

ESTADO, BUROCRACIA E GOVERNO: UM ESTUDO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU¹

Elzira Sá²

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é de entender os entraves da não implementação da Reforma Administrativa na Guiné-Bissau e averiguar em que medida as decisões legislativas travaram as possibilidades de se implementar uma Reforma Administrativa. Para isso, essa pesquisa visa discutir a importância da Reforma Administrativa na Guiné-Bissau, entre os anos de 2000-2020. O trabalho ainda torna-se relevante por tratar da burocracia e governança como um instrumento eficiente para instigar uma reflexão e avaliação urgente e pertinente sobre os desafios no processo da formação e consolidação do Estado de direito democrático, com a finalidade de promover um entendimento sobre as constantes crises que afetam as instituições públicas e a sociedade em geral. A metodologia utilizada para a realização deste trabalho foi a partir das leituras de fontes escritas e análise de documentos oficiais.

Palavras-chave: Guiné-Bissau - história - 1973-2018; Guiné-Bissau - política e governo; reforma administrativa - Guiné-Bissau.

ABSTRACT

The objective of this research is to understand the obstacles to the non-implementation of the Administrative Reform in Guinea-Bissau and to find out to what extent the legislative decisions hindered the possibilities of implementing an Administrative Reform. For this, this research aims to discuss the importance of Administrative Reform in Guinea-Bissau, between the years 2000-2020. The work is still relevant because it deals with bureaucracy and governance as an efficient instrument to instigate an urgent and pertinent reflection and evaluation on the challenges in the process of formation and consolidation of the democratic rule of law in order to promote an understanding of the constants crises that affect public institutions and society in general. The methodology used to carry out this work was based on the reading of written sources and the analysis of official documents

Keywords: administrative reform - Guinea-Bissau; Guinea-Bissau - history - 1973-2018; Guinea-Bissau - politics and government.

¹ Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês, sob a orientação da Prof. Dr. Cláudio André de Souza.

² Graduada em Humanidades e Licencianda em Ciências Sociais pela UNILAB.

1 INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau foi por muitos anos uma colônia portuguesa até conseguir a sua independência em 24 de Setembro de 1973, que só veio a ser reconhecida por Portugal quase um ano depois, em 10 de Setembro de 1974. A tomada do poder pelos militares pró-Independência liderados pelo PAIGC, de fato, só veio em Outubro de 1974, com a saída total das tropas e autoridades portuguesas. O país fica situado na zona costeira da África Ocidental e faz divisa com República de Senegal, ao norte e, ao sul, com a República da Guiné-Conacri, sendo que a Oeste é banhado pelo Oceano Atlântico (SCANTAMBURLO, 1999).

A administração guineense passou por várias fases ao longo da sua evolução desde a alteração da dinâmica política da época colonial até aos dias atuais e cada uma delas deixou marcas visíveis, tais como: exploração do ouro, do marfim, comércio dos escravizados, massacre de *Pindjiguiti*, luta da libertação nacional, crises políticas, golpes de Estado etc. Durante o período colonial o colonialismo português, após uma longa e resistente luta armada com os nativos, implantou o seu domínio com a política única de colonizar e explorar em benefício da coroa portuguesa (OCUNI CÁ, 2000).

Ao longo dos anos, a administração colonial fixou no território Guineense, à medida que avançava na conquista de novos espaços, os serviços sociais básicos da administração, como a igreja, o posto administrativo, da justiça, da educação, da saúde, da construção, da defesa e segurança etc. estavam sob comando e orientação de um governador da província que era nomeado pelo chefe do governo português.

Com a Proclamação da Independência foi registrada uma inovação ajustadora, com aprovação da Lei nº1/73, a qual deu a liberdade de uma recepção plena e automática no ordenamento jurídico da Guiné-Bissau independente de todas as normas legais de produção portuguesa desde que não contrariam os princípios, os valores e os objetivos da Nação Guineense e do PAIGC. Visto isso, o modo de funcionamento da nova administração distanciou-se dos pressupostos da gestão colonial, porém, sob amara do partido único, onde o interesse do Estado era o mesmo com o do partido, ou seja, programas da administração eram simultaneamente os do partido e vice-versa (HIGINO CARDOSO, 2015).

Nesta direção, podemos afirmar que esse é o ponto de partida da administração Guineense pós colonial. Era notório que a maioria dos que foram chamados para ocupar algum tipo de cargo na época não tinha experiência ou formação específica na área, mas tudo era resolvido no sentido “revolucionário”, sob princípio de afastar todos os procedimentos da época

colonial. Nos anos oitenta os comissariados e os subcomissários transformaram-se em Ministros e Secretários de Estado.

De acordo com Cardoso (2015), em 1991, as influências e pressões de políticas internacional levaram a mudanças políticas profundas, alterações traduzidas pelas leis constitucionais, como as leis nº1/91 de 9 de maio, nº2/91 de 4 de dezembro e nº1/93 de 26 de fevereiro, pressupostos que puseram fim ao sistema do partido Único. Desde então, o Estado Guineense entrou no sistema do Estado Democrático e de Direito. Depois das mudanças necessárias foi realizada pela primeira vez a eleição multipartidária em 1994 e, conseqüentemente, a formação da Assembleia Nacional Popular (ANP) formada pelos deputados eleitos na primeira eleição democrática.

No contexto da reforma administrativa na Guiné-Bissau, percebe-se que é um desejo de muito tempo e tem sido motivo de diferentes intervenções, mas seus impactos não têm frutos desejado até hoje, visto que desde 1987, com o programa de Ajustamento Estrutural, ficou pendente a necessidade de implementar uma Reforma do Estado abrangente, embora não tenham condições favoráveis para sua realização devido crise política e financeira na Administração Pública na época. Entretanto, no ano 2000 o governo teve apoio dos doadores internacionais para elaboração de vários estudos, propostas e projetos com vista a pensar o projeto de Reforma na Administração Pública do país (CARDOSO, 2015).

De acordo com o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (2011) (doravante DENARP), os principais passos foram dados a partir de 2004, com a primeira versão de (DENARP) que incluía no eixo 4º “a melhoria da governação pela modernização de Administração Pública e reforço de capacidades e a melhoria da gestão econômica e dos recursos públicos”. Mas, somente em 2006, com atualização do DENARP, a Reforma da Administração Pública assume um papel preponderante, enquanto 1º eixo de intervenção propõe o seguinte: “Reforçar a Governação, Modernizar a Administração Pública e assegurar a estabilidade macroeconômica”. Ainda, de acordo com o DENARP, o governo pretende realizar um processo de reforma na Administração Pública para libertar o Estado das atividades produtivas e comerciais, redimensionar a estrutura e os efetivos de acordo com as necessidades reais e a capacidade financeira do Estado e melhorar a eficácia dos serviços Públicos.

