

## FOMOS USADOS, DEPOIS DESCARTADOS? ANÁLISE SOBRE O CONGELAMENTO DAS ADMISSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

### WE WERE USED, THEN DISCARDED? ANALYSIS OF THE HIRING FREEZE IN GUINEA-BISSAU'S PUBLIC ADMINISTRATION

Recebido em: 29/09/2023

Reenviado em: 10/05/2024

Aceito em: 21/05/2024

Publicado em: 18/07/2024

Mutaro Seidi<sup>1</sup> 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ivaldino Carlitos Nhaga<sup>2</sup> 

Universidade de São Paulo

Uotdafá Dam Sitna Bitchala<sup>3</sup> 

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Luís Miguel Dias Caetano<sup>4</sup> 

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

**Resumo:** O estudo teve como objetivo analisar a decisão de congelamento das admissões de profissionais de saúde na Administração Pública da Guiné-Bissau, visando os potenciais impactos delineados no despacho que revogou as nomeações de técnicos de saúde. A pesquisa empregou métodos documentais e bibliográficos. Na pesquisa documental, foram examinados documentos oficiais e jurídicos do país, enquanto a pesquisa bibliográfica abrangeu artigos científicos e reportagens de jornais e revistas relacionados à temática. Os resultados indicaram que a justificativa de contenção de gastos públicos para o congelamento das nomeações de profissionais de saúde carece de sustentação, visto que, ao mesmo tempo, ocorriam contratações de conselheiros para cargos de soberania, acompanhadas de subsídios e regalias. Dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) evidenciaram não apenas uma baixa proporção de médicos e enfermeiros por 1000 habitantes no país, mas também uma urgente necessidade de aumentar o contingente de profissionais de saúde para melhorar a cobertura dos serviços de saúde no país. Portanto, é pertinente reconsiderar a situação dos técnicos demitidos, expandir as contratações e ampliar a disponibilidade de serviços de saúde.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Contratação Pública. Saúde Pública. Profissionais de Saúde. Guiné-Bissau

**Abstract:** The aim of this study was to analyze the decision to freeze the hiring of health professionals in the Public Administration of Guinea-Bissau, looking at the potential impacts outlined in the order that revoked the appointments of health technicians. The research used documentary and bibliographic methods. The documentary

<sup>1</sup> Aluno do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: mutaroseidi90@gmail.com

<sup>2</sup> Aluno do Programa de Pós-graduação Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: ivaldino@usp.br

<sup>3</sup> Aluno do curso de graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: uotdafa@gmail.com

<sup>4</sup> Professor do curso de Administração Pública na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: migueldias@unilab.edu.br

research examined the country's official and legal documents, while the bibliographic research covered scientific articles and newspaper and magazine reports on the subject. The results indicated that the justification of public spending restraint for the freeze on appointments of health professionals lacks support, given that, at the same time, councilors were being hired for positions of sovereignty, accompanied by allowances and perks. Data from the World Health Organization (WHO) showed not only a low ratio of doctors and nurses per 1,000 inhabitants in the country, but also an urgent need to increase the number of health professionals in order to improve the coverage of health services in the country. It is therefore pertinent to reconsider the situation of dismissed technicians, expand hiring and increase the availability of health services.

**Keyword:** Public administration. Public Procurement. Public Health. Health professionals. Guinea-Bissau.

## INTRODUÇÃO

Até que ponto a decisão de congelamento da admissão dos profissionais de saúde na Administração Pública da Guiné-Bissau foi racional? Será que a ideia do congelamento das admissões tem/tinha como essência a verdadeira reforma, redução da massa salarial e/ou a contenção dos gastos públicos? Que estudos e avaliações foram conduzidos para dar suporte a essa decisão? Até que ponto a ideia da suspensão de profissionais de saúde ajudaria na dinamização e melhoria da qualidade dos serviços de saúde no país?

A decisão de congelar as admissões de profissionais de saúde na Administração Pública da Guiné-Bissau tem gerado debates intensos e questionamentos quanto à sua racionalidade e à verdadeira motivação subjacente (DW, 2022). Perante o exposto, procuramos explorar e analisar as nuances, consequências e implicações dessa decisão que impactou tanto os cidadãos quanto na estrutura governamental do país. Além disso, buscamos identificar e compreender as principais razões que levaram o governo a efetivar essa decisão de congelar as admissões na função pública, considerando os fatores econômicos, políticos e sociais que moldaram essa decisão.

Vale ressaltar que, apesar das justificativas apresentadas pelo Ministério da Saúde (contenção dos gastos públicos, etc.), elas não condizem com a realidade, o que abriu precedentes para críticas contundentes por parte da Sociedade Civil e do sindicato que representa essa classe profissional. Esses críticos - a Sociedade Civil e o Sindicato dos Trabalhadores - consideram a decisão irracional, que simplesmente evidencia a irresponsabilidade pública do governo em relação ao bem-estar social dos guineenses. Além das críticas severas, o Sindicato Nacional dos Enfermeiros e Técnicos de Saúde e Afins (SINETSA) atribui ao governo a eventual deterioração dos problemas que o setor de saúde enfrenta há anos (DW, 2022).

Antes de adentrarmos na averiguação dessa decisão, buscamos apresentar uma sinopse sobre a trajetória histórica da administração pública guineense, historiando os processos de sua

formação e evolução a partir de três grandes momentos e, assim, identificando suas características. Além disso, analisamos o dispositivo legal que respalda os procedimentos para a seleção, recrutamento e admissão na função pública guineense – o Decreto-Lei 4/2012.

