

PAPEL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO NO SETOR PÚBLICO GUINEENSE

Januário Manuel Insiqué¹

RESUMO

O Estado é a autoridade suprema e responsável em firmar as políticas públicas sociais e ordenar o seu cumprimento através das suas leis emanadas pela Constituição e que regulamentam a sociedade no seu todo, ou seja, é ele que tem a competência de prestar os serviços públicos aos cidadãos. O presente trabalho visa compreender o papel do Estado na prestação de serviço no setor público guineense. Além disso, o artigo busca analisar de que forma o sistema administrativo guineense pode melhorar ou inovar a gestão pública, atendendo à demanda da população; quais os tipos de serviços são prestados e como conseguem chegar às suas eficiências e eficácias para satisfazer às necessidades do povo. A sua metodologia consiste numa pesquisa de caráter descritivo, ou melhor, da revisão bibliográfica, em que se fez uma abordagem qualitativa, e a técnica de coleta de dados consiste na recolha de informações documentais e de revistas científicas. Os resultados apurados demonstram que o setor público guineense ainda é um problema, porque não consegue oferecer um serviço de qualidade aos cidadãos e precisa de ser trabalhado com mais rigor e clareza na prestação do serviço. Enfim, verifica-se que o sistema administrativo guineense é estático e tradicional onde os serviços centralizam-se e focalizam-se mais na capital Bissau. Porém, para melhor abrangência e eficácia, os serviços devem ser reforçados e/ou descentralizados para as regiões, interior do país.

Palavras-Chave: Prestação de serviço Público; Estado-cidadão; Guiné-Bissau.

ABSTRACT

The State is the supreme authority and responsible for establishing social public policies and ordering their fulfillment through its laws issued by the Constitution and which regulate society as a whole, that is, it is the State that has the competence to provide public services to citizens. This paper aims to understand the role of the State in service delivery in the Guinean public sector. In addition, the article seeks to analyze how the Guinean administrative system can improve or innovate public management, meeting the demands of the population; what types of services are provided and how they manage to reach their efficiencies and effectiveness to meet the needs of the people. Its methodology consists of a descriptive character research, or rather, the literature review, in which a qualitative approach was made, and the data collection technique consists of the collection of documentary information and scientific journals. The results show that the Guinean public sector is still a problem, because it cannot offer a quality service to citizens and needs to be worked on with more rigor and clarity in service delivery. Finally, it appears that the Guinean administrative system is static and traditional where services are centralized and focused more on the capital Bissau. However, for better coverage and effectiveness, services should be strengthened and / or decentralized to the regions, interior of the country.

Keywords: Public service delivery; State-citizen; Guinea-Bissau.

¹ Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB; E-mail: ndubajam@gmail.com.

1- Introdução

O Estado é entidade competente de uma dada nação que tem como principal função garantir a estabilidade para seu povo. Ademais, criar políticas públicas voltadas para os serviços dos cidadãos. O setor público guineense ainda se depara com muitos problemas, sobretudo, no que tem a ver com o gerenciamento do bem da coletividade. O serviço público trabalha com várias dificuldades, ou seja, não consegue fornecer um trabalho de qualidade para diferentes categorias de pessoas, principalmente os serviços básicos, como caso de educação, saúde e outros tipos de serviços.

Falar do serviço público na Guiné-Bissau não fica de fora a questão do clientelismo, relação de reciprocidade, convivência, de um grupo de “*mandjuandade*”, isto é, um conjunto de pessoas que compartilham os mesmos desejos. Quando o outro não faz parte dessa realidade, de certa forma, pode receber um tipo de tratamento muito diferente com relação às pessoas que compartilham as mesmas ideologias, ou melhor, merecem um serviço muito diferente dos seus semelhantes, isto é, má disponibilidade. Esse tipo de comportamento, às vezes, acontece no serviço público guineense, uma vez que ainda falta a questão de responsabilidade por parte dos gestores, sobretudo, os públicos.

Observe que, o mau funcionamento do serviço público, especialmente na Guiné-Bissau, está ligado a um forte grau de parentesco. Isto é, as pessoas aparentam não se importar com os princípios administrativos, mas com os seus interesses pessoais e suas condições econômicas. Parece que valorizam mais quem tem capital social e não se preocupam com os pobres. Na base disso, propõe-se no presente trabalho compreender o papel do Estado na prestação do serviço público na Guiné-Bissau. Além disso, pretende-se analisar de que forma o sistema administrativo guineense pode melhorar, ou melhor, inovar a gestão pública; buscando entender quais tipos de serviços são prestados e como podem ser eficientes e eficazes para atender as necessidades do povo?

Com certeza, o trabalho científico deve ser conduzido de forma a que possa alcançar os objetivos pretendidos. No entanto, para o desenvolvimento deste trabalho fez-se o levantamento das informações nas fontes secundárias, isto é, livros, revistas, artigos, etc. Segundo Gil (2008, p. 50), a “pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Em razão disso, trabalhou-se com esse tipo de pesquisa porque tem grande vantagem, pois permite ao “investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Também foi utilizado alguns códigos da Constituição do Brasil (1988) sobre tipos de pessoas públicas de Estado, para estabelecer possíveis semelhanças com os funcionários públicos da Guiné-Bissau (1973).

Quanto à estrutura, o trabalho está organizado em quatro tópicos: papel do estado na prestação do serviço; sistema administrativo guineense; tipos de servidores públicos; eficácia e eficiência e por fim, resultados e considerações finais.

