



Diagnóstico Situacional

Funcionamento da Administração Pública

na Guiné-Bissau:

Perceção de Servidores e Utentes



Ficha Técnica

Rui Jorge Semedo – **Coordenador**

Bubacar Turé – **Assistente Técnico**

Erikson Mendonça – **Assistente Técnico**

Wilma Quadé – **Assistente de Comunicação**

Lino Mané – **Gestor de base de dados**

Revisão de textos: Teresa Montenegro

Revisão técnica: Margarida Lobato e Miguel de Barros

Edição: Humberto Monteiro

Estatística: Suely Helena Rocha Lopes Santy



Lista de tabelas

Quadro 1:

Número de servidores por ministério 83

Quadro 2:

Número de concursos públicos realizados 85

Quadro 3:

Número de servidores contratados por meio
de concurso público por ministério 87



Lista dos gráficos

Parte I

Gráfico 1: Faixa etária	24
Gráfico 2: Percepção sobre a administração pública	25
Gráfico 3: Princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência	24
Gráficos 4 e 5: Informação sobre o anúncio do concurso público	28
Gráfico 6: Procedimentos de recrutamento de funcionários	29
Gráfico 7: Principais razões	30
Gráfico 8: Concursos públicos	31
Gráfico 9: Funcionamento da administração pública	32
Gráfico 10: Principais razões da deficiência no funcionamento da administração pública	35
Gráfico 11: Atendimento público	36
Gráfico 12: Serviços públicos	37
Gráfico 13: Avaliação dos serviços públicos	38
Gráfico 14: Sectores da administração pública que mais tenham correspondido às expectativas dos usuários	39
Gráfico 15: Sectores da administração pública que são deficitários	40
Gráfico 16: Principais razões	41
Gráfico 17: Fatores que influenciam negativamente os serviços públicos prestados pela administração pública guineense	42
Gráfico 18: Políticas necessárias para o funcionamento eficiente da administração pública	43
Gráfico 19: Faixa etária	45
Gráfico 20: Nível de escolaridade	45
Gráfico 21: Anos de serviço	46
Gráfico 22: A administração pública atende aos interesses da população	47



Gráfico 23: A administração pública atende aos interesses da população	48
Gráfico 24: Princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência	49
Gráfico 25: Os servidores administrativos usam as suas posições em benefício próprio	50
Gráfico 26: A transparência na administração pública	51
Gráfico 27: Conhecimento do estatuto dos profissionais da administração pública	52
Gráfico 28: Processo de avaliação de desempenho	53
Gráfico 29: Curso de capacitação	54
Gráfico 30: Promoção no serviço	55
Gráfico 31: Posto	55
Gráfico 32: Como avalia a prestação de serviço público do seu ministério	56
Gráfico 33: Principais razões para ser pouco eficiente	57
Gráfico 34: Serviços públicos na área da saúde, educação e justiça	58
Gráfico 35: Sectores que atingiram a sua expectativa	59
Gráfico 36: Fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública	60
Gráfico 37: Outros fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública	61
Gráfico 38: Políticas necessárias para o funcionamento do serviço público	62
Gráfico 39: Fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública guineense	63



Parte II

Gráfico 1: Participação por sexo	81
Gráfico 2: Nível de escolaridade	82
Gráfico 3: Percentual de concursos públicos	84
Gráfico 4: Mecanismo de recrutamento	88
Gráfico 5: Avaliação de desempenho	89
Gráfico 6: Processo disciplinar	90
Gráfico 7: Caixa de reclamações	91
Gráfico 8: Assédio sexual e moral	92
Gráfico 9: Licença de maternidade	94



ÍNDICE

<i>Lista de tabelas</i>	5
<i>Lista dos gráficos</i>	6

Parte I

Contextualização	12
Metodologia	16
Limites do Trabalho de Campo	19
Breve Enquadramento Histórico sobre a Administração Pública Guineense	21
Perceção de Utentes sobre o Funcionamento da Administração Pública	24
Perfil Sociodemográfico de Utentes	25
Perceção sobre os Ingressos na Administração Pública	27
Perceção dos Servidores Públicos	44
Perceção de Lideranças Sindicais sobre o Funcionamento da Administração Pública	64
Considerações Finais	71



Parte II

Monitorização da Administração Pública na Guiné-Bissau	76
1. Introdução	78
2. Administração pública na Guiné-Bissau.....	81
2.1 Configuração etária e de género	81
2.2 Situação do número de servidores nos ministérios	83
3. Quadro de legislações sobre Administração Pública e Conexas	96
4. Propostas de políticas públicas prioritárias	98
1. Conclusões	100
2. Anexos	114



Parte I



Contextualização

Após a realização das eleições em 2014, ficou consensualizado entre todas as correntes da sociedade guineense e da comunidade internacional presente no país, que face às constantes instabilidades políticas e levantamentos militares, sobretudo o de 12 de abril de 2012, que ocorreu no meio de um processo eleitoral, a Guiné-Bissau precisa de uma profunda reforma política e institucional nos principais sectores do aparelho de Estado.

Este consenso é refletido em vários documentos estratégicos nacionais, nomeadamente planos de governação e acordos e protocolos assinados ao longo dos últimos seis anos e onde se destacam o Acordo de Conacri (2016), o Protocolo Adicional de Lomé (2019), e o Pacto de Estabilidade e Códigos de Conduta Eleitoral (2019). Estes dois últimos documentos são instrumentos do compromisso político rubricado entre a sociedade civil e atores políticos (partidos e candidatos presidenciais).

Na esteira do referido esforço, as ONG Tiniguena e Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) implementaram, com o financiamento do Fundo de Consolidação da Paz das Nações Unidas, o Projeto de Apoio ao Diálogo Político, com o acompanhamento técnico-financeiro do PNUD e do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz (UNIOGBIS)¹, tendo como objetivo fortalecer a

-
1. ¹ Esta iniciativa resultou das recomendações do Acordo de Conacri, realizado 3de 11 a 14 de setembro nesta mesma cidade, numa reunião de concertação sobre a situação da Guiné-Bissau que no seu sexto ponto dos dez existentes mencionou a necessidade da existência de um “Pacto de Estabilidade” que deve ser articulado com os princípios de reformas estruturantes, nomeadamente do Estado, da Justiça, da Constituição, da Lei Eleitoral, da Lei-Quadro dos Partidos Políticos e da Defesa e Segurança.



capacidade dos atores nacionais para se engajarem junto com as autoridades na identificação de aspetos técnicos, opções legais e roteiro de atividades requeridas para implementar reformas institucionais que são essenciais para a criação de uma estabilidade política e institucional duradoura.

Durante a implementação desse projeto foram realizados pouco mais de meia dezena de workshops com as organizações nacionais da sociedade civil sobre o processo de reforma nos sectores legislativo, justiça, defesa, segurança e administração pública; foi produzido um roteiro da sociedade civil para a monitorização do processo de reforma no país. Este trabalho ainda permitiu que fossem atingidos importantes resultados como a elaboração da Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau, constituição da Rede da Sociedade Civil para a Monitorização das reformas (REDE) e o Relatório Final dos Workshops sobre Monitorização da Estabilidade pela Sociedade Civil.

Não obstante o engajamento das organizações da sociedade civil e da comunidade internacional em criar um ambiente político e institucional propício à implementação das reformas identificadas como prioritárias para a estabilização política e institucional, o país não se libertou das crises político-institucionais que, obviamente, estão a dificultar a apropriação dos referidos compromissos político-institucionais definidos como prioritários.

Em março de 2019 foram realizadas as eleições legislativas, bastante criticadas pela então oposição, levando ao empossamento tardio do primeiro-ministro indicado pelo partido vencedor das eleições quatro meses depois por parte do Presidente da República e a não nomeação do líder do partido mais votado como primeiro-ministro. A situação deteriorou-se ainda mais com a realização das eleições presidenciais no final do ano de 2019. Estas eleições ocorreram num clima conturbado e bastante polarizado, que se extremou ainda mais



durante o controverso período pós-eleitoral, que teve como consequência, entre outras, um contencioso eleitoral e que se agravou com a demora prolongada na proclamação dos resultados definitivos. Este contexto instável foi aprofundado com a demissão do primeiro governo da IX legislatura, após a simbólica investidura do Presidente da República, num momento em que ainda decorria o contencioso eleitoral na máxima instância judicial do país, violando todos os princípios e preceitos constitucionais.

Atualmente, o clima continua bastante extremado e de pouca disposição para o diálogo entre os atores políticos e o país em profundas dificuldades, sem condições políticas e institucionais para a implementação das reformas e com a agravante do atual contexto sanitário provocada pela pandemia de Covid-19, que tem contribuído igualmente como fator de obstáculo.

Contudo, continuam a ser executadas políticas públicas, com profundas implicações no processo de reforma sem seguir as diretrizes ou um roteiro para a reforma, nomeadamente recrutamento público dos servidores, quer no quadro das forças de defesa e segurança, quer na administração pública. Além da emissão de licenças para exploração de recursos naturais sem publicação de contratos e com a agravante da iniciativa de proposta de revisão constitucional por parte do Presidente da República que, além de ilegal, não obedece a uma linha orientadora para a reforma.

Confrontadas com esta situação, fora de todo o quadro antes previsto pelas organizações da sociedade civil, a Tinguena e a LGDH lançam-se no desafio de monitorizar a ação governativa no que concerne aos aspetos administrativo e legislativo, prosseguindo com os trabalhos antes iniciados em 2018 no âmbito do projeto Diálogo Político.



Para esta etapa, tendo em consideração o atual contexto e os poucos recursos disponíveis pela comunidade internacional, será retomado o trabalho de monitorização, mas com foco na administração pública e no domínio legislativo. O trabalho iniciado em 2018 tinha como foco as reformas legislativas (constitucional, lei-quadro dos partidos políticos e lei eleitoral), reforma da administração pública, reforma no sector de defesa e segurança e reforma no sector da justiça. Neste momento, para a monitorização da ação governativa serão priorizados os sectores de recrutamento, promoção na carreira e adoção das leis na administração pública.

Estruturalmente o trabalho está dividido em três eixos. O primeiro procurou recolher o perfil sociodemográfico dos inquiridos, visando sobretudo registar informações pessoais; o segundo procurou observar o nível de perceção dos inquiridos relativamente à forma de ingresso e mecanismos internos de progressão na administração pública; o terceiro centra-se nos aspetos de transparência e eficiência do desempenho da administração pública. Por fim, tecemos algumas considerações sobre o estudo.



Metodologia

Para o desenvolvimento deste trabalho foram priorizados alguns procedimentos metodológicos das ciências sociais com vista à obtenção de dados que possam contribuir para avaliar o nível de perceção sobre o funcionamento da administração pública por parte dos atores e beneficiários, nomeadamente servidores públicos, utentes, responsáveis sindicais e da própria administração pública.

Para o efeito, foram elaborados dois questionários com características fechadas e abertas, sendo um aplicado aos servidores e outro aos utentes de serviços públicos. A aplicação desses questionários contou com a participação de nove (9) inquiridores, dos quais dois (2) fazem parte da equipa técnica do projeto e os restantes sete (7) eram estudantes de pós-graduação (mestrado e doutoramento) que nesse momento se encontravam no país para atividades de pesquisa. Os trabalhos no terreno decorreram de 6 de setembro a 23 de outubro do corrente ano em seis (6) ministérios² e treze (13) bairros³ da capital Bissau. Além de questionários foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com responsáveis da administração pública e líderes sindicais.

² Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social, Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social, Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos, Ministério das Finanças, Ministério da Saúde Pública e Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior.

³ Bandim, Belém, Mindará, Bairro D'Ajuda, Quelélé, Cuntum, Missira, Cupelão, Amedalai, Luanda, Q-G, Antula e 24 de Setembro (Praça).

CÁLCULO DE AMOSTRA				
PROJETO MONITORAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA				
INSTITUIÇÕES	POPULAÇÃO AMOSTRAL	AMOSTRA	Servidores (40%)	Utentes (60%)
Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social	62	53	523	785
Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social	152	109		
Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos	343	181		
Ministério das Finanças	804	260		
Ministério da Saúde Pública	2444	332		
Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	12044	372		
TOTAL	15849	1308		
Total			1308	

O cálculo de amostra tomou como referência apenas o número de servidores públicos a partir da amostra obtida numa população de 15.849. Foram atribuídos 40% aos servidores e os restantes 60% aos utentes na qualidade de beneficiários diretos de serviços públicos. Talvez alguém até possa questionar a ausência de amostra base para os utentes. Como se pode perceber, para definir a amostragem para os utentes precisávamos recorrer, pelo menos, ao número de população da cidade de Bissau, no entanto, a base da amostragem teria outra dimensão e exigências incompatíveis com a estrutura técnico-financeira do projeto. Por isso, decidimos apenas trabalhar com a população de servidores para medir a perceção dos dois grupos em relação ao funcionamento de administração pública.



E porquê apenas em Bissau? É verdade que do ponto de vista administrativo o país está dividido em oito regiões,⁴ mais o sector autónomo.⁵ E, teoricamente, era mais coerente observar a situação a partir da perspetiva nacional, incluindo administrações regionais para poder ter uma perceção mais generalizada sobre o assunto. Isso não seria possível por motivos que passaremos a explicar:

- Primeiro, o projeto foi pensado mais numa perspetiva piloto com duração de apenas oito (8) meses e os recursos disponíveis são escassos para os desafios que contemplam a implicação das regiões;
- Segundo, a administração pública apresenta uma estrutura centralizada herdada de dois períodos históricos pelos quais o país passou, o colonialismo e a ditadura militar. Embora o país adotasse a democracia há 30 anos, o ciclo eleitoral nunca foi concluído com a realização das eleições autárquicas, facto que retira capacidade de autonomia às regiões. Portanto, toda a dinâmica administrativa está concentrada na capital política e administrativa que é Bissau.

Esses dois factos não só impossibilitaram o igual tratamento na distribuição de verbas de apoio às políticas públicas destinadas às administrações regionais, como também reduziram a relevância das regiões em termos das suas contribuições no processo de apoio ao desenvolvimento equilibrado e sustentável.

⁴ Bafatá, Biombo, Bolama-Bijagós, Cacheu, Gabu, Quínara, Oio e Tombali.

⁵ Bissau.



Limites do Trabalho de Campo

O desenho de qualquer trabalho de campo nem sempre encontra condições compatíveis para o desenvolvimento projetado e, quando assim for, o investigador precisa muito rapidamente não só de se adaptar às contrariedades, como também articular respostas para atender aos desafios que naquele momento o campo impõe. E, no caso desse diagnóstico situacional, os desafios foram acrescidos ao fator tempo, que não é de todo favorável aos propósitos de desenvolvimento de um estudo desta natureza num contexto em que o acesso à documentação, a colaboração institucional e o engajamento profissional deixam a desejar.

Foi nesse ambiente de profundas restrições que desenvolvemos o trabalho, enfrentando desde as mais simples manifestações, como por exemplo, as reclamações daqueles que achavam que o questionário era demasiadamente fechado e pretendiam que fosse mais aberto para poderem expressar com maior liberdade o que lhes ia na alma sobre o funcionamento da administração pública, como pela percepção de uma manifesta resistência e/ou medo de colaborar com a equipa de inquiridores.