A exploração dessas complexas questões ajudou-nos a obter uma compreensão abrangente sobre os desdobramentos dessa decisão de congelar as admissões de profissionais de saúde na Administração Pública da Guiné-Bissau. Em linhas gerais, esta análise não apenas joga luz sobre as causas e consequências dessa decisão, que é o foco do artigo, mas também busca fomentar um diálogo fundamentado sobre o futuro dos empregos públicos, a igualdade de oportunidades e o progresso econômico, político e social no país.

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU**

A formação da administração pública da Guiné-Bissau consiste em três grandes períodos históricos, a saber: pré-independência, pós-independência e pós-adesão democrática. No decurso do primeiro período, a máquina administrativa guineense era organizada, dirigida e controlada pelas forças/autoridades coloniais portuguesas, que estavam sob as ordens do império português. Durante esse período, duas décadas após a conferência de Berlim (1884-1885), foram instituídas as primeiras estruturas burocráticas do Estado guineense, que na época eram marcadas por uma característica inerentemente segregacionista, privilegiando certos grupos de pessoas. Os cargos administrativos eram reservados apenas aos cidadãos portugueses e algumas pessoas oriundas de outras colônias, sobretudo de Cabo Verde, Angola e São Tomé e Príncipe, que ocupavam os cargos mais subalternos, enquanto os guineenses, considerados indígenas pelo colonizador, eram desfeitos de ocupar cargos em serviços públicos, justificando a falta de instrução desses para lidar com as exigências administrativas (LOPEZ, 1987; DJICO, 2005; MENDONÇA, 2020).

O segundo período iniciou-se com a consolidação da independência política do país, em 1974, com uma série de transformações e/ou reorganização das estruturas do Estado. O Partido Africano da Independência de Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), com forte influência socialista, assumiu a liderança do país, adotando assim um regime do Partido-Estado, ou seja, de partido único, ensejando a ditadura militar, o que permitiu-lhe dirigir e controlar o país até o início da década de 1990 (KOHL, 2011; SUCUMA, 2017).

Apesar de ter havido alguns avanços nos primeiros anos pós-independência, como, por exemplo, a criação de novos comissariados (ministérios), agências e repartições públicas, era

evidente na estrutura burocrática do Estado guineense a ausência de quadros/técnicos com a qualidade precisa para atender às exigências governamentais. Em outras palavras, um grande número de pessoas que ocupavam a estrutura administrativa do país não tinha preparo/instrução técnico-administrativa para lidar com os desafios da governação, especialmente no que diz respeito à orientação e implementação de políticas públicas capazes de projetar o desenvolvimento socioeconômico no país (SEMEDO, 2011).

Além da escassez de um quadro pessoal qualificado nas funções administrativas, haviam poucos instrumentos normativos que pudessem regulamentar os atos, as atividades e/ou comportamentos administrativos dos servidores da administração pública (MENDONÇA, 2020). Apesar dessas dificuldades, no começo da década de 1980, após o primeiro golpe de Estado<sup>5</sup> que abriu a porta à instabilidade político-governamental no país, originando as primeiras tentativas de formulações e implementações de planos de modernização do Estado e da administração pública guineense, mas estes não obtiveram progresso devido à falta de coordenação na execução destes projetos, às limitações burocráticas e à falta de clareza e comprometimento por parte do governo em relação às agências multilaterais que financiaram esses planos/programas. Ademais, não haviam sido realizados diagnósticos/estudos prévios para melhor adequar esses planos à realidade local (FORREST, 1993; DJICO, 2005).

O terceiro período iniciou nos albores da década de 1990, com um regime democrático que levou o país a passar por algumas transformações políticas e administrativas. No âmbito político, essas transformações se revelam no pluralismo político (fim do Partido-Estado e surgimento de novas formações políticas). No âmbito administrativo, essas mudanças se atestam na criação de dispositivos legais da administração pública do país, ou seja, várias leis, decretos, ordens e/ou normas foram criados para melhorar o funcionamento da estrutura administrativa e o desempenho do pessoal da administração pública do país. Além disso, é importante destacar que a adesão democrática não apenas trouxe essas mudanças na história político-administrativa da Guiné-Bissau, mas também predispôs a desmonopolização, a despolitização e a desmilitarização da máquina pública guineense (NHAGA; COELHO, 2023).

---

<sup>5</sup> No dia 14 de novembro de 1980, um grupo de antigos combatentes, conhecido como Movimento Reajustador depôs o primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau – Luís de Almeida Cabral através de um golpe de Estado – esse golpe deu início das descontinuidades políticas e governamentais no país e ensejou várias outras tentativas deste fenômeno, que ao fim ao cabo, tiveram impactos muito negativos na consolidação da administração pública (KOHL, 2011; SUCUMA, 2017).

Apesar da criação de todo esse arcabouço legal da administração pública, ainda se constata reduzida aplicabilidade desses instrumentos normativos na máquina pública do país, ou seja, houve progresso em termos de legislação, mas em termos da praticidade dessa legislação não houve avanços administrativos na prestação de serviços públicos. É importante sublinhar, ademais, que mesmo com a adoção do modelo democrático de governança, a estrutura burocrática do país ainda denota as características patrimonialistas, promovendo assim, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e o empreguismo (TINIGUENA; LGDH, 2023).

Diante de tudo que foi exposto até o momento, infere-se que nos dias que correm a administração pública da Guiné-Bissau ainda não se desfaz de muitos problemas acima mencionados, o que resulta em uma prestação de serviços públicos no país aquém da expectativa dos seus usuários.

No mais, vale frisar que, atualmente, a falta de produtividade administrativa e/ou a falta de eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos na Guiné-Bissau não se devem mais à falta de quadros no país, mas sim à falta de cumprimento das leis que regulamentam os critérios e os processos dos certames para a seleção e admissão desses quadros na função pública do país. Devido à forte partidarização da administração pública nos últimos trinta anos, o acesso aos cargos e empregos no setor público guineense através de meios legais tornou-se mais difícil. Mesmo com a existência da lei da admissão do pessoal na função pública, não se observa sua aplicação prática, resultando no ingresso desenfreado de pessoas na função pública sem passar pelo processo de recrutamento. Isso tornou a administração pública do país inchada, repleta de funcionários desqualificados e fantasmas (TINIGUENA; LGDH, 2023).

