i></p>	<p><i>Mudança estrutural assente nos padrões de meritocracia, competência e objetividade</i></p> <p><i>Claro que a chave do sucesso na reestruturação da administração pública reside na designação de dirigentes preparados tecnicamente e moralmente confiáveis.</i></p>
<p>Questão 6 - Como se pode aumentar a transparência no recrutamento e seleção dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública?</p>		<p><i>Ter supervisão das instâncias judiciais, nos casos de incumprimento, abrindo possibilidade de denúncias de violações de normas que garantem a transparência</i></p>	<p><i>Através do respeito escrupuloso da lei sobre o recrutamento.</i></p>
<p>Questão-7. No que respeita ao recrutamento e progressão na carreira, como avalia as práticas de seleção quanto às práticas de igualdade de tratamento entre pessoas e género?</p>		<p><i>As mulheres continuam a ser desfavorecidas no acesso aos lugares e cargos de chefia e isto se revela nas denúncias impunes de casos de assédio sexual</i></p>	<p><i>Péssima. Progressão na carreira não funciona numa administração pública partidarizada.</i></p>
<p>Questão-8. Que melhorias poderiam ser introduzidas no recrutamento e seleção dos: dos funcionários e dos dirigentes.</p>		<p><i>Definir o modelo de administração e os resultados pretendidos e elaborar os termos de referência de acordo com os perfis de cada posto. Para cargos dirigentes também é preciso</i></p>	<p><i>As melhorias que poderiam ser criadas passa para criação dum Ofício Nacional encarregue exclusivamente de concursos, seleção e avaliação de desempenho de funcionários públicos.</i></p>

		<i>estabelecer um Termo de Referência claro para cada cargo de direção e permitir que tenham acesso a estes por carreira e não nomeações políticas.</i>	<i>Os dirigentes da AP seriam pessoas que fizeram a carreira ou recrutadas num processo de seleção transparente</i>
Questão-9. Considera que a AP guineense promove igualdade de oportunidades? Para ambos os géneros?		<i>Não existe igualdade de oportunidades para ambos os géneros as mulheres continuam a ser discriminadas no acesso</i>	<i>Não promove por motivos já elencados.</i>
Questão-10. Que competências julga relevantes e prioritárias para a Gestão de Recursos Humanos (GRH)?		<i>Para a AP guineense são necessárias pessoas competentes na planificação, avaliação e supervisão e com qualificações técnicas e teóricas adequados</i>	<i>Capacidade comunicativa (oral e escrita), qualificação profissional, integridade e respeito pela diversidade.</i>
Questão-11. Como imagina no futuro uma boa gestão de recursos humanos no setor público da Guiné-Bissau de forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente?		<i>O sistema administrativo não pode ser melhorado sem o estancamento de acessos arbitrários aos lugares e postos, sem atracção de bons quadros através de remunerações condignas e possibilidades de progressões nas carreiras</i>	<i>Uma AP que paute pela inovação (de legislação e governação eletrónica) profissionalismo, competências</i>
Questão-12. Na realidade, será que na escolha dos dirigentes são levadas em consideração os requisitos ou as competências previstas no estatuto do pessoal dirigente da AP. Sim ou não? Porquê?		<i>Não e como já se referiu os casos mais frequentes são de nomeações políticas.</i>	<i>Não. Razões: partidização excessiva e a partidocracia que com tempo colocaram os partidos e seus interesses acima da AP</i>

<p>Questão-13. Na sua opinião quais são as competências ou aptidões que considera importantes na seleção dos dirigentes da Administração Pública face a realidade existente?</p>		<p><i>Competência técnica e profissional</i></p>	<p><i>Qualificação profissional e competência técnica</i></p>
<p>Questão-14. Os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-geral, e inspetor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo? Sim ou não? fundamenta a sua resposta?</p>		<p><i>Mesmo que sejam pessoas de confiança política devem reunir determinadas condições e dentro dos poderes discricionários os dirigentes máximos (ministros) terão limites de colocação.</i></p>	<p><i>Não. A AP não é um prolongamento dos partidos. É uma administração nacional. Pertence a todos os cidadãos (militantes e não militantes). Portanto deve ser ocupado os cargos através de meritocracia</i></p>
<p>Questão-15. Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor-geral, inspetor e equiparados) da Administração Pública guineense deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente? se sim justifica a sua resposta?</p>		<p><i>Os cargos de Direção, assim como outro qualquer sempre deve ser por carreira, excepto os ministros e secretários de estado.</i></p>	<p><i>Não. Por motivos já evocados anteriormente</i></p>
<p>Questão-16. Na sua opinião qual dos dois critérios deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos dirigentes públicos, entre a confiança política e as competências técnicas e/ou a qualificação profissional?</p>		<p><i>Certamente deve prevalecer competências técnicas e profissionais, mas devem abrir-se as possibilidades de, entre as pessoas com mesmos requisitos, que funciona a confiança, porque também esta garante um bom relacionamento e um bom ambiente nos serviços.</i></p>	<p><i>Competência técnica</i></p>