Nesta senda, o engajamento e envolvimento sério do governo em matéria da Reforma da Administração Pública só foi sentido no final de 2004, com criação de estruturas para Reforma Administrativa, através do Decreto nº5-A/2004, no qual o Governo considera a Reforma e Modernização da Administração Pública como pré-condições de todo o processo que se deve levar a cabo com vista a um desenvolvimento sustentável que possa,

substancialmente, contribuir para a redução da pobreza, boa governação e uma gestão racional no que tange aos recursos Públicos.

Os pontos acima apresentados têm o objetivo de contextualizar um pouco daquilo que era a Administração Guineense antes da implementação da democracia no país e a ideia de implementar a Reforma na Administração Pública. Além disso, eles também enfatizam a razão pela qual é necessário realizar uma Reforma Administrativa na Guiné-Bissau e sua importância no desenvolvimento do pensamento político e democrático.

No que concerne ao nosso recorte temporal empírico como apresentamos, os anos de 2000 a 2020 são vistos como anos de um novo ciclo político para a Guiné-Bissau. A escolha deste recorte tem como contextualização o fato do país ter acabado de sair de um conflito militar de (1998-1999) em que o contexto político, econômico e social estava péssimo, a pobreza aumentou e outros fatores, igualmente, contribuíram negativamente para permanência do país no lugar onde se encontra já há décadas, contrariando assim aquilo que era a ideia principal da luta armada para a independência do país. Desta feita, escolhemos esse período para analisar se algo havia mudado para melhor, mas observa-se que houve pouca melhoria no cenário político, econômico e social do país, porque, ainda, verifica-se as sucessivas crises políticas, quedas dos governos, golpes de Estado e entre outros pontos que não permitem o melhor funcionamento das instituições públicas (NHASSE, 2022).

Nesta feita, o objetivo deste trabalho busca entender os entraves da não implementação de uma Reforma Administrativa na Guiné-Bissau e averiguar em que medida as decisões legislativas travaram as possibilidades de se implementar uma reforma administrativa neste país.

Quanto à metodologia, esta pesquisa é de caráter bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituídos principalmente de livros e artigos científicos. A diferença essencial entre ambas está na “natureza das fontes”, enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002, p. 44-45).

Na primeira parte do trabalho falamos sobre os conceitos de Estado, Governo, Reforma e Burocracia no âmbito teórico. Na segunda, falamos sobre Reforma Administrativa na Guiné-Bissau e, depois, refletimos sobre o Projeto de Apoio à Reforma Administrativa na Guiné-Bissau (doravante PARA), a partir dos textos, Decretos Leis, Relatórios, Constituição da

República, entre outros materiais que dialogam com a nossa pesquisa e, para finalizar, seguiu-se as nossas considerações finais.

2 ESTADO, REFORMA E BUROCRACIA: UM DEBATE TEÓRICO

Apesar do conceito do Estado não ser universal, serve para mostrar o ordenamento político. Posto isso, buscamos refletir sobre o Estado, seu conceito e a sua relação com o governo no processo do desenvolvimento estatal e vimos que ambos conceitos têm uma relação direta, embora distintos. Coelho et al. (2017, p. 39) afirmam que “a ideia de governo está intimamente relacionada ao exercício do poder numa determinada sociedade”. Pois para que o Estado funcione plenamente é necessário que tenha indivíduos que governem o conjunto de instituições que o formam. No entanto, para compreendermos o conceito do Estado e a sua evolução ao longo do tempo, recorreremos aos clássicos como: Marx, Weber e Durkheim, sobre seus entendimentos no que se refere a esse tema.

Na perspectiva marxista, o Estado é visto como forma da dominação de classe, ou seja, o “Estado seria uma organização especializada no papel de moderação da luta entre as classes sociais, ou o conjunto das instituições que garantem a dominação” (COELHO et al., 2017, p.39). Nessa sequência, ainda na visão marxista sobre o Estado, Marques (1997) ressalta o seguinte:

[...] para ele o Estado seria um campo de poder, uma arena, onde se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores: classes e frações de classe. Este campo organizaria as classes dominantes em torno dos interesses de curto prazo das frações hegemônicas no bloco de poder, e da classe burguesa no longo prazo. Isso seria possível pela autonomia relativa do Estado no que tange aos interesses particulares dos grupos e frações de classe. Da mesma forma, o Estado desorganizaria as classes dominadas por concentrar em si a relação de força entre dominados e dominadores (MARQUES, 1997, p.70).

No que tange à definição do Estado na atualidade, segundo Weber, Ele “consiste em um relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima, ou seja, da violência considerada como legítima a ser exercida num determinado território”. Sendo assim, o “Estado é uma instituição burocrática que detém o monopólio do uso da violência física, transformando-a em uma fonte legítima do poder numa dada sociedade” (COELHO, et al. 2017, p. 40; BARROS, et al., 2018).

Para que exista uma autoridade em um determinado território as populações devem reconhecê-lo como detentor do poder, seja ele estatal ou tradicional. Segundo França et al. (2021)

O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência. Valendo-se da coerção, legitima-se como autoridade por meio do poder que exerce. Não obstante, esse poder que repousa sobre o Estado na concepção weberiana não ocorre gratuitamente, mas pela construção de formas específicas de legitimação, ou seja, através do que ele classificaria de legitimação racional, no caso do Estado Moderno, centrada na ordem burocrática, que representa esse ordenamento racional e, portanto, legítimo. Para Weber, o Estado é uma relação de dominação, uma vez que quem participa da política, o faz como meio de servir, seja a ideais, seja aos interesses egoístas, ou mesmo para desfrutar da sensação de prestígio. Mas essa condição de autoridade alegada pelos detentores do poder só existe porque é legitimada por quem cabe obedecer (FRANÇA, et al. 2021, p. 40).

Consequentemente, de acordo com França et al (2021), a compreensão da legitimidade e suas defesas são muito importante para a estrutura do domínio. Na perspectiva de Durkheim, “o Estado promove e protege os direitos dos indivíduos perante os grupos sociais a que eles pertencem”. Ele é ainda regido por regras relativamente estáveis e, dessa forma, “é o executor do poder político. É por meio dele que age o governo” (COELHO, et al. 2017, p.38-39; BARROS, et al., 2018, p.636).

Nessa ordem de pensamento, o governo por estar atrelado com o Estado ele garante que a estrutura do Estado funcione. Neste sentido, como afirma Coelho, et al. (2017, p.39), governo é o conjunto de pessoas que “exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade, por isso, não existe Estado sem governo”. Entretanto, o governo deve ser institucionalizado, com instituições políticas que funcionem e sejam aceites por todo cidadão que compõe o Estado.