Por fim, após apresentar essa breve contextualização da administração pública da Guiné-Bissau, realizaremos uma análise sobre a lei da admissão na função pública guineense.

### **ADMISSÃO NA FUNÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU: O QUE A LEI NOS DIZ?**

A forma de integração dos servidores na Função Pública guineense tem suscitado bastante contestação por parte da opinião pública. Segundo Gomes (2021, p. 12) é comum ouvir entre os cidadãos a expressão de que “os filhos dos mais ricos, ou os filhos dos dirigentes do país já têm seus lugares garantidos na Função Pública enquanto que os pobres estudam para depois guardarem seus diplomas em casa”, para a autora é nítida a prática de nepotismo nesse

processo, visto que grande parte dos servidores que hoje integram a função pública guineense não entraram por via legal.

No entanto, o país possui uma legislação que orienta sobre como deve ser o processo de inserção do servidor na função pública. A primeira menção sobre o assunto veio do decreto-lei nº 12/94 que trata do Estatuto do Pessoal da Administração Pública onde consta no artigo nº 22, parágrafo 2 que “o concurso é o processo de recrutamento normal e obrigatório para o pessoal dos cargos da Administração Pública”.

Após a reforma administrativa de 2011, a forma de recrutamento do pessoal para cargos e empregos públicos passou a ser regida pelo novo decreto-lei sancionada especificamente para condução da forma de recrutamento e seleção do pessoal para os quadros da Administração Pública. Trata-se do decreto-lei nº 4/2012 que no seu artigo 1º prescreve “[...] o concurso como forma de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública, bem como os princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer” ou seja, não alterou em nada o decreto-lei anterior.

Segundo Carvalho (2009), várias formas foram utilizadas pelos estados ao longo dos tempos para escolher os seus agentes, sendo o concurso, procedimento que, no século XXI, firma-se como o predominante para a avaliação dos melhores candidatos disponíveis para integrar as fileiras do Estado, até este processo, houve várias outras formas de seleção dos agentes como o sorteio, a sucessão hereditária, o arrendamento, a compra e venda e a nomeação absoluta e relativa. As últimas formas mencionadas não são baseadas em critérios que valorizam competências ou meritocracia dos agentes, o que em muitos casos não ajuda a melhorar a administração pública.

Para Carvalho (2009), o concurso público é um procedimento pelo qual a Administração afere as aptidões dos interessados em integrar seu quadro de servidores ou empregados públicos. Sob essa perspectiva, o concurso público procura concretizar os princípios da moralidade, igualdade, eficiência e impessoalidade, afastando pessoas despreparadas e admitindo a integração daqueles profissionais que demonstram melhores condições para a atividade administrativa.

Gomes (2021) alerta para o fato de que selecionar os melhores candidatos, não implica selecionar os melhores profissionais, aptos e comprometidos com a função pública, na concepção da autora nem sempre o melhor candidato é o melhor profissional na medida em que caráter se difere da competência, ou seja, a pessoa contratada pode ser competente, mas se não

tiver caráter não se comprometerá com a sua função e conseqüentemente poderá criar problemas à própria entidade administrativa. Entretanto, o professor Romeu Felipe Bacellar Filho citado por Carvalho (2009, p. 114) afirma que:

Se o concurso público não é, segundo pensam alguns, a melhor forma de recrutamento de pessoal para a Administração Pública, representa, seguramente, a melhor opção até agora concebida, possibilitando, seu democrático procedimento, a todos que reúnam as condições exigidas ampla participação na competição”.

Carvalho (2009) pontua que o concurso público só interessa aos mais fracos, aos mais desprotegidos, ou seja, àqueles que não contam com o amparo dos poderosos capazes de conseguir cargos ou empregos sem maiores esforços, o autor ainda assevera que a realização dos concursos públicos sempre terá uma forte oposição daqueles que dispõem de meios para prover cargos e funções por outros meios.

Sendo assim, o concurso público deve ser visto como um mecanismo que busca isonomia no acesso a administração pública estabelecendo a meritocracia como procedimento padrão para o ingresso na administração pública. A fim de entender melhor a forma de acesso à função pública na Guiné-Bissau analisar-se-á em seguida o decreto-lei n° 4/2012.

## **CONCURSO PÚBLICO NA GUINÉ-BISSAU**

O decreto-lei n° 4/2012 que regula o recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da administração pública guineense é aplicado segundo consta no artigo 2 “[...] aos serviços e organismos da administração central, regional e local, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos”. O artigo 3° que trata das exceções da aplicabilidade da mesma, pontua que esta não é aplicado ao recrutamento e seleção de diretores e outras chefias, visto que o referido processo contém diploma próprio.

O concurso público pode ser classificado quanto à origem dos candidatos e quanto à natureza das vagas; a primeira é dividida em interno - quando é aberto apenas para os funcionários públicos - e externo - quando é aberto ao público. A Gomes (2021) assevera que o concurso público interno é subdividido em geral e condicionado, sendo considerado geral quando é aberto a todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam. Por outro lado, é tido como condicionado quando por decisão da entidade competente para prover a abertura de concurso de acesso, estes forem circunscritos a funcionários do serviço ou organismo para o qual é aberto. Quanto à natureza das vagas o

concurso pode ser de acesso ou de ingresso, são de acesso quando visam o preenchimento das categorias intermédias e de topo das respetivas carreiras e de ingresso quando visam o preenchimento das categorias de base.