2. Papel do estado na prestação do serviço

O Estado como sendo a autoridade suprema de uma dada nação, a sua função consiste na criação de políticas públicas voltadas ao seu cidadão, isto é, a sua principal tarefa é garantir uma sociedade justa e livre na base de equidade. Segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988, o Estado tem as seguintes funções: “construir uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e

reduzir as desigualdades sociais e regionais [...]”. (BRASIL, 1988, art. 3). Além disso, tem a função de garantir serviços básicos dentro do seu sistema administrativo, acima de tudo, serviços de qualidade para seus cidadãos. Eles, como sendo públicos, devem ser manejados pelos próprios agentes públicos.

Segundo Lacerda et al (2020), para a prestação de serviços públicos é preciso empregar meios eficientes para o desenvolvimento da máquina pública, de forma a descentralizar a tomada de decisão, de modo que esses meios não causem prejuízos para a gestão. Na Guiné-Bissau, os serviços públicos ainda se encontram com grandes problemas, pois os funcionários públicos têm grande deficiência em termo de prestação de serviços e da própria gestão do bem público (AUGEL, 2007).

Naquele país africano, nota-se que a administração pública funciona com dificuldades, mormente no que concerne a documentações, melhor dizendo, a questão de autenticação nos cartórios públicos, de selo, de visto, de reconhecimento das assinaturas e demais serviços centram-se mais no Setor Autônomo de Bissau (SAB). Então, uma pessoa que vive fora da capital, quando precisa de um documento, como é o caso do passaporte, tem que ir à capital a fim de o fazer. Por outro lado, não se enfrenta apenas dificuldades de acesso, todavia os serviços são muito burocráticos e ineficientes. Os servidores públicos não conseguem oferecer um trabalho de qualidade à população por falta de estruturas necessárias.

Para Cyro Bernardes (1988), “a organização existe porque tem uma função a cumprir e que o seu papel é o de satisfazer necessidades básicas e as delas derivadas, tanto para sociedade como um todo quanto para os seus próprios membros”. Em outras palavras, o Estado como sendo uma organização maior, existe para servir o povo, quer dizer, fazer com que os seus cidadãos se sintam confortáveis dentro do seu território. Uma vez atribuída essa responsabilidade, tem por obrigação garantir serviços de qualidade de forma igual a todos. À vista disso, o seu papel é de criar melhores condições de vida da população, proporcionando uma sociedade livre e equitativa.

Para Kanaana et al (2010, p. 38), o “[...] Estado como agente do bem comum, cria regra, autoriza o seu funcionamento e as fiscaliza, agora, como organização propriamente, terá que ser algoz de si mesmo, garantindo para todos os seus sócios o mesmo padrão [...]”. Neste caso, a igualdade para os seus membros deve ser dada de uma maneira padronizada para todos sem preconceitos raciais e quaisquer outras formas de discriminação, ou seja, os serviços públicos devem seguir os mesmos modelos, baseando nos regulamentos elaborados pelo próprio Estado. Mas, infelizmente, o serviço público guineense não consegue seguir os mesmos procedimentos, tendo em conta, a própria ineficiência dos governantes. Outrora, essa questão tem a ver com sentimentalismo, amiguismo, as relações interpessoais na prestação do serviço público.

No entender do professor efetivo da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Hugo C. Silvestre (2010), os serviços públicos devem ser acessíveis para os cidadãos, não podendo ser muito custosos ao ponto de excederem a condição econômica da população. O professor descreve a perspectiva socioeconômica do serviço público em três pontos essenciais: primeiro, ele deve ser gratuito; caso não for possível a gratuidade, ele deve ser prestado no preço inferior ao custo de produção; na impossibilidade disso, pode ter o preço superior ao custo de produção, mas que esteja abaixo do praticado no mercado (SILVESTRE, 2010).

Isso demonstra que os serviços públicos devem ser proporcionados de forma gratuita, ou melhor, os preços dos produtos devem estar ao alcance dos cidadãos, na medida das suas possibilidades. Porém, a questão do pagamento dos serviços públicos é um dos problemas que o Estado guineense mais se depara. Podemos considerar que quase em toda parte do país, os serviços públicos são pagos, com a exceção da política educacional sobre a gratuidade do ensino básico (primeiro a sexto ano de escolaridade) e o breve período da isenção de consulta às mulheres grávidas e idosos nos hospitais, porém nem sempre isso acontece da forma que está na lei. “A igualdade inclui a noção de justiça social, que visa a satisfação das necessidades coletivas, individualmente sentidas. [...] podem ser satisfeitas através da redistribuição da riqueza material, política e social” (SILVESTRE, 2010, p.35).

Como se caracteriza o Estado? Alguns autores não menos conhecidos na literatura caracterizam o Estado pela sua organização em poderes separados e interdependentes: legislativo, executivo e judiciário. A coordenação desses poderes e seus órgãos visa promover a segurança, a manutenção da ordem, a boa governança, a justiça e o bem-estar material e espiritual dos cidadãos (CAETANO, 1963, apud SILVESTRE 2010). Neste caso, o legislativo o permite elaborar as leis e regulamentos como forma de nortear as pessoas dentro da sociedade. Através deste, consegue interagir com diferentes camadas das pessoas na sua relação diária. Deste modo é considerado núcleo estratégico de Estado onde as políticas públicas são definidas e exigindo a sua fiscalização e a obediência às normas. O poder Executivo tem a ver com administração do estado em que a execução das políticas públicas não se constitui a exceção. Por fim, o judiciário garante a justiça e fiscalização do cumprimento das políticas definidas ou aprovadas no legislativo e executadas pelo executivo.