Geralmente essas instituições são divididas em três partes: poder executiva, legislativo e judiciário. No caso guineense o governo é formado após uma disputa eleitoral. O partido vencedor da eleição no legislativo indica o nome da pessoa a cargo do primeiro ministro e, consequentemente, formar o governo que pode ser de coligação ou não.

Vale salientar que na Guiné-Bissau, por ter um regime semipresidencialista, a Constituição de 1996 dá o direito ao Presidente da República de aceitar ou não a nomeação da pessoa indicada pelo partido vencedor das eleições, isto é, a Constituição não lhe dá somente o direito à rejeição do indicado, mas, também, de derrubar/demitir o primeiro-ministro. No caso de extrema crise ele tem o poder de dissolver a Assembleia Nacional Popular-ANP e convocar novas eleições, conforme se evidencia em Silva que

no sistema semipresidencialista, segundo, SILVA, o presidente tem suas funções, assim como no sistema parlamentarista, compartilhadas com a figura de um Primeiro-Ministro. Apesar disso, nesse sistema, o presidente possui um papel mais forte do que no sistema parlamentarista (no qual ele só desempenha a função de Chefe de Estado), pois ele pode nomear o Primeiro-Ministro, dissolver o Parlamento ou Congresso, propor leis, controlar a política externa do país, escolher alguns funcionários do alto escalão, solicitar referendos etc. Já o primeiro-ministro é escolhido pelo Congresso, ao qual está subordinado, e desempenha a maior parte das atribuições do Chefe de Governo (escolher e coordenar a atuação dos ministros, implantar políticas de desenvolvimento econômico e social etc) (SILVA, 2022. p. 02).

Após apresentação destes dois conceitos percebe-se que o Estado e Governo não são sinônimos, porém, um precisa do outro. O Estado precisa do governo para organizar a sua estrutura institucional, da mesma forma que o governo precisa de um Estado institucionalizado para poder funcionar. Segundo Coelho Et. al. (2017, p. 40), “um Estado só é legítimo se for administrado por governantes que não sejam tiranos e não oprimem o povo”. Desse modo, nenhum Estado ou governo deve violar a carta magna do país, de outro modo, a Constituição da República. O sistema semipresidencialista, contudo muito recente em comparação com o presidencialismo e parlamentarismo, foi adotado em vários países, cada um com a sua especificidade e particularidade. No caso guineense não foi diferente como foi mencionado acima.

Observa-se que o governo guineense necessita de uma Política Pública que garanta o bem-estar da população e uma política social estável, visto que a Política Pública, em geral, e a política social, ambos são multidisciplinares objetivando nas explanações sobre a natureza da Política Pública e seus processos. Argumenta Souza que

não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política Pública, Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p. 24).

No entanto, quanto à Guiné-Bissau, foco desta pesquisa, observa-se que o governo necessita de uma Política Pública que garanta o bem-estar da população e uma política social estável, visto que a Política Pública e a política social são multidisciplinares objetivando as explanações sobre a natureza da Política Pública e seus processos. A ação da Política Pública para solução dos problemas não deve ser pensada baseada na individualidade, e sim no coletivo em que a soma das partes é mais importante do que uma parcela. Nela, os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existem diferenças sobre a

importância relativa destes fatores. Assim, salienta Sousa (2006) que a Política Pública é o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Não obstante, “a formulação de políticas Públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006. p. 27).

No que concerne à Reforma Administrativa, muitas vezes ela é confundida com a Reforma do Estado por estarem atrelados, porém há uma distinção entre ambas. De acordo com Palassi (2008, p. 40) podemos entender Reforma do Estado enquanto uma “implementação de políticas voltadas para o crescimento econômico a partir das reformas na previdência social, na área fiscal e tributária e na área econômica, considerada a principal reforma estrutural”, ao passo que a Reforma Administrativa “consiste na implementação de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da *performance* e da qualidade dos serviços públicos”.

Na visão da autora, a reforma administrativa é o processo de “transformação de atitudes, funções, sistemas, procedimentos e estruturas administrativas” das dependências e entidades do Governo para torná-las compatíveis com a estratégia de desenvolvimento e fortalecer a capacidade executiva do Estado em um contexto de planejamento (Palassi, 2008, p.40). Sendo assim, ao pensar Reforma Administrativa no âmbito guineense percebe-se que exige uma abordagem profunda, crítica e cuidadosa, devido a sua dinâmica interna e a sua relação entre o governo e a sociedade civil.

Ainda que as diferenças entre os dois conceitos foram apresentadas, a autora ainda insiste em nos alertar que não podemos esquecer que

o processo de Reforma do Estado é um processo político, porque redefine as relações do Estado com a sociedade, reconfigurando as relações de poder. Consequentemente, a Reforma Administrativa também é um processo político, por ter implicações nas relações de poder (PALASSI, 2008, p. 40)

Portanto, de acordo com Palassi (2008) a Reforma Administrativa pode representar uma transformação mais profunda e não apenas mais um projeto de modernização burocrática. A estudiosa salienta que por mais que possa existir semelhança na Reforma Administrativa entre os países, cada Estado deve elaborar/desenhar seus próprios planos de acordo com suas forças políticas e seus recursos econômicos, institucionais e técnicos que apresenta.

Reforma Administrativa não é um problema exclusivamente do Estado guineense, mas uma experiência universal adotada para vários países do mundo como um processo da consolidação democrática, visto que são inúmeros aspectos comuns entre os Estados sobre a implementação da Reforma Administrativa. Alguns deles são a inauguração de novos modelos que substituem o antigo modelo burocrático do Estado, com vista a aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Além disso, como salienta Bulos (1998), o Estado precisa saber determinar o núcleo estratégico através da delimitação de políticas públicas e do solucionamento financeiro da máquina administrativa, como forma de ter o equilíbrio da receita e da despesa.

Entende-se que dentro da política administrativa da Guiné-Bissau, a Reforma e Modernização da Administração Pública deveria constituir um dos principais pilares da boa governação e um pré-requisito para o desenvolvimento económico e social abrangente e duradouro. Além disso, as condições de boa governação não podem ser satisfeitas sem a disponibilidade, eficácia e eficiência das instituições.

Visto isso, percebe-se que a Reforma Administrativa é um processo contínuo que alastra de governo a governo, apesar de apresentar algumas características como: contradições, ambiguidades e incerteza, Forças contraditórias que inibem implementação das reformas. Segundo Rezende, “Reformas representam um conflito permanente de valores sobre como organizar a Administração Pública: competência neutra; representatividade e liderança executiva”, pois elas envolvem elevados esforços para a transformação das regras do jogo e dependem da formação de complexas coalizões políticas e da viabilidade de compromissos que dificilmente tendem a perdurar entre governos (REZENDE, 2002, p. 54). No entanto, o setor público é uma das áreas mais complexas de reformar, sobretudo num contexto como o da Guiné-Bissau onde a instituição que fica à frente do processo não funciona eficientemente devido às crises políticas, o que torna ainda mais complexo fazer as reformas necessárias.