A competência para autorizar a abertura do concurso público é atribuída ao membro do Governo que tem a seu cargo a Função Pública, sob proposta do membro do Governo interessado na abertura do concurso (artigo 9º, nº 1), o nº 2 do mesmo artigo estipula que o concurso só pode ser aberto mediante pedido de cabimento de verba pelo Ministério da Função Pública ao Ministério das Finanças.

O artigo 5º nº1 do decreto-lei nº 4/2012 estabelece que o concurso público deve obedecer aos princípios de liberdade de candidatura, de igualdade de condições e de igualdade de oportunidades para todos os candidatos e para que isso aconteça o nº2 do mesmo artigo estipula nas alíneas a seguir que devem ser garantidos:

- a) A neutralidade da composição do júri;
- b) A divulgação atempada dos métodos de seleção a utilizar, do programa das provas de conhecimentos e do sistema de classificação final;
- c) A aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação;
- d) O direito de recurso.

A seção 1 do capítulo três do decreto-lei nº 4/2012 aborda sobre a abertura do concurso onde prevê no artigo 25º nº1 que para a abertura do concurso público deve-se atentar obrigatoriamente os seguintes aspectos:

- a) Fazer uma menção expressa ao referido diploma;
- b) Requisitos claros e especiais de admissão ao concurso;
- c) Remuneração e condições de trabalho;
- d) Descrição breve do conteúdo funcional do lugar a prover;
- e) Categoria, Carreira, área funcional e serviço para que é aberto o concurso, local de prestação de trabalho, tipo de concurso, número de lugares a preencher e prazo de validade;
- f) Composição do Júri;
- g) Métodos de seleção, seu caráter eliminatório, existência de várias fases, se for caso, referência à publicação do programa de provas, se for caso disso, e ainda sistema de classificação final a utilizar;
- h) Indicação dos critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e da entrevista profissional de seleção, bem como o sistema de classificação final, incluindo a fórmula de

classificativa, que constam de atas de reuniões do júri do concurso, sendo a mesma facultada aos candidatos sempre que solicitada;

- i) Entidade a quem apresentar o requerimento, com o respectivo endereço, prazo de entrega, forma de apresentação, documentos a juntar e demais indicações necessárias à formalização da candidatura;
- j) Local de fixação da relação de candidatos e lista de classificação final;

O n° 2 do mesmo artigo fala que na abertura dos concursos internos de acesso às alíneas A (não foi mencionado aqui) e B são dispensados.

A composição dos júris é referida no artigo 12° constando nos n° 1 e 2 que tanto o presidente do júri quanto os vogais (elementos que compõem o júri do concurso), não podem ter categoria inferior à categoria para qual é aberto o concurso, excepto no caso de exercerem cargos de dirigentes. Conforme o artigo 13° os membros do júri são designados pela entidade com competência para autorizar o concurso e, a estes, compete a realização de todas as operações do concurso (artigo 14°).

A fim de dar a todos as mesmas condições de acesso à administração pública, o artigo 26° n° 1 ordena que é obrigatória a publicação do aviso de concurso num órgão de comunicação social de expansão nacional, no caso de concurso externo. Quando o concurso é limitado, destinado a seleccionar certos perfis, o aviso de abertura deve ser afixado nos locais a que tenham acesso os funcionários que reúnam as condições de admissão e, na mesma data, notificar por ofício ou outro meio adequado os funcionários que, por motivos fundamentados, estejam ausentes das instalações dos serviços.

Segundo o artigo 18° que dispõe sobre os princípios gerais dos métodos de seleção, a definição dos métodos de seleção e respetivo conteúdo e programas das provas de conhecimentos aplicáveis a cada categoria devem ser feitas em função do complexo de tarefas e responsabilidades inerentes ao respetivo conteúdo funcional e ao conjunto de requisitos de natureza, habilitacional ou profissional exigível para o seu exercício. Os métodos de seleção enunciados pelo artigo 19° n° 1, na qual podem ser utilizados isolados ou em conjunto, e em carácter eliminatório, são: provas de conhecimentos e avaliação curricular. O n° 2 do mesmo artigo pontua que a entrevista pode ser utilizada com carácter complementar.

A natureza, forma e duração das provas devem constar no aviso de abertura do concurso, sendo também obrigatória a indicação da bibliografia e legislação necessária à sua realização quando se trate de matérias não previstas no currículo escolar correspondentes às habilitações

literárias ou profissionais exigidas (artigo 20º, nº4), elas podem possuir mais de uma fase podendo qualquer delas ter caráter eliminatório (artigo 20º, nº 3). O nº 5 do artigo anterior, estipula que o recurso a provas de conhecimentos nos concursos de ingresso é obrigatório, sem prejuízo da utilização de outros métodos de seleção.

A avaliação curricular é feita com o objetivo de avaliar as aptidões profissionais dos candidatos na área para o qual o concurso é aberto, outros requisitos também são avaliados como a habilitação acadêmica de base, a formação profissional e a experiência profissional. No último requisito mencionado anteriormente não é só avaliado o desempenho efetivo de funções na área da atividade para a qual o concurso é aberto, também são levados em conta as capacitações adequadas, com avaliação da sua natureza e duração, já que muitos dos candidatos por esta ser o primeiro contato com o mercado de emprego podem ser prejudicados caso se avaliasse só a experiência profissional.

Quanto à entrevista, o artigo 23º nº 1 aponta que a entrevista tem o objetivo de avaliar, de forma objetiva e sistemática, as aptidões profissionais e pessoais dos candidatos. Ela, “também é utilizada em concursos externos e internos de ingresso desde que, neste caso, o conteúdo funcional e as especificidades da categoria o justifiquem sem caráter eliminatório” (artigo 23º, nº 3).