Na literatura, as abordagens sobre o serviço público são vastas. Segundo Madeira (2010), o “serviço público é toda a atividade exercida pela administração, por meio dos seus agentes ou por pessoas delegadas, em face das necessidades surgidas numa sociedade e exercidas em função desta, mediante procedimento de direito público”. Em outras palavras, ele exige um trabalho de coletividade, de outro modo, a sua aplicação deve ser feita em conjunto, começando pelo órgão máximo até chegar ao nível mais baixo, simples funcionários. Quando isso não acontece torna-se difícil de haver a eficácia dentro da própria administração. Dado isso, não é só os administradores públicos que devem lutar para que haja um serviço de qualidade, mas toda a sociedade. De outra maneira, todos os cidadãos devem dar os seus contributos. Provavelmente, a questão da reforma administrativa na Guiné-Bissau não teve o seu sucesso da forma esperada pela maioria, por seguintes motivos:

[...] não permitiu melhorar a eficácia pública na resposta às demandas sociais, garantir uma gestão transparente e eficaz dos recursos humanos, controlar a massa salarial e os efetivos da função pública, reforçar de forma definitiva as capacidades da administração pública. A redução do campo de ação económico do Estado deverá permitir uma maior eficácia no conjunto dos sectores que são da sua responsabilidade direta, e que têm um impacto direto na redução da pobreza particularmente no domínio da educação, da saúde e das infraestruturas. (DENARP II, 2005 p. 29)

De acordo com essa situação, entende-se que a reforma administrativa é um elemento fundamental que deveria ser feita, a fim de garantir a empregabilidade do setor público, uma vez que não foi possível no aparelho gerencial, faz com que a situação se torna mais complexa do governo em poder garantir uma boa eficiência e eficiência nos seus serviços.

A sua ausência tem suscitado muitas consequências negativas na gestão do bem coletivo, criando assim, obstáculos na distribuição de recursos físicos e financeiros do país. Portanto, todos esses fatores, de certa forma, podem causar um clima de desentendimento, fracassando ou dificultando a prestação de serviço público.

Dali que se vê a função do Estado na prestação dos serviços públicos e de que forma é que pode ajudar ou melhorar os setores administrativos. Qual é a sua responsabilidade em criar essas políticas públicas, a fim de atender às exigências de seus cidadãos? Além disso, é necessário encontrar um caminho adequado na busca de bons métodos que possam auxiliar para o melhor funcionamento das suas instituições. E, isso seria disponibilizar os recursos suficientes e trabalhar para que haja os serviços de qualidade esperados por toda a comunidade, ou seja, os seus subordinados. No entanto, para que isso aconteça, os próprios administradores ou os colaboradores de Estado têm que pensar no interesse coletivo e podendo permitir o melhor funcionamento, tanto no nível interno como no nível externo. Em outro sentido, deve haver um casamento, ou melhor, um comprometimento entre os administradores e os cidadãos baseado nos princípios administrativos, quer dizer, da supremacia do bem coletivo.

Segundo Peters e Pierre (2010, p.33) “bons gestores públicos, aqueles que consideram suas cargas ou exigências, são homens e mulheres com temperamento e habilidades necessárias para organizar, motivar e orientar como ações de outras pessoas, [...]”. Os servidores públicos são pessoas que estão em função do povo, pois têm mais responsabilidades de controlar e gerenciar o bem público. Essa missão dada por elas deve estar de acordo com as ações e necessidades dos indivíduos. Para tal, um bom gestor é quem sabe lidar com as pessoas, porém, ministra os serviços práticos de maneira correta para todas as pessoas sem discriminação, isto é, que agrada a vontade da maioria. Pois, a sua tarefa é trabalhar para o bem-estar e social dos cidadãos. Ao passo que na Guiné-Bissau essa realidade ainda está muito longe de ser concretizada, devido ao próprio sistema utilizado nas formas de prestação de serviços. O trabalho não é executado de maneira adequada e tão séria, além disso, os princípios administrativos são pouco observados e nem as leis funcionam em plenitude. Então, isso faz com que os seus interesses pessoais falem mais alto, esquecendo as promessas feitas com o povo. Por isso, entende-se que o maior problema da gestão pública guineense tem a ver com o clientelismo usado para agradar os amigos, familiares, conhecidos e as pessoas mais próximas, neste caso, os vizinhos e por aí em diante.

Na perspectiva de Moraes (2003, p.310), uma administração pública é “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para garantir interesses coletivos”. Ou seja, a sua utilização deve ser vista como forma de melhorar diferentes setores públicos como, por exemplo, a saúde, a educação, a segurança e a alimentação, optando sempre pelo cumprimento do interesse público. Pois, esse cumprimento de interesse público que os servidores públicos da Guiné-Bissau devem gelar por ele e evitar amiguismo, clientelismo ou algo do gênero na função pública.

3 - Sistema administrativo guineense

A República da Guiné-Bissau é um Estado unitário e não Federal, como é o caso do Brasil. O seu sistema administrativo é uma gestão centralizada, apesar das suas leis importantes preverem as autarquias locais, esse modelo administrativo não foi implementado ainda. De

outra maneira, os maiores poderes administrativos focam-se mais no centro, na capital, ou melhor, os assuntos relevantes do Estado centralizam-se em Bissau. De acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu Art.107.º §1, “para efeitos político-administrativos, o território nacional divide-se em regiões, subdividindo-se estas em sectores e secções, podendo a lei estabelecer outras formas de subdivisões nas comunidades cuja especificidade isso requerer” (BISSAU, 1973). Em outras palavras, o sistema administrativo está dividido em oito (8) regiões e o setor autônomo de Bissau (SAB). Esse processo administrativo está observado nos parâmetros legais, isto é, a sua veracidade encosta na lei magna do país.