<p>Questão-17. Com a sua experiência considera ser necessária criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos altos dirigentes para a AP como forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes a semelhança de outros países?</p>		<p><i>As comissões devem ser independentes, mas sob supervisão das instituições judiciais e devem incluir os representantes das organizações profissionais e dos sindicatos.</i></p>	<p><i>Defendo criação de Ofício Nacional Independente (que poderá até incluir na primeira fase peritos externos).</i></p>
---	--	--	---

## Anexo 2. Guião de Questionários

No âmbito do meu projeto de mestrado em Administração Pública, a realizar no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, sobre o recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes da Administração Pública Guineense, com o objetivo de compreender como são recrutados os trabalhadores e dirigentes da Administração Públicas guineense, efetuarei uma entrevista como instrumento de recolha de dados. É garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas, sendo os resultados das entrevistas tratados de forma codificado. Não é possível qualquer identificação pessoal. As respostas terão um tratamento meramente académico. Desde já agradeço a sua disponibilidade, pedindo-lhe o favor de responder às questões que se seguem:

Questões de caracterização do entrevistado:

1. Nome \_\_\_\_\_

Género (M/F/?) \_\_\_\_\_

2. Idade –

a) Indique por favor o intervalo em que se situa

20 a 30 anos

31 a 40 anos

41 a 50 anos

51 a 60 anos

mais de 61 anos

### 3. Habilitações académicas

3.1 Qual o grau de ensino mais elevado e concluído que possui, com base nas seguintes opções?

12º ano ou inferior

bacharelato

licenciatura

pós-graduação

mestrado

doutoramento

3.2. Qual é a sua área de especialização?

\_\_\_\_\_

4. Qual a sua atual carreira / função?

\_\_\_\_\_

4.1. Já desempenhou funções de Diretor / Responsável de RH, ministro, secretários de Estado, deputado?

---

5. Instituição \_\_\_\_\_

6. Número de colaboradores da Instituição \_\_\_\_\_

**Questões relacionadas com o tema:**

Questão 1 - Na realidade como são recrutados os trabalhadores para a Administração Pública guineense?

---

Questão 2 - Na sua opinião, como devem ser recrutados e selecionados os trabalhadores e dirigentes para administração pública?

---

Questão 3 – O que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção dos trabalhadores, para fazer face aos desafios da administração pública?

---

Questão 4 – Considera o modelo de A.P Guineense politizado? Se sim, porquê?

---

Questão 5 – Para fazer face aos desafios do futuro da Administração Pública da Guiné, o que considera conveniente mudar no sistema de recrutamento e seleção:

5.1. dos trabalhadores?

---

5.2. dos dirigentes?

---

Questão 6 - Como se pode aumentar a transparência no recrutamento e seleção dos dirigentes e trabalhadores da AP?

---

Questão 7 – No que respeita ao recrutamento e progressão na carreira, como avalia as práticas de seleção quanto às práticas de igualdade de tratamento entre pessoas e género?

---

Questão 8 - Que melhorias poderiam ser introduzidas no recrutamento e seleção dos:

8.1. Funcionários?

---

8.2. Dirigentes?

---

Questão 9 - Considera que a AP guineense promove igualdade de oportunidades? Para ambos os géneros?

---

Questão 10 - Que competências julga relevantes e prioritárias para a Gestão de Recursos Humanos (GRH)?

---

Questão 11 - Como imagina no futuro uma boa gestão de recursos humanos no setor público da Guiné-Bissau de forma a melhorar o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e do dirigente?

---

#### Seleção dos dirigentes

Questão 12- Na realidade, será que na escolha dos dirigentes são levados em consideração os requisitos e competências previstos no estatuto do pessoal dirigente da AP. Sim ou não? Porquê?

