



INSTITUTO DE HUMANIDADES
CURSO DE BACHARELADO EM HUMANIDADES

MOISÉS DOMINGOS CORREIA

A REFORMA DE ESTADO NA GUINÉ-BISSAU (1994-2014)

REDENÇÃO

2019

MOISÉS DOMINGOS CORREIA

A REFORMA DE ESTADO NA GUINÉ-BISSAU (1994-2014)

Trabalho de Conclusão de Curso em formato de projeto de pesquisa do Curso de Bacharelado em Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira, como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Humanidades.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ossagô de Carvalho

REDENÇÃO

2019

MOISÉS DOMINGOS CORREIA

A REFORMA DE ESTADO NA GUINÉ-BISSAU (1994-2014)

Trabalho de Conclusão de Curso em formato de projeto de pesquisa do Curso de Bacharelado em Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira, como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Humanidades.

Aprovado em 28 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Orientador e presidente: Prof. Dr. Ricardo Ossagô de Carvalho

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB)

Examinador Interno: Prof. Dr. Vico Dênis Sousa de Melo

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB)

Examinador Externo: Profa. Dra. Artemisa Odila Candé Monteiro

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB)

LISTA DE SIGLAS

BM – Banco Mundial

CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental

DENARP II – Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

FMI – Fundo Monetário Internacional

FARP – Forças Armada Revolucionário de Povo

ONU – Organização das Nações Unidas

ODM – Objetivos de Desenvolvimento de Milênio

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

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

RENAJ – Rede Nacional da Juventude da Guiné-Bissau

UA – União Africana

UE – União Europeia

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	6
2 JUSTIFICATIVA	8
3 DELIMITAÇÃO/PROBLEMA DA PESQUISA	10
4 OBJETIVOS	12
4.1 OBJETIVO GERAL	12
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
5 HIPÓTESES.....	13
6 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
6.1 O ESTADO.....	14
6.1.1 O Estado Moderno	15
6.2 CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ENTENDER A REFORMA DO ESTADO	17
6.3 A REFORMA DE ESTADO	19
6.3.1 Reforma de Estado na Guiné-Bissau	20
6.3.1.1 A Política e as Instituições Públicas Depois da Independência	20
6.3.1.2 A Cooperação Multilateral para A Modernização das Instituições Públicas da Guiné-Bissau	24
6.3.1.3 A Reforma Administrativa para o Desenvolvimento na Guiné-Bissau.....	25
7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
REFERÊNCIAS.....	31

1 APRESENTAÇÃO

A Guiné-Bissau se encontra materializada na Costa Ocidental da África, partilha fronteiras com Senegal ao Norte, Guiné-Conacri ao Sul e Leste e é banhada pelo Oceano Atlântico a Oeste. Conta com a extensão territorial de 36.125 km², incluindo mais de 80 ilhas, com uma população estimada em 1,6 milhões de habitantes, que contempla ampla diversidade social, étnica e cultural (TEXEIRA, 2015).

O Estado da Guiné-Bissau, por via de luta armada para a libertação do seu território do poder imperial português, levada a cabo por Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), consolidou unilateralmente a sua independência em 24 de setembro de 1973, a qual só veio a ser reconhecida pelo governo colonial português em 1974. Hoje, é uma nação soberana, com um modelo funcional de Estado através das suas instituições públicas e privadas. Embora precárias, preservam o intuito de levar os serviços públicos a toda população guineense.

A instituição pública da Guiné antes da independência, depois da sua emancipação da administração colonial centralizada em Cabo-Verde, embora, por um lado, tenha sido um regime deficitário com políticas que enaltecem a desigualdade social em todos os aspectos, por outro lado, acarretou uma organização política e administrativa burocratizada que se estendeu aos primeiros momentos de Estado Novo (Guiné na primeira década pós independência) sob liderança do PAIGC (partido único), tendo Luís Cabral como presidente da República. Em menos de uma década, conheceu sua primeira ruptura política e institucional promovida internamente pelo próprio partido-Estado no poder, fato que culminou com o rompimento política entre Guiné e Cabo-Verde (DJALÓ, 2013).

A funcionalidade da instituição de Estado na Guiné-Bissau, depois da ruptura política da década de 80, levou ao poder o João Bernardo Vieira. Por ser marcada pelas frequentes discontinuidades políticas e constante intervenção militar até, recentemente, em 2012, possui uma prestação de serviços públicos negativa, que condiciona o sistema político e administrativo da Guiné-Bissau numa disfuncionalidade, na medida em que os aparelhos de Estado servem como caminho para alcançar riquezas materiais e prestígio social. Diante desse contexto, será nosso objeto de pesquisa a reforma de Estado na Guiné-Bissau frente à modernização do Estado-nação, procurando os motivos que o condicionou a não se desenvolver social, econômica e culturalmente.

Pensando o processo de reorganização de Estado, isto é, uma reforma estrutural de suas políticas de bem-estar de cidadão e dos corpos administrativos, como algo necessário para

contornar a situação anormal que se verifica na estrutura do país, observa-se todo um processo que se cristalizou e se arrastou desde a época colonial ao momento atual. Assim, é muito pertinente a compreensão do sistema em que funciona as instituições de Estado guineense, as quais, de certa forma, são resíduos do sistema de administração opressor imposto por Portugal às suas colônias até as vésperas de independências de cada país dos quais também faz parte a Guiné-Bissau. Por conseguinte, se percebe que todo o atraso no desenvolvimento do primeiro país com a independência obtida nas colônias portuguesas tem a ver com essa disfuncionalidade que é motivada pelo paternalismo na administração pública. Desse modo, entendemos por bem que, assim que houver uma nova perspectiva funcional em relação ao Estado e suas estruturas administrativas, através de profundas reformas, será, no mínimo, um passo dado para a consolidação dos objetivos almejados por seus cidadãos, pondo em questão a competitividade com outros países da sub-região ou que partilham da mesma história.

2 JUSTIFICATIVA

A situação administrativa na Guiné-Bissau deixa muito a desejar. A dinâmica em que funciona as partes constituintes de Estado, muitas vezes, impossibilita que ocorram diálogos para a construção de um Estado-nação forte política, social e economicamente. A reforma administrativa é, na maioria de casos, tida como remédio para combater diversos desacertos, rumo à “modernização” e “racionalização” de todo sistema ao qual o país recorre para desenvolver suas políticas públicas, embora haja correntes que vêm essa mudança como uma desorganização por completo de um Estado ou sistema reformado.

A degradação das instituições de Estado está oferecendo consequências inaceitáveis à prestação de serviços públicos: má condição das infraestruturas públicas, péssimo sistema educativo, não funcionamento da justiça, insuportável sistema de saúde, supostas dívidas/*deficit* que o país vem acumulando já há um tempo, miserável condição social de sobrevivência que o povo tem que aceitar, entre outras. Tudo isso diz respeito a situações que podem ser ultrapassadas se todos cooperarem e “enfiarem suas mãos na massa”.