Ademais, existem outras subdivisões dentro das regiões, nesse caso, os setores e as secções administrativas como forma de fazer descentralizar os serviços públicos, isto é, fazer com que os serviços possam chegar nas zonas urbanas. Não obstante, apesar de tudo isso, ainda a gestão se encontra com muita dificuldade, ou melhor, está na fase embrionária. No que concerne à descentralização e o desenvolvimento local (DENARP II²(2011, p.70), afirma que:

A Guiné-Bissau está dividida em oito regiões administrativas. A capital, Bissau, tem um estatuto especial. As regiões são por sua vez divididas em sectores. Apesar de ter aprovado leis sobre a descentralização, o país ainda não tem nenhum Governo Local dirigido por responsáveis eleitos. Por enquanto, há apenas sectores administrativos que ainda estão sob a supervisão de funcionários do Estado. A região ainda é apenas o núcleo administrativo operacional, o Estado é representado por um governador sob tutela do Ministério da Administração Territorial.

Essa divisão demonstra que apesar da existência desta descentralização, regionais, setoriais e secções, todas elas têm uma dependência maior por parte do governo central, isto é, dependem mais do SAB. Para além disso, não tem um governo local dirigido pelos responsáveis eleitos pela população local. Em suma, tudo isso tem a ver com a falta de eleições autárquicas. Talvez isso faça com que o sistema administrativo guineense ainda se depara com problemas no que concerne à prestação dos serviços aos seus cidadãos. O serviço funciona de forma manual, muito antiga, ou seja, um sistema tradicional e não há inovação no setor administrativo. No entanto, toda esta situação, outrora, pode contribuir para má prestação, ou melhor, é ineficiente em termos administrativos. Portanto, observando à estrutura administrativa guineense pode-se notar as seguintes informações:

Ao nível setorial, a Administração é representada por um Administrador Setorial, apoiado por alguns funcionários, entre os quais, o seu segundo que exerce as funções de Secretário Administrativo. Paralelamente, a nível regional, existe uma estrutura de apoio técnico ao Governo regional que reúne os representantes dos Ministérios Técnicos, Poder Tradicional e ONG. Ao nível das secções, a Administração não tem nenhum representante direto, mas se apoia nas estruturas tradicionais, régulos.

² Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza da Guiné-Bissau (DENARP II) foi elaborado através de um processo alargado de consultas com as partes interessadas e os parceiros de desenvolvimento, inclusive os corpos técnicos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. O DENARP II descreve as políticas macroeconómicas, estruturais e sociais do país em apoio ao crescimento e à redução da pobreza, bem como as respectivas necessidades de financiamento externo e as principais fontes de recursos. Este documento nacional, juntamente com a Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, está a ser publicado no website do FMI, com a autorização do país membro, como um serviço aos utilizadores do website do FMI.

Estes, por sua vez, apoiam nos conselhos de anciãos. Finalmente, ao nível da tabanca, o chefe, apoia nas estruturas tradicionais (anciões), para assegurar a resolução de casos e conflitos locais (IDEM, 2011, p.70).

Os régulos são também outra forma de controle administrativo guineense, na medida em que trabalham de uma certa maneira e em algumas vezes colaborando com o Estado na tomada de decisão, principalmente nos problemas que envolvem a comunidade local. Para isso, na ausência de autoridades competentes, isto é, nas zonas rurais, onde não tem um representante estatal, os anciãos ajudam e/ou fazem o papel do governo na resolução dos conflitos internos na localidade. Há tabancas (aldeias) que os representantes políticos não conseguem chegar, então, ali é que os régulos atuam em substituição do Estado. Por isso, entende-se que os régulos de uma forma ou outra desempenham a função do Estado, participam no processo administrativo ou regulamentar do país.

Segundo Coutinho (2000, p. 54), “Administração Pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários”. De outra forma, os serviços públicos devem ser prestados com maior eficiência e eficácia para melhor fornecer aquilo que a maior parte dos cidadãos deseja alcançar, “A inovação é resultado de um esforço coletivo que envolve uma mudança nas crenças, valores e atitudes de uma equipe de trabalho e da organização como um todo” (IDEM, 2000, p. 52). Para que haja um serviço célebre no sistema administrativo, é importante existir as constantes mudanças na forma de prestação dos serviços, ou melhor, a inovação deve ser um dos mecanismos fundamentais na reestruturação dos serviços públicos na Guiné-Bissau, a fim de poder atender às demandas dos cidadãos. As tecnologias e as motivações salariais são obrigações das autoridades competentes em ofertá-las de maneira adequada aos seus gestores, pois, servem como meios ou motivações auxiliaadoras na melhoria dos serviços de qualidade, especialmente, nos aparelhos administrativos. Por conseguinte, é necessário a presença da inovação na gestão pública como forma de garantir a flexibilidade, desconcentração e descentralização dos trabalhos para o bem da sociedade.