---

Questão 13- Na sua opinião quais são os fatores ou competências/aptidões que considera importantes na seleção dos dirigentes da AP, face a realidade existente?

---

Questão 14- Os cargos de direção superior da Administração Pública guineense (Presidente, Diretor-geral, e Inspetor-geral e equiparados) e os cargos de direção intermédia (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo? Sim ou não? fundamenta a sua resposta?

---

Questão 15- Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor-geral, Inspetor e equiparados) da Administração Pública guineense deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente? se sim justifique a sua resposta?

---

Questão 16- Na sua opinião, qual dos dois critérios deveria prevalecer na escolha ou nomeação dos altos dirigentes públicos, entre a confiança política e as competências técnicas e /ou a qualificação profissional?

---

Questão 17- Com a sua experiência, considera necessário a criação de uma comissão independente de recrutamento e seleção dos altos dirigentes para a AP, como forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes à semelhança dos outros países? Se sim  fundamental  a  resposta.

---

Agradeço, antecipadamente, a sua preciosa colaboração, lembrando-o de que está a contribuir para o aprofundamento do conhecimento acerca da Administração Pública guineense.

Uma vez mais, obrigado.

### **Anexo 3. Dados da amostra Estudada**

Doutor Fodé Abulai Mané, entre 51 e 60 anos, professor e investigador, possuidor do grau de Doutoramento em Antropologia Jurídica, desempenhou funções de Diretor geral da Faculdade de Direito de Bissau, diretor do ensino superior de Ministério da Educação Nacional e Reitor da Universidade Amílcar Cabral, da Guiné e ativista dos direitos humanos.

Dr. Augusto Alberto, idade compreendida entre 41 e 50 anos, licenciado em Direito, carreira atual, técnico colocado no Ministério da Função Pública e Trabalho, desempenhou o cargo de Secretário-geral no referido ministério.

Dr. Higinio Lopes Cardoso, com mais 65 anos, deputado de nação, possuidor do grau de licenciatura com especialização na Administração Pública. Desempenhou funções de diretor geral da Administração Pública, Secretário de Estado da Administração Pública, diretor do gabinete do Presidente da República e Ministro da Energia.

Dr. Júlio Mendonça, licenciado em Direito, Advogado de profissão, idade situada entre 41 e 50 anos, desempenha o cargo de Secretário-Geral da União dos Trabalhadores da Guiné-Bissau (UNTG-CS), uma instituição que conta com 54 organizações filiais entre sindicatos e associações.

Dr. Malam Braima Sambú, com idade entre 31 e 40 anos, pós-graduado em Direito e Práticas Jurídicas, especialidade em Ambiente, Recursos Naturais e Energia, professor, advogado e Assessor Jurídico da 2.ª Vice-presidente da Assembleia Nacional Popular.

Dra. Nelvina Barreto, Idade situada entre 51 e 60 anos, licenciada em Direito, ex-consultora do IDI-Democratic Institute, em programas de formação dos membros de ANP e outras entidades estatais. Foi responsável pela carteira de projetos e de programas do banco Africano de Desenvolvimento em Angola, vice-presidente do Partido da Unidade Nacional (PUN) e ex-ministra de Agricultura. Coordenadora da MIGUILAN-organização de mulheres guineenses, na Guiné-Bissau e na Diáspora.

Me. Armando Lona N'nhinda, com idade compreendida entre 41 e 50 anos, possui mestrado com especialização em Sociologia política, atualmente jornalista de profissão, docente universitário e Analista político.

Me. Pedro Rosa Có, idade situada entre 41 e 50 anos, mestrado em Direito Internacional dos Direitos Humanos, atualmente desempenha a função de Jurista Sênior da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Coordenador da Equipa de Proteção, Ex-diretor geral do Gabinete do Primeiro-Ministro.

Me. Quecoi Sani, idade entre 41 e 50 anos, mestrado em Desenvolvimento de Região de Educação Superior e Desenvolvimento, atualmente na carreira de docente na ENA e

responsável pelas relações internacionais cooperação e comunicação da Assembleia Nacional Popular.

Sr. Fodé Caramba Sanhá, ativista social, com idade entre 51 e 60 anos de idade, possuidor do grau de Bacharelato em Electromedicina, atualmente exercendo o cargo de Presidente da Plataforma das Organizações da Sociedade Civil (OSC), na Instituição do Movimento Nacional da Sociedade Civil para a Paz, Democracia e Desenvolvimento, uma instituição que conta com 15 colaboradores.