Vários foram os constrangimentos encontrados no trabalho de campo e que representam no fundo o reflexo da atual situação de fragmentação sociopolítica do país e que está a gerar muita desconfiança entre os guineenses, quer no domínio da interação social na esfera pública, quer no da responsabilidade institucional. Por isso, alguns utentes de serviços públicos mostraram-se reticentes em colaborar e, pior ainda, acharam que a iniciativa pretendia ser uma oposição à governação.



Contudo, o maior constrangimento ao longo do trabalho de campo foi com as instituições públicas⁶ que, além de implícita ou explicitamente manifestarem alguma reserva com o diagnóstico, mostraram dificuldades em termos de comunicação formal com a coordenação do projeto.

Este facto fez com que o trabalho de campo que, *a priori*, estava previsto para duas semanas, acabasse por decorrer em pouco menos de dois meses. Vale a pena salientar que todos os ministérios envolvidos receberam uma correspondência oficial a informar sobre a iniciativa e ainda solicitando-lhes colaborar com a equipa de inquiridores que durante alguns dias estaria nos respetivos ministérios para trabalhar com os servidores dos seus respetivos departamentos.

Outro aspeto que também funcionou como fator de constrangimento tem a ver com a politização das instituições públicas. Ou seja, como os trabalhos de inquérito com servidores públicos decorreram nos diferentes departamentos dos ministérios, não foi difícil perceber, em vários momentos, o desconforto dos inquiridos em exprimir com liberdade as suas perceções. E, subjetiva ou objetivamente, a tal postura de receio com o colega que está ao lado tem a ver com o medo de represálias psicológicas, despromoção de função e estigmatização pelo chefe e o seu grupo.

⁶ Com os seis ministérios eleitos como amostra do estudo.



Breve Enquadramento Histórico sobre a Administração Pública Guineense

A administração pública guineense conheceu três momentos distintos ao longo do seu recente processo histórico: o período colonial, o da ditadura militar e o democrático. Podemos considerar o primeiro como o período que contribuiu para o lançamento das bases administrativas do Estado guineense. Contudo, apresentava uma característica elitista e segregacionista que excluía os “guineenses”⁷ e apenas concedia o privilégio do exercício da função de servidor público aos cidadãos portugueses e/ou aos que eram oriundos de Cabo Verde, São Tomé e Angola; o segundo, embora servisse para provocar a rutura com o sistema colonial, permitiu que os guineenses passassem a participar e a assumir a gestão da administração pública e, concomitantemente, passassem a beneficiar de acesso ao serviço público. No entanto, a administração pública tinha uma característica centralizadora e com restrições em termos de direitos laborais; por último, o terceiro favoreceu algumas inovações com a existência de leis que procuram contribuir para a adoção de mecanismos de igualdade de oportunidades, transparência e eficiência na administração pública. Apesar de tudo, os avanços em termos de legislação não se traduziram em ganhos reais tanto para servidores como para utentes, porque a sua implementação nunca constitui elemento de

⁷ Nessa altura ainda não existiam cidadãos guineense e as autoridades coloniais reconheciam o direito à cidadania (nacionalidade, educação, emprego, etc.) a apenas 1% da população natural da então Guiné Portuguesa segundo Amílcar Cabral.



apropriação por parte dos decisores para atender à modernização do sector.

E embora a Guiné-Bissau viva há praticamente três décadas num contexto multipartidário de exercício democrático, a administração pública apresenta uma característica similar ao modelo patrimonialista. De acordo com Silva (2017) citando Bresser-Pereira (1996), nesse tipo de modelo os governantes consideram o Estado seu património, dispondo dos bens públicos como sendo da sua propriedade. O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Aliás, atualmente a administração pública guineense tem funcionado como uma extensão do órgão partidário, criando obstáculos às instituições públicas com compromissos políticos e promessas eleitorais assumidas com bases de apoio.

O debate sobre a importância da administração pública tem estado no foco das atenções, e de acordo com alguma literatura o seu conceito é recente e data da década de 70. No entender de Coelho (2013: 19):

Todo serviço prestado pela Administração Pública é obrigação do Estado e direito do cidadão e, portanto, não devem ser categorizados como serviços voluntários. A prestação voluntária de serviços é restrita à esfera privada e proibida na Administração Pública e aos servidores públicos, a não ser nos casos previstos por lei. Todo serviço público, seja ele gratuito ou pago, é sempre prestado como dever do Estado e será sempre direito do cidadão, também conforme a lei que determinará quem terá acesso a um



determinado serviço ou não. É norma do Direito Público, derivada da assimetria entre Estado e sociedade civil, que ao Estado só cabe fazer aquilo que a lei mandar.

Conforme a observação supramencionada, o Estado é o elemento estruturante na promoção de uma administração pública responsável e eficaz que atenda com qualidade necessária às demandas de utentes e servidores. E, numa sociedade democrática, segundo Pereira (2011: 6), os burocratas ou funcionários públicos desempenham um papel estratégico. Eles governam essa sociedade. Eles tomam ou ajudam a tomar as grandes decisões sobre as leis ou as instituições do país, ou sobre questões específicas referentes a relações nacionais e internacionais. Na Guiné-Bissau, munido dessa preocupação, em 1982 o Estado decidiu criar o Centro de Formação Administrativa (CENFA) e, 28 anos depois, em 2010, com o apoio do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o governo da Guiné-Bissau decidiu transformar o CENFA na Escola Nacional de Administração (ENA). Essa mudança visa atribuir à instituição um carácter mais plural e autónomo inserido na perspectiva de uma escola de formação superior que sirva de base para melhorar a qualidade da prestação de serviços na administração pública. Facto que coincide com as preocupações de Pereira (2011: 6), que considera que os servidores públicos afetam de forma duradoura a vida dos cidadãos e devem constituir parte da elite intelectual do país, devem ser bem remunerados, e escolhidos entre os jovens mais talentosos do país.

Contudo, apesar dessa importante iniciativa que pretende melhorar a capacidade dos potenciais servidores administrativos, o processo de recrutamento do pessoal continua a não seguir os requisitos legais conforme consta nos diplomas como o decreto-lei nº 4/2012, que



aprova o processo de recrutamento e seleção de quadros na Administração pública e o EPAP.

Perceção de Utentes sobre o Funcionamento da Administração Pública

Conforme atrás procurámos mencionar, esta parte foi dedicada a observar a perceção dos utentes de serviços públicos, e visa sobretudo recolher o que a sociedade guineense pensa sobre os serviços que lhe são prestados pela administração pública. Não se pode perceber ou compreender como funciona qualquer estrutura prestadora de serviços, neste caso a administração pública, sem procurar ouvir o que os seus beneficiários diretos pensam sobre os serviços que lhes são prestados. Como atrás foi salientado, foram inquiridos aleatoriamente indivíduos nos diferentes bairros de Bissau, homens e mulheres, que deram a sua opinião sobre o assunto.



Perfil Sociodemográfico de Utentes

De acordo com o gráfico 1, a faixa etária dos entrevistados que domina este diagnóstico situacional se encontra entre 26 e 35 anos de idade, o que equivale a 42%, tendo predominado o sexo masculino, com 73%. Um dos aspetos motivadores dessa discrepância resulta, por um lado, da ausência metodológica que defina a questão do género como um dos aspetos a mensurar e, por outro lado, fomos também confrontados no campo com a indisponibilidade das mulheres para atender os nossos inquiridores. E, se em relação ao fator género observou-se um desequilíbrio, os jovens se afiguram como grupo dominante. No universo de 778 usuários inquiridos sobre a administração pública, 81% se identifica como solteiro e apenas 18% se apresentam como casados. Contudo, vale reconhecer que entre os solteiros muitos são aqueles cuja união matrimonial não é reconhecida formalmente pelo Estado da Guiné-Bissau, por se inscrever dentro de princípios tradicionais, mas que vem de longos anos de convivência matrimonial. Ainda no mesmo universo de respostas, 51% possui curso superior e 34% possui nível de escolaridade entre o 10º e o 12º ano.

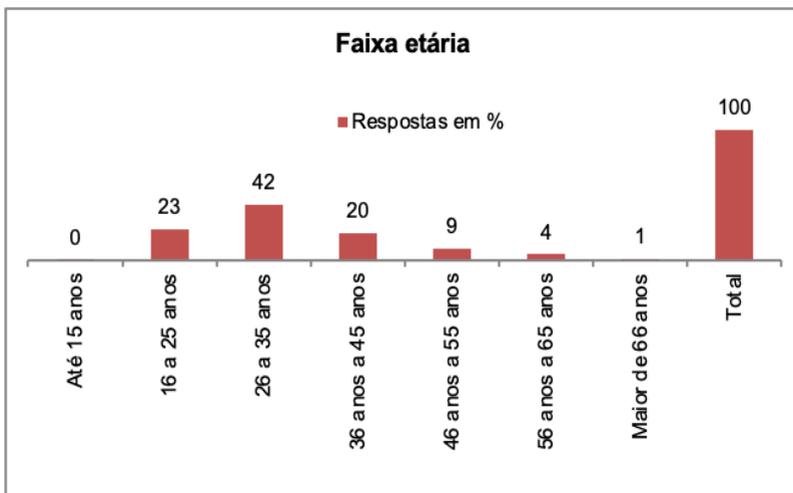


Gráfico 1: Faixa etária.

Ora bem, a elevada base de escolaridade dos nossos inquiridos nos oferece um elemento importante em termos das suas capacidades de perceção sobre o funcionamento da administração pública, com a ressalva de que quanto maior for o nível de escolaridade, há maior tendência em ser mais crítico face aos níveis de exigência.

Perceção sobre os Ingressos na Administração Pública

Conforme atrás procurámos salientar, quando se reconhece a existência de perceção dos utentes em relação aos serviços que lhes são prestados é certamente um indicador importante não só para medir a compreensão em relação às políticas públicas, como também essa qualidade pode servir para influenciar uma maior transparência na gestão da coisa pública.

Portanto, da parte dos nossos inquiridos os resultados apontam para a existência da noção do que significa uma administração pública, e num total de 773 respostas, 84% considera-a como local de prestação de serviços aos cidadãos, mas 16% acham-na de prestação de favores, enquanto um número residual de 1% não consegue responder à questão.

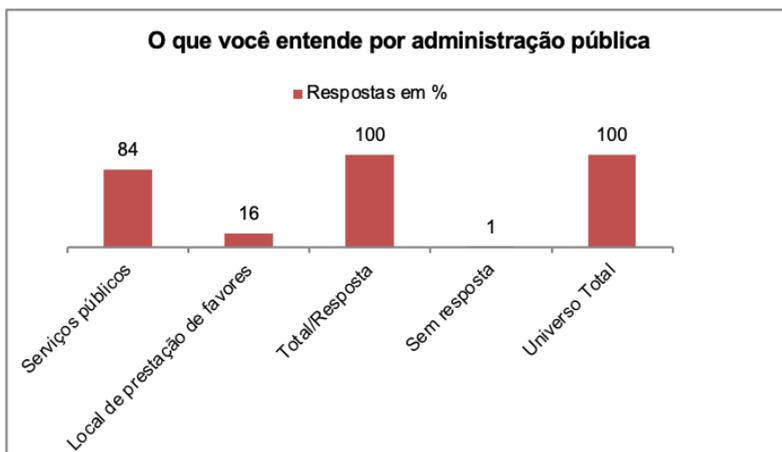


Gráfico 2: Perceção sobre a administração pública.



É extremamente importante concluir que, à partida, os utentes têm uma clara noção sobre o significado da administração pública. Portanto, para a grande maioria não é um lugar de prestação de favores, mas sim um serviço público com a obrigação de atender de maneira eficaz às necessidades dos cidadãos. E essa interpretação constitui um elemento fundamental que pode contribuir para influenciar as demandas da sociedade civil às estruturas governativas.

A compreensão sobre a perceção dos utentes em relação ao funcionamento da administração pública ficou mais reforçada ao serem questionados se a administração pública atende aos interesses da população; apenas uma minoria de 29% respondeu positivamente, enquanto os que consideram que não atende predomina com 71%. Portanto, num universo de 98% de respostas obtidas e 2% sem resposta, a administração não atende aos interesses da população.

Quando questionados sobre se a administração pública segue o princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência, os inquiridos responderam desta forma: num universo de 99% de respostas, 89% considera que não segue os referidos princípios, 11% acha que segue, e apenas 1% não respondeu à questão.



Gráfico 3: Princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência.

Portanto, a percepção dos utentes relativamente aos aspetos mencionados que, impreterivelmente, são pilares fundamentais para a boa prestação da administração pública, se revela preocupante para a prossecução dos objetivos que norteiam o desempenho dessa estrutura.

Outro aspeto que foi observado é o acesso à informação. No gráfico 8, os concursos públicos têm tido uma razoável divulgação, e num universo de 99% de usuários, 64% já tiveram informações sobre a realização de concursos públicos, enquanto 36% não tiveram nenhuma informação e apenas 1% não souberam responder. Ainda nesse sentido, a rádio assume-se como principal meio com 75%, o

que por outro lado revela a relevância do órgão na transmissão de informação no país.

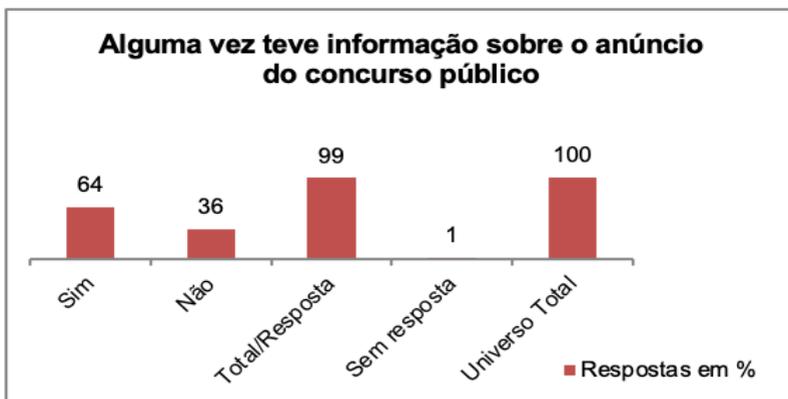


Gráfico 4: Informação sobre o anúncio do concurso público.



Gráfico 5: Informação sobre o anúncio do concurso público.

Se, por um lado, há uma manifesta satisfação com a divulgação do concurso, por outro os procedimentos de recrutamento de funcionários para a administração pública foram classificados como maus, representando 77% da insatisfação dos utentes, enquanto bom representa 23%, num universo total de 98% de respostas, e apenas 2% não responderam.