De acordo com Coutinho (2000, p.54), “a mudança cultural é frequentemente um desafio para a nova administração pública”. Significa dizer que, essa mudança cultural pode trazer grandes transformações, tanto a nível social, como no âmbito administrativo. Podendo deste jeito, aperfeiçoar os serviços de qualidade de maneira mais eficaz e combatendo assim algumas anomalias que apareçam na gestão. Então, o sistema de gestão na Guiné-Bissau precisa de mudar paradigma, mas para se transformar deve haver a criatividade, mudanças no jeito de prestação dos serviços à população, ou seja, um serviço administrativo gerencial sem inovação não pode chegar aos resultados almejados, sobretudo com a situação social hoje vivida no contexto mundial, questão da modernidade e dos avanços tecnológicos. A administração pública guineense é muito insuficiente. Ela tem falta de clareza na gestão do bem público, falta de um controle muito forte por parte dos governantes e/ou melhor dos administradores. Portanto, o mundo no contexto atual funciona mais com as tecnologias modernas.

Enfim, se o Estado quiser chegar a esse nível de gestão como outros países, tem que adequar com às exigências que a sociedade moderna lhe coloca. Isto é, trabalhar arduamente como eles. Certamente, o Estado não consegue cumprir com seus planos por causa de insuficiência dos recursos, como foi explicado:

Tais insuficiências são as seguintes: Funcionários públicos com insuficientes valores de responsabilização; Diretores de Serviços com limitados poderes de decisões; Expropriação (que acarreta elevados custos com indenização, embargos das obras e outros riscos imprevistos); Insuficiência na elaboração e no seguimento do planejamento, programação e posterior execução; Dificuldade na elaboração dos cadastros e inventários dos bens do Estado; Desatualização, incoerências, repetências, discordâncias e subjetividade registradas nos sistemas jurídicos; Deficiente seguimento dos processos administrativos; e Insuficientes recursos humanos qualificados.(SILVA, 2017,p.36).

Por esse motivo, admite-se que quando faltam esses elementos dentro de um sistema administrativo, como tem acontecido na Guiné-Bissau, torna-se muito difícil chegar naquilo que o povo pretende. Então, a má administração dos recursos implica que o país não terá condições para caminhar à frente. E, mesmo se conseguir, mas futuramente encontrará vários problemas no desenvolvimento das suas políticas administrativas, por isso, só é possível quando houver a transparência na gestão de bem público.

4 - Tipos de servidores públicos

A Constituição Federativa brasileira de 1988, nos emprega a expressão “servidores públicos” pessoas que prestam serviços. Ou seja, são pessoas que têm um vínculo empregatício com a administração direta, autarquias e fundações públicas. Neste caso, podem ser consideradas como colaboradores de Estado, que trabalham em benefício próprio de Estado e não só. O termo servidores públicos emprega-se no sentido amplo e restrito. No primeiro caso, ele refere “a todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício”. Ao passo que, no sentido restrito, “exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado” (DI PIETRO, 2013, p. 584). Isto é, aqueles que não se encontram sob a tutela direta da administração direta do Estado.

Os agentes públicos são entidades que fazem trabalho da Administração Pública de forma direta ou indiretamente, para atender às demandas básicas dos cidadãos; têm papel relevante no que concerne a execução dos planos políticos, econômicos e sociais do Estado. Em outras palavras, podem ser considerados como implementadores e/ou executores de políticas públicas estatais. Eles, de certo modo, correspondem aos estatutários e empregados públicos. “Os servidores estatutários são sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos. (DI PIETRO, 2013, p. 587). Ou melhor, são servidores de cargos efetivos. Os empregados públicos, contratados sob regime de legislação trabalhista e ocupantes de emprego público, não são agentes dos cargos efetivos.

Na Guiné-Bissau, as pessoas que prestam serviços públicos são chamadas de funcionários públicos, mas dentre elas, todos são de livre nomeação e livre exoneração, ou seja, a maioria deles são colocadas pelos partidos políticos, ora por processo eleitoral, neste caso, os magistrados, sobre cargo de presidente de Supremo Tribunal de Justiça (STJ). Não é respeitado o regime estatutário ou empregatício como no Brasil, por que não há concurso público. Os cargos são distribuídos de acordo com o relacionamento pessoal, de amiguismo, de parentesco, ou melhor, de maneira clientelista. Pois, não conseguiu escapar desses conflitos de interesses no aparelho administrativo, tendo em conta a própria

estrutura étnica-social e da formação das elites, como foi explicado por Semedo (2005, p. 99), “todavia, um dos pontos de partida para a compreensão de relação de poder na Guiné-Bissau, além da sua complexa estrutura ético-social, é o complexo da formação de elite nacional”. Ou seja, são fatores que têm influenciado bastante no setor administrativo e permitiu o favoritismo no gerenciamento dos bens públicos.

Para além destes servidores, o autor demonstra que existem ainda outros que trabalham em anuência com o Estado. Como no caso dos militares, os particulares em colaboração com o poder público e os agentes políticos. O último, neste caso, os políticos, são componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais (DI PIETRO, 2013). No entanto, são pessoas que fazem política, os detentores dos poderes. As suas ideologias estão concernentes com o governo e em função política do Estado. Portanto, os agentes políticos na Guiné-Bissau, em maioria das vezes, esquecem do interesse público, apostam mais em desenvolver as suas atividades particulares e deixando aquilo que os princípios administrativos exigem sobre a prestação dos serviços públicos.