Então, pretendo investir o meu tempo neste estudo por vários benefícios: arcabouçar mais a minha agenda teórica e empírica à volta da problemática “reforma de Estado” e suas instituições públicas, buscando entender porque é importante a racionalização ou modernização de um país cuja história administrativa vem sendo permeada de obstáculos que, de certa forma, não estão garantindo direitos públicos; ofertar arcabouço teórico para futuras produções acadêmicas, visando contribuir para uma discussão mais aprofundada sobre o referido variável na Guiné-Bissau, uma vez que se torna muito difícil encontrar feitos científicos que se debruçam a respeito, tendo em vista que há pouco interesse do governo e até dos estudantes de ensino superior em investir ou produzir materiais científicos com esta perspectiva. Assim, especificamente, busco incentivar discussões que consolida um ou mais pontos de vistas nesta área de conhecimento.

Hipoteticamente, este estudo, de igual modo, pode ser muito útil para revolucionar a sociedade guineense, informando e formando as mentalidades em potencial, entusiasmadas em fazer a diferença na administração do país, lembrando que há pessoas que dedicaram toda sua juventude para que hoje tivéssemos uma vida melhor. Portanto, realizar esta pesquisa, espera-se contribuir para uma mudança muito significativa, tornando o sistema político e administrativo da Guiné-Bissau um exemplo a ser seguido, um sistema que objetiva colocar os interesses da população como prioridade a realizar, que incentivará novos estudos sobre como

reformular um Estado como a Guiné-Bissau, que desde sua construção como Estado-nação não conseguiu dar passos significativos para alcançar o desenvolvimento pelo qual tantos lutaram.

3 DELIMITAÇÃO/PROBLEMA DA PESQUISA

Este estudo objetiva discutir a reforma de Estado na Guiné-Bissau, focando no caso específico da reforma administrativa, que é encarada por grande parte dos analistas como uma das ferramentas hipoteticamente necessárias para a inserção socioeconômica e política desse país na conjuntura global hodierna. Considera-se pouco aceitável o desempenho que a Guiné-Bissau tem empreendido ao longo da sua ruptura com o poder colonial. Ou seja, depois de quatro décadas da independência, as instituições de Estado não conseguiram alcançar a eficiência administrativa que tanto se espera delas. Importa salientar que, no período seguinte à independência, o país e as suas instituições públicas sofreram abalos recorrentes com episódios negativos que acabaram por colocar a funcionalidade do Estado guineense numa situação precária.

Perante o exposto, propõe-se elaborar um estudo que contemple uma análise administrativa do Estado da Guiné-Bissau num compasso temporal que compreende o período entre a abertura política da década de 90 até as últimas eleições legislativas e presidenciais realizadas no país em 2014. Tentaremos observar retrospectivamente como as ações dos governos, funcionários públicos e os tratados internacionais influenciam a degradação das instituições públicas guineenses, com vistas a pensar condutos alternativos para consolidar a reforma do Estado nesse país.

Sendo assim, pensar numa alternativa para o desenvolvimento de um Estado como a Guiné-Bissau e tendo como principal variável a questão administrativa que, até certo ponto, nos condiciona a levantar várias indagações no que tange a progressão institucional. Nesse sentido, de que maneira os fatores históricos (processo de luta pela independência) entram nesse debate como dificultadores de aceitável desenvolvimento? Os problemas que o país já conheceu e ainda está a vivenciar são, para uns, o fruto de um passado não revelável. Perante a situação, Carvalho (2010) sublinha que é preciso empreender uma análise histórica dos desacertos que o aparelho do Estado enfrenta na Guiné-Bissau como forma de compreender de maneira mais acurada a sua conjuntura hodierna. Nesse sentido, faz-se necessário perceber os processos vivenciados pelo país, sejam eles: a democratização, o ajuste estrutural e a reforma política. Até que ponto a intervenção militar (sucessivos golpes de Estado) constituiu-se no indesejável “Cavalo de Troia” para o país que hoje se conhece? Como se dá a empregabilidade na função pública guineense? E até que ponto esse processo influencia os crimes contra Administração Pública e a consequente degradação do serviço público? Além desses questionamentos, busca-

se o seguinte: o que deve ser feito para restaurar a estabilidade sociopolítica, econômica e o bom funcionamento das instituições públicas?

Debruçar-se sobre a eficiência na prestação do serviço público, Bresser Pereira (2006), ressalta que é importante racionalizar o sistema administrativo com o intuito de fazer funcionar o país, visando garantir o direito público inalienável dos consumidores. Segundo o autor, a garantia dos direitos públicos deve constar entre as novas pautas dos debates e precisa ser efetivada através das reformas de Estado ou de setores-chave na sua administração. Portanto, essas inquietações nos levarão a perceber a importância de rever as intenções administrativas que, até então, se verificam, fazendo com que o país tenha um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

- Compreender a reforma do Estado na Guiné-Bissau (1994-2014).

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a funcionalidade das instituições públicas e administrativas (a partir dos dados do Ministério da Função Pública) depois da independência;
- Entender as cooperações multilaterais/bilaterais para modernização da instituição pública;
- Problematicar a reforma administrativa com vista a garantir um desenvolvimento sustentável para a Guiné-Bissau.

5 HIPÓTESES

Sendo a reforma de Estado, no que diz respeito à reestruturação do sistema administrativo da Guiné-Bissau, como forma de amadurecer a funcionalidade dos seus constituintes e instauração de uma prestação de serviços desejáveis aos cidadãos guineenses. Todavia, na tentativa de poder entender esse fenômeno, ou seja, como aplicação de um processo de reforma administrativo num país como a Guiné-Bissau, cuja história está entrelaçada por momentos de articulação e desarticulação no funcionamento dos órgãos estatais, pressupomos as seguintes hipóteses:

H¹ - A influência considerável que coloca em disfuncionalidade o sistema administrativo guineense, se assim podemos dizer, são interesses políticos partidários e o suposto envolvimento dos militares (golpes de Estado) em atender de modo consciente ou inconscientemente os interesses político-partidários;

H² - As desarticulações do sistema administrativo da Guiné-Bissau, que coloca em causa o normal funcionamento das instituições administrativas, deve ter muito a ver com a falta da responsabilização por Ministério Público pelas pessoas que, muitas das vezes, comete crimes (nepotismo, corrupção, apropriação de propriedade de governo para fins pessoais, etc.) contra a Administração Pública;

H³ - A péssima condição em que funciona o serviço público da Guiné-Bissau é a consequência da não responsabilidade e do pouco interesse em colocar os problemas da população como prioridade. Assim, a reforma de Estado, especificamente, no campo da Administração Pública, constituiria a solução para a modernização e a racionalização das instituições de Estado.

6 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Quando pensamos a reforma de estado na Guiné-Bissau, a temos como uma ferramenta indispensável na construção de um Estado de direito democrático, forte institucionalmente, em que se pode buscar concomitantemente com outras ferramentas uma saída não aleatória ou de mera caso, todavia, racional para o embaraço que o país vem tendo.

Sendo assim, todos os debates teóricos que vão compor essa fundamentação teórica terá como principal finalidade procurar as brechas que a historiografia nacional tem criado, quanto ao mal funcionamento das instituições de Estado, posto que a mudança ainda é necessária, desencorajar a corrupção de todas as formas que se veiculam na instituição de Estado.