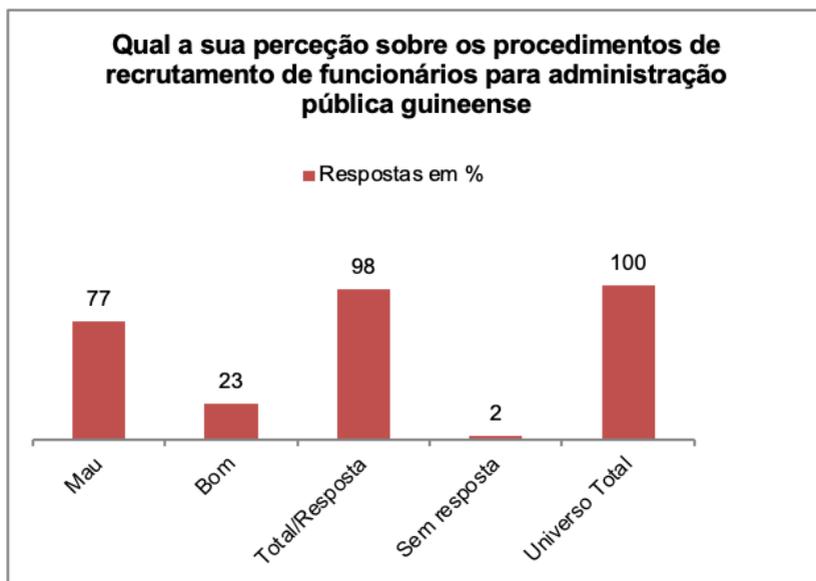


Gráfico 6: Procedimentos de recrutamento de funcionários.

Para os inquiridos, o nepotismo e a falta de compromisso com o princípio de transparência, legalidade e competitividade são as principais razões ou manifestações do mau desempenho do processo de recrutamento de pessoal na administração pública.

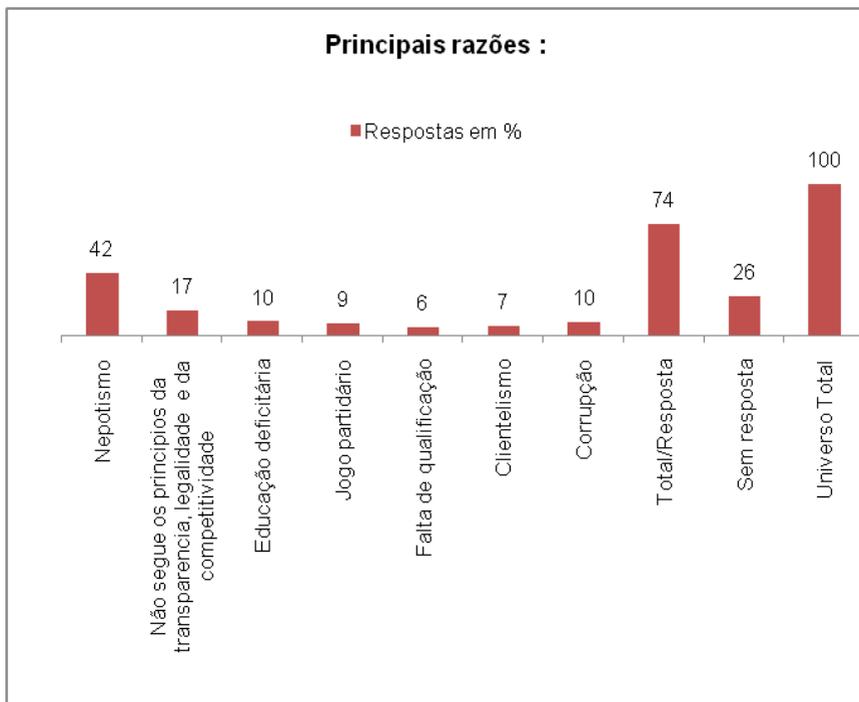


Gráfico 7: Principais razões.

Num universo de 97% de respostas obtidas e 3% sem resposta, 85% considera que os concursos públicos não são realizados dentro dos procedimentos legais. Ou seja, a maioria dos inquiridos não acredita na idoneidade do processo. E essa observação reforça a fragilidade registada no gráfico anterior (7).



Gráfico 8: Concursos públicos.

Também lhes foi pedido que se pronunciassem sobre os serviços que lhes são prestados na administração pública, e na sua leitura é perceptível o elevado nível de desapontamento, que é visível de acordo com as respostas dadas. Apenas 7% acham-na eficiente, enquanto 50% consideram deficiente a prestação de serviços e 41% acham que é pouco eficiente; num universo de 99% de respostas, apenas 1% não respondeu à questão.



Gráfico 9: Funcionamento da administração pública.

Quando solicitados a apontar as principais razões da manifesta deficiência na administração pública, as suas perceções ficaram distribuídas da seguinte maneira: 28% apontam para a ausência de cumprimento das normas, 14% para a corrupção e a falta de recursos humanos, enquanto 13% acham que a falta de pessoal qualificado e o nepotismo podem ser as principais razões da deficiência.

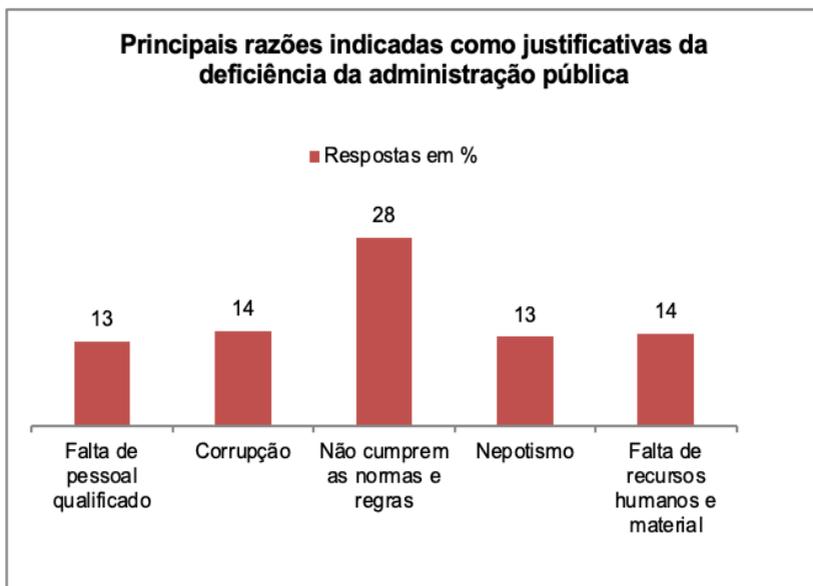


Gráfico 10: Principais razões da deficiência no funcionamento da administração pública.

Contudo, quando questionados sobre o atendimento público, 43% consideram-no normal, 26% classificam-no como péssimo e 24% como mau. Aqui, embora o normal represente a percepção dominante, não é de todo uma expressão de satisfação, e quando se olha para as duas últimas opções a seguir aumenta a percepção de insatisfação dos utentes face ao atendimento público.

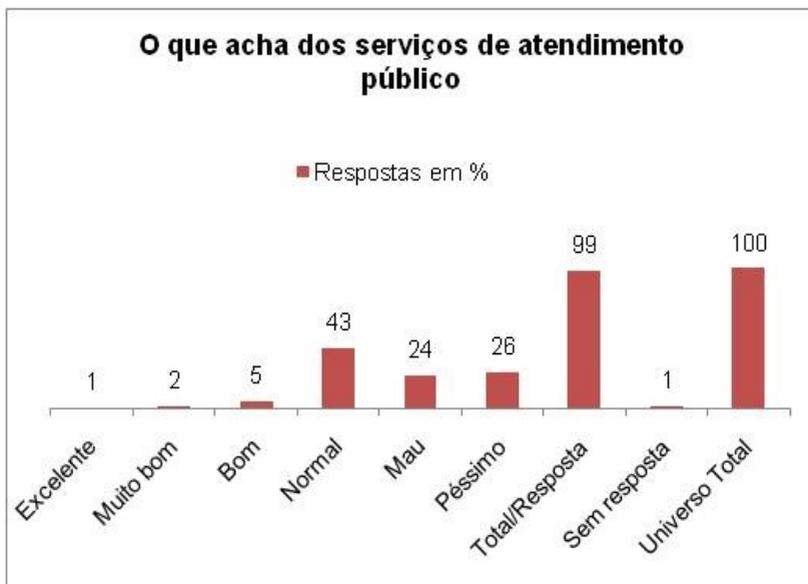


Gráfico 11: Atendimento público.

O gráfico 12 questiona sobre a importância dos serviços públicos na vida das pessoas. De acordo com as respostas, 96% dos inquiridos utilizam os serviços públicos e apenas 4% dizem que não os utilizam. Na verdade, não há como um cidadão deixar de utilizar os serviços públicos, devido à sua abrangência na vida das pessoas. Portanto, todos os cidadãos, em maior ou menor grau, beneficiam, por exemplo, dos seguintes serviços públicos:

vias públicas, saúde, educação, energia, segurança, entre outros. E os utentes foram mais críticos nas suas perceções ao desaprovarem a prestação de serviços em áreas consideradas estruturantes para

assegurar serviços básicos na vida dos cidadãos. No entanto, apontaram a prestação de serviços nas áreas da saúde, da justiça e da educação como sendo deficiente, com 50%.



Gráfico 12: Serviços públicos.

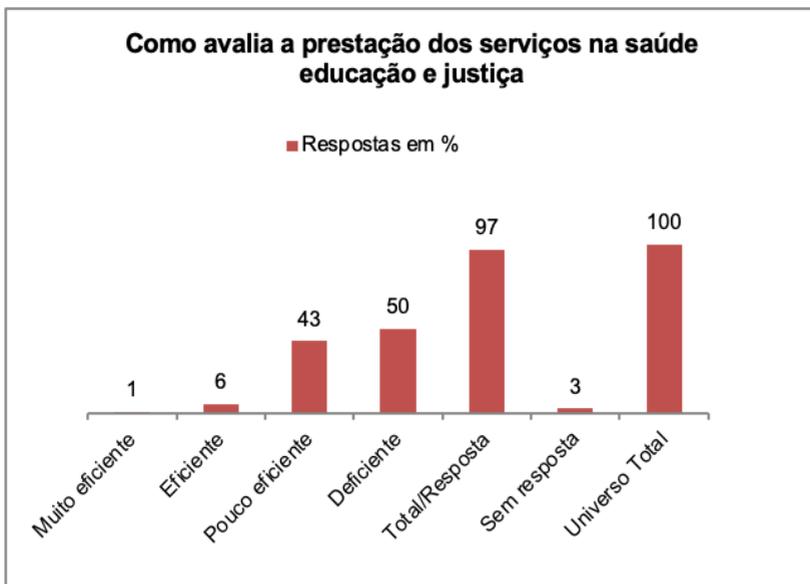


Gráfico 13: Avaliação dos serviços públicos.

Quando inquiridos sobre qual sector da administração pública é o que mais tenha correspondido com as suas expectativas, apontaram a educação com 23%, a saúde com 28%, o turismo 8% e as finanças com 14%. Supostamente e independentemente da leitura que se pode fazer sobre cada um dos sectores, é óbvio que o destaque atribuído à saúde tem a ver com o que ela representa na vida das pessoas. A sua ação ao lado da educação tem mais impacto na vida das pessoas.

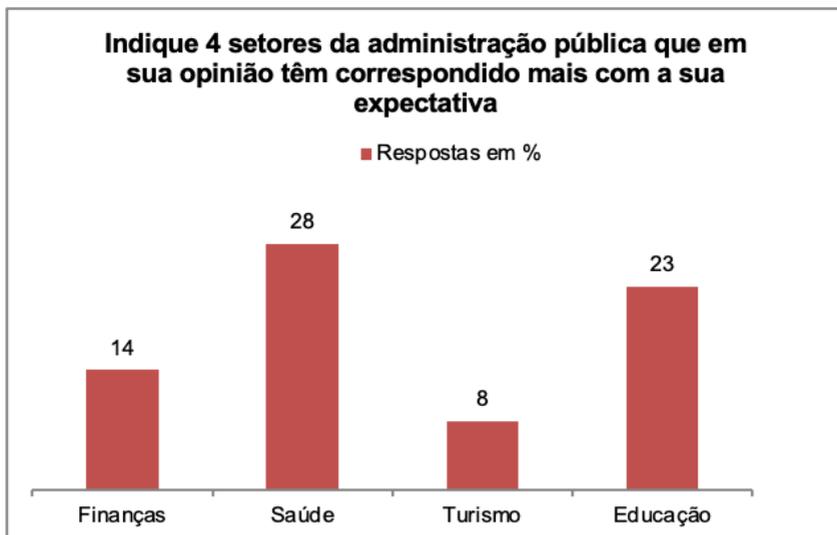


Gráfico 14: Sectores da administração pública que mais tenham correspondido às expectativas dos usuários.

Importa constatar que a mesma pergunta é feita de maneira diferente e, novamente, quase repetiram as mesmas respostas. Parece até uma contradição, mas não. É sim uma manifestação que revela a importância que esses sectores têm na vida das pessoas, quer no que diz respeito ao acesso com dignidade, quer nas despesas que esses valores acarretam. Na resposta à questão anterior os inquiridos não demonstraram satisfação, apenas indicaram que são sectores fundamentais e que de uma forma ou de outra impactam as suas vidas. E voltaram a indicar os mesmos sectores como os mais deficitários, com uma coincidência em termos percentuais. O sector da educação com 28%, da saúde 25%, da justiça 22% e o da defesa e segurança com 14%.

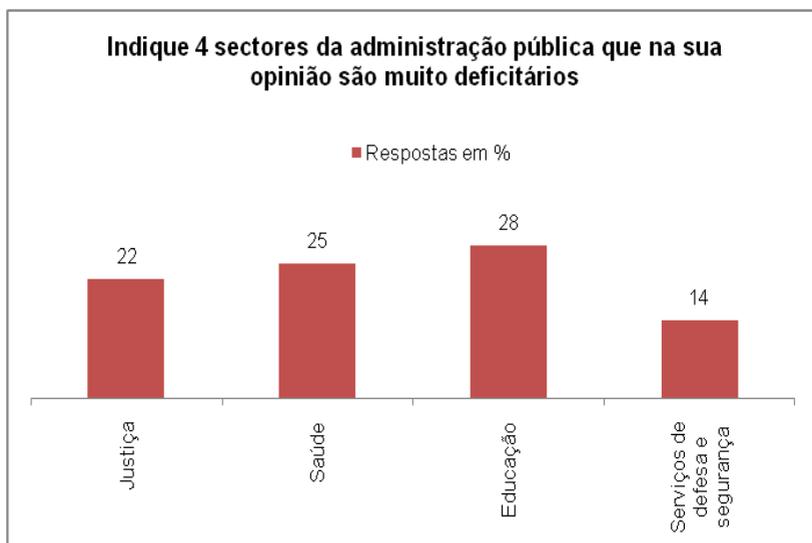


Gráfico 15: Sectores da administração pública que são deficitários.

Para os inquiridos, as principais razões pela deficiência desses sectores têm a ver com a falta de qualidade do ensino, o não cumprimento dos princípios de legalidade e de transparência, e o processo de recrutamento deficitário. Todos os fatores mencionados são elementos estruturantes que podem contribuir para melhorar o desempenho institucional.