5 - Eficácia e eficiência

Falar da eficiência e eficácia na gestão significa dizer avaliar os caminhos percorridos a fim de alcançar os objetivos planeados. Esses dois conceitos têm a ver com o desempenho diário, ou melhor, os caminhos que um administrador percorre para concretizar as metas traçadas. Porém, o ato administrativo é inerente à eficácia e eficiência, isto é, para ser um bom gestor é necessário estar ciente dos princípios administrativos, lutar da melhor forma, a fim de poder atingir os objetivos almejados. A Administração Pública requer uma boa eficácia e eficiência para chegar a um bom desempenho. Por outra forma, esses elementos são fundamentais para a avaliação das atividades desenvolvidas ao longo do trabalho. Mesmo se se conseguir alcançar ou atingir os planos traçados, é fundamental um gestor público fazer auto avaliação de todos os trabalhos feitos por ele todos os dias, pois isso, pode contribuir bastante na melhoria dos serviços e o permite descobrir os seus pontos fracos ou fortes.

Para Oliveira (2012), a eficiência na organização pública é atender a função social daquele setor, onde não basta somente fornecer o serviço (eficácia), porém, é necessário atender a sociedade com serviços adequados. Aliás, ela deve fazer com que as pessoas administradas se sintam satisfeitas com a qualidade do serviço que está sendo dado, mas isso não quer dizer que os recursos fornecidos não têm grande relevância na gestão pública ou na organização estatal, porém, a questão que se coloca aqui é entender de qual modo eles são administrados e como conseguem atender às demandas dos cidadãos. Ou seja, de que maneira esses recursos chegam à sociedade no seu todo. Para isso, o autor ainda afirma que “o cidadão paga pela ineficiência da gestão, e para mudar isso, é preciso inovar, elevar a qualidade sem que onere as finanças pessoais deles” (OLIVEIRA, 2012, p.6). Portanto, a melhor forma para acabar com essa má gestão é fundamental que a qualidade de gestão seja mais eficaz e rápida para poder reduzir os obstáculos administrativos. Além disso, a eficiência envolve um caminho mais racional, ou melhor, precisa percorrer pelas ideias mais objetivas de modo a facilitar a eficácia que consiga concretizar as metas planejadas.

Lima (2017, p.19) considera que nas ciências da Administração, a eficiência é a capacidade de se chegar a um determinado objetivo, cumprindo-se as metas estabelecidas e utilizando-se corretamente dos recursos disponibilizados. Em outras palavras, a eficiência é um meio que nos leva a chegar a um determinado espaço; através dela que possamos atingir os bons resultados que a maioria espera. Portanto, para chegar a essa vontade maior, é necessário ter um percurso bem preparado, um caminho bem construído, neste caso, ter a eficácia bem elaborada para que possa possibilitar melhores condições e conseguir resultados progressistas.

Assim sendo, “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2012, p.100). A sua ideologia nos remete a pensar sobre a vantagem de uma boa gestão dos recursos públicos e como é valiosa para o bem da coletividade, ou melhor o interesse público deve estar acima de todos outros. A prestação de serviço público deve ser feita com muita clareza e transparência, além disso, deve haver um nível de controle muito funcional onde não pode reinar favoritismo como decorre na Guiné-Bissau. Pois, uma boa administração é aquela que luta para prevalecer a finalidade pública, quer dizer, o serviço administrativo existe para satisfazer a vontade dos cidadãos, porém, quando não consegue fazê-lo, de certa forma, não está a coincidir com aquilo que o povo espera, a vontade da maioria. Porquanto, na gestão guineense, o sistema de serviço público, em maioria das vezes, tem a ver com a falta de clareza com relação ao bem público. Os administradores desse país não se esforçam bastante em concretizar os seus planos, ou melhor não usam esses princípios básicos que orientam as suas ações, se é que elaboram os planos consistentes ou adequados às exigências dos cidadãos.

Para Madeira (2010), a eficiência no serviço público pode ter caráter de princípio, norteador o modo como devem agir os trabalhadores do serviço público nos seus atos, assim como a eficiência pode ser uma consequência da boa atuação dos agentes públicos [...]. Os funcionários públicos devem ter esse princípio como um aparato e por meio do qual possam garantir um desenvolvimento adequado para os cidadãos. Então, neste sentido, um administrador público deve trabalhar de forma eficiente, a fim de poder alcançar as metas administrativas; essas metas devem estar de acordo com a vontade do povo, pois devem salvaguardar o interesse público. Mesmo quando a lei lhe dá o poder discricionário, isto é, da sua livre escolha, o mérito administrativo sempre deve pôr o interesse público em primeiro lugar e fazer só o que a lei o disse.

Segundo Frasson (2001, p.165), “Eficiência [é a] otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados pelo projeto. Eficácia [é a] capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos”. Portanto, a eficácia seria, neste caso, todos os mecanismos apropriados e utilizados para encontrar a solução sobre os planos desenhados.

8 – Considerações finais

Ao longo desta pesquisa, os resultados apurados demonstram que o serviço público na Guiné-Bissau é um trabalho enorme. A forma de prestação do serviço nesse país ainda é uma situação muito preocupante, ou seja, se encontra numa fase muito dramática no que concerne ao atendimento das pessoas nos locais públicos. Nota-se que ele, para além de não conseguir oferecer um serviço de qualidade para os seus cidadãos, ainda está

centralizado na capital Bissau, isto é, o Setor Autônomo de Bissau é detentor dos poderes máximos da administração. Coordena a maior parte dos serviços administrativos do país. Com efeito, isso é uma das causas da inflexão da gestão pública. Por outro lado, não há inovação e competitividade na gestão do bem público. Durante as discussões, sobretudo na fala de Coutinho (2000), percebe-se que a “administração pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários”. A ideia é bem colocada, pois, o servidor público está em função dos cidadãos, portanto, a sua principal tarefa é de proporcionar condições básicas de atendimento à população.