Após a aplicação dos métodos de seleção os resultados obtidos são classificados na escala de 0 a 20 valores (artigo 24º).

O artigo 27º no seu nº 2 assinala que só podem ser admitidos os candidatos que satisfaçam os requisitos gerais de admissão e provimento em funções públicas, as que apresentam as seguintes condições:

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

Os candidatos interessados em participar do concurso devem fazer um requerimento acompanhado dos demais documentos exigidos no aviso, esses documentos devem ser apresentados até ao término do prazo fixado para apresentação das candidaturas, sendo entregues pessoalmente ou enviados pelo correio, com aviso de recepção. Pode haver casos em que os serviços e organismos optam pela utilização de requerimento modelo e tipo a utilizar obrigatoriamente pelos candidatos, quando o número elevado de candidaturas previsto o justifique, devendo esta opção ser expressamente mencionada no aviso de abertura, exige-se também no ato da entrega do requerimento de admissão a obrigatoriedade de passagem de recibo ou devolvida fotocópia com o carimbo de recebido.

Ainda sobre os documentos, exige-se que os candidatos apresentem os documentos comprovativos da titularidade dos requisitos especiais legalmente exigidos para o provimento dos lugares a preencher (artigo 29º, nº1), o nº 2 do artigo anterior, articula que a não apresentação dos documentos comprovativos dos requisitos de admissão exigíveis nos termos do presente diploma e constantes do aviso de abertura determina a exclusão do concurso.

O prazo para a apresentação de candidaturas conforme mostra o artigo 30º é estipulado de seguinte forma:

- a) Entre 10 e 20 dias úteis, para os concursos externos;
- b) Entre 10 a 15 dias úteis, para os concursos internos gerais e mistos;
- c) Entre 5 e 7 dias úteis, para os concursos limitados; A contagem do prazo é iniciada a partir da data da publicação do aviso de abertura no Boletim Oficial, ou da respetiva afixação, quando se trate de concurso limitado.

Após o fim do prazo de apresentação das candidaturas, o júri procederá com a verificação dos requisitos de admissão no prazo máximo de 15 dias úteis (artigo 31º). Findo o processo de verificação, o artigo 32º estipula que os candidatos excluídos devem ser notificados no âmbito do exercício do direito de participação dos interessados, para que, no prazo de 10 dias úteis, dizerem por escrito o que se lhes oferecer. A notificação que contém o anúncio de exclusão dos candidatos pode ser feita, como mostra o artigo mencionado anteriormente, de seguintes formas:

- a) por ofício registado, quando o nº de candidatos a excluir seja inferior a 100.
- b) Através de publicação de aviso no Boletim Oficial, quando o número de candidatos a excluir for igual ou superior a 100.
- c) pessoalmente, quando todos os candidatos a excluir se encontrem no serviço.

O júri, após o término do prazo para o exercício do direito de participação dos interessados aprecia as alegações oferecidas e, caso mantenha a decisão de exclusão, notifica todos os candidatos excluídos anexando na notificação o prazo de interposição de recurso hierárquico e o órgão competente para apreciar a impugnação do ato (artigo 32º). O prazo da decisão de recurso é, segundo consta no artigo 44º, em todos os casos, de 15 dias úteis contados da data da remessa pelo órgão recorrido ao órgão competente para dele conhecer considerando-se o mesmo tacitamente indeferido, com cessação do efeito suspensivo, quando não seja proferida decisão naquele prazo.

Serão desaprovados os candidatos que, nas fases ou métodos de seleção eliminatórios ou na classificação final, obtiverem classificação inferior a 9,5 valores e, assim como, os que sejam considerados não aptos no exame médico de seleção (artigo 34º). Em casos de igualdade em concursos internos, o artigo 35º estabelece três critérios de desempate:

- a) O candidato mais antigo na categoria, na carreira e na função pública;
- b) O candidato do serviço ou do organismo interessado;
- c) O candidato que desempenhe funções ou resida fora da região ou em região limítrofe desempenhe funções o funcionário ou agente seu cônjuge ou com quem viva em condições análogas às dos cônjuges.

Nos concursos externos, em casos de empate entre candidatos é utilizado apenas o critério da alínea c) mencionada acima. Se depois da aplicabilidade dos critérios estabelecidos persistir igualdade entre os candidatos, o nº 3 do artigo anterior delega aos júris a competência de criar outros critérios de desempate.

Findo todo o processo de aplicação dos métodos de seleção, o júri elabora no prazo máximo de 10 dias úteis, a decisão relativa à classificação final e ordenação dos candidatos e procede à respetiva audição no âmbito do exercício do direito de participação dos interessados, notificando-os para, no prazo de 10 dias úteis dizerem, por escrito, o que se lhes oferecer (art. 36º). A notificação deve conter a indicação do local e horário de consulta do processo, quanto ao formato da notificação, ela depende do número de candidatos a que é destinado, o referido processo já foi tratado no artigo nos momentos anteriores.

O art. 37º estipula que “a ata que contém a lista de classificação final, acompanhada das restantes atas, é submetida a homologação do dirigente máximo, ou do membro do Governo competente, quando aquele for membro do júri, no prazo de cinco dias úteis”, após a homologação a lista de classificação final é notificada aos candidatos através de Boletim Oficial

quando o número de candidatos admitidos for igual ou superior a 10, a lista também é afixada no serviço. Ela ainda deve conter a graduação dos candidatos e os motivos de não aprovação, se for caso disso, bem como, quando caiba recurso hierárquico, a indicação do prazo de interposição do mesmo e o órgão competente para a sua apreciação.

Os candidatos aprovados são nomeados de acordo com a ordenação das respectivas listas de classificação final (artigo 39º), no entanto, o n° 2 do artigo 39º assevera que não podem ser efetuadas quaisquer nomeações antes de decorrido o prazo de interposição de recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final ou, sendo interposto, da sua decisão.