A reforma de Estado, sendo um importante e lógico viés para o fortalecimento das instituições públicas, permite o próprio Estado cumprir com o seu papel, pelo qual se define a necessidade da sua existência como um ente que possui obediência cega a todos os seus representados. Tendo isso em consideração, vamos a uma rápida contextualização que é o Estado.

6.1 O ESTADO

O termo como hoje colocamos é recente, segundo Darcy Azambuja (2008), no seu livro “A teoria geral do Estado”, no qual nos oferece uma evolução do nome e significado ao longo dos tempos. Para os Gregos, os Estados não ultrapassam os limites das cidades e os denominavam de “polis”, “cidade”, para depois chegar a “política” que ele coloca como “arte de bem governar”. Já os romanos tentaram denominar de “civitas” e “república”, embora com o mesmo significado. *Status*, em latim, pressupõe “situação ou condição”. Ainda com os romanos, quando designavam uma ação permanente de Estado, eles utilizam “*Status Reipublicae*”, que depois caiu em desuso, ficando o *status* com o significado mais moderno. Na acepção política, com a evolução, o termo veio a ser usado para distinguir as três classes sociais que na Europa existiam. Ele ainda define que: “Estado é uma organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado” (AZAMBUJA, 2008, p. 22).

Entretanto, o Estado é uma organização política e juridicamente criada com a finalidade de garantir direitos políticos, econômicos e sociais para todos os indivíduos, buscando unir todas as sociedades restritas nele existente através de meios de que se dispõe licitamente.

Nas perspectivas explicitadas por Norberto Bobbio (2000), no que diz respeito às observações racionalistas e historicistas sobre o Estado, o autor propõe-se a discutir a fronteira conceitual entre as duas interpretações possíveis para pensar o Estado, expostos por duas correntes: “jusnaturalista e aristotélica”.

A primeira coloca-se a discutir o aparecimento de Estado como algo construído racionalmente a partir de uma convenção entre os indivíduos. Em contraste à primeira, a segunda vê o Estado como algo histórico em evolução, ou seja, que provém das outras formas de organizações naturais em constante transformação, isto é, família, tribos e clãs. Como afirma Bobbio (2000, p. 117):

As primeiras colocam em evidência a oposição entre o Estado da natureza antissocial e o Estado-civil, que é o Estado da sociedade; as segundas, ao contrário, colocam em evidência a continuidade entre formas primitivas de sociedades humanas que não são ainda Estado [...]. Ou seja: o modelo segundo o qual o Estado é um corpo artificial que nasce em contraposição ao Estado natural, e o modelo segundo o qual o Estado é uma sociedade natural que nasce da natural evolução do primeiro núcleo organizado, a família.

Cheik Anta Diop (2014), ao debruçar-se sobre a gênese de Estado, diz que este está muito ligado à própria condição da existência do ser, que o homem, na sua natureza, buscou sempre romper com as formas de vivência individualista para constituir um ente que transcende sua capacidade, ou seja, a criação de um corpo forte como necessário para unificação dos interesses individuais para um interesse da coletividade.

A obrigação de quebrar o enquadramento demasiado estreito, isolador, da família primitiva, isto é, do clã, a necessidade de um poder central forte, que transcendesse o indivíduo e coordenando o trabalho, a unificação administrativa e cultural, a noção de Estado e de nação, tudo isso estava implicado nas condições materiais de existência. (DIOP, 2014, p. 129)

6.1.1 O Estado Moderno

O surgimento de Estado moderno, como assinala José Matias Pereira (2010), deu-se na segunda metade do século XV, com a França, Inglaterra e Espanha, o qual mais tarde foi implementado por outros países da Europa, porém, a Itália só o adotou depois. O autor também enfatiza que só com o aparecimento de Estado Moderno que se começa a formar reflexões sobre o Estado. Para ele, a crise de Sistema Feudal fez com que se consolidasse os sistemas de monarquias nacionais e se solidificasse a autoridade do rei. Entretanto, com a queda de Estado Feudal, que se mantinha numa relação de *senhor-vassalo*, o Estado Moderno, fundamentado na

ideia de soberania, tinha governantes que faziam dado povo sob um território cumprir suas decisões.

Bobbio (2010) observa que a necessidade de criar uma estrutura de poder centralizado regula a relação política. O Estado Moderno apresenta características muito específicas e diversas, que lhe tornam diferente de outras formas de organizações de poder que existem historicamente.

O elemento essencial de tal diferenciação consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Desse processo, fundado, por sua vez, sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nasce traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno. (BOBBIO, 2010, p. 426)

Como observa Weber (2012), no livro “Economia e Sociedade”, bem como em “Ciência e Política: Duas Vocações”, a concepção sociológica de Estado Moderno trata-se de uma associação política centralizada que reclama o monopólio de violência legítima dentro de um delimitado território. Como diz o autor:

[...] um Estado não pode ser definido pelo conteúdo daquilo que faz. [...] Ao contrário, somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado Moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física. (WEBER, 2012, p. 525)

Weber também afirma que o Estado é uma estrutura de organização quase idêntica com outras historicamente construídas antes dele; entretanto, é uma relação de dominação de homem pelo homem baseado no meio de coerção legítima.

O Estado comporta três elementos essenciais que justificam a sua existência, isto é, “povo, território e poder político”. Esses elementos são muito importantes para a concretização da finalidade do Estado, que consiste em: “promover a realização do bem comum”. Como observa Pereira (2010, p. 33-34), “assim, o Estado, enquanto uma organização política por excelência da sociedade, pode ser aceito como o espaço natural de desenvolvimento do poder político”.

Paulo Bonavides (2018) vai ao encontro do Duguit em parte, quando este infere que os elementos essenciais de Estado consistem na “ordem formal e material”; em que, na ordem formal, temos o “poder político na sociedade”, isto é, nessa ordem existe uma relação de poder na qual os mais fracos são obrigados a se submeterem aos mais fortes.

Quanto à ordem material, porém, temos dois elementos. Primeiro, o elemento humano que se subdivide em “população, povo e nação”, isto é, fatores “demográficos, jurídicos e culturais” e, por último, destaca-se o “território”, que funciona como a base onde o Estado exerce sua soberania. Bonavides (2018), discordando da teoria de Duguit no que concerne ao “poder político”, salienta que dizer que essa parte constituinte, quando falamos de três elementos de Estado, se baseia “sempre na dominação dos mais fracos pelos mais fortes” é inerente a todo ordenamento estatal, porém exclui-se a possibilidade de existir um Estado que paira acima da questão de classe.

Propondo, no entanto, que seria muito interessante ver esses elementos a partir da definição dada por Jellinek, quando este dissera que o Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Então, podemos assim perceber que os elementos que constituem um determinado Estado são estes três, povo, território e o poder político (BONAVIDES, 2018, p. 70-71).