Por outro lado, ao pensarmos a reforma na Administração Pública o que nos vem à mente é formatar tudo que ali existe e colocar novos modelos ou até novos administradores e que tudo dará certo, no entanto, Kettl (2006) nos chama atenção sobre julgar o sucesso ou fracasso de uma reforma administrativa, por não ser um processo fácil, pode ser que não tenha um sucesso absoluto, e sim uma melhora. O pesquisador ainda ressalta que o fator mais importante nisso tudo é a força de vontade e a determinação política de entender esse tema difícil e procurar ter uma ideia clara das consequências, porque o caminho pode variar dependendo principalmente do tempo, dos recursos, das pressões políticas e de outros fatores que possam atrapalhar esse processo, entre os quais comportamento dos indivíduos envolvidos,

pois não é uma mudança qualquer que pode ser conseguido apenas com uma diligência, mas sim com muita vontade e determinação.

No que tange à burocracia, segundo Bravo (1998), a incipiência desse conceito consta nos meados do séc. XVIII, tendo como seu principal idealizador o economista Vincent de Gournay, para nomear o poder do corpo dos funcionários e empregados da Administração do Estado, incumbidos de determinadas tarefas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano. O conceito, igualmente, surgiu com uma forte conotação negativa, especialmente a que fora propagada pelo pensamento marxista. Nos estudos marxista, os significados de “Burocracia, burocratismo e burocratização são especialmente usados para indicar a progressiva rigidez do aparelho do partido e do Estado em prejuízo das exigências da democracia” (BRAVO, 1998, p. 124).

A perspectiva weberiana entende que, a Burocracia se configura na sua análise em dois tipos de domínio, que são: “a legitimidade e o aparelho administrativo”. Nesta senda, o autor julga que “todo o poder procura suscitar e cultivar a fé na própria legitimidade” e que “todo o poder se manifesta e funciona como administração”. Ou seja, esta definição de Burocracia parte da ideia há uma estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro do domínio legal (WEBER, 1961, p.208 apud BRAVO, 1998, 124). Todavia, percebe-se que existe um paradoxo no conceito da burocracia, porém, o autor aponta três características burocráticas, conforme se evidencia a seguir:

1) O pré-requisito de uma organização burocrática é constituído pela existência de regras abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou os detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados. 2) Na base deste princípio geral da legitimidade, uma organização burocrática é caracterizada por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competências claramente definidas, por uma elevada divisão do trabalho e por uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo. 3) O pessoal empregado por uma estrutura administrativa burocrática é tipicamente livre, é assumido contratualmente e, em virtude de suas específicas qualificações técnicas, é recompensado através de um salário estipulado em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e considera o próprio trabalho como uma ocupação em tempo integral (GIAN BRAVO, 1998, p.125).

A burocracia, uma vez instaurada em sua plenitude, constitui uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir. Neste sentido, de acordo com Weber, a burocracia é o meio de transformar a “ação comunitária” em uma “ação societária” organizada racionalmente. Sendo assim, a burocracia, como instrumento de “socialização” das relações de poder, foi um instrumento de poder de grande importância para quem controlava o aparelho burocrático

(Weber, 1991, p. 59-61). Feito isso, a organização burocrática de uma formação social e especialmente de uma estrutura política pode ter profundas consequências econômicas e frequentemente as tem, a depender de cada caso individual, da distribuição de poder econômico e social, e principalmente do terreno ocupado pelo aparelho burocrático em desenvolvimento.

3 A REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU

O processo de Reformas da Administração Pública na Guiné-Bissau iniciou-se a partir da Independência, sobretudo, com a criação da Lei nº 1/73³, a qual dispõe que todas as legislações, Estatuto do Funcionalismo Ultramarino – EFU e outras legislações complementares que regem o funcionamento da Administração, são válidas, salvo se contrariarem o espírito de um Estado independente.

Em 1986, o lançamento do programa de ajustamento estrutural que abrangia as reformas em diversas áreas, objetiva a integração internacional da economia guineense. O programa de ajuste estrutural foi pensado no sentido de melhorar e modernizar a Administração Pública. Porém, esse objetivo não foi alcançado devido a persistência da instabilidade política, vulnerabilidade do Estado e não observação das regras do Estado de Direito democrático, sobretudo no que se trata da intervenção do poder militar ao poder civil, como afirma o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2011)

O país não foi capaz de superar as consequências políticas, económicas e sociais geradas pelo conflito político-militar de 1998-1999. A persistente instabilidade política, consubstanciada (i) nos sucessivos governos que, em média, não ultrapassavam períodos de governação de seis meses, entre 2000-2004, e dois anos, entre 2004-2009), (ii) nas sucessivas interferências dos militares nos assuntos políticos e de governação, minando os esforços virados para a consolidação da democracia e do Estado de Direito e iii) nas condicionalidades da comunidade internacional e subsequente adiamento de apoios por parte dos parceiros de desenvolvimento (FMI, 2011, p.12).

Com a evolução da sociedade civil e a Administração Pública em particular, o Estatuto do Funcionalismo que vinha vigorando no país por força da Lei nº 1/73 viu-se ultrapassado no tempo, por inadequação à realidade atual e às exigências da sociedade moderna, sentiu-se a necessidade de ajustar as normas administrativas. Nessa óptica, o Governo, no quadro do programa de Reforma e Modernização da Administração Pública, adota um novo instrumento

³ <https://vlex.pt/vid/estatuto-pessoal-decreto-fevereiro-36578348>

jurídico-administrativo denominado Estatuto do Pessoal da Administração Pública (doravante EPAP), a qual pretendia com o EPAP⁴, atingir o equilíbrio entre interesses da Administração Pública e os interesses legítimos dos seus servidores, por um lado e, por outro, com ideias bem estruturadas, claras, pautando-se pelo rigor e simplicidade de processo e de modo a responder às exigências de um mundo globalizado.

Entretanto, uma das consequências imediatas do programa de Ajustamento Estrutural foi o abandono pelo Estado da economia socialista para a economia de mercado, deixando o intervencionismo que antes assumia para o Estado regulador e dá-se o pré-início às privatizações das empresas públicas. Em 1990, a Lei Orgânica do Governo instituiu a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa que teve como principais atividades a recolha de documentos, informações e estudos com o intuito de obter um diagnóstico real dos estrangulamentos da Administração Pública. Com esta lei, o Estado Guineense abandonou a economia socialista para economia do mercado (CATEIA et, al., 2018).