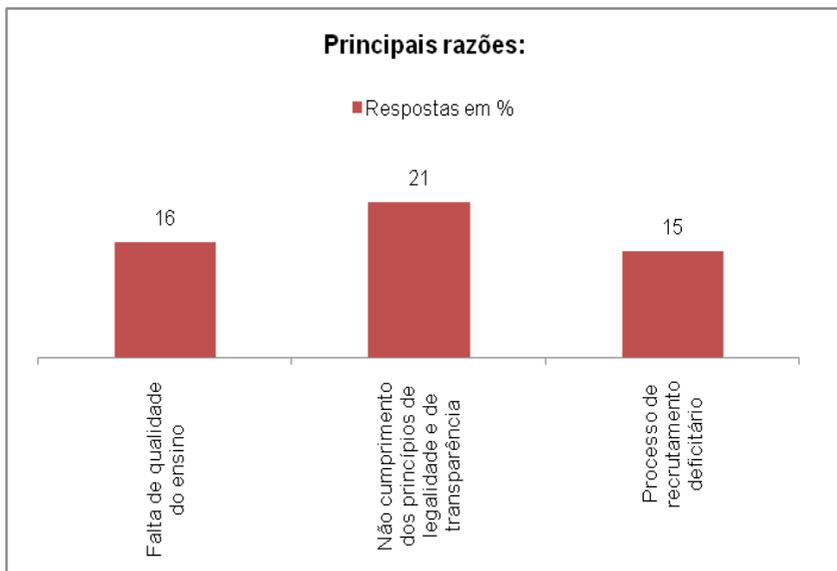


Gráfico 16: Principais razões.

Ao serem questionados sobre os fatores que influenciam negativamente a prestação de serviços públicos, num universo de 98% de respostas e 2% sem resposta, a influência partidária prevaleceu com 62% como principal fator que influencia negativamente os serviços na administração pública guineense. Em seguida surge a falta de condições de trabalho e o nepotismo, com 12% e 11% respetivamente.

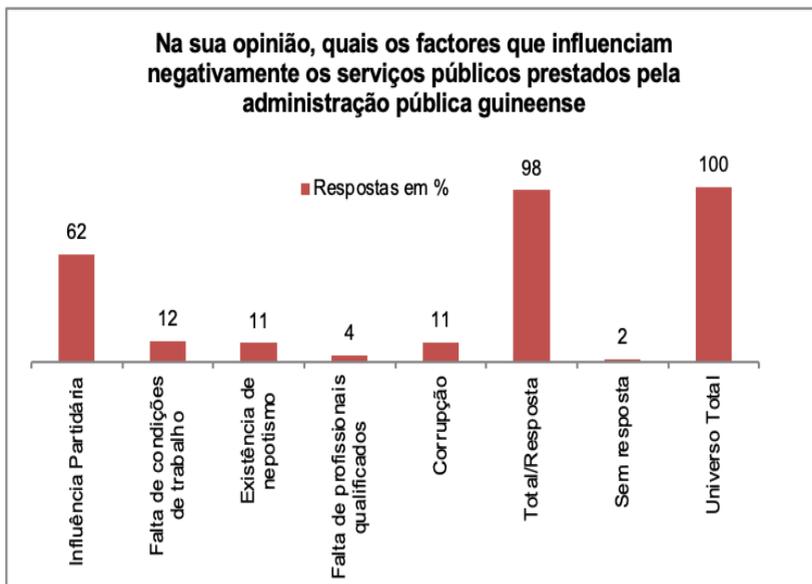


Gráfico 17: Fatores que influenciam negativamente os serviços públicos prestados pela administração pública guineense.

Quando foram solicitados a enumerar o que deve ser feito para tornar a administração pública mais eficaz, os inquiridos apontaram a despartidarização da administração pública com 62% como principal condição necessária para o efeito, em seguida priorizam a capacitação contínua com 26%, e a permanência efetiva dos servidores nos seus postos representa 11% das condições apontadas.

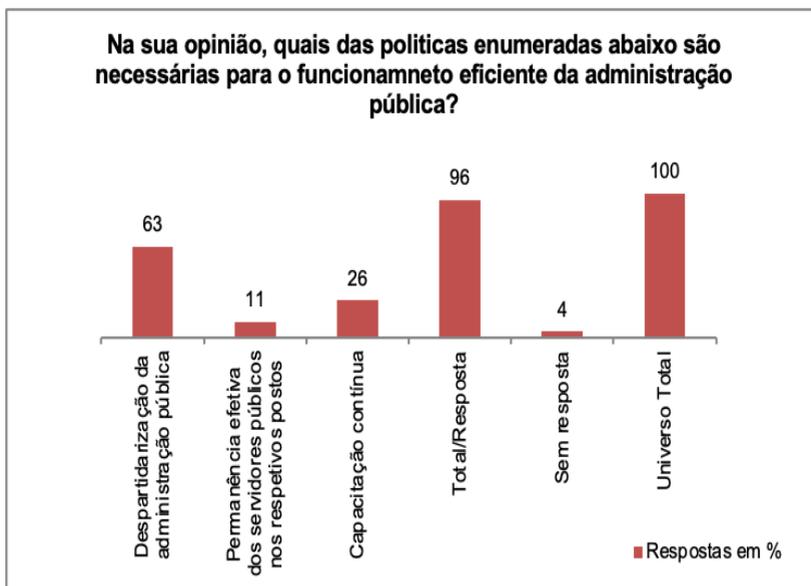


Gráfico 18: Políticas necessárias para o funcionamento eficiente da administração pública.

Grosso modo, os utentes nas suas perceções manifestaram um elevado nível de insatisfação em relação à forma como a administração pública tem prestado serviços aos cidadãos. O desapontamento é praticamente transversal a todos os sectores. A influência partidária no funcionamento dos serviços públicos se apresenta com 62% de indicação, como fator central na desestruturação dos serviços que são prestados aos cidadãos.



Perceção dos Servidores Públicos

Tal como ocorreu no capítulo anterior, este foi dedicado igualmente a observar a perceção de servidores da administração pública. O propósito é recolher as suas opiniões enquanto pessoas que foram recrutadas para servirem as necessidades dos cidadãos em vários domínios da administração pública nacional. Tanto quanto as dos utentes, as perceções dos servidores públicos também são fundamentais, não só para identificar qualidades e deficiências dos sectores, mas também podem contribuir para um melhor enquadramento das políticas públicas.

Perfil Sociodemográfico do Entrevistado

Este capítulo contém informações básicas sobre o nosso público-alvo. De acordo com o gráfico 1, no universo de 507 entrevistados a faixa etária dos entrevistados é dos 36 aos 45 anos de idade (39%) e dos 26 aos 35 anos (29%), predominando o sexo masculino com 63%. Esses dados revelam que a administração pública nacional é constituída por uma população jovem que pode ser um elemento catalisador de dinâmicas inovadoras a favor dos utentes e da própria instituição.

Outro quadro de análise explorado é o estado civil dos servidores, que reflete o atual regime legal, que só reconhece o casamento

celebrado pelo Estado e não os que foram celebrados nos fóruns tradicionais. Com efeito, 59% possui estado civil solteiro e apenas 39% estado civil casado.

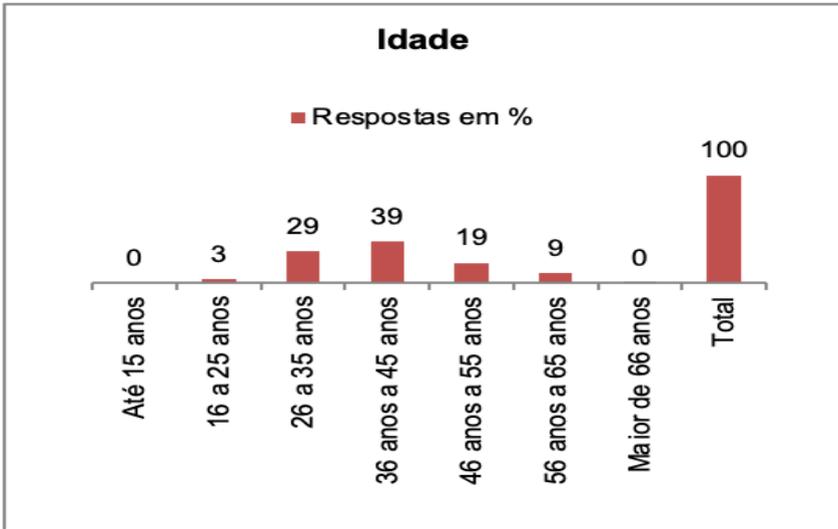


Gráfico 19: Faixa etária.

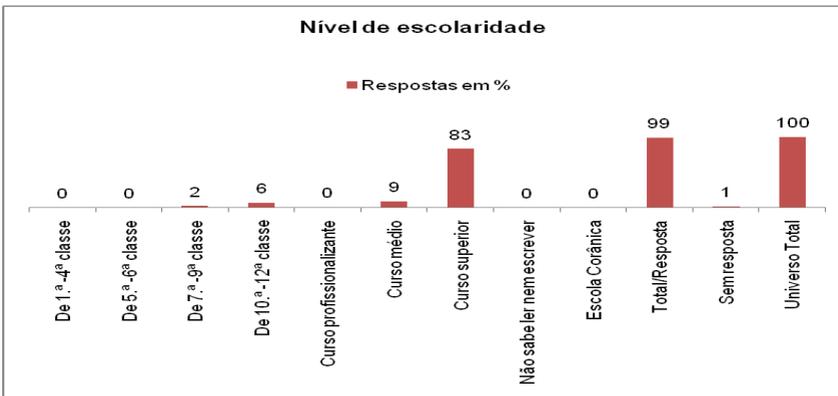


Gráfico 20: Nível de escolaridade.

Outro aspeto interessante que o estudo revelou é o nível de escolaridade dos servidores, que apresenta um quadro bastante satisfatório em termos de qualificação, com 83% de pessoas com curso superior. Aliás, essa constatação coincide com a perceção dos utentes, que embora reconheçam alguma fragilidade no sector, não apontam a falta de qualificação dos servidores públicos (gráfico 14) como questão fundamental. E quando questionados sobre há quanto tempo é servidor público, 70% dos inquiridos afirmam que têm um vínculo de mais de 4 anos como servidor público.



Gráfico 21: Anos de serviço.

No que se refere ao ingresso na administração pública, aqueles que entraram por via de concurso público aparentam ser maioritários com 39%, contra 37% dos que estão em regime de estágio, 18% de beneficiários de nomeação e 6% dos que estão em regime de comissão de serviço. Mas quando se procura observar esses vínculos numa perspetiva que não obedece ao concurso público, o ingresso

ascende a 61%, situação provavelmente incompatível com a legislação vigente. Essa evidência fica ainda mais complexa quando se observa a categoria “outros”, que apresenta outras modalidades de ingresso na administração pública que não obedecem ao critério de concurso público.

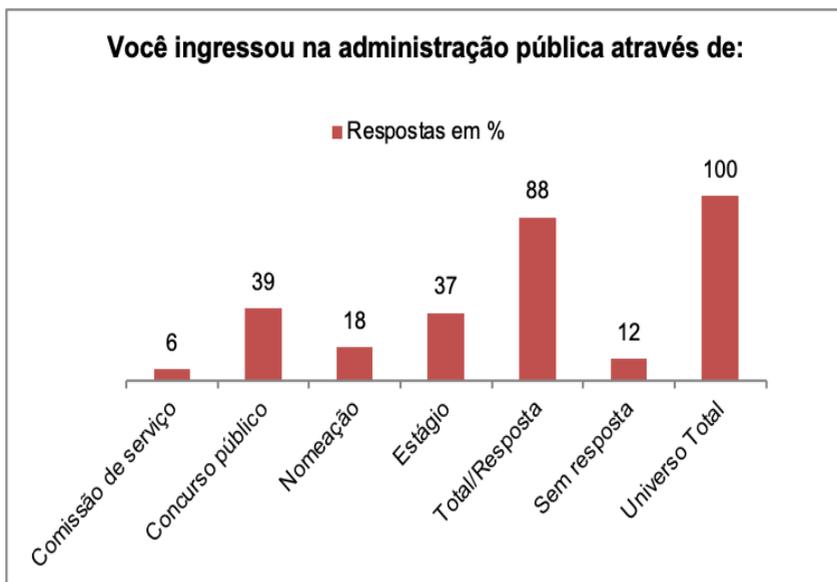


Gráfico 22: A administração pública atende aos interesses da população.



Gráfico 23: A administração pública atende aos interesses da população.

Se, por um lado, a situação de ingresso se nos apresenta com modalidades diversas, por outro lado, são os próprios servidores que não reconhecem a existência na administração pública de requisitos baseados na transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência. Quando questionados se a administração pública segue os referidos princípios, num universo de 99% de respostas e 1% sem resposta, 91% dos inquiridos consideram que não segue, e apenas 9% respondem que segue.

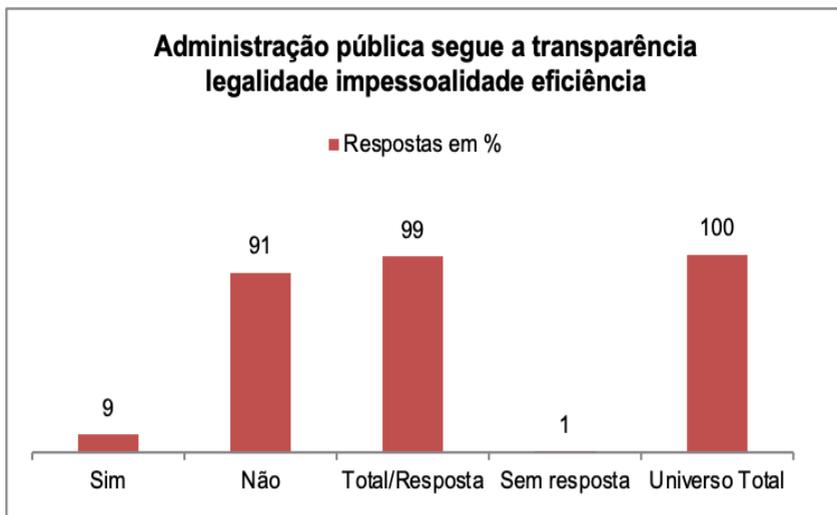


Gráfico 24: Princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência.

Outro aspeto que chama a atenção é a postura profissional dos servidores públicos que procuram usar as suas posições em benefício próprio. Segundo a percepção de 70% de inquiridos, os servidores públicos usam as suas posições em benefício próprio, enquanto 26% consideram que isso não acontece. Num universo de 96% de respostas, apenas 4% não responderam.

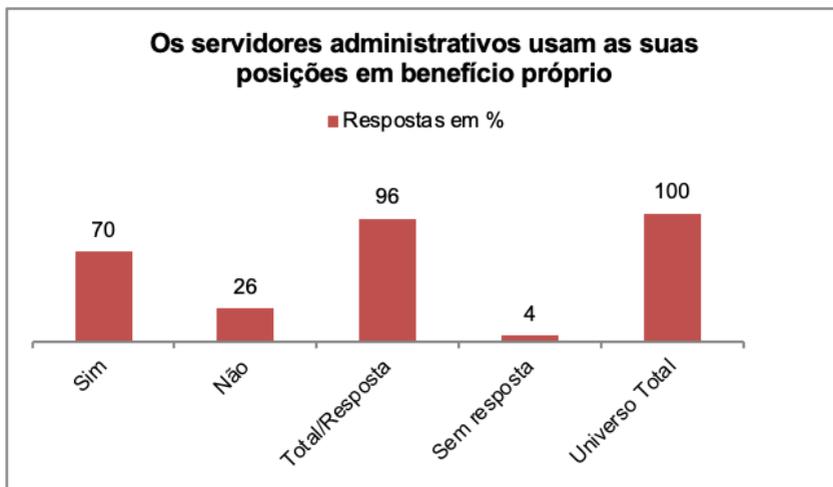


Gráfico 25: Os servidores administrativos usam as suas posições em benefício próprio.