6.2 CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ENTENDER A REFORMA DO ESTADO

Depois de debruçar sobre o Estado, tende-se agora a analisar outra variável também indispensável para o estudo de reforma de Estado, isto é, as instituições administrativas de Estado. Porém, quando se fala do institucionalismo, sua origem e de que se trata seus fenômenos, o que sempre encontramos é um campo amplo e transdisciplinar. Então, nossa abordagem centralizar-se-á no campo de ciência política, em como este vê o institucionalismo. A instituição, como observa Vasco de Almeida (2010, p. 46), pode ser considerada um conjunto de “normas formais e informais”. No primeiro caso, temos as legislações que orientam as relações políticas, econômicas e sociais; e, no segundo, todas as normas que não são juridicamente elaboradas, mas que, de certa forma, orientam a nossa vida individual e coletiva na sociedade. Segundo o autor: “as instituições são o conjunto de regras, normas, valores, convenções e hábitos que enquadram a vida individual e coletiva”.

Como podemos perceber também nas observações ilustradas por Bruno Théret (2003), quando aborda a instituição entre as estruturas e as ações, no institucionalismo político, há três diferentes tipos de abordagem institucional: a histórica, a racional e a sociológica.

Essas três concepções do institucionalismo tendem a alinhar-se ou não no que diz respeito ao processo de formação e de transformação das instituições e como essas concepções

interpretam a relação que existe entre as instituições e os indivíduos. Quando fala sobre a gênese e a relação da instituição com o comportamento individual, Thérét (2003, p. 231) mostra que:

Os teóricos da escolha racional [...] encaram as instituições como soluções adaptadas eficazes “para os problemas da oportunidade, da informação imperfeita ou assimétrica, e dos custos de controle”, resultados esses que não podem ser garantidos pelos teóricos da organização. Por fim, a maneira de entender a gênese das instituições, como problema de coordenação, é comum ao institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional e opõe-se à forma que o institucionalismo histórico a vê como questão de regulação de conflitos de interesses. Inversamente, o institucionalismo histórico aproxima-se do institucionalismo da escolha racional, que se afasta do institucionalismo sociológico, ao prestar atenção ao cálculo estratégico dos atores, as instituições, possuindo, para as duas posições, uma dimensão de libertação da ação individual e não apenas de constrangimento.

Sendo posto isso, as instituições governamentais, funcionais de um Estado constituem um conjunto de restrições criadas pelo homem para moldar o comportamento funcional de um Estado.

Para Jean-Claude Thoenig (2010), observa que o campo da Administração Pública só pode ser definido por seu corpo político concreto e suas estruturas administrativas que organizam o setor público. No entanto, a instituição sendo verdade inquestionável e um campo já solidificado, não deve ser um paradigma para o saber, e nem um problema para ação:

A Administração Pública, como campo específico, é definida por corpos políticos concretos e estruturas administrativas que governam assuntos públicos; constituições, organogramas e procedimentos oferecem a liga conceitual que cria sua unidade e limites. As instituições são consideradas como verdades axiomáticas, um fenômeno consumado. Não são uma questão para o saber, nem um problema para a ação. Devido a esse gênero tão descritivo, os projetos sociais oferecem a matéria-prima para um enfoque científico. (THOENIG, 2010, p. 167)

Quando pautada em dizer a respeito das instituições como determinantes da vida política: uma teoria normativa, o autor revela que todas as organizações que se dedicam em tratar de interesses do Estado devem ser “conceitualizadas” como “instituições” e não como “instrumentos”, porque são elas que determinam a regra dentro de um dado sistema político. Como observa Thoenig (2010, p. 174-175):

Portanto, as organizações que lidam com assuntos públicos devem ser “conceitualizadas como instituições, não como instrumentos” [...]. Elas criam e implementam prescrições que definem como o jogo tem de ser jogado: quem tem a legitimidade de participar, quais as pautas aceitáveis, que sanções aplicar no caso de desvios; definem, também, o processo através do qual as mudanças devem ocorrer.

Após ter dado uma definição mais compreensiva do que são instituições, cabe, agora, demonstrar como funcionam as instituições com base na normatividade:

[...] as organizações públicas funcionam como arenas políticas. Questões e jogos de poder mudam seu funcionamento e suas políticas. Não existem necessariamente objetivos coletivos que forneçam referências comuns, incluindo objetivos individuais, ou preferências particularistas. Portanto, os dispositivos institucionais são necessários a fim de canalizar comportamentos oportunistas e garantir certa estabilidade coletiva. (THOENIG, 2010, p. 176)

Com essa breve abordagem sobre as instituições, podemos perceber que as instituições são as regras postas para regular ou solucionar os comportamentos individuais perante suas responsabilidades para com a comunidade que pertencem. E, nessa perspectiva, as instituições são fundamentais para que um Estado possa realizar o fim para o qual existe, que é de buscar a realização do bem comum.

6.3 A REFORMA DE ESTADO

Nesta seção, especificamente, teremos oportunidade de debater a questão da reforma de Estado como variável fundamental, ou seja, que possa oferecer condições funcionais, entretanto, necessárias para um Estado de direito democrático, visando ao cumprimento dos fins do Estado através de suas instituições administrativas.

A Reforma de Estado é vista, muitas das vezes, como um processo de desorganização deste. Pelo contrário, constitui uma reestruturação de modo a permitir que o Estado abandone as práticas administrativas, que, de certa forma, impossibilita o seu normal funcionamento e das suas instituições.

Como alega Cardoso (2006), reformar um Estado jamais significaria desmantelá-lo, e muito menos uma desorganização do sistema administrativo e político, levando-o à diminuição da sua capacidade de regular as sociedades nele existentes, bem como a diminuição da sua competência, responsabilidade e poder de tomada de decisão quanto ao rumo que o país deve tomar, isto é, a capacidade de liderar as mudanças.

Portanto, esse é um processo que contribui para fazer o Estado “abandonar as visões do passado de um Estado assistencialista e patrimonialista, de um Estado que, por circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços” (CARDOSO, 2006, p. 15). Aqui, cabe recordar que o Estado, para prestar serviços básicos à população, isto é, tentar minimamente cumprir com as exigências da sociedade e sendo um

processo “ingente” e complexo, deve apresentar organização, ou seja, introduzir estratégias e critérios de gestão eficientes que reduzam os custos e busquem diálogo permanente com as sociedades em geral, com vistas a elaborar as prioridades de forma democrática e depois esperar as possíveis respostas.

Ainda salientamos que, sendo um “processo e não um ato”, deve haver “mudança de mentalidade”, que significa combater as más práticas que nas nossas sociedades se enraizaram. Para isso, a responsabilidade de sociedade é pressionar as autoridades eleitas a fim de fazerem face com as suas demandas, a fim de solucioná-las.

6.3.1 Reforma de Estado na Guiné-Bissau

Nesta subseção, vamos tentar trazer em três momentos as discussões, o que, de certa forma, ajudará a compreender o nosso objeto de pesquisa, contextualizando diferentes processos que deixaram marcos importantes na Guiné-Bissau. Começando com a política e as instituições, faremos uma abordagem que nos permitirá ver o impacto que a política teve na degradação das instituições de Estado, seguida de uma análise sobre os esforços feitos pelas comunidades e aliados, internacionais e regionais, na construção de um país sólido econômica e politicamente. Para finalizar, abordaremos a reforma administrativa em Guiné-Bissau, problematizando-a para melhor entender a direção que o país pode tomar para o seu desenvolvimento.