Mesmo aprovados, os candidatos podem ser retirados da lista final caso ocorra três situações estabelecidas no artigo 40º: (i) fala que o candidato pode ser excluído da lista final caso recuse a ser providos no lugar a que tem direito de acordo com a sua ordenação; (ii) mostra que isso pode ocorrer quando o candidato não comparecer para a posse ou aceitação no prazo legal, por motivos que lhes sejam imputáveis; (iii) os candidatos podem ser excluídos da lista final quando apresentarem documentos inadequados à prova nas condições necessárias para o provimento ou não façam a sua apresentação no prazo fixado; (iv) estipula exclusão do candidato quando estes apresentem documentos falsos. A apresentação de documento falso além de gerar exclusão do candidato, como já foi mostrado no artigo anterior, o artigo 45º consagra que este ato implica a participação junto à entidade competente para procedimento disciplinar e penal, conforme os casos.

## **CONGELAMENTO DAS ADMISSÕES NA FUNÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU: UMA DECISÃO “(IN)CONGRUENTE”?**

Apesar da ausência de estudos e investigações que refletem de forma prática a evolução dos números de funcionários públicos na Administração Pública guineense, estima-se que o país tem um número gritante de servidores públicos dotados em diferentes setores e áreas na função pública (MAPTESS, 2023). Somado a isso, alguns dados apontam uma certa desproporcionalidade entre os números de funcionários afetos à função pública e aqueles cujos nomes constam na folha de pagamento do Ministério das Finanças da Guiné-Bissau (MAPTESS, 2023). Ou seja, existe um considerável número de pessoas sem vínculo de emprego com a função pública, mas que os seus nomes constam nas folhas salariais e recebem regularmente os salários como se fossem funcionários vinculados à Administração Pública.

A desproporcionalidade e falta de rigor na admissão de funcionários públicos, frequentemente motivados pela corrupção e pelo nepotismo, representam um desafio significativo para a Administração Pública. Esse fenômeno, muitas vezes associado à captura do Estado pelos partidos políticos, ou seja, à prática de premiar filiados e apoiadores com cargos na Administração Pública como meio de garantir sua lealdade aos líderes partidários, resulta em uma série de desafios para o setor público (SEIDI; NHAGA; DIAS, 2022). *Inter alia* o caso do descumprimento do critério de convergência dos países da União Econômica e Monetária Oeste Africana (UEMOA) que estabelece o rácio de sete (7) funcionários públicos a cada mil habitantes (1.000 hab.)<sup>6</sup>. Contrariamente a esse acordo da UEMOA, na Guiné-Bissau, existem 21 funcionários públicos para cada mil habitantes (1.000 hab.). Esse excesso de funcionários reflete diretamente no orçamento geral do Estado, ocupando assim quase 85% das suas receitas com o pagamento de salários e pensões, restando apenas com os 15% das suas receitas fiscais para investir nos demais setores – incluindo educação e saúde, que geralmente demandam atenção e recursos (MAPTESS, 2023).

Com intuito de extirpar essa prática, criou-se uma comissão interministerial entre o Ministério da Administração Pública e o Ministério das Finanças e montou-se uma equipe de recenseamento para mapear todos os funcionários públicos afetos à Administração Pública no país, visando identificar quem estava recebendo o quê, como e de que forma essas pessoas ascenderem a função pública. Tomaram o mês de março como referência, estipulou-se um prazo de 90 dias para realizar este processo que foi afetado por questões logísticas e financeiras (MAPTESS, 2023). Uma vez concluído o processo, estendeu-se o prazo para as reclamações e eventuais ajustes e correções nos dados. Eis os resultados provisórios apresentados pela equipe interministerial do Ministério da Administração Pública e Ministério das Finanças:

---

<sup>6</sup> Leia mais em: <https://www.radiosolmansi.net/index.php/News-Guine-Bissau/governo-admite-que-o-pais-ultrapassa-numero-de-funcionarios-por-habitante-aceitavel-ao-nivel-da-uemoa.html>

Tabela 1 - Funcionários públicos e pensionistas, tendo março/2022, como mês de referência.

ANO 2022															
	Março: mês de referência		Julho		Agosto		Setembro		Outubro		Novembro		Dezembro		%
	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	Total	Massa Salarial	
Funcionários Públicos	25311	3836597747	25702	3856610307	25655	3862899169	23118	3536401935	25906	3908021591	26183	3955888228	26132	3876992425	77%
Pensionistas	5826	936961290	3955	661094493	3997	649140997	4312	754826606	4367	737633909	4821	893754473	4850	802569829	16%
Pagamento caixa	5195	208228255	5195	208228255	3751	166135236	4093	185196445	4096	176500005	4293	189444097	4288	180206313	4%
Embaixadas	176	208417343	176	208734464	176	208734464	179	211472773	177	205762997	197	215747149	177	205762997	4%
<b>Total</b>	<b>36508</b>	<b>5190204635</b>	<b>35028</b>	<b>4934667519</b>	<b>33579</b>	<b>4886909846</b>	<b>31702</b>	<b>4687897759</b>	<b>34546</b>	<b>5027908502</b>	<b>35476</b>	<b>5254833997</b>	<b>35447</b>	<b>5065531594</b>	<b>100%</b>
Diferenças:			1480	255537116	2929	303294789	4806	502306876	1962	162286133	1032	64629362	1061	124673041	2,40%
Obs:	No total geral da massa salarial do mês de dezembro 2022, estão incluídos os novos egressos da educação + nomeação definitiva dos técnicos da comunicação social, o que em termos de massa salarial corresponde $372155363 + 6189362 = 378344725$ xof														
	Novos ingressos: 2847														
	Comunicação Social: 97														