Apesar de procurarem utilizar as suas posições em benefício próprio, os servidores reconhecem a importância da transparência na administração pública. Pode até parecer contraditório, mas 99% dos inquiridos afirmam que a transparência é importante na administração pública e apenas 1% afirmam que não é importante.

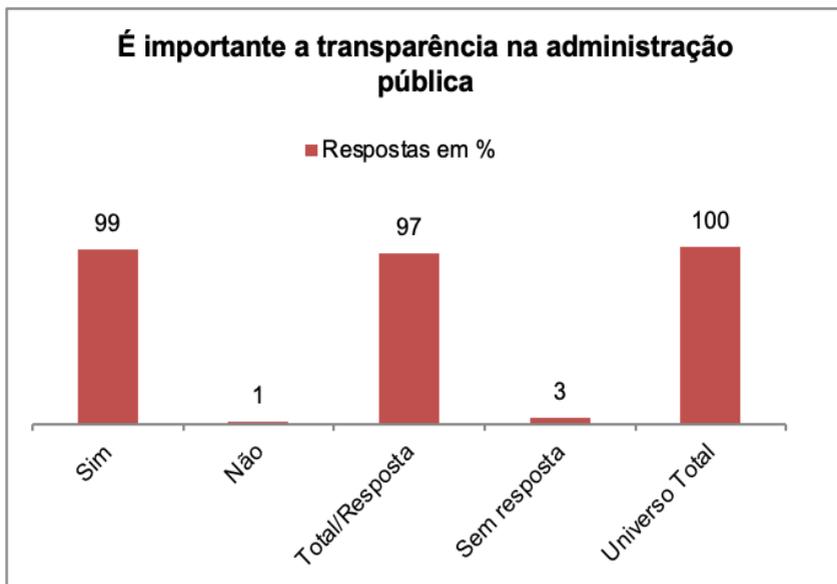


Gráfico 26: A transparência na administração pública.

De acordo com o gráfico 26, 53% dos servidores públicos inquiridos afirmam que conhecem o estatuto profissional da administração pública, enquanto 47% afirmam que não conhecem o estatuto da administração pública.



Gráfico 27: Conhecimento do estatuto dos profissionais da administração pública.

No gráfico que se segue, os dados apontam que não é muito comum na administração pública a avaliação do desempenho dos servidores. Quando foram questionados se já passaram pelo processo de avaliação de desempenho, 36% afirmam que sim, enquanto 64% nunca chegaram a passar por esse processo.

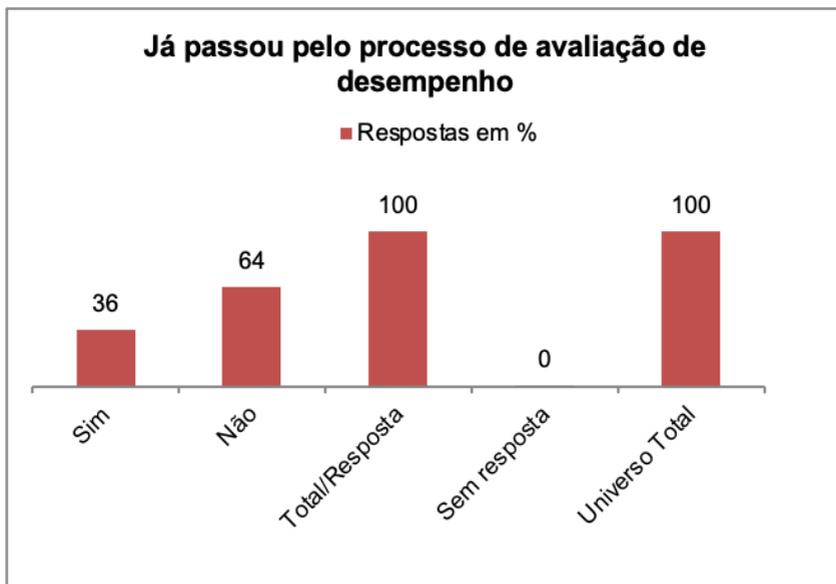


Gráfico 28: Processo de avaliação de desempenho.

Diferentemente da situação de avaliação de desempenho, num universo de 100% de respostas obtidas, 61% dos inquiridos responderam que já passaram por algum curso de capacitação, contra 39% que responderam que nunca frequentaram algum curso de capacitação.

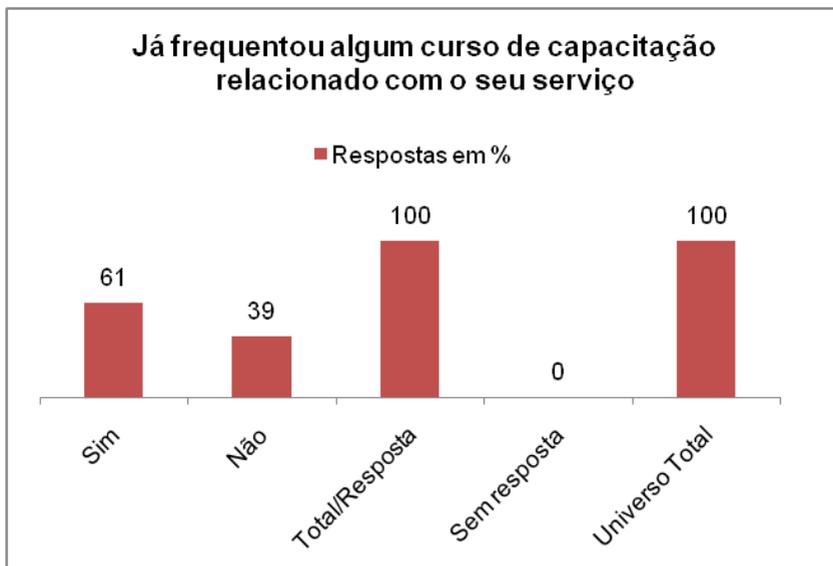


Gráfico 29: Curso de capacitação.

No que se refere à promoção no serviço, 31% responderam que já foram promovidos nalgum momento da sua carreira, enquanto uma maioria de 69% responderam que nunca foram promovidos. No gráfico 30 dois postos sobressaem: o de direção, com 31% de promoções, e o de chefe de secção, com 34%.

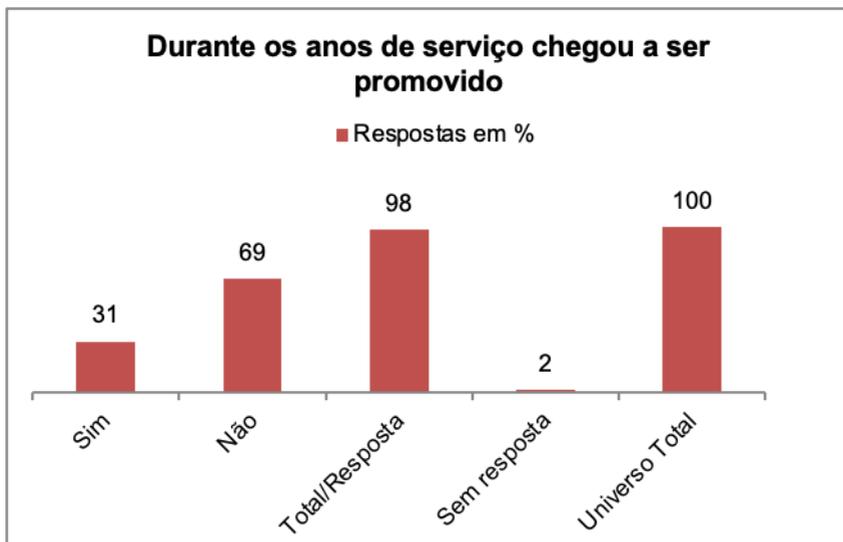


Gráfico 30: Promoção no serviço.



Gráfico 31: Posto.

Relativamente à prestação de serviços públicos, a avaliação de servidores apresentou as seguintes respostas: o pouco eficiente assume-se como percepção maioritária com 43%, enquanto 37% a consideram deficiente, contra 17% que a consideram eficiente, e 3% que acham-na muito eficiente.



Gráfico 32: Como avalia a prestação de serviço público do seu ministério.

Os principais motivos citados pelos inquiridos que justificam a pouca eficiência na prestação do serviço público foram a falta de recursos humanos (44%) e a falta de equipamentos/materiais de trabalho (40%). Nas suas percepções não deram a relevância necessária a aspetos como corrupção, nepotismo e falta de colaboração, que tiveram respetivamente 6, 7 e 2%.



Gráfico 33: Principais razões para ser pouco eficiente.

Ao serem convidados a observar as três áreas cujos serviços são alvo de uma intensa procura por parte dos cidadãos, nomeadamente saúde, educação e justiça, 64% dos inquiridos afirmaram que os serviços prestados nas referidas áreas são deficitários, enquanto 32% os consideram pouco eficientes.



Gráfico 34: Serviços públicos na área da saúde, educação e justiça.

No que se refere ao sector que atingiu a expectativa dos inquiridos, o grau de expectativa é baixo, com um percentual de 22% atribuído ao Ministério da Administração Pública e Trabalho, seguido pelos ministérios da Educação e da Saúde, com 18% e 15% respetivamente.



Gráfico 35: Sectores que atingiram a sua expectativa.

Tal como foi a percepção dos utentes, os servidores públicos também consideram a partidarização da administração pública como uma influência negativa com 58%, seguida da falta de progressão na carreira com 27%. Ou seja, a primeira influência acaba por ser um fator estrangulador de dinâmicas que favorecem a boa prestação de serviços públicos.

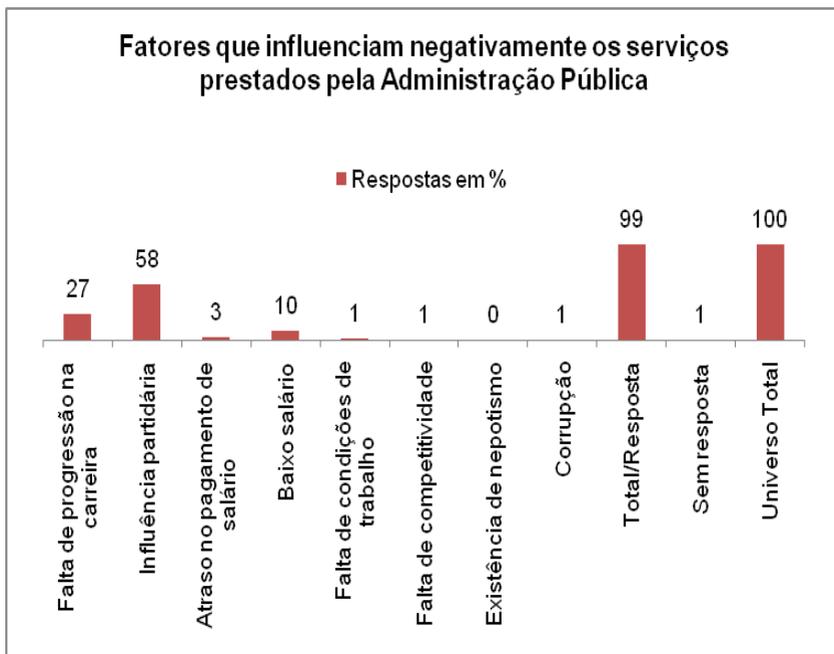


Gráfico 36: Fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública.

Além dos fatores supramencionados, a categoria “outros” também trouxe alguns elementos como a falta de materiais de trabalho com 29% e o baixo salário com 26%, ambos enumerados igualmente como fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública.

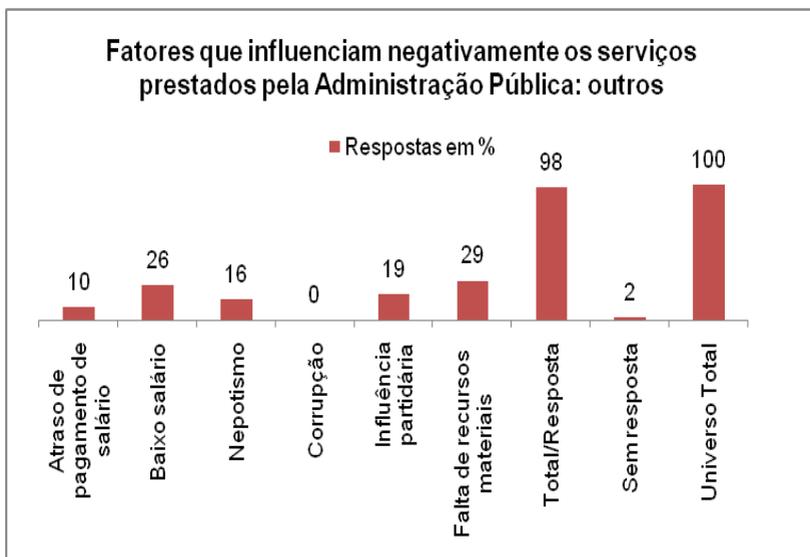


Gráfico 37: Outros fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública.

Como soluções para os constrangimentos observados, os inquiridos apontaram a promoção na carreira e a despartidarização da administração pública, representadas por 51% e 39% respetivamente.

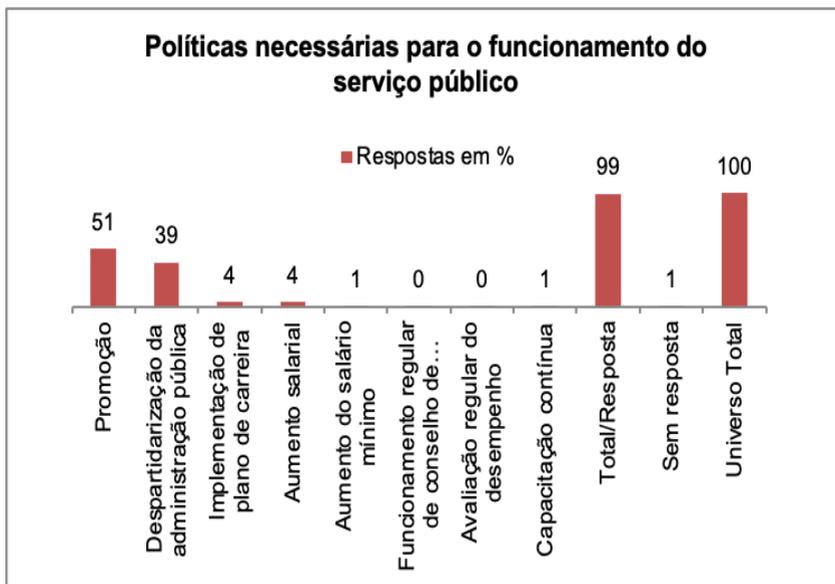


Gráfico 38: Políticas necessárias para o funcionamento do serviço público.

Na categoria “outros”, o aumento de salário representa 33%, a despartidarização da administração pública lidera a perceção com 34%, e a implementação de plano de carreira representa 22%. Elas foram mencionadas também como outras políticas necessárias para o funcionamento do serviço público.