6.3.1.1 A Política e as Instituições Públicas Depois da Independência

Com a independência consolidada em 1974, o Partido para Libertação da Guiné-Bissau e Cabo-Verde (PAIGC), fundado em 19 de Setembro de 1956, bastante influenciado pela ideologia marxista na época, por razões históricas, se colocou na implementação da programa radical, que consiste não só em tornar o território reivindicado emancipado, como também em instaurar o socialismo, abolindo a exploração do homem pelo homem, dentre outras formas de relações de exploração cultivadas e proliferadas pela ideologia colonialista imperialista e outros vestígios de alienação implementados pelos portugueses. Contudo, essa forçosa tentativa de implementar um programa diferenciado de sistemas em que funcionava em território ultramar, transformou o país num beco sem saída com episódios ruptuosos.

“As tentativas de implementar o programa radical após a independência resultaram, entre outras coisas, em erosão institucional, instabilidade política e em crescentes pressões para

a instauração do pluralismo político.” (MENDY, 1996, p. 22). O Partido-estado (de 1973 até a primeira metade da década de 90), de acordo com Mendy (1996), tinha como missão fundamental criar condições para que houvesse desenvolvimento em todos os setores estratégicos de Estado. Essas foram a visão e a instrução que o idealizador da libertação passava para os seus liderados, ou seja, combatentes da liberdade da pátria, mostrando a estes que a luta que faziam era para devolver ao povo a voz.

Entretanto, quando tudo parecia se concretizar, ainda existiam grandes dificuldades em organizar a nação. Segundo Sangreman et al. (2006), a estrutura de poder de Estado foi abalada com o golpe de 14 de novembro de 1980, pois os antigos combatentes da nação sentiram-se injustiçados quanto às posições sociais e na estrutura do Poder, que os cabo-verdianos recém-formados ocupavam. Esse ato motivou, de certo modo, o distinguido “Movimento Reajustador”, liderado por João Bernardo Vieira, primeiro comissário da nação (primeiro-ministro), promovido dois dias depois da Assembleia Nacional Popular aprovar nova Constituição da República e da saída de Luís Cabral, presidente da república na altura de 1974-1980. Ainda de acordo com o autor, havia um motivo histórico, que diz respeito à vivência dos guineenses com os cabo-verdianos ao longo da colonização europeia, salientando que foi esse momento de divergência que articulou a cisão política dos povos ligados historicamente pelo processo de colonização.

O ressentimento face aos cabo-verdianos nasce com a história e o modelo de dominação colonial. Por causa da origem sociocultural e do acesso à educação de que puderam se beneficiar os cabo-verdianos, estes colaboraram ativamente com o poder colonial, tendo-se revelado como preciosos auxiliares e intermediários entre os autóctones e as autoridades coloniais na gestão da administração e na supervisão dos trabalhos forçados. Mesmo levando em conta que os mestiços forneceram aos movimentos nacionalistas os seus melhores quadros, este passado ressurgiu logo que a elite mestiça cabo-verdiana começou a ganhar posições depois da conquista da independência. (SANGREMAN et al., 2006, p. 14)

Para Parente Augel (2007), os primeiros momentos da gestão pós-colonial, apesar das mudanças observadas na estrutura política do país, foram marcados de crescente instabilidade política e social, motivando, assim, assassinatos de vários membros de organismo PAIGC (“camaradas de mato”). Depois de 14 de novembro de 1980 e com a dissolução da constituição, o novo governo, liderado por João Bernardo Vieira e nove elementos, passou a dirigir o país até 1984, quando foi promulgada a nova constituição.

Essa mudança foi reflexo da crise político-estrutural que se estava agravando desde os primeiros anos da descolonização e era indicador do profundo fosso, tanto político como econômico, que se estava abrindo entre a cidade e o campo, isto é, entre a elite

pequeno-burguesa detentora do poder e os produtores camponeses, sobre cujos ombros passaram os maiores sacrifícios durante os longos anos da luta, mas que continuavam sem representação política e relegados à própria sorte. (AUGEL, 2007, p. 63)

O autor ainda sublinha que a classe elitizada, na altura, era composta por cabo-verdianos, motivo pelo qual, constantemente, cresciam as insatisfações da classe trabalhadora ou camponesa.

Assim foi seguindo a proliferação degradante e evolutiva do Estado e suas instituições. O segundo governo do período pós-colonial, imbuído de espírito nacionalista, buscou levar em consideração as práticas idealizadas pelo governo deposto. Apesar de o novo governo, instaurado a partir da década de 80 a 86, liderado por João Bernardo Vieira, identificar-se com a gestão anterior, promete políticas públicas voltadas à produção rural, com grande disponibilidade de pensar alternativas para solucionar as problemáticas, ou seja, o lugar que a exacerbada modernidade ocupava no anterior governo de Luís Cabral, que abriu possibilidades para criação de infraestrutura industrial e processamento de produtos local. Essa política que fomenta a industrialização ou, no entanto, a modernização do Estado da Guiné-Bissau, promovida pelo Luís Cabral, parecia boa no começo, porém, mais a frente, via-se que estava acima das demandas e das possibilidades do recém instituído Estado (AUGEL, 2007).

No entanto, as questões tribelistas foram se inserir na nova gestão e, devido à grande dificuldade em solucioná-las, durante sua primeira década, instaurou-se uma tensão política com graves consequências a partir de 14 de novembro de 1980, momento que, mais tarde, culminou com assassinato de líderes políticos em 1986 (AUGEL, 2007).

Na observação feita por Carlos Cardoso (1995), seria importante a implementação do sistema liberal, levando em consideração as demandas que pairavam. A crise em que se encontrava o sistema global nos anos 1980 mexeu com várias estruturas políticas e econômicas do mundo. Em particular, os países do Leste ou, então, a União Soviética direcionava a lógica política e econômica de vários países africanos, por razões históricas.

Porém, com a queda de Socialismo em 1989, e a Guiné-Bissau sendo bastante inspirada nas políticas socialistas, passou a viver uma crise estrutural. E, para resolvê-la, tinha de aderir ao sistema liberal como saída para seus problemas. Constatou-se, também, que os próprios governos africanos, principalmente os da colônia portuguesa, tomaram consciência de que o sistema em que se baseava suas governanças, isto é, o partido-Estado, governo único, e a ausência democrática participativa estavam constituindo a beligerante ferramenta para o não

desenvolvimento já por três décadas das suas emancipações. Contudo, havia ainda a necessidade de se conformar aos critérios definidos pelos Bancos Internacionais.