Fonte: Maptess, 2023



Os resultados do recenseamento revelam uma redução positiva nos salários, ou seja, conseguiram diminuir a massa salarial, rendendo um saldo positivo ao Tesouro público no valor de 124 673 041 FCFA (cento e vinte e quatro mil, seiscentos e setenta e três mil e quarenta e um FCFA), aproximadamente 205.299,99 dólares, conforme se lê no relatório:

Em finais de dezembro de 2022, foram validados 35 447 processos individuais do pessoal que auferem salário através do OGE, o que corresponde a uma massa salarial, no valor de 5 065 531 594 FCFA (cinco bilhões, sessenta e cinco milhões, quinhentos e trinta e um mil e quinhentos e noventa e quatro FCFA). Comparativamente com o mês de referência (março/2022), verifica-se uma arrecadação para o Tesouro Público, de um saldo positivo no valor de 124 673 041 FCFA (cento e vinte e quatro mil, seiscentos e setenta e três mil e quarenta e um FCFA). A diferença dos processos individuais validados correspondendo em 1 061 indivíduos/pessoas, o que constitui uma redução de (2,40%) (Grifos do relatório do MAPTESS, 2023, p. 4).

O quadro mostra as evoluções das poupanças da massa salarial. Conseguiu-se reduzir, não só uma boa parte das despesas que dantes eram destinadas a pagamento de salários, mas também extirpou-se um quantitativo considerável de funcionários públicos “fantasmas” e pensionistas “invisíveis” que há décadas recebiam salários e benefícios sem nenhum tipo de vínculo de emprego com a Administração Pública.

Sendo aplaudidos com a ideia da contenção da massa salarial e da despesa pública, criou-se novamente um falso argumento de que era necessário ir mais além do que um mero recenseamento dos funcionários, mas sim suspender a admissão dos funcionários públicos para controlar os gastos públicos ancorada numa ilusória reforma. Diante disso, em 06 de setembro de 2022, o Ministro da Saúde Pública revogou o despacho da nomeação de mais de 1.500 médicos, enfermeiros e técnicos de diferentes áreas de saúde, fazendo alusão a uma deliberação “irracional” do conselho de ministros sem respaldo legal e viola a lei geral de trabalho e estatuto do pessoal da Administração Pública (DW, 2022). Ou seja, se analisarmos essa decisão do governo de forma microscópica e contrapondo-a com a atual situação e demanda do país, corroboraremos que existe uma certa incongruência e incoerência - se não, vejamos os fatos/números:

- a) Na medida que congelava as admissões na função pública com a ilusória ideia de contenção dos gastos públicos, o governo recrutou no mesmo período, através do Ministério de Interior, mais de 10.000 mil agentes de segurança sem concurso público e averiguações das competências junto do Ministério da Administração Pública<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Leia mais em: <https://www.rtp.pt/programa/tv/p41707/e3>

- b) No mesmo período que se demitiu mais de 1.500 médicos, enfermeiros e técnicos de diferentes áreas de saúde com o argumento da redução da despesa pública, a presidência da República estava recheada de mais de 70 conselheiros e assessores e foram aumentados os seus salários juntamente com os ministros e deputados da nação<sup>8</sup>.
- c) Segundo o Banco de Dados Mundiais, o número médio de doentes guineenses (diabetes, tuberculose, HIV e Malária) é superior à média mundial, implicando na necessidade de reforçar o número de profissionais na área da saúde<sup>9</sup>.
- d) Quarenta e cinco por cento (45%) da população vive a mais de 5 km de um centro de saúde e a esperança média de vida continua sendo baixa (59 anos)<sup>10</sup>.
- e) O atendimento médico por médicos e hospitais na Guiné-Bissau está abaixo da média em comparação com a população mundial. Existem 1,0 leitos hospitalares por 1000 habitantes no país. A média global aqui é de 2,9 leitos. Dentro da UE, existem 4,6 leitos para cada 1000 habitantes<sup>11</sup>.
- f) Outro elemento interessante é a falta de centros de saúde e hospitais em muitas localidades no país, o que coloca corriqueiramente os residentes dessas zonas em situações de risco de vida. E a ausência de profissionais de saúde - médicos, enfermeiros, parteiras, etc. - em muitas localidades do país ainda é um caso notório e corriqueiro<sup>12</sup>.

Conforme as informações divulgadas pelo “dados mundiais” estima-se que existe um rácio de 0,20 médicos por 1.000 hab. na Guiné-Bissau, em contraste com a média mundial é equivalente a 1,50 médicos por 1.000 hab. e na UE é até 3,57. Este dado sustenta o argumento de que a demissão dos profissionais de saúde não foi uma opção adequada, o país necessita urgentemente de aumentar o número de profissionais de saúde para ampliar a cobertura nacional e melhorar a assistência à população. Inclusive 5 meses depois da decisão de congelamento, o mesmo Ministro da Saúde que revogou o despacho, retrocedeu reconhecendo que o país enfrenta carência de profissionais de saúde em várias localidades e a ausência de técnicos com especialidades era visível<sup>13</sup>, sublinhando que era urgente, não só providenciar as nomeações de alguns profissionais de saúde para atender as demandas do país, mas também criar possibilidades de capacitações dos mesmos ao nível local.