No que tange às questões econômicas durante esse período, os dados do FMI nos apontam uma melhoria em 2007, com um crescimento notável em 2008. Conforme se segue:

A taxa de crescimento real entre 2008 e 2009 foi em média de 3,1%, uma melhoria acentuada em comparação com os resultados de 2006 e 2007, que foram de 1,2% em média, mas significativamente abaixo da meta de 5% fixada pelo primeiro DENARP. Este crescimento foi largamente impulsionado pela agricultura (6,3% em 2009), incluindo a cadeia de produção e exportação da castanha de caju e em 2010, esta taxa deverá atingir os 3,5% (FMI, 2011, p.14).

Nos dias 1 e 2 de março de 2009, houve o brutal assassinato do chefe do Estado Maior das Forças Armadas, General Batista Tagme Na Waie, morto em atentado à bomba, sendo que, no dia seguinte, o então Presidente João Bernardo Vieira (Nino) foi morto a tiros por militares na sua residência. Portanto, os acontecimentos apresentados aqui nos mostram as razões do avanço e recuo da implementação da reforma Administrativa e consolidação de um cenário, a médio prazo, de estabilidade política, econômico e social no país.

Desse modo, apesar das tentativas fracassadas do governo em implementar Reforma Administrativa desde o período pós-independência, a necessidade de implementar uma Reforma na Administração Pública torna-se cada vez mais urgente e necessário, pois, as legislações em si não conseguem resolver os problemas com que a Administração Pública se

⁴ Informação obtido a partir do documento oficial da Republica da Guiné-Bissau. Estatuto Pessoal da Administração Pública. Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro.

depara, mesmo se tivesse a capacidade da sua aplicação em pleno no que tange aos recursos humanos e materiais.

Portanto, há toda necessidade de se fazer uma reforma do pessoal da administração pública, porque as leis não são imutáveis, elas mudam de acordo com as necessidades do país e da sociedade em geral. Neste âmbito, é indispensável fazer um cruzamento, uma concertação permanente e próxima ao sector privado no sentido de permitir ao Governo incrementar a criação de novos postos de emprego, para que o sector privado possa estar em condições de absorver os excedentes da Administração Pública (DENARP, 2011).

Visto isso, a reforma no aparelho administrativo tem sido uma dificuldade para os guineenses. Além disso, as nomeações em sua maioria são feitas baseadas em critérios puramente partidários⁵ e encorajam práticas corruptivas. Disparidades salariais entre os funcionários públicos da mesma categoria foi sentida na necessidade de aumento de salário como mecanismo de incentivo para a retenção da pontualidade, assiduidade e profissionalismo dos funcionários públicos. Ao falar deste assunto, o ex-primeiro Ministro Aristides Gomes afirma que não concorda

com os critérios de atribuição de salários na função Pública, aceito as razões evocadas pela central sindical guineense (União Nacional dos Trabalhadores Guineense - UNTG), na sua maratona de greves na administração estatal. Há dois elementos que concorrem na disparidade salarial na Função Pública da Guiné-Bissau: Há a questão do nível de salários e há a questão da injustiça salarial, quer dizer que, não há critério lógico e coerente. Há uma necessidade de se observar uma coerência lógica ao sistema salarial na Função Pública (pag. ANP. 2018).

Ao consultar o relatório do Ministério da Administração Pública percebemos que para que haja uma reforma Administrativa o Estado guineense precisa criar um ambiente institucional de gestão comportamental saudável/confortável para a implementação da reforma Administrativa, política, econômica e social no país. Conforme Henrique (2006, p. 15) é importante entender “mudar o Estado significa antes de tudo abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista”.

No entanto, reformar o “Estado em hipótese nenhuma pode significar desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões”, muito menos diminuição da sua capacidade regulatória do poder. Ainda segundo o autor, o processo de mudança é definir o seu rumo, por isso, “é obrigatório fazer uma reflexão realista sobre os riscos e as oportunidades que

⁵ O que mais existe na Guiné-Bissau são pessoas que entram na função Pública sem menos prestar concurso público, todavia, estão ali por compromisso eleitoral ou porque seu familiar os colocou por pertencer um partido político ou exercer um alto cargo político.

podem vir com essas mudanças”. Portanto, “nenhum governo deve e nem pode furtar-se, sob pena de comprometer as perspectivas nacionais de desenvolvimento” (HENRIQUE, 2006, p.15).

Nessa ordem de ideia, o Projeto de Apoio à Reforma da Administração (PARA) precisa estabelecer uma agenda nacional da Reforma e Modernização da Administração Pública, com funções de criar consenso nacional através da promoção das mesas e painéis de debate e discussão a nível das organizações e nos órgãos de comunicação social que devem ser acompanhados de uma eficaz campanha de comunicação, inclusive a participação ativa da população. Além disso, no que concerne ao domínio da Administração, não constitui dúvidas para ninguém que apesar da vontade e empenho demonstrados pelos diferentes Governos em imprimir maior dinâmica ao processo da reforma e modernização, os mesmos só terão os efeitos desejados se a Administração Pública no seu todo for dotada de quadros competentes e motivados.

4 PROJETO DE APOIO À REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU

Segundo o relatório do Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (doravante MAPTESS), o governo Guineense, em abril de 2007, assinou uma convenção de financiamento com a União Europeia no valor de 6,5€ milhões de euros, para suportar o Programa de Apoio à Reforma na Administração Pública, o PARAP, cuja a unidade de gestão foi instalada no Ministério responsável pela Reforma, composto pela sua própria equipe desde coordenador, assistência técnica internacional, responsável da Administração e finanças, tesoureiro, economista, jurista e pessoal administrativo. No entanto, ao longo dos três anos de execução do PARAP a comissão destaca os seguintes resultados alcançados:

- Apoio a gestão das estruturas, simplificação dos procedimentos e controle administrativo e de gestão: recenseamento biométrico, nas seguintes departamentos: sistema geral financeiro do imposto, Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública (doravante SIGRHAP) e a folha única de pagamento etc.
- Elaboração de leis, decretos e normas: Anteprojeto de lei Orgânica do Governo, leis Orgânicas dos diferentes Ministérios e algumas secretarias de Estado, estatuto jurídico da Administração Pública, etc.

- Alfabetização de 1093 funcionários sem qualquer escolaridade ou que não soubessem ler/escrever literária 0 na função pública.
- Apoio a criação de microempresas de serviços da administração pública (1º cooperativa de transporte que se encontrava na fase de constituição para 12 excedentários, uma empresa de limpeza que deveria absorver 70 funcionários, 4 micro empresas de comércio em contentores no total de 86 funcionários excedentários que seria reintegrados.
- Criação de um fundo de garantia de 100.000 de euros no antigo banco-BRS, para apoiar com microcrédito iniciativas do sector privado para funcionários excedentários (MAPTESS. p.4-5, 2011).