A Guiné-Bissau, sendo um dos países mais pobres do mundo, tendo praticado, ao longo dos primeiros quinze anos da sua independência, uma política econômica desastrosa, tendo tido um regime autoritário de partido único e tendo por diversas vezes violado os direitos elementares da pessoa humana, não podia escapar à regra. Também aqui estavam reunidas as condições internas e externas para se iniciar um processo de mudanças em todos os níveis da sociedade, mormente nos domínios políticos e econômicos. (CARDOSO, 1995, p. 14)

Após momentos baixos que o país atravessou no final da década de 70, originou-se, na década seguinte, uma grave crise política institucional que culminou com o Golpe Militar contra o mandato de Luís Cabral, o então chefe de Estado (14 de Novembro de 1980). O início de 90 foi assinalado pelo processo de democratização de um Estado, profundamente emergente e entusiasmado com a “democracia revolucionária”, um governo poderoso, liderado por partido único (PAIGC). Porém, depois de uma liberalização econômica, o país conheceu a abertura política. Como afirma Augel (2007, p. 64):

o pluralismo partidário foi implantado a partir de 1991, processo que durou alguns anos, período em que se ensaiou oposições finalmente tolerada, culminando, em agosto de 1994, nas primeiras eleições legislativas e presidenciais.

Com o término desse processo muito importante democraticamente, foi eleito, na segunda volta de votação, o primeiro presidente da república, João Bernardo Vieira (Nino Vieira) em 1994; o qual, em 1997, assinou a integração da Guiné-Bissau na comunidade, ou seja, União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Embora a vinculação do país a essa comunidade monetária da sub-região ter “acenoado aos povo guineenses a esperança da maior prosperidade e estabilidade para o país, embora muitas dúvidas e protestos se fazem ouvir” (AUGEL, 2007, p. 64), ainda mais à frente a autora enfatiza que a divergência que se instalou no seio da classe política quanto à adesão do país à União Económica Monetária da África Ocidental, porque isso coloca a Guiné-Bissau numa relação indireta com a França e a afasta de Portugal, pois essa adesão tornou Guiné-Bissau mais apegada aos interesses de Senegal quanto à região de Casamança. Estes países, industrializados, tendo em consideração os seus interesses econômicos e políticos, colocaram, assim, os membros da classe política guineense uns contra os outros (AUGEL, 2007).

Os últimos anos da década de 90 foram bastante tumultuados, tanto para a classe política e militar, como para a sociedade em geral. O país conheceu outro momento de ruptura com

perdas irrecuperáveis, isto é, de 1998-1999. Esse momento foi fortemente marcado pelo início da Guerra Civil, motivada por uma divergência entre a classe política e militar.

6.3.1.2 A Cooperação Multilateral para A Modernização das Instituições Públicas da Guiné-Bissau

A evidência do desmoronamento das instituições públicas ao longo da história da construção de Estado guineense, bastante influenciado por uma política de interesses individuais, mais das vezes executada por intervenção militar, vem sendo uma preocupação para os principais aliados multilaterais e bilaterais (internacionais assim como regionais) da Guiné-Bissau. Todavia, interessou-se em espelhar algumas tentativas ou intervenções já realizadas pela comunidade internacional ou da sub-região, procurando constatar, através das suas ações, os esforços despendidos na solidificação das instituições públicas.

Entretanto, vendo o quadro teórico da evolução política da Guiné-Bissau e a sua instituição, percebe-se que foram várias vezes estendidas as mãos pelos organismos internacionais e sub-regionais que atuam no país, isto é, UNIOGBIS, PNUD, UA, CEDEAO, entre outras, na tentativa de instaurar o bom funcionamento das instituições públicas.

Carlos Cardoso (1996, p. 18), observa que a “Guiné-Bissau depois de ter vivenciado o sistema econômico socialista por motivos históricos, foi também inserida na degradação do socialismo no sistema econômico liberal, sistema adotado pela Europa e pelos Estados Unidos”. Sendo isso, quando estava a tentar superar a crise que havia na década de 80, pois tinha implementado fracassadamente o “Programa de Estabilização Econômica e Financeira”, decidiu adotar o “Programa de Ajuste Estrutural”, financiado por Banco Mundial e, mais tarde, pelo Fundo Monetário Internacional. O programa tinha como objetivo: “corrigir os desequilíbrios financeiros e em superar os obstáculos estruturais ao crescimento” (CARDOSO, 1996, p. 18).

Ana Correia (2008) enumera vários apoios dados e a ser doados para Guiné-Bissau nos períodos depois a Guerra-Civil de 1998-1999, através de cooperações multilaterais (ONU, UE, UA, CEDEAO, entre outras), envolvendo organizações internacionais e regionais, assim como operadores econômicos (BM e FMI) de grande envergadura. Ela enfatiza também que, além desses, o país é bastante apoiado através de cooperações bilaterais, em que Portugal se apresenta como o maior doador para o desenvolvimento. Salienta ainda que todos esses doadores, acreditando no país, têm como principal objetivo ver Guiné-Bissau atingir o “Objetivo de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), uma vez que: “em muitos casos, é improvável que o

desenvolvimento detenha-se antes de uma reforma total de Estado” (TOONEN, 2010, p. 476). E para que haja um desenvolvimento sustentável, o país precisa acreditar na reforma de setores-chave, isto é, do setor administrativo, defesa e segurança. Como realça Correia (2008, p. 100): “existe um consenso e compromisso geral dos doadores no apoio à reforma do setor público e ao reforço das estruturas democráticas. Reconhece-se que esta é uma intervenção a longo prazo, sem resultados quantificáveis, visibilidade imediata ou impacto a curto prazo”.

Especificamente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na Guiné-Bissau (PNUD), promovido pelo FMI, uma das várias organizações internacionais que atuam dentro do quadro multilateral para instaurar o desenvolvimento sustentável no país, propõe-se a pensar a reforma administrativa a partir de duas grandes perspectivas e acha conveniente a elaboração e a execução de estratégias que façam as instituições de Estado na Guiné-Bissau progredirem.

A reforma da Administração Pública deverá responder os dois objetivos, que são: racionalizar as estruturas e os efetivos da administração e melhorar a eficácia dos serviços públicos. Nessa perspectiva, o programa lançado em 2008 terá continuidade mediante a realização dos três eixos principais: 1) redimensionamento das funções do aparelho administrativo do Estado e adaptação progressiva das estruturas e da dimensão da função pública; 2) reforço das capacidades institucionais e humanas; e 3) melhoria da gestão dos recursos humanos. (FMI, 2011, p. 70)

Então, como bem mostra o relatório, para atingir a racionalização das estruturas e dos recursos humanos na conjuntura administrativa e dar passos significativos para melhor prestação de serviços públicos, planeja-se refletir o redimensionamento da função pública, isto é, ter de forma muito organizada os dados dos prestadores de serviços com vistas a poder promover um bom funcionamento das instituições: acreditar na fortificação das leis que as regulam e na capacitação de recursos humanos, acompanhá-las e incentivá-las a lidar bem com as demandas públicas; ressaltando-se que um dos grandes déficits que a Guiné-Bissau tem diz respeito à gestão de recursos humanos. Assim, como um setor importante para o bom funcionamento das instituições, é necessário que haja uma boa gestão de recursos humanos, através de concursos públicos e promoções por mérito.