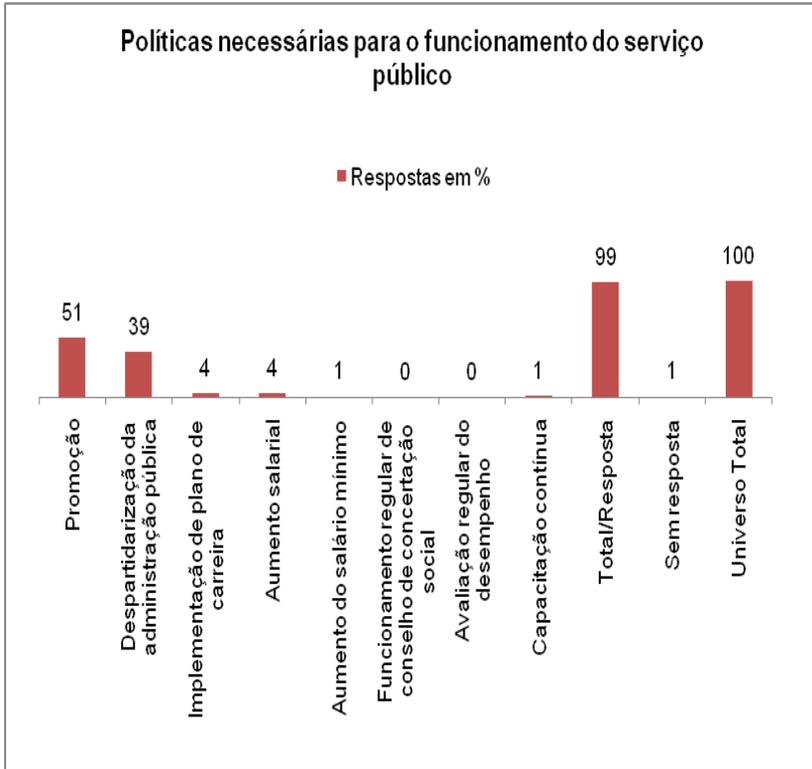


Gráfico 39: Fatores que influenciam negativamente os serviços prestados pela administração pública guineense.



Perceção de Lideranças Sindicais sobre o Funcionamento da Administração Pública

Seria incompleto desenvolver este diagnóstico situacional sem auscultar um dos incontornáveis atores e parceiros do Governo na estruturação do funcionamento da administração pública: as lideranças sindicais. Foram ouvidos três líderes sindicais de estruturas diferentes, cujas opiniões revelam uma elevada compreensão do desempenho das dinâmicas laborais e dos fatores de constrangimento associados. E, por conseguinte, ao serem questionados sobre os três principais fatores que na sua opinião influenciam negativamente a eficácia e eficiência da administração pública guineense, as suas perceções apontam para os seguintes fatores:

O primeiro fator que constitui constrangimento para a eficácia e eficiência na administração pública é o critério de seleção; contudo, temos um diploma legal como o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), de fevereiro de 1994, que foi reforçado pelo decreto-lei nº 4 de 2012, e todos eles colocam como condição de vínculo com o Estado a participação em concurso público. O que significa que é o concurso público que vai balizar regras e critérios de



seleção de pessoas com aptidão para exercer determinadas funções.

Segundo, se se conseguir observar o aspeto concurso público, temos outro elemento que chamamos de avaliação de desempenho. Porque quando se seleciona pessoas para as suas respetivas funções é necessário fazer o acompanhamento, para ter noção de se estão a corresponder com a expectativa ou não.

A avaliação do desempenho é fundamental porque tem o seu impacto, porque favorece o terceiro fator que é progressão na carreira. E quem apresenta bons resultados no processo de avaliação durante três anos beneficia da promoção. Ele até pode continuar na mesma função ou categoria, mas em termos salariais vai ter alguns acréscimos para poder estimular o funcionário e, conseqüentemente, isso promove o que chamamos de concorrência positiva. E quando isso acontece todos os funcionários se dedicam para corresponder com a expectativa para beneficiar da promoção. E se não tens esses três elementos fundamentais – ingresso mediante concurso público, avaliação de



desempenho e progressão na carreira – não se pode contar com a eficácia e eficiência na administração pública. Mas quando se tem esses elementos que a lei coloca à disposição e com critérios objetivos para a sua aplicabilidade, isso vai permitir a racionalização do número de pessoal de acordo com a necessidade de cada serviço. Mas não é assim que as coisas funcionam atualmente na Guiné-Bissau, e esses elementos são fundamentais.

Mas há ainda um outro fator que não pode ficar de fora e que é externo. Refiro-me a partidarização da administração pública. E se existisse respeito pelo decreto-lei sobre EPAP é claro que os partidos políticos não terão influência na administração pública, mas hoje ao que assistimos é que cada partido que assume o poder não procura cumprir com os critérios legais e logo coloca os seus militantes no aparelho público sem procurar saber se têm ou não aptidões para os postos que vão assumir. Nesse caso não se pode esperar resultados satisfatórios, porque a administração pública não deve ser o lugar para as pessoas irem aprender a trabalhar e é



obrigatório que tenham uma noção elementar antes de serem colocadas para exercer qualquer tipo de função na administração pública. E a partidarização da administração pública neste momento é um dos males maiores que enfrentamos e justamente isso é a razão da nossa luta para inverter a tendência.

Ainda enumeraram medidas que acham necessárias para o funcionamento eficiente da função pública guineense e não hesitaram em apontar os seguintes aspetos que acham relevantes:

Se os governantes querem realmente caminhar para aquilo que é lógico devem enveredar pela aplicação das leis. Existem regulamentos que orientam o que deve ser feito e não se pode inventar nada. A Constituição da República como lei magna e as demais leis que o Estado não respeita, precisam ser observadas. E quando isso começar a acontecer os servidores públicos vão passar a ingressar nos serviços públicos em função das suas competências. Tudo isso necessita de uma forte campanha de sensibilização onde as pessoas vão reconhecer as irregularidades que estão a cometer e, conseqüentemente, passar a assumir o cumprimento das normas. Outro



aspeto é a despartidarização da administração pública e também começar a praticar um salário digno na administração pública, porque o salário é uma motivação e faz as pessoas evitarem de entrar em situações de irregularidade. Por exemplo, chegamos a sugerir a uniformização do salário na administração pública, porque muitas vezes se observamos que este é de curso médio, o outro é bacharel e aquele é não sei o quê, existem disparidades de salário. E podemos pegar, por exemplo, a nossa classe judicial, existem magistrados com licenciatura e que auferem entre 400 e 500.000 francos, enquanto outros licenciados de outras áreas auferem 50, 60, 70.000 francos. Será que isso é justo? Não é justo. E com isso não se pode pensar em bom desempenho e, muito menos, aplicar a rigorosidade.

Tal como utentes e servidores públicos, a perceção de lideranças sindicais também aponta para a problemática da influência política como principal fator de obstaculização da eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública guineense. Segundo eles:

A influência política está a contribuir para a desestruturação do país, e infelizmente porque temos uma classe política que não está



preparada e não está comprometida com o Estado. E só os políticos é que tiram vantagem com essa desordem que o país vive, porque a população não beneficia, e mesmo a população-alvo das reformas não beneficia.

A desestruturação do sector público não é vista pelos sindicalistas apenas como algo relacionado com a falta de preparação dos agentes administrativos, embora não descartem a existência desse facto, mas preferem atribuir toda a responsabilidade às consequências do jogo político, que não só tem contribuído para congestionar a administração pública com mais de 36.000 servidores, mas também criou desordem quer em termos de prestação de serviços, quer em termos de promoção descontrolada do ingresso de pessoas sem obedecer critérios legalmente preestabelecidos pelo ordenamento jurídico nacional. Por isso, as lideranças são unânimes em afirmar que:

Continuamos com o sector público desestruturado, o próprio Estado não conhece o real número de efetivos que tem, e tudo isso por causa da desordem criada pelos políticos. O que nos pode ajudar é quando os políticos ganham consciência das suas responsabilidades de organizar o Estado e respeitar todas as leis existentes. Agora pode-se assumir formalmente os compromissos, mas em termos práticos por causa da influência política e compromissos que assumem, nunca vão concretizar



quer com a comunidade internacional, quer com o nosso ordenamento jurídico, e é isso que constitui um obstáculo para a efetivação das reformas de que se fala. São tantos bilhões que já foram gastos para a concretização das reformas, mas não se efetivaram justamente porque os políticos não estão interessados. No entanto, todos nós sentimos as consequências, porque a instabilidade governativa existe justamente pela falta de cumprimento das regras, e quem sabe que a força está do seu lado não dispensa utilizá-la a seu favor, e com isso nunca teremos uma governação estável.

As percepções de lideranças sindicais deixaram transparecer implícita ou explicitamente a existência de um fim político que está a contribuir para obstaculizar a aplicação das normas administrativas. Feste facto revela uma estratégia que utiliza a angariação de eleitores mediante entradas irregulares de pessoas nos serviços públicos e/ou a concessão de outras oportunidades sem passar pelo mecanismo do concurso público, porque o grande propósito é assegurar a fidelidade do voto.



Considerações Finais

O nosso propósito com este diagnóstico se fundamenta na identificação de alguns fatores geradores de empecilhos estruturais que condicionam um funcionamento eficaz e eficiente da administração pública na Guiné-Bissau.

Quando se procura observar a evolução da administração pública, nota-se que conheceu dois momentos históricos com características centralizadoras e repressivas, típicos do modelo patrimonialista em que o chefe geralmente apresenta dificuldades em fazer a distinção entre o público e o privado. O seu processo de modernização é recente e ainda enfrenta enormes dificuldades para introduzir as necessárias reformas que se adequam às exigências da legislação existente.

De acordo com o trabalho realizado com utentes e servidores públicos, ficaram as seguintes perceções sobre o funcionamento da administração pública:

- As pessoas têm a noção de que administração pública é lugar de prestação de serviço e não de favores;
- A administração pública como um lugar onde estão ausentes os princípios de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência;
- A administração pública como um espaço de nepotismo e de troca de favores;



- Falta de transparência na realização de concurso público;
- Ingressos irregulares como servidor público;
- Falta de recursos humanos e meios materiais;
- Incumprimento das regras administrativas;
- Péssimo atendimento público aos utentes;
- Falta de promoção na carreira dos servidores;
- A administração pública como lugar de influência partidária;
- Atraso no pagamento de salário;
- Baixo salário.

Estas observações revelam não só as fragilidades existentes, como também apontam para a pertinência da necessidade de reforma como condição indispensável para a reestruturação da administração pública e, conseqüentemente, para influenciar a melhoria dos serviços que são prestados. O diagnóstico permitiu perceber o reconhecimento das pessoas sobre a importância que o serviço público tem na criação de condições básicas para a justiça e o bem-estar social.





Parte II





Monitorização da Administração Pública na Guiné-Bissau





1. INTRODUÇÃO

Na esteira da continuidade dos trabalhos de monitorização da administração pública iniciados com o diagnóstico situacional realizado para observar o funcionamento da administração pública, esta fase foi dedicada à recolha de informações sobre os seis (6) ministérios⁸ tomados como amostra para a observação do nível de cumprimento com as exigências previstas no quadro legal da administração pública guineense, incluindo as questões relacionadas com os mecanismos administrativos de acesso, transparência e aplicabilidade do Estatuto dos Profissionais da Administração Pública (EPAP).

E para compreender a situação de cumprimento com as exigências laborais legais vigentes no país, foram elaborados oito (8) indicadores durante um workshop que contou com a presença das organizações da sociedade civil, nomeadamente as duas centrais sindicais⁹, associações das mulheres, dos jovens e outras estruturas que

⁸ Ministério da Educação Nacional, Ministério da Saúde Pública, Ministério das Finanças, Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social, Ministério da Justiça e Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social.

⁹ União Nacional dos Trabalhadores da Guiné (UNTG) e Confederação dos Sindicatos Independentes da Guiné-Bissau (CSI-GB).



trabalham com as temáticas relacionadas com a boa governação¹⁰. Para o efeito, os indicadores foram sistematizados a partir de um questionário aplicado apenas aos responsáveis administrativos, nomeadamente diretores dos recursos humanos e secretários gerais, que assumem a gestão dos recursos humanos na administração pública.

Já durante a primeira fase alguns aspetos foram marcantes nas perceções dos utentes e servidores públicos como a partidarização da administração pública, o atendimento inadequado dos utentes, a falta de transparência e eficiência no acesso e na prestação de serviços. Portanto, nesta segunda fase a informação recolhida junto dos responsáveis administrativos apresenta aspetos que evidenciam o incumprimento da legalidade administrativa, e consequente disfuncionalidade no que concerne não só aos propósitos supramencionados, como também à prestação de serviços públicos de qualidade.

Outro elemento que faz sentido invocar tem a ver com a demora na execução das atividades em razão das dificuldades encontradas, particularmente de disponibilidade e colaboração dos ministérios, que constitui o maior entrave no acesso aos dados oficiais. A deficiência funcional é largamente perceptível, quer em termos de

¹⁰ Associação Anti-Corrupção e Observatório Guineense da Democracia.



como são organizados, geridos e disponibilizados os dados, como em relação ao nível de compreensão que os servidores e gestores públicos têm da importância da partilha de informações públicas como prática para assegurar a melhoria das ações governativas. A nossa experiência no terreno nos permite afirmar que os dados públicos continuam a ser tratados na esfera da administração pública não como património institucional público, mas como propriedade dos seus principais gestores; no entanto, a sua disponibilização depende da vontade e presença do responsável, ou seja, quando não está presente não há mais ninguém que consiga atender solicitações e disponibilizar informações.

O projeto tem como objetivo três aspetos fundamentais:

- ✓ Mobilizar a sociedade civil para a construção de um sistema de referência de monitorização sobre o estado da administração pública guineense;
- ✓ Contribuir para maior conhecimento e identificação de modalidades de acesso e promoção na Administração Pública;
- ✓ Fazer mapeamento da legislação em curso e capacidade da sua adoção na Administração Pública.

A implementação do projeto conseguiu criar condições necessárias e básicas para o aprofundamento dos trabalhos de monitorização da



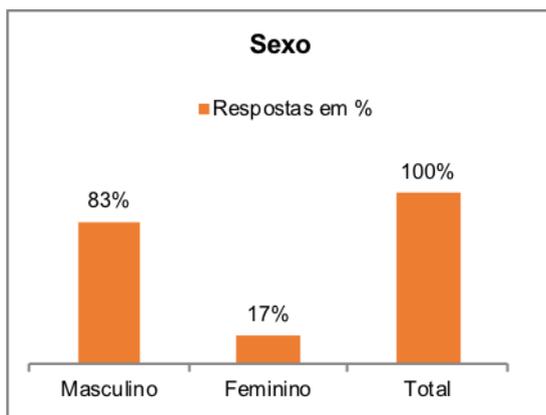
administração pública, permitindo assim ter pistas referenciais de abordagens para o reforço de políticas públicas prioritárias para o sector.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU

2.1. Configuração etária e de género

Grosso modo, diferentemente daquilo que se constata a nível do executivo e do legislativo, respetivamente com a nomeação de ministros e/ou com a eleição de deputados, em relação ao cargo de gestores dos recursos humanos na administração pública (DRH e SG) constata-se a combinação de gestores relativamente jovens e pessoas com idades compreendidas entre 35 e 59 anos. Contudo, no que diz respeito ao cumprimento das exigências da lei n.º 4/2018 que determina a participação de 36% de mulheres nas esferas públicas de tomada de decisão a nível do executivo e legislativo, há um visível e enorme descomprometimento.