Ainda o relatório ressalta que o impacto do projeto é considerado reduzido, reconhecendo que o contexto não era favorável sobretudo quando o ponto de partida das instituições envolvidas é débil e quando existe o histórico de instabilidade que não favorece a sua consolidação. Posto isto, mesmo que o objetivo geral não tenha sido alcançado na sua totalidade, foram registrados avanços face à situação inicial, principalmente no que se refere ao processo de modernização, de boa governação e transparência na gestão da coisa pública, com uma abordagem inédita e piloto para o país, conforme se pode evidenciar abaixo:

Recenseamento biométrico do pessoal da função pública foi realizado em 2009. Este exercício permitiu estabelecer em 22.236 o número real do pessoal da função pública e identificar cerca de 4.000 funcionários fictícios, o que permite economizar anualmente cerca de 2,5 mil milhões de francos CFA, ou seja cerca de 12% das despesas correntes (FMI, 2011, p.64).

No que se refere ao saneamento da Finança Pública pela redução da massa salarial, segundo relatório, também não foi significativo em termos de impactos, pois podia se esperar mais se as interrupções não tivessem acontecido, devido o levantamento militar de 12 de Abril de 2012⁶, que alterou significativamente percurso de aplicativo da folha única, instrumento de gestão eficiente para saneamento das finanças públicas.

Assim, o processo de recenseamento biométrico e adoção da folha única de pagamentos com o SIGRHAP permitiram a eliminação de cerca de 1000 nomes da lista de pagamentos, mas

⁶ No dia 12 de Abril de 2012, as Forças Armadas ocuparam a televisão e rádio nacional, a sede do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e atacaram com morteiros e granadas a residência do Primeiro-ministro. O Presidente da República interino, Raimundo Pereira foi preso na sua residência por militares, tal como o Primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior. Apesar da gravidade dos ataques não houve derramamento de sangue (SOUSA, 2013, p.89).

com uma poupança não muito significativa, inferior a 100.000 euros/mês, cerca de 5%. A não inclusão dos militares na Assembleia Nacional Popular (ANP) não permitiu reduzir o peso dessa categoria na globalidade da despesa com salários. Por outro lado, a inserção de funcionários no sector privado e no mercado de trabalho não foi obtida e o próprio processo de alfabetização, que deveria ter favorecido, não deu os frutos desejados até agora.

O Programa de Apoio à Reforma Administrativa, no seu Plano Estratégico Operacional de 2015-2025, apresenta dificuldade em executar e atingir seu objetivo de modo que considera/qualifica as capacidades financeiras, humanas e institucionais da Administração Pública guineense muito limitadas. No entanto, considerando os recursos internos insuficientes para financiar o investimento Público, uma taxa de pressão fiscal de 8%, inferior ao limite do crédito de convergência da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) 17%. (SAMBÚ, 2015).

Além disso, percebe-se que administração pública sofre de um déficit de recursos humanos qualificados. A ausência de um sistema de gestão de emprego e carreiras representa um entrave à evolução no sentido de uma verdadeira administração para o desenvolvimento. Portanto, o volume salarial da Função Pública pesa sobre as finanças do Estado: em 2013 representou mais de dois terços das Receitas Públicas, um nível muito superior à norma da UEMOA (35%), por conseguinte, os serviços aos particulares são ao mesmo tempo insuficientes e de baixa qualidade (SAMBÚ, 2015).

Verifica-se que as estruturas descentralizadas e centralizadas são pouco operacionais, no que se refere ao acompanhamento e avaliação das políticas públicas limitados por uma capacidade muito reduzida do sistema nacional de estatística. Ao analisar o Plano Estratégico viu-se que a Reforma e Modernização da Administração Pública visa, por um lado, “tornar eficaz a administração Pública mediante um controle estratégico e acompanhamento eficaz das diferentes políticas públicas. Por outro lado, visa prestar aos cidadãos e às empresas serviços mais rápido, de melhor qualidade e a baixo custo” (PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020 TERRA RANKA, 2015, p. 42).

O relatório do Programa de Apoio à Reforma ressalta que a estratégia de Reforma será elaborado com base em três programas:

1º- Programa: Planos de operacionalização, controle estratégico e acompanhamento de políticas públicas.

2º- Programa: Reorganização e reforço das capacidades de administração Fiscal.

3º- Programa: Criar grandes registros do Estado.

Quanto ao 2º programa, o Plano Estratégico Operacional impõe a necessidade de fortalecer a Administração Pública segundo o plano institucional, por meio da revisão dos seus diferentes quadros orgânicos e de uma divisão mais equilibrada de competências entre as estruturas centrais e as estruturas descentralizadas. O fortalecimento institucional incluirá, especialmente, atualização das competências dos funcionários por meio da implementação de formação contínua. (PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020 *TERRA RANKA*, 2015). Também será preciso desenvolver um verdadeiro profissionalismo neste campo da gestão Pública com vista a renovar profundamente o conjunto de processos de gestão de recursos humanos, a fim de atender melhor às necessidades de competências (recrutamento, formação e carreira profissional), igualmente, será necessário redefinir o quadro de emprego na Administração Pública, que é uma ferramenta importante para produzir melhor recursos humanos

Sendo assim, o reforço de capacidades deve incluir também a implementação de um sistema de informação moderno que integre os diferentes serviços da Administração. Este Sistema de Informação (SI) deve ser a única ferramenta para a gestão dos recursos humanos e para gestão financeira das bases de dados setoriais, com a elaboração de um esquema diretor que será o quadro único de referência de tudo que diz respeito à informatização da Administração, pois o “recrutamento deve ser feito com base nas aptidões reais dos candidatos e não apenas nos diplomas. A gestão de carreiras, deveria ser feito com base nas competências e no desempenho dos funcionários e não na simples saber da antiguidade” (CARDOSO, 2015.p. 10).

No que se trata das ações estratégicas da implementação da reforma, de acordo com Xavier (2011, p.07), a profissionalização dos recursos humanos deve ser conduzida no sentido de consolidar o quadro institucional de gestão de recursos humanos, continuar a implementação e, simultaneamente, promover ajustamentos do sistema de carreiras e remuneração, melhorar a gestão e generalizar a implementação do sistema da informação do pessoal e o aumento do sistema da formação em Administração Pública com particular ênfase para a formação em gestão por resultados de mudança de atitudes e do comportamento, bem como rever a legislação fundamental aplicável ao funcionalismo público em função das necessidades da reforma, em especial o estatuto geral dos funcionários do Estado.