6.3.1.3 A Reforma Administrativa para o Desenvolvimento na Guiné-Bissau

Toonen (2010) afirma que, em muitos casos, o desenvolvimento de um país vai-se consolidar quando o Estado opta em reformar suas instituições. Porém, no caso da Guiné-Bissau, sendo um país com um regime democrático muito frágil, seu “índice de

desenvolvimento humano perfila-se em 0,289, índice que coloca o país em 164^a posição no *ranking*, entre os países do mundo” (TEXEIRA, 2015, p. 213-214), passa a ser necessária uma reforma de suas instituições públicas com vista a consolidá-las, podendo, assim, oferecer melhores serviços básicos aos consumidores.

Bresser Pereira (2006, p. 23), frente a teorias reformistas que visam a uma redução de Estado quanto à sua função como produtor de bens e serviços, em menor extensão e como regulador, mostra que a reforma também seria isso, mas o mais importante é ter a reforma administrativa de Estado como aquilo que: “implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos e na promoção de competitividade internacional das indústrias locais”.

O autor também acredita que os processos de reformas lançadas a partir da década de 80, isto é, “o ajuste fiscal, a privatização”, têm como objetivo aumentar a capacidade de governo, ou seja, a capacidade efetiva que o governo possui para pragmatizar e transformar suas políticas em realidade, “devolver a saúde e autonomia financeira ao Estado”.

[...] o importante é uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores. (PEREIRA, 2006, p. 23-24)

Entretanto, Leopoldo Amado (2005), fazendo uma retrospectiva histórica para melhor compreender o atual nível de degradação em que se encontram as instituições do país, percebe que o mal-estar que as instituições de Estado guineense enfrenta na contemporaneidade tem a ver, por um lado, com a evolução da sua história que teve bastante influência do colonialismo, isto é, a forma como os colonizadores implantaram seus valores para governar; e, por outro lado, vê-se a questão da má gerência pós-colonial paternalista da coisa pública por parte de governantes e funcionários públicos.

Sendo assim, se faz sentir um profundo desejo de fazer com que as instituições de Estado da Guiné-Bissau superem as fraturas nela deixada ou então reproduzidas. Como podemos ver, Amado (2005, p. 135) observa que:

[...] urge a constatação da necessidade da estabilidade constitucional na Guiné-Bissau, ou seja, um clima de paz e estabilidade que garanta o regular funcionamento das instituições, capaz de fazer face a aberrante promiscuidade, praticada, sobretudo, pelos altos funcionários de Estado em conluio com setores especulativos e parasitários da economia nacional, não abrindo esta prática senão a opção e perspectivas de um desenvolvimento pretensamente baseado na iniciativa privada, quando, na realidade, toda a máquina administrativa e econômica se assenta numa mescla onde é difícil o discernimento entre o patrimônio do Estado e a agiotagem.

Aprofunda ainda mais, afirmando que:

[...] é imprescindível que se proceda a uma profunda moralização da vida pública e a modernização do aparelho de Estado que devem ser os antídotos à reinante corrupção e à necessidade inadiável de se conferir credibilidade interna e externa ao Estado. (AMADO, 2005, p. 135)

Essa defesa feita por Leopoldo, de serem pautadas a moralização e a modernização de aparelhos de Estado, vê as instituições como forma de remediar ou lutar contra o desagradável modo como estas funcionam. Nesse sentido, é importante levantar, dentro da questão de reforma administrativa de Estado, o variável “étnico” muito discutido quando se fala da reforma de “segurança e defesa”. A inclusão das comunidades étnicas nesse processo fará com que a reforma não aconteça de modo vertical, mas sim horizontal, pensando nas necessidades básicas do povo. Na fala do então dirigente de uma das Redes da Juventude Bissau guineense (RENAJ), além de admitir que não tem percepção clara de que poderia ser reforma de Estado, apela por um processo imparcial e bastante sensibilizador:

Nós não conhecemos a funcionalidade e as normas da reforma de Estado. Não fazemos parte da organização, mas do meu ponto de vista acho que a reforma deve ser feita, mas de uma forma clara, sem parcialidade [...] Porque se vejamos bem, muitas pessoas não sabem o que é a reforma. Em primeiro lugar, eu não sei o que é a reforma. Qual é a importância da reforma? É necessário sensibilizar essas pessoas, mostrar a importância da reforma, o que pode trazer e o que pode mudar no país [...]. O risco é excluir um e deixar o outro, excluir de forma intencional [...]. Outra coisa tem a ver com a recompensa, reformar a pessoa sem recompensar? Ela pode pensar que já não tem a capacidade de dar a sua contribuição. (TEXEIRA, 2015, p. 293)

Então, isso tudo permitiu Dumas Teixeira (2015, p. 294) perceber que, além de o Estado ser percebido a partir de formação de elite militar e do partido político, as questões do autoritarismo, corrupção, nepotismo e ausência de uma liderança forte permitiram que sentimentos negativos penetrassem em relação ao Estado e aos partidos políticos. Teixeira, assim como seu entrevistado, apelam para uma reconstrução de Estado, uma “nova construção de projeto de nação”, a qual articularia o interesse nacional Bissau-guineense.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Temos como linha mestra que conduza presente pesquisa: “Entender a reforma de Estado, ou seja, a reforma administrativa na Guiné-Bissau” da abertura democrática às últimas eleições gerais realizadas no país de 1992 a 2014, como alternativa para a (re) construção de um país autossuficiente, à altura das necessidades do seu povo. Pela natureza e complexidade que o nosso objeto de pesquisa apresenta, optamos em desenvolvê-la utilizando o método de abordagem qualitativa, pois este nos parece ideal para os estudos que pretendemos realizar. Para melhor compreensão a respeito, contextualizarmos essa abordagem metodológica.

A pesquisa de caráter qualitativa, segundo Minayo (2002, p. 21-22), busca responder problemas sociais, se interessando pela significação que este carrega para o participante na pesquisa: “Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização dos variáveis”. Richardson (1999, p. 90, apud, MARCONNI; LAKATOS, 2010, p. 271), por sua vez, a caracteriza como “a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais dos entrevistados, em lugar de produção de medidas quantitativas de características ou de comportamentos”.

Para obtenção de dados necessários para análise, se fará pertinente um estudo de campo, que, para Gil (2012), embora tenda a focalizar uma comunidade específica, esta não necessariamente será geográfica. Tal tipo de pesquisa ocorre a partir de uma observação direta das atividades do grupo estudado e por meio de entrevista com pessoas (que facultam informações) para melhor compreensão e interpretação do objeto de estudo. Exposto isso, teremos como principal campo de extração dos dados o Ministério da Função Pública da Guiné-Bissau, algumas organizações da sociedade civil e o Programa das Nações Unidas para desenvolvimento na Guiné-Bissau (PNUD). Essas entidades constituirão a base para levantamentos e processamentos de informações durante a construção deste trabalho.