Gráfico 1: Participação por sexo



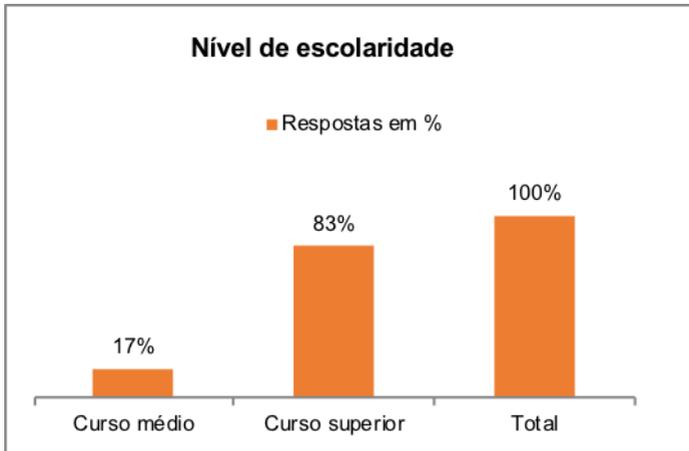
Fonte: Dados da pesquisa.

Nesse sentido, o gráfico acima exposto é representativo, no entanto, se já era sabido que o género que representa a administração pública guineense é maioritariamente masculino, agora também podemos afirmar que 83% dos cargos de Diretor de Recursos Humanos (DRH) ou Secretário Geral (SG), que são profissionais responsáveis pela gestão do pessoal, estão igualmente sob a gerência dos homens.

Outro aspeto a ressaltar tem a ver com o nível de escolaridade dos DRH e SG, que se apresenta satisfatório, com 83% dos diretores com curso superior e apenas 17% com curso médio. Teoricamente podemos considerar que estamos perante a existência de profissionais com as condições básicas que se espera de gestores

públicos no sentido de poderem estar à altura de atender aos desafios inerentes às boas práticas administrativas.

Gráfico 2: Nível de escolaridade



Fonte: Dados da pesquisa.

1.2. Situação do número de servidores nos ministérios

Conforme atrás foi ressaltado, seis ministérios serviram de base para este trabalho, sendo o Ministério da Educação o que tem o maior número de servidores no quadro. A administração pública se afigura como a maior entidade empregadora nacional, num contexto de uma quase ausência do sector privado. No entanto, quando pedidos mediante o questionário aplicado para informar



quantos funcionários existem nos seus ministérios, tivemos estas respostas (ver quadro abaixo):

Quadro 1: Número de servidores por ministério

Quantos servidores públicos têm o ministério?	Ministérios					
	A.P.T.S.S.	Educação Nacional	Justiça	Mulher F.S. Social	Saúde	Finanças
	162	16.350	467	31	4.103	763

Fonte: Dados da pesquisa.

Se o Ministério da Educação se afigura como aquele que tem maior número de servidores, o da Mulher, Família e Solidariedade Social é o ministério que apresenta o menor número de servidores no quadro, com apenas 31 servidores.

Quando os responsáveis pelos recursos humanos desses ministérios foram questionados se realizam concurso público para o cumprimento do quadro legal previsto nos mecanismos de acesso à administração pública, 67% dos inquiridos afirmaram que cumprem e 33% responderam que não.

Gráfico 3: Percentual de concursos públicos



Fonte: Dados da pesquisa.

Num contexto de irregularidade na realização de concursos públicos conforme os resultados apresentados pelo diagnóstico situacional realizado, paradoxalmente é interessante procurar compreender porque é que apareceu esse elevado percentual de 67% de realização de concursos vindo das respostas recolhidas junto dos responsáveis dos recursos humanos nos ministérios. Talvez, como é óbvio, a resposta tem a ver com a lógica de enquadramento daquilo que tem sido o “mecanismo oficioso” de ingresso na administração pública; às vezes, ocorre como um processo de recrutamento para o preenchimento de vagas ou como resposta às promessas eleitorais e, raras vezes, como um procedimento administrativo baseado em

critérios legais e seletivos que promovem o princípio de transparência no acesso à administração pública.

Portanto, referente ao número de concursos públicos realizados pelos ministérios em causa, percebe-se que o Ministério da Justiça já realizou 2 concursos públicos, o da Educação 5, seguido do da APTSS e o das Finanças, com 1 respetivamente nos últimos cinco (5) anos.

Quadro 2: Número de concursos públicos realizados

Quantos concursos públicos o ministério já realizou?	Ministérios					
	A.P.T.S.S.	Educação Nacional	Justiça	Mulher F.S.Social	Saúde	Finanças
	1	5	2	Sem resposta	Sem resposta	1

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o quadro acima, quatro ministérios realizaram concurso público nos últimos cinco anos. O Ministério da Educação aparece como o único a realizar anualmente os concursos, diferentemente dos ministérios da Justiça, que realizou duas vezes, da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social e das Finanças, que realizaram respetivamente uma vez. O da Saúde e o da Mulher, Família e Solidariedade Social afirmaram que nunca chegaram a realizar concurso público.



Agora observando o caso do Ministério da Educação, podemos considerar que levaram em consideração o processo de recrutamento de professores que anualmente realizam para preencher as vagas existentes em diferentes pontos do país. É exatamente o mesmo modelo que o Ministério de Saúde adota para o recrutamento de pessoal, mas provavelmente o seu gestor de recursos humanos preferiu não o reconhecer, supostamente por não se inscrever no âmbito do quadro legal.

Em razão disso, os ministérios apresentaram um quadro de contratação realizada nesse mesmo período alegadamente por meio de concurso público e verifica-se que o Ministério da Justiça contratou 18 servidores públicos, o da Educação 2.846, o da APTSS 37 e o das Finanças 30. O Ministério da Saúde e o da Mulher, Família e Solidariedade Social não chegaram a contratar nenhum servidor mediante concurso público, conforme o quadro abaixo.

Quadro 3: Número de servidores contratados por meio de concurso público

Quantos servidores públicos foram contratados nesse ministério por meio de concurso público	Ministérios					
	A.P.T.S.S.	Educação Nacional	Justiça	Mulher F.S. Social	Saúde	Finanças
	37	2.846	18	Sem resposta	Sem resposta	30

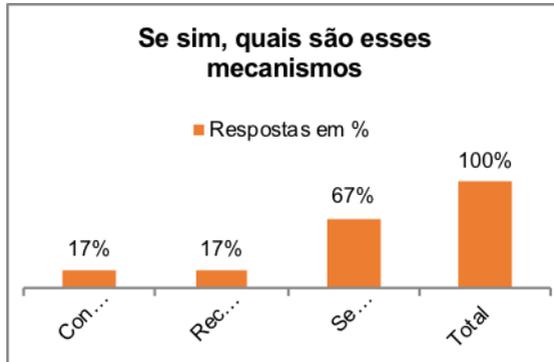
Fonte: Dados da pesquisa.

Partindo das informações recolhidas, pediu-se aos responsáveis pela gestão de recursos humanos dos ministérios que mencionassem se além de concursos públicos existem outros mecanismos de recrutamento e seleção de servidores para a administração pública. Segundo o gráfico 4, num universo de 100% de respostas, 33% (2 ministérios) dos entrevistados afirmaram que existem outros mecanismos de recrutamento e seleção de pessoal e 67% (4 ministérios) responderam que não existem outros mecanismos de recrutamento e seleção.

Outro aspeto relevante tem a ver com a disparidade existente no quadro de pessoal dos ministérios entre o número de funcionários existentes e o daqueles que passaram pelo processo de concurso público. Quer dizer, mesmo os ministérios que afirmaram ter realizado concursos públicos, caso dos da Educação, Finanças, Administração Pública e Segurança Social, e Justiça, o número de servidores

contratados por meio de concurso público é inferior aos que não passaram por concurso público.

Gráfico 4: Mecanismo de recrutamento



Fonte: Dados da pesquisa.

Portanto, apesar de a maioria dos ministérios terem afirmado não haver outros mecanismos de recrutamento de pessoal, os que assumiram a existência de outros mecanismos, nomeadamente o

contrato administrativo e o recrutamento misto, ambos com 17%, como condições de acesso à administração pública, certamente evidenciam a existência de alguma irregularidade no sistema.

No que concerne à aplicação de metodologias administrativas para avaliar o nível de desempenho dos servidores, segundo o gráfico 5, 33% (2 ministérios) dos entrevistados afirmaram que o ministério realiza avaliação de desempenho aos servidores públicos e os quatro restantes não aplicam (*ver gráfico 5*).

Gráfico 5: Avaliação de desempenho



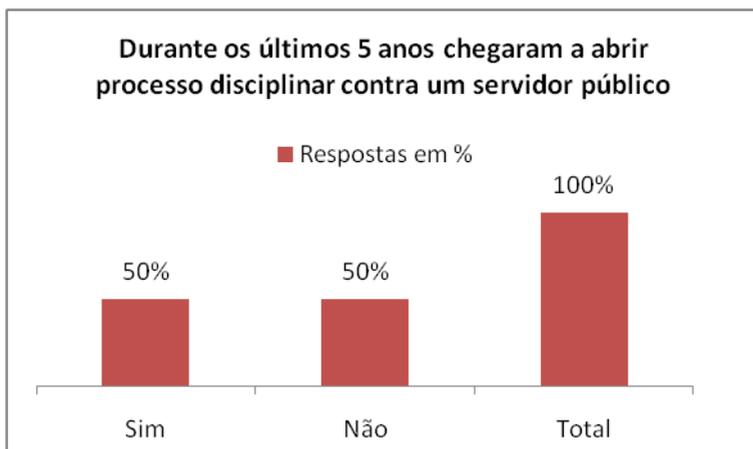
Fonte: Dados da pesquisa.

A ausência de aplicação dessa metodologia na administração pública poderá estar na origem dos desleixos que são observáveis, sobretudo nos serviços de atendimento público; aliás, esse facto foi uma das constatações observadas no diagnóstico situacional por parte dos utentes. Portanto, é verdade que houve ministérios que afirmaram

terem cumprido com essa exigência administrativa, contudo não é uma prática regular e contínua.

Tendo em consideração o cumprimento de normas disciplinares e de acordo com o gráfico 6, houve um equilíbrio nas respostas. Ou seja, dos seis ministérios onde foi aplicado o questionário, 50% afirmaram ter instaurado um processo disciplinar aos seus servidores, contra 50% que afirmaram não ter sido instaurado processo disciplinar aos seus servidores.

Gráfico 6: Processo disciplinar

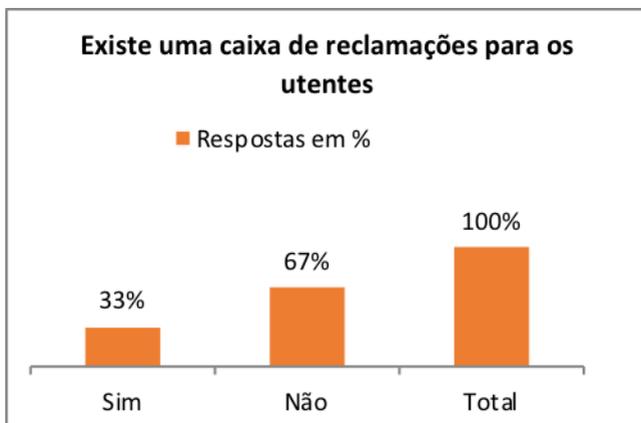


Fonte: Dados da pesquisa.

Também foi observada a disponibilização de caixa de reclamações para os utentes exprimirem os seus sentimentos face à qualidade dos serviços públicos que lhes são prestados. Portanto, dos 6 ministérios, apenas 2, o que equivale a 33%, afirmaram possuir caixa de

reclamações para utentes, enquanto os restantes 4, o que equivale a 67%, não têm disponíveis caixas de reclamações.

Gráfico 7: Caixa de reclamações



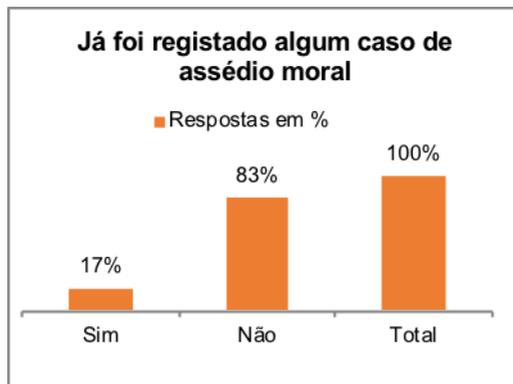
Fonte: Dados da pesquisa.

Esse aspeto é muito importante e mostra que praticamente não existe nos ministérios e, de um modo geral, nas repartições públicas, um canal de comunicação administrativa entre instituições públicas e os utentes que diariamente procuram os seus serviços.

Sendo a administração pública geralmente um espaço onde ocorrem assédios de diversa natureza, era fundamental recolher informação sobre essa manifestação no ambiente laboral guineense. E, naturalmente, os responsáveis de recursos humanos dos ministérios em causa foram questionados se já foi registado algum caso de assédio sexual nos seus respetivos pelouros. Em resposta, os 6

ministérios, o que equivale a 100%, responderam que nunca houve nenhum registo de assédio sexual. De igual modo, em relação ao assédio moral, a resposta não é diferente e apenas 1 ministério registou um caso, contra os 5 restantes que disseram que nunca registaram um único caso (*ver gráficos abaixo*).

Gráfico 8: Assédio sexual e moral



Fonte: Dados da pesquisa.



Ou seja, sobre essa situação presume-se duas possibilidades: primeiro, pode estar relacionada com o desconhecimento daquilo que se considera assédio sexual e, segundo, porque as vítimas se inibem perante o ato e não fazem chegar as suas denúncias às estruturas laborais e judiciais. E em relação ao assédio moral, a resposta não deixa de ser tímida, com apenas 17% de reconhecimento de existência, num contexto onde a influência partidária controla e determina as dinâmicas de relações institucionais na administração pública.

Os direitos reservados às mulheres também constituem preocupação na forma como funciona a administração pública, particularmente o direito à licença de maternidade. Embora os entrevistados dos 6 ministérios, o que equivale a 100%, afirmaram que às mulheres é concedido esse direito, no entanto, a discrepância verificada nas respostas parece não obedecer a um padrão pré-determinado em termos do número de meses que legalmente uma mulher deve estar de licença de maternidade (*ver gráficos abaixo*).

Gráfico 9: Licença de maternidade



Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a lei geral do trabalho no seu artigo 158º, as mulheres devem gozar 60 dias de licença, o que significa dois (2) meses, divididos desta forma: um mês antes do parto e um mês depois do parto. Mas nas respostas os meses foram distribuídos de 2 a 6, contudo o primeiro obteve 50%. Na verdade, a questão que deve merecer a nossa observação é o tempo concedido às mulheres para a licença de maternidade, que é muito limitado e não atende às reais



exigências e fatores inerentes à maternidade, isso sem mencionar que a lei em vigor não reserva aos homens licença de paternidade.