O autor mostra a importância da melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas e ressalta que esta deverá ser aprimorada regularmente pelo Governo ao Parlamento, fazer com que a elaboração e execução dos Orçamentos Públicos estejam coerentes com resultados indicados nos programas e projetos, assegurar a unidade e abrangência da

contabilidade pública, garantir a disponibilização de fundos orçamentais a favor dos órgãos locais do Estado e ampliar o uso dos mecanismos contratuais nas relações interinstitucionais, como meio de responsabilização e melhoria de desempenho (XAVIER, 2011). Neste sentido, descoordenação entre o poder central e os serviços desconcentrados provoca desarticulação de decisões e irracionalidade na gestão de recursos. No entanto, o Estado passou a ser o único empregador face à fragilidade do sector privado, visto que, numa sociedade pequena repleta de cruzamentos familiares, lhe confere um grau de influência enorme na esfera pessoal e familiar de muitos cidadãos, especialmente se os seus dirigentes o usarem, como tem sido o caso, como veículo de exercício de poder pessoal.

Nesta senda, a criação de uma política traça as linhas gerais para a Reforma da Administração Pública guineense, através de um diploma legal e criação de um novo estatuto jurídico da Administração Pública, contendo os princípios das carreiras de avaliação de desempenho e do emprego público, sobre as incompatibilidades e do pessoal dirigente. Ainda vale ressaltar o Decreto Lei nº5/2010, publicado no Boletim Oficial nº7, de 15 de fevereiro de 2010, cuja reprodução se segue:

1º O presente diploma aprova as linhas gerais de orientação da Reforma da Administração Pública (PRAP). É dada a prioridade ao Programa de Reforma da Administração Pública, assente na visão de uma nova Administração pública, que seja necessário alavanca do desenvolvimento económico e social, visando atrair o investimento nacional e estrangeiro, desenvolver ao cidadão a sua condição de protagonista da Reforma da Administração Pública. 2º O PRAP, integra-se na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), devendo articular-se com os restantes de programas que igualmente nela se incluem, de forma a permitir um acompanhamento harmonioso e integrado por parte de poder político e de todos os parceiros da Reforma. (BOLETIM OFICIAL Nº7, 2010).

Ainda o referido Decreto Lei, entende que a Reforma na Administração Pública desenvolve-se em torno dos seguintes eixos:

5º- Capacitação do Estado e da Administração Pública, através de um novo quadro organizacional e institucional.

- a. Reforço do sector privado, orientado especificamente para os funcionários excedentários.
- b. Capacitação e racionalização das administrações económica e financeira do Estado.
- c. Valorização, capacitação e qualificação dos recursos humanos e financeiros do Estado.

d. Desburocratização, modernização e simplificação do sistema regulatório.

6º - No quadro da organização do Estado e da administração Pública, são avaliadas as funções do Estado, de modo a permitir identificar o núcleo essencial de atribuições que deve prosseguir, dotando-o de condições que lhe permitam exercer a sua Soberania e assegurar legitimidade democrática, bem como facilitar a concretização da reforma a todos os níveis da Administração Pública, designadamente numa dupla ótica de concretização e descentralização. A concretização dos objetivos referidos no número anterior através da criação racional e estruturada de unidades de recursos orgânicas especialmente vocacionadas para o planeamento, para a gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais e para outras funções de carácter comum, bem como para as funções operacionais de cada ministério, que resultam da respetiva missão (BOLETIM OFICIAL N°7, 2010).

Apesar dos pontos acima apresentados sobre tentativa não concluída de implementar a Reforma Administrativa, foram encontrados vários pontos que podem ser considerados como entrave da não implementação da tão sonhada reforma na Guiné-Bissau, entrave esse que permaneceu desde período pós-independência até nos dias atuais conhecido como instabilidade política.

As primeiras eleições legislativas e presidenciais, realizadas em junho e agosto de 1994, foram um marco decisivo na democracia guineense, contudo, este período conheceu as tensões internas no seio do Partido no poder (PAIGC) de 1994 a 1997, que provocaram um período de instabilidade no poder executivo. Além disso, o disfuncionamento das instituições conduziram o país ao conflito militar de 7 de junho de 1998. Entretanto, os esforços feitos para estabelecer o diálogo entre os atores políticos e militares favoreceram o regresso à paz e a organização das novas eleições. Em novembro de 1999 e janeiro de 2000, foram realizadas as eleições legislativas e presidenciais, ganhas pelo Dr. Kumba Ialá, do Partido da Renovação Social (PRS), que também foi deposto por golpe de Estado em 2003.

Além do assassinato do então presidente da República em 2009, conforme já apontado, em 2012 os militares deram mais um golpe de Estado. Como se não bastasse, em 2015 houve uma crise de convivência entre o executivo e o chefe de Estado, crise esta que arrastou até 2019 com a eleição do atual governo, aliás que também não foi uma das melhores eleições na Guiné-Bissau. São inúmeros os acontecimentos que podem ser motivo de não realização da reforma Administrativa, porque não tem o ambiente propício para se pensar em uma Reforma, pois as instituições não funcionam como deveriam. A melhoria da Administração Pública requer

estabilidade e vontade política, ou seja, requer governação estável e participativa, como afirma Cardoso (2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho encontramos várias razões da não implementação da Reforma Administrativa em Guiné-Bissau. As cíclicas crises políticas, desequilíbrio institucional, falta de prestação de conta dos funcionários públicos, crise de representação, falta de concurso público, entre outros fatores, são elementos cruciais para não implementação da Reforma Administrativa. Entende-se que a Reforma Administrativa não resolve todos os problemas, mas pode contribuir para melhorar o recrutamento do pessoal, diminuir a corrupção, diminuir a partidarização da Administração Pública, melhorar o atendimento público, entre outros elementos importantes e essenciais para o povo.

Um outro ponto do entrave da Reforma Administrativa que a sociedade guineense tem em mente é a ideia de substituir *os mais velhos por mais novos*, que por sua vez na nossa análise fica claro que o problema não é *trocar o velho pelo novo*. Verifica-se que houve sempre em todos os países ou sociedades renovações constantes de quadros, pois à medida que uns vão atingindo o limite de idade estabelecido outros vão ingressando, sobretudo aqueles que se mostrem capazes, porque só o fato de ser jovem e dotado de um diploma não significa que a pessoa está apto para assumir uma determinada função em detrimento de alguém com idade avançada, mas com larga experiência. Com isso, acreditamos que uma simbiose é sempre útil e necessária, não se deve tratar apenas de uma mera substituição, e sim, de uma complementaridade.