Na mesma perspectiva, Moraes (2003, p.310), afirma que a administração pública é “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar interesses coletivos [...]”. Nisto, consiste a responsabilidade maior do Estado em colocar a finalidade pública em primeiro lugar. Melhor dizendo, a sua ação deve estar de acordo com a vontade da classe mais marginalizada da sociedade, as camadas menos privilegiadas.

Com relação ao papel do Estado na prestação de serviço público, Kanaana et al. (2010) afirma que o “[...] Estado como agente do bem comum, cria regra, autoriza o seu funcionamento e a fiscaliza, agora, como organização propriamente, terá que ser algoz de si mesmo, garantindo para todos os seus sócios o mesmo padrão [...]”. Em outras palavras, o Estado tem por obrigação implementar as políticas públicas e a sua responsabilidade é de fiscalizá-las durante a sua execução.

Diante disso, Silva (2017, p.36), afirma que a “insuficiência ocorre na elaboração e no seguimento do planejamento, programação e posterior execução”. Admitimos que a falta destes fatores de certa forma pode culminar na má gestão, porém, em alguns casos essa insuficiência tem a ver com a falta de compromisso sério dos nossos governantes ou dos gestores públicos em conseguir realizar as expectativas da população. Certamente, isso na Guiné-Bissau parece como um mito, uma utopia, um mundo de imaginação.

No que tange à inovação, vimos que o sistema administrativo guineense ainda é muito tradicional, tem a falta de criatividade; o serviço é muito lento, pois não consegue fazer uma cobertura de maneira muito célebre para atender o povo. Pois, na concepção do Coutinho (2000, p.52), “a inovação é resultado de um esforço coletivo que envolve uma mudança nas crenças, valores e atitudes de uma equipe de trabalho e da organização como um todo”. Quer dizer, para que haja uma boa gestão ou prestação de um serviço de qualidade no aparelho administrativo guineense, o governo, ou seja, toda a máquina administrativa tem que apostar na inovação e criatividade; criar e/ou adotar tecnologias modernas que possam servir como meios auxiliares na prestação do serviço público.

Relativamente aos tipos de servidores públicos, foi evidenciado neste trabalho, através da Constituição Federativa brasileira, que existem diferentes tipos de servidores públicos e dentre os quais temos: os de regime estatutários que ocupam um cargo público e os de regime empregatício que ocupam um emprego público. Aliás, existem outros, chamados colaboradores do Estado, estes não pertencem a estes regimes. Por isso, Di Pietro (2013), afirma que em “sentido amplo todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta têm vínculo empregatício”. Enquanto que na Guiné-Bissau, a Constituição da República não trouxe uma distinção bem clara como do Brasil, mas considera que todas as pessoas que prestam serviços públicos são consideradas de funcionários/as públicos/as em função dos cidadãos. Quanto ao sistema administrativo, a República da Guiné-Bissau tem um sistema gerencial muito centralizado, isto é, com mais

fluxo na capital, Bissau. Apesar de ter uma administração dividida em regiões e setores, ela está centralizada no centro administrativo e econômico do país. As 8 regiões administrativas dependem do setor autônomo de Bissau. A outra dificuldade que se acrescenta neste âmbito tem a ver com a falta das autarquias locais, embora esteja escrita na lei magna do país, porém elas não funcionam.

Consequentemente, ao longo deste trabalho, entende-se que a eficiência e eficácia são elementos essenciais que, na maioria das vezes, os nossos gestores não conseguem aplicar nos seus serviços do dia-a-dia. Porém, a sua ausência dificulta nos cumprimentos dos objetivos planejados, ou seja, torna difícil atingir os planos elaborados. Lembrando que Lima (2017, p.19) explica que “nas ciências da Administração, a eficiência é a capacidade de se chegar a um determinado objetivo, cumprindo-se as metas estabelecidas e utilizando-se corretamente dos recursos disponibilizados”. Observa-se que, os princípios administrativos são mandamentos que orientam os servidores públicos, a fim de alcançarem aquela vontade máxima de Estado, neste caso, a finalidade pública. Destarte, o princípio de eficiência, o seu principal objetivo é fazer com que os serviços sejam prestados de acordo com as necessidades dos cidadãos. Isto é, um funcionário e/ou administrador público deve preocupar-se sempre com o interesse público e fazer só o que a lei o permite, mas, infelizmente, na Guiné-Bissau, esse princípio não é visto tendo em conta o regime implantado no país.

No decorrer deste trabalho compreende-se que o papel do Estado é de garantir a instabilidade administrativa, com o intuito de ter uma boa gestão; assegurar a sociedade no seu todo, criando condições basilares para seus cidadãos. Para além disso, tem por obrigação criar políticas públicas sociais que atendam às demandas da sua população. Na mesma senda, vê-se que a questão da gestão, ou melhor, da prestação dos serviços públicos é um problema enorme que a sociedade se depara, principalmente, nas mais fracas, como é o caso da Guiné-Bissau, que depende muito da ajuda externa para poder dar passos à frente.