2. QUADRO DE LEGISLAÇÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONEXAS

Em relação à situação das legislações existentes, foram feitas as seguintes recolhas nos documentos oficiais:

- ✓ Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pela Lei n.º 17/2011, de 12 de outubro, publicado no 2º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 41.
- ✓ Lei-Quadro relativo aos Contratos Públicos (LQCP), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 19/2010, de 30 de junho, publicada no 2º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 39.
- ✓ Diploma relativo à organização e às modalidades de funcionamento da Direção Geral dos Concursos Públicos, aprovado pelo Decreto n.º 1/2012, de 06 de agosto, publicado no Boletim Oficial n.º 32.
- ✓ Unidade Central de Compras Públicas, aprovada pelo Decreto n.º 2/2012, de 06 de agosto, publicada no Boletim Oficial n.º 32.
- ✓ Autoridade de Regulação dos Concursos Públicos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 1/2012, de 13 de agosto, publicada no Boletim Oficial n.º 33.
- ✓ Código de Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 2/2012, de 20 de agosto, publicado no Boletim Oficial n.º 34.



- ✓ Decreto-lei n.º 4/2012, aprova o processo de recrutamento e seleção de quadros na administração pública, no 3º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 18 de outubro.
- ✓ Decreto-Lei n.º 5/2012, aprova princípios gerais de emprego público, no 3º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 18 de outubro.
- ✓ Decreto-lei n.º 7/2012, aprova avaliação de desempenho na administração pública, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 19 de outubro.
- ✓ Decreto-lei n.º 8/2012, aprova estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração do Estado, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 19 de outubro.
- ✓ Decreto-Lei nº 9/2012, aprova a reestruturação de carreiras da função pública, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 19 de outubro.
- ✓ Decreto-lei n.º 10/2012, aprova o regime de incompatibilidades na administração pública, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 19 de outubro.
- ✓ Decreto-lei n.º 11/2012, aprova o estatuto de aposentação dos funcionários e agentes o Estado, publicado no 4º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 42 de 19 de outubro.
- ✓ Decreto-lei n.º 12/2012, aprova a reclassificação e reconversão profissional, publicado no Boletim Oficial n.º 51 de 18 de dezembro.
- ✓ Decreto-lei n.º 13/2012, aprova o regime de férias, faltas e licenças na administração pública.
- ✓ Decreto-lei n.º 14/2012, aprova as regras e os princípios que regem a formação profissional, publicado no Boletim Oficial n.º 51 de 18 de dezembro.
- ✓ Decreto-lei n.º 55/93, aprova a lei das bases gerais das empresas de capitais públicos, publicado no Boletim Oficial n.º 43 de 25 de outubro.



✓ Lei n.º 5/96, aprova lei de bases das autarquias locais, publicada no Boletim Oficial n.º 38 de 16 de setembro.

3. PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS

De acordo com aquilo que foram as constatações e elementos recolhidos junto das instituições públicas, desde a fase do diagnóstico situacional aos trabalhos de monitorização, foi observado um conjunto de fragilidades institucionais, que permitiu a elaboração das seguintes propostas:

- I. Necessidade da existência de um compromisso governativo no que tange à melhoria estrutural e funcional da administração pública, que deve passar urgentemente pela adoção da legislação laboral existente. Essa postura administrativa e legislativa, sem dúvida, criará condições básicas para a despartidarização do aparelho administrativo público e, conseqüentemente, o acesso passará a obedecer aos critérios de transparência e de mérito.

- II. Acompanhamento reforçado da comissão parlamentar especializada para os Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Administração Pública nos trabalhos de elaboração, implementação e



fiscalização de mecanismos administrativos e legislativos elaborados e aplicados na administração pública.

- III. Reforço das dinâmicas do espaço de concertação social enquanto principal fórum de diálogo entre o Governo e os atores sociais como forma de favorecer e promover a partilha de responsabilidades para influenciar a eficácia na funcionalidade administrativa.
- IV. Implementação dos principais mecanismos de gestão administrativa por parte das instituições públicas, que tome como aspeto referencial o cumprimento da aplicação de métodos administrativos de avaliação de desempenho aos servidores públicos, a promoção na carreira e a forma de contratação dos servidores públicos.
- V. Condições laborais: se nos apresentam durante toda a fase de diagnóstico e, posteriormente, de monitorização como um dos aspetos críticos na qualidade do funcionamento da administração pública; no entanto, a adoção de políticas que visem melhorar o nível salarial, o desempenho técnico-administrativo dos servidores e o atendimento dos utentes são imprescindíveis.

Globalmente, a implementação dessas propostas pode contribuir para acrescentar mais valor no desempenho do aparelho administrativo e, conseqüentemente, na criação de condições básicas para o aperfeiçoamento de um serviço que se preze pela cultura da eficácia, transparência e responsabilização.



4. CONCLUSÕES

O trabalho desenvolvido com os responsáveis dos recursos humanos (DRH e SG) dos ministérios selecionados foi extremamente importante para a recolha de informações sobre aspetos que têm a ver com:

- ✓ Mecanismos de acesso à administração pública;
- ✓ Regularidade na realização dos concursos públicos;
- ✓ Ferramentas de seguimento e avaliação das competências dos servidores;
- ✓ Mecanismos de promoção na carreira;
- ✓ Comunicação com utentes; e
- ✓ Salvaguarda dos direitos e proteção das mulheres.

Basicamente em todos esses aspetos ficou evidente a não aplicabilidade das leis em vigor, o que tem transformado a administração pública numa estrutura pesada, ineficaz, disfuncional e pouco transparente, sobretudo em relação aos seus objetivos fundamentais de assegurar a transparência e garantir a eficiência na prestação de serviços.



Alguns elementos podem ilustrar a realidade em causa:

- ✓ Um número muito elevado dos servidores vinculados à administração pública não passou por concurso público;
- ✓ Alguns ministérios afirmaram que nunca chegaram a realizar um concurso público, caso por exemplo dos ministérios da Saúde Pública e da Mulher, Família e Solidariedade Social;
- ✓ Os ministérios que admitiram terem realizado concursos públicos, por exemplo o ministério da Educação, em regra apenas fazem recrutamento para o preenchimento das vagas existentes, mas essa ação não tem cobertura na legislação vigente;
- ✓ Desconhecimento da legislação da administração pública por parte dos responsáveis dos recursos humanos; como exemplo, citamos as respostas dadas em relação à licença de maternidade, que não coincidem, ou seja, cada ministério mencionou o seu período de licença.

Com efeito, é necessário que se comece a reorganizar a administração pública, dando prioridade à rigorosa divulgação e implementação da legislação existente, permitindo que tanto os responsáveis administrativos (DRH e SG) como o grosso dos servidores possam realmente apropriar-se dos instrumentos de gestão disponíveis.



Outrossim, e com base nos fatores de bloqueio identificados, que são a desobediência administrativa e o conseqüente incumprimento das normas legislativas, torna-se necessário reforçar o trabalho de fiscalização legislativa e administrativa, criando capacidades para influenciar o cumprimento de preceitos da legalidade para influenciar boas práticas administrativas.



Referências Bibliográficas

Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (2019). Relatório de Monitoria Social do OGE nos municípios de Bailundo, Cacula e Ganda.

COELHO, Ricardo Corrêa (2013). Administração pública e contexto institucional Contemporâneo; módulo I / Ricardo Corrêa Coelho. Brasília: ENAP / DDG.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

SANGREMAN, Carlos. Rede de organizações de sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) e Tiniguena – Esta terra é nossa.



ANEXOS



Lista de inquiridores

Naetrem Sanca

Leodinilde Pinto Caetano

Calido Mango

Vanito I. Vieira Cá

Magnusson da Costa

Locarine Udulciene Mendes Oncampo

Jaime José Ferreira



PROJETO MONITORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário

- Usuários da Administração Pública

Questionário aplicado aos usuários da administração pública no estudo e diagnóstico situacional sobre a administração pública guineense



PROJETO MONITORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário - Usuários da Administração Pública

Diagnóstico situacional da Administração Pública na Guiné-Bissau

Prezado participante, você está sendo convidado(a) a participar no diagnóstico situacional sobre a administração pública na Guiné Bissau desenvolvido pela ONG Tiniguena e Liga do Direitos Humanos na Guiné Bissau, financiado pelo PNUD.

O objetivo principal será conhecer o estado da governação e o funcionamento da Administração Pública, tendo em vista as modalidades, aplicação da legislação e normas administrativas. A sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento.

Contudo, se quiser participar a confidencialidade e a privacidade das informações serão garantidas e as informações aqui recolhidas serão apenas usadas para o objetivo desse estudo.

1. Perfil sociodemográfico do entrevistado:

Idade _____ Sexo _____ Escolaridade _____

Naturalidade _____ Estado Civil _____

Ocupação _____ Instituição _____



Função atual _____

2. Perceção sobre ingressos na Administração Pública Guineense:

2.1. O que você entende por administração pública?

- a) Serviço público
- b) Local de prestação de favores
- c) Outros: _____

2.2. Na sua opinião a administração pública atende os interesses da população guineense?

- a) Sim
- b) Não

2.3. Na sua opinião a administração pública guineense segue o princípio de transparência, legalidade, impessoalidade e eficiência?

- a) Sim
- b) Não

2.4. Alguma vez teve informação sobre o anúncio do concurso público?

- a) Sim
- b) Não

Se sim, como?

- a) Rádio
- e) Redes sociais
- b) Jornal
- f) Alguém que trabalha na instituição
- c) Amigo
- g) Partido político
- b) Jornal



Outros, especifique

2.5. Qual é a sua percepção sobre os procedimentos de recrutamento de funcionários para a administração pública guineense?

a) Bom

b) Mau

Se é mau, por quê?

2.6. Na sua opinião os concursos públicos são realizados dentro dos procedimentos legais?

a) Sim

b) Não

2.7. Qual é a sua percepção sobre o funcionamento da administração pública guineense?

a) Muito Eficiente

b) Eficiente

c) Pouco Eficiente

d) Deficiente

Por quê?



2.8. O que acha de serviços de atendimento público?

- a) Excelente
- b) Muito Bom
- c) Bom
- d) Normal
- e) Mau
- f) Péssimo

2.9. Você utiliza os serviços públicos guineenses (hospitais, escolas, finanças, tribunais, etc.)?

- a) Sim
- b) Não

Se sim, especifique: _____

2.10. Como avalia a prestação dos serviços públicos guineenses na área da saúde, educação e justiça?

- a) Muito Eficiente
- b) Eficiente
- c) Pouco Eficiente
- d) Deficiente

2.11. Indique 4 setores da administração pública que na sua opinião têm correspondido mais com a sua expectativa



2.12. Enumere 4 setores da administração pública guineense que na sua opinião são muito deficitários

Por quê?

3. Perfil sobre a percepção da eficiência da administração pública guineense:

3.1. Na sua opinião, quais os principais fatores que influenciam negativamente os serviços públicos prestados pela administração pública guineense?

- a) Influência partidária
- b) Falta de condições de trabalho
- c) Existência de nepotismo
- d) Falta de profissionais qualificados
- e) Corrupção
- f) Outros

3.2. Na sua opinião quais das políticas enumeradas abaixo são necessárias para o funcionamento eficiente da administração pública guineense?

- a) Despartidarização da administração pública



b) Permanência efetiva dos servidores públicos nos respetivos postos

c) Capacitação contínua

Outro, especifique: _____

Obrigado!



PROJETO MONITORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário – Servidores públicos



ANEXOS



Questionário aplicado aos servidores públicos da administração pública no estudo e diagnóstico situacional sobre a administração pública guineense

PROJETO MONITORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário – Servidores públicos

Diagnóstico situacional sobre a Administração Pública na Guiné-Bissau

Prezado participante, você está sendo convidado(a) a participar no diagnóstico situacional sobre a administração pública na Guiné Bissau desenvolvido pela ONG Tiniguena e Liga do Direitos Humanos na Guiné Bissau, financiado pelo PNUD. O objetivo principal será conhecer o estado da governação e o funcionamento da Administração Pública, tendo em vista as modalidades, aplicação da legislação e normas administrativas. A sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Contudo, se quiser participar a confidencialidade e a privacidade das informações serão garantidas e as informações aqui recolhidas serão apenas usadas para o objetivo desse estudo.

1. Perfil sociodemográfico do entrevistado:

Idade _____ Sexo _____ Escolaridade _____

Naturalidade _____ Estado Civil _____

Ocupação _____ Instituição _____

Função atual _____

2. Perfil sobre a percepção da Administração Pública:

2.1. Há quanto tempo você já é servidor público?

- a) Menos 1 ano
- b) 1 ano
- c) 2 anos
- d) 3 anos
- e) 4 ou mais 5 anos

2.2. Você ingressou na administração pública através de:

- a) Comissão de serviço
- b) Concurso público
- c) Nomeação
- d) Estágio
- e) Outros _____

2.3. Na sua opinião a administração pública guineense segue o princípio da transparência, legalidade, imparcialidade e eficiência?

- a) Sim
- b) Não

Se sim, especifique um dos princípios:

2.4. Você acha que os servidores administrativos usam as suas posições em benefício próprio?

- a) Sim
- b) Não



2.5. Você acha que é importante a transparência na administração pública?

a) Sim

b) Não

2.6. Você conhece o Estatuto dos profissionais da administração pública?

a) Sim

b) Não

2.7. Durante os anos de serviço já passou pelo processo de avaliação de desempenho?

a) Sim

b) Não

2.8. Durante os anos de serviço frequentou algum curso de capacitação relacionado com o seu serviço?

a) Sim

b) Não

Se sim, especifique _____

2.9. Durante os anos de serviço chegou a ser promovido?

a) Sim

b) Não

Se sim, qual foi o posto _____

2.10. Como avalia a prestação de serviço público do seu ministério?

a) Muito Eficiente



b) Eficiente

c) Pouco Eficiente

d) Deficiente

Quais as razões?

2.11. Como avalia a prestação dos serviços públicos guineenses na área da saúde, educação e justiça?

a) Muito Eficiente

b) Eficiente

c) Pouco Eficiente

d) Deficiente

2.12. Indique 4 setores da administração pública que na sua opinião têm correspondido mais com a sua expectativa

2.13. Enumere 4 setores da administração pública guineense que na sua opinião são muito deficitários



Por quê?

3. Perfil sobre a percepção da eficiência da administração pública guineense:

3.1. Na sua opinião, quais são os 3 principais fatores que influenciam negativamente os serviços públicos prestados pela administração pública guineense?

a) Falta de progressão na carreira

b) Influência partidária

c) Atraso no pagamento de salário

d) Baixo salário

e) Falta de condições de trabalho

f) Falta de competitividade

g) Existência de nepotismo

h) Falta de profissionais qualificados

i) Corrupção

j) Outros _____



3.2. Na sua opinião quais das políticas enumeradas abaixo são necessárias para o funcionamento eficiente do seu serviço?

- a) Promoção
- b) Despartidarização da administração pública
- c) Implementação de plano de carreira
- d) Aumento salarial
- e) Aumento do salário mínimo
- f) Funcionamento regular do conselho de concertação social
- g) Avaliação regular do desempenho
- h) Capacitação contínua

Obrigado!