Como frisamos acima, o processo de reforma implica custos financeiros bastante significativos e, às vezes, incompatível apenas com o Orçamento Geral do Estado (OGE). Devido a essa razão, o Estado Guineense frequentemente recorre aos doadores/organizações internacionais, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), União Europeia (UE), Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), entre outras (SÁ, 2020). Dessa forma, todo o processo fica exclusivamente dependente do apoio externo que muitas vezes não disponibiliza as verbas com urgência e na sua maioria não concordam com o destino final do financiamento. Entretanto, o Estado deveria fazer um esforço interno para materialização das reformas, com criação de regras para fomentar a economia e permitir que o Estado arrecade as

receitas para realizar suas despesas, não ficando totalmente à mercê da ajuda externa. Desta feita, é necessário um grande esforço interno na arrecadação de receitas, na organização do Estado, na eliminação da corrupção e na melhor gestão da coisa pública.

A Guiné-Bissau enfrenta um panorama político que traz novos desafios à sociedade e ao próprio Estado Nacional. Neste sentido, não envergonha dizer que estamos numa fase de reorganização tanto no sistema econômico quanto do próprio sistema político. A consequência da crise impõe a reorganização do Estado, por isso, é necessário realizar uma reflexão sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o país de tal maneira que se adapte a novos processos da globalização.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR: **História da Guiné-Bissau**. Disponível em: <<https://www.parlamento.gw/institucional/historia/historia-guine-bissau/historia-da-guine-bissau#>>. Acesso em Abr. 2023.

ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR: **Injustiça Salarial**. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/pm-guineense-reconhece-injusti%C3%A7a-salarial-na-fun%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica/4465257.html> >. Acesso em Abr. 2023.

BARROS, A. E. Almeida; SILVA, A. C. Rabelo; CARVALHO, E. Mendes: **Políticas públicas como utopia para Guiné-Bissau e a falácia da democracia**-Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (RICS) São Luís - Vol. 4 - Número Especial - Jul./Dez. 2018.

BOBBIO, Norberto; 1909- **Dicionário de política I**: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11 a ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BOLETIM OFICIAL Nº7, **Decreto- Lei nº5/2010**, 15 de Fev. 2010.

BUTA, B. Oliveira; TEIXEIRA, M. A. Carvalho: **Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Revista Organizações & Sociedade. Recebido em mai. 2018 Aprovado em abr. 2019.

BRAVO, Gian Mario. Burocracia e ambiguidade do termo: In: **Dicionário de política I** :Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11 a ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BULOS, Uadi Lammêgo. **REFORMA ADMINISTRATIVA** (Primeiras impressões) R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 214: 69-98, out./dez. 1998.

CÁ, Lourenço Ocuni. **A educação durante a colonização portuguesa na Guiné-Bissau (1471-1973)**. Ver. Online Bibl. Prof. Joel Martins, Campinas, SP, v.2, n. 1, Out. 2000.

CARDOSO, Higino. P. Lopes: políticas públicas na Guiné-Bissau: política pública ou política do executivo. Jan. 2015.

CATEIA, J. Vicente; EMAIL, I. C. Silva; ROHENKOHL, J. Eduardo: **a mudança estrutural em Guiné-Bissau**. Rev. Text. Econ., Florianópolis, v. 21 n. 1, p. 97 – 124, dez/mar. 2018.

COELHO, A. Luiz; VIANA, S. L. João Paulo: considerações sobre os conceitos de estado e governo na ciência política. In: **Ciência política e ciências de educação: conceitos e referências**. Humberto Dantas et al. (Orgs). Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

CONFERÊNCIA: **com os parceiros do processos da Reforma e Modernização da Administração Pública**. 26 de Mar. de 2021.

Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II): Bissau, Junho 2011.

FMI, **Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza**. Relatório do FMI No. 11/353, Dez. 2011.

FRANÇA, Raimundo; SANTOS, Simone C. Marinho: **O SENTIDO DA POLÍTICA COMO VOCAÇÃO EM MAX WEBER**. Revista de ciência política, direito e políticas públicas - POLITI(k)CON. UNEMAT. VOL.2 Nº 1, agosto/dezembro, 2021.

GIL, A. Carlos: Como elaborar um projeto de pesquisa. 4ª Ed. São Paulo. Editora Atlas. S.A 2002.

Guiné-Bissau: Disponível em: <[https://uniogbis.unmissions.org/na%C3%A7%C3%B5es-unidas-na guin%C3%A9-bissau](https://uniogbis.unmissions.org/na%C3%A7%C3%B5es-unidas-na%20guin%C3%A9-bissau)>. Acesso em 21 de fev. 2 021.

MARQUES, E. Cesar: **Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos**. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, pp. 67-102.

NHASSE, C. Francisco: **Guiné-Bissau: um estudo sobre o impacto da guerra civil de 1998/99 no processo de desenvolvimento socioeconômico (2000-2019)**: disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2985/1/2022_arti_colnanhass e.pdf>. Acesso em 17 de mai. 2023.

PALASSI, Prezotti Márcia: **O que é Reforma Administrativa? - unidade-3**/Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC, 2008.146p.

PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado administração pública gerencial**. 7º Ed. Rio de janeiro: editora FGV, 2006. 316 P.

PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020 “Terra Ranka”. Documento II: Relatório Final, 2015.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU: Assembleia Nacional Popular - Constituição Da República, 1996.

LOUREIRO, M. Rita; TEIXEIRA, M. A. Carvalho; MORAIS, T. Cacique: **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Artigo recebido em jul. 2008 e aceito em fev. 2009.

SÁ, Elzira. **REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU** entre os anos de 1973 -2018.

SAMBÚ, Malam. **A política econômica no contexto da UEMOA: investimento direto estrangeiro na economia da Guiné-Bissau - uma abordagem**. Trabalho apresentado em provas públicas na Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias. Dissertação. Lisboa, 2015.

SCANTAMBURLO, L. **Dicionário do Guineense**: vol. I: Introdução e notas gramaticais. Lisboa: Colibri / FASPEBI, 1999.

SELL, C. EDUARDO. **Sociologia Clássica: Durkheim, Weber E Marx**. ITAJAÍ. 2001.

SILVA, Thamires Olímpia. **“O que é semipresidencialismo?” Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-semipresidencialismo.htm>. Acesso em 03 de julho de 2022.

SOUSA, M. Girão: **Guiné-Bissau: O golpe militar de 12 de Abril e a necessidade da reforma do sector de segurança**. Lusíada. Política Internacional e Segurança, n.º 8 (2013)

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

VEIGA, F. Luciana: **Metodologia em ciências políticas. Capítulo 16º-Teoria e prática da política. Ano, 2006**.

WEBER, Max: **História econômica geral**. 1ª ed. 1961.

WEBER, Max: **O que é a burocracia**. Ed. CFA, 1991. Disponível em: <https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf> Acesso em, 04 de Fev. 2023.

XAVIER, Simão. **Reforma administrativa**. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544#>>. Acesso em Fev. 2020.