Com isso, pode-se apontar que um dos principais fatores de fracasso do sistema administrativo guineense tem a ver com a falta de clareza na gestão dos recursos públicos por parte dos administradores, ou seja, não há um comprometimento forte no que concerne à finalidade pública. Os governantes, isto é, os agentes políticos do Estado, preocupam-se mais com os seus objetivos particulares. Ter um serviço nesta condição torna muito difícil fazer uma cobertura de maneira óbvia para todas as pessoas. Além da ausência de descentralização, o país não produz quase nada, espera mais da ajuda externa, pois, mesmo recebendo as ajudas externas, elas não são distribuídas de acordo com as necessidades dos cidadãos. Outro elemento importante destacar sobre a forma de prestação dos serviços em relação aos administradores, está ligado ao clientelismo e a corrupção. As pessoas tornam-se ricas num período curto, sem que sejam investigadas pelo judiciário. Outra dificuldade tem a ver com a falta de inovação, de planejamento, das mudanças tecnológicas e da própria cultura de organização nos seus trabalhos diários. Paralelamente a isso, tem-se a questão de descumprimento dos princípios administrativos como um problema na gestão pública guineense.

Portanto, o trabalho sugere que, para que haja uma boa gestão, sobretudo, na Guiné-Bissau, os administradores têm que apostar na inovação, avaliar os seus desempenhos diários, eficiência e eficácia; planejar tudo o que vão fazer e ter uma fiscalização muito séria. Além disso, têm que colocar o interesse público em primeiro lugar, deixando a questão do

amiguismo de fora. Pois, é necessário distinguir o bem público do privado. Atender todos os cidadãos de forma igual sem preconceito étnico-racial, portanto, servir na base da lei. Além disso, a própria autoridade competente, neste caso, o Estado, ou seja, o governo tem de apostar na mudança gerencial e criar recursos suficientes para que os serviços públicos possam ser mais célebres e eficientes aos cidadãos.

O sistema administrativo, provavelmente, é muito difícil que saia do lugar onde esteja sem que tenha seguido todos os mecanismos acima apontados que possam permitir uma boa gestão, como, por exemplo, a falta de clareza na administração, nepotismo, corrupção e entre outros. Pois, a própria reforma administrativa deve ser feita, porque sem a qual a situação vai prevalecer. Isso significa que nenhum sistema pode alcançar o seu apogeu se os recursos dados não estiverem sendo utilizados de maneira correta e no lugar certo. Enfim, para ter um serviço de qualidade e mudanças na gestão do aparelho do Estado, é necessário que as pessoas responsáveis os encarem com mais rigorosidade, deixando de lado as questões partidárias que, outrora, têm influenciado muitos descompassos na administração pública guineense. Este é o momento de colocar a Guiné-Bissau em primeiro lugar e pensar no desenvolvimento do país, porque é a hora do país sair destes abismos que o têm coroadado ao longo dos anos, para permitir que um dia os seus bons filhos possam orgulhar-se dele.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: coletânea/B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.); tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

AUGEL, Moema Parente. **O desafio do escombro:** nação, identidade, e pós-colonialismo na literatura da Guiné-Bissau: Rio de Janeiro. Garamond, 2007.

BERNARDES, Cyro. **Teoria geral das organizações.** São Paulo: Atlas, 1988.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL 1988

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> acesso em: 04-09-2019.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. **Administração pública voltada para o cidadão:** quadro teórico-conceitual. G1, Brasil, 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/331/337>> acesso em: 20/02/20.

DE OLIVEIRA, R. **Gestão pública:** democracia e eficiência uma visão prática e política. Vol. 1, FGV, 2018.

DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP)
<http://www.stat-guinebissau.com/denarp/denarp.pdf> acesso em: 19/09/2019.

DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA II (DENARP). G1, Guiné-Bissau, 2011. Disponível em <<http://www.stat-guinebissau.com/denarp/denarp2.pdf>> acesso em: 16/03/2020.

FRASSON, Ieda. **Crerios de eficiêcia, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.**

G1, Florianópolis, Brasil, 2001. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82184/175094.pdf?sequence=1>> acesso em: 02/03/2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** Disponível em:

<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>> acesso em: 25/02/2020.

LACERDA, Lucas Lima. PAULA, Daiane de Jesus de. ALCÂNTARA, Eli

Neves. **Eficiêcia na Gestão: Mensuração dos custos e da qualidade dos Serviços Públicos.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 03, Vol. 09, pp. 51-66. março de 2020. Disponível em:

<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administrativa-e-competitiva?utm_source=List&utm_campaign=5a64107268emailadministracao&utm_medium=email&utm_> acesso em:02/04/2020.

LIMA, Francisco Naylton Lopes de. **Tecnologia da informação e eficiência**

administrativa numa universidade federal brasileira: Estudo de caso na Divisão de Execução Financeira. G1, Brasil, 2017. Disponível em :

<<file:///C:/Users/JANU%C3%81RIO%20MANUEL/Downloads/TEXTO%20PARA%20O%20ARTIGO%20DE%20INOVA%C3%87%C3%83O.pdf>> acesso em: 22/12/2019.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**, tomo II/ José Maria Pinheiro Madeira- 11 ed. -Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**, tomo II/ José Maria Pinheiro Madeira- 11 ed. -Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. Fayol e a escola do processo de administração. In: MAXIMIANO. A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital.** São Paulo: Atlas, 2012, p. 75-92.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, Clariovaldo Enias Tavares da. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau / Clariovaldo Enias Tavares da Silva. - 2017.**

Disponível em: <

<https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/25348/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Clariovaldo%20Enias%20Tavares%20da%20Silva.pdf>> acesso em: 21/02/20.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão pública: Modelos de prestação do serviço público.** Lisboa: Editora Escolar, 2010.