Sendo assim, pretendemos aplicar como técnicas para obtenção de dados necessários para análise os seguintes levantamentos: bibliográfico, documental e entrevista semiestruturada. Ainda para Gil (2010, p. 50-51), a técnica bibliográfica é baseada em revisão dos materiais já elaborados, isto é, livros, artigos e ensaios científicos:

Apresenta como principal vantagem, o fato de que nos permite ter dados suficiente para conhecer um fenômeno nos seus aspectos mais diversificados, economizando os esforços físicos, espacial e recursos. Embora corra-se o risco de (re)produzir equívocos dos outros autores.

A pesquisa documental tende a considerar as fontes (documentos) que não sofreram ainda nenhum tratamento analítico, ou que precisa, de certa forma, de uma reelaboração, atendendo, assim, às exigências do objeto da pesquisa. A pesquisa documental, diferente de bibliográfica, se restringe mais em desenvolver os seus pressupostos a partir de materiais impressos e digitais escritos por autores, pois as suas fontes são muito “diversificadas e dispersas”. Isto é, conta com fontes “de primeira mão” – “arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos” etc. –, os quais, na maioria de casos, são tidos como fontes que não receberam tratamento analítico. Já fontes “de segunda mão” são as que, de um modo ou de outro, passaram pela análise de outros investigadores – “relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc.” (GIL, 2010, p. 51).

Ainda, adiciona-se a técnica de entrevista semiestruturada. Esta, sendo uma das possibilidades de recolha de dados mais aplicada no campo, para Cruz Neto (2002), é uma técnica em que trabalha-se com entrevistas não padronizadas, ou seja, abertas, pois permite o informante se expressar livremente sobre o tema que lhe foi colocado. Tendo como foco a entrevista qualitativa, o pesquisador procura extrair do pesquisado as significações que este atribui aos fenômenos do seu cotidiano, através dos seus termos. Considerando tudo isso, ainda Marconni e Lakatos (2010) observaram que, na entrevista semiestruturada, o pesquisador tem liberdade, embora possa ser parcial, de desenvolver cada situação em qualquer direção que lhe convém, como modo de poder obter mais informações a respeito do objeto.

Considerando que delinear uma investigação qualitativa pressupõe um universo de etapas a concretizar, uma dessas etapas, além de procedimentos de recolha dos dados por entrevista ou observações que implicam protocolo de campo, isto é, bloco de anotações das perguntas e respostas, é a sua análise. Esse momento único e de extrema importância no decorrer da pesquisa é encarado por Creswell (2010, p. 216-217) como um processo após ou durante a coleta que “envolve extrair sentido dos dados do texto e da imagem”. Ainda enfatiza de modo genérico os pontos que razoavelmente um o processo de análise de dados requer: preparação dos dados para a análise; conduzir diferentes análises; aprofundar, cada vez mais, o processo de compreensão dos dados nos seus multífaces; e, por fim, representar e realizar uma interpretação do significado mais amplo dos dados. Tendo em consideração esses parâmetros

para analisar as informações coletadas no campo, propomos analisar os dados tendo como base a literatura existente sobre a reforma administrativa de Estado da Guiné-Bissau, sistematizando os dados em códigos. Segundo Rossman e Rallis (1998, p. 117, apud CRESWELL, 2010, p. 219), “a codificação é o processo de organização do material em blocos ou segmentos textos antes de atribuir significados às informações”, que permitirão melhor reconhecimento e elaboração do relatório final da pesquisa. De igual modo, acionaremos outras possibilidades tanto de coleta quanto de análise que podem emergir durante o processo, a fim de viabilizar os resultados suficientemente convincentes para gerar mudanças na interpretação ou aplicação do resultado da pesquisa para a sociedade guineense.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Vasco. **Governança, Instituições e Terceiro Sector:** As Instituições Particulares de Solidariedade Social. - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. – Universidade de Coimbra, 2010.
- AMADO, Leopoldo. Guiné-Bissau: 30 Anos de Independência. **Africa Studia:** Revista Internacional de Estudos Africanos, Faculdade de Letras da Universidade de Porto, n. 8, p. 109-135, 2005.
- AUGEL, Moema Parente. **O Desafio do Escombros:** Nação, Identidade e Pós-colonialismo na Literatura da Guiné-Bissau. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado.** 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política:** a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PESQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- CARDOSO, Carlos. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. – In: AUGEL, Johannes e CARDOSO, Carlos (orgs.). **Transição Democrática na Guiné-Bissau e Outros Ensaio.** – Bissau: Instituto de Estudos e Pesquisa – INEP, 1996. p. 13-40 (Coleção Kacu Martel, vol. 10).
- CARDOSO, Fernando H. Reforma de Estado. In: PERREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter K. (Orgs.). **Reforma de Estado e a Administração Pública Gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 15-19.
- CARVALHO, Ricardo Ossagô de. **Que Democracia?** O Processo de Transição Política Guineense e a Atuação de Forças Armadas Na Condução da Política Nacional (1992-2009). Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Piauí, Teresina, 2010.
- CORREIA, Ana. Política-Segurança-Desenvolvimento na Guiné-Bissau. **Lusiada**, n. 6, 2008. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl/issue/archive>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- CRESWELL, Jon W. **Projeto de Pesquisa:** método quantitativo, qualitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CRUZ NETO, Otávio. O Trabalho De Campo Como Descoberta E Criação. MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- DIOP, Cheikh Anta. **A Unidade Cultural da África Negra:** Esferas do Patriarcado e do Matriarcado na Antiguidade Clássica. Angola: Mulemba/Portugal: Pago, 2014.

DJALÓ, Tchernó. **O Mestiço e o Poder:** identidade, dominação e Resistências na Guiné-Bissau. 2. ed. Lisboa: Nova Vega, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **DENARP II (2011-2015):** Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. Washington: FMI, 2011.

GIL, Antônio C. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARCONNI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDY, Peter Karibe. A Emergência do Pluralismo Político na Guiné Bissau. In: KOUDAWO, Fafali; MENDY, Peter Karibe. **Pluralismo Político na Guiné-Bissau:** uma Transição em Curso. Bissau: Nova Gráfica, 1996. p. 11-65.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

PEREIRA, José Matias. **Curso de administração pública:** foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK Peter Kevin (Orgs.). **Reforma de Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANGREMAN, Carlos Eduardo et al. **A evolução política recente na Guiné-Bissau:** As eleições presidenciais de 2005, os conflitos, o desenvolvimento, a sociedade civil. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2006.

TEIXEIRA, Ricardino Jacinto Dumas. **Cabo-Verde e Guiné-Bissau:** as relações entre a sociedade civil e o estado. Recife: Editora do Autor, 2015.

THÉRET, Bruno. As Instituições Entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-257, 2003.

THOENIG, Jean-Claude. Teoria Formal e Administração Pública. In: PETER, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública Coletânea.** – São Paulo: UNESP/Brasília: ENAP, 2010. p. 167-186.

TOONEN, Theo A. J. Reforma Administrativa: Analítica. In: PETER, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública Coletânea.** – São Paulo: UNESP/Brasília: ENAP, 2010. p. 473-490.

WEBER, Max. **Economia e a Sociedade:** Fundamentos da Sociologia Compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.