<sup>8</sup> Leia mais em: <https://www.rtp.pt/programa/tv/p41707/e3>

<sup>9</sup> Leia mais em: <https://www.dadosmundiais.com/afrika/guine-bissau/saude.php>

<sup>10</sup> Leia mais em: <https://www.dadosmundiais.com/afrika/guine-bissau/saude.php>

<sup>11</sup> Leia mais em: <https://www.dadosmundiais.com/afrika/guine-bissau/saude.php>

<sup>12</sup> Leia mais em: <https://rdngbissau.gw/2022/12/16/ministro-da-saude-falta-de-medicos-especialistas-constitui-maior-handicap-a-sistema-nacional-de-saude>

<sup>13</sup> Leia mais em: <https://rdngbissau.gw/2022/12/16/ministro-da-saude-falta-de-medicos-especialistas-constitui-maior-handicap-a-sistema-nacional-de-saude>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o congelamento das admissões dos profissionais de saúde na Administração Pública guineense proferida pelo Ministério da Saúde da Guiné-Bissau, alegando visar a redução da massa salarial e/ou a contenção dos gastos públicos. Os resultados mostram que as alegações apresentadas pelo Ministério da Saúde não prosseguem, pois se se visava a redução da massa salarial e/ou a contenção dos gastos públicos, é no mínimo contraditório, afastar 1500 profissionais de saúde que passaram por vias legais e nesse mesmo período, contratar mais de 10.000 funcionários no setor de segurança que nem todos entraram por vias legais e aumentando salários em outras áreas.

Se o próprio Ministério da Saúde reconhece que o país precisa de mais profissionais de saúde e os nossos dados levantados corroboram nesse sentido, é inconcebível o Estado negar mais profissionais para esta área contribuindo para o péssimo estado da saúde pública guineense.

Dentre vários problemas que a Administração Pública guineense enfrenta, está a plena implementação de concurso público como forma de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública. Se quando este procedimento for aplicado e não for respeitado pelo Estado, lembrando que o n° 2 do artigo 9° do Decreto-lei n° 4/2012, prescreve que o concurso só pode ser aberto mediante pedido de cabimento de verba pelo Ministério da Função Pública ao Ministério das Finanças, ou seja, se teve o concurso público foi porque houve aval do Ministério das Finanças, isso pode incentivar as pessoas a buscarem outros meios ilícitos para entrar na Função Pública.

Acreditamos de que existem formas melhores de buscar a redução da massa salarial e/ou a contenção dos gastos públicos, como o mapeamento feito pela comissão interministerial entre o Ministério da Administração Pública e o Ministério das Finanças que obteve grandes resultados para a Função Pública, reconhecendo que esse tipo de trabalhos deveriam ser realizados com mais frequência.

Em termos de limitações, a escassez de informação, a falta de estudos e a falta de publicização de dados sobre a Administração Pública guineense em geral, e sobre os funcionários públicos em particular, representam desafios ao longo deste estudo. Nesse sentido, recomenda-se a realização de estudos que obtenham informações de forma qualitativa, por meio de entrevistas e grupos focais, para coletar informações mais abrangentes sobre o assunto.

## REFERÊNCIAS

DE CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Aspectos relevantes do concurso público**. 2009. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/928.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2023.

DJICÓ, Mamadu. **Política de recursos humanos na administração pública em Guiné-Bissau: uma proposta de sustentabilidade para o sistema de saúde**. Dissertação de Mestrado em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

DW. **Guiné-Bissau: 1.500 técnicos de saúde afastados pelo Governo**. 2022. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/1500-t%C3%A9cnicos-de-sa%C3%BAde-da-guin%C3%A9-bissau-afastados-%C3%A9-uma-irresponsabilidade/a-63035730>. Acesso: 30 de ago. de 2023.

FORREST, Joshua B. Autonomia burocrática, política econômica e política num estado “suave”: caso da Guiné-Bissau pós-colonial. **Soronda: Revista de estudos Guineenses**, Bissau, jan, 1993.

GOMES, Marilena Cordeiro. **Importância do concurso público para combate ao patrimonialismo na Guiné Bissau**. 2021

GUINÉ-BISSAU, Recrutamento e Seleção de Pessoal para os Quadros da Administração Pública. (**Decreto-lei n° 4/2012, de 10 de outubro- Suplemento ao Boletim Oficial n° 42, de 2012**).

KOHL, Christoph. Construindo a nação na África pós-colonial: o exemplo da Guiné-Bissau. FREIXO, Adriano et al. In: Tensões Mundiais (Org): **Revista do Observatório das Nacionalidades**, v. 7, n. 13, jul.-dez. 2011.

LOPES, Carlos. **A Transição Histórica na Guiné-Bissau**. Coleção “KACU MARTEL”, n.º 2. Lisboa, 1987.

MENDONÇA, Raul. Recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para a administração pública Guineense: critério político e partidário ou critério de competência? 2020. **Dissertação de Mestrado**. Dezembro, 2020. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/22113/5/master\\_raul\\_mendonca.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/22113/5/master_raul_mendonca.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

NHAGA, Ivaldino Carlitos e COELHO, Fernando de Souza A Trajetória da Administração Pública de Guiné-Bissau no Pós-Independência (1974-2010): uma periodização dos “eventos antecedentes” da reforma administrativa de 2011. 2023. **X Encontro Brasileiro de Administração Pública**.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. **Relatório Preliminar do Recenseamento Geral dos Funcionários Públicos**. Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social e Ministério de Economia e Finanças, 2023.

SEIDI, M.; NHAGA, I. C.; CAETANO, L. M D. Burocratas de nível de rua e os desafios na implementação de políticas da educação pré-escolar na Guiné-Bissau. **15° Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte**, 2022.

SEMEDO, Rui Jorge. O Estado da Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. FREIXO, Adriano et al. In: Tensões Mundiais (Org): **Revista do Observatório das Nacionalidades**, V. 7, n. 13, jul.-dez. 2011.

SUCUMA, Arnaldo. Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau. **Cadernos de História UFPE**, 2017, 9.9.

TINIGUENA; LGDH. **Diagnóstico Situacional - Funcionamento da Administração Pública na Guiné-Bissau: Percepção de Servidores e Utentes**. Bissau, 2023.