

**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**  
**Departamento de Ciências Administrativas**  
**Programa de Pós-graduação em Administração - PROPAD**

**Francisco Soares**

**Participação na Administração Pública de  
Timor- Leste e a nova Constituição do país**

**Recife, 2009**

Francisco Soares

# **Participação na Administração Pública de Timor Leste e a nova Constituição do país**

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho

Projeto de Dissertação apresentado como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, na área de concentração em Gestão Organizacional, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2009

Soares, Francisco

Participação na administração pública de Timor Leste e a nova Constituição do país / Francisco Soares. – Recife : O Autor, 2009.

83 folhas : fig. e quadro.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2009.

Inclui bibliografia, apêndice e anexos.

1. Administração pública. 2. Estado. 3. Cidadania. 4. Flexibilidade. I. Título.

|     |              |            |
|-----|--------------|------------|
| 658 | CDU (1997)   | UFPE       |
| 658 | CDD (22.ed.) | CSA2010-05 |

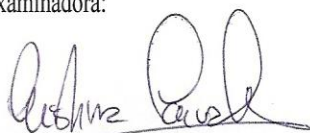
Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

## **Participação na administração pública de Timor Leste e a nova constituição do país**

**Francisco Soares**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração  
da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 15 de dezembro de 2009.

Banca Examinadora:



Profa. Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Dra, UFPE, (Orientadora)



Profa. Sueli Maria Goulart Silva, Dra, UFRGS, (Examinadora Externa)



Profa. Débora Coutinho Paschoal Dourado, Dra, UFPE, (Examinadora Interna)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

## CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia.

**A classificação desta dissertação se encontra abaixo definida por seu autor.**

**Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.**

---

Título da Dissertação: Participação na Administração Pública de Timor Leste e a nova Constituição do país

Nome do Autor: Francisco Soares

Data da aprovação:

Classificação, conforme especificação acima:

|        |                                     |
|--------|-------------------------------------|
| Grau 1 | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Grau 2 | <input type="checkbox"/>            |
| Grau 3 | <input type="checkbox"/>            |

Recife, 2009

---

Francisco Soares

Deus,  
A meus pais,  
A minha esposa,  
A meus filhos  
A meus irmãos e  
Meus professores na escola da vida.

## **Agradecimentos**

Sempre dizia: “a luta continua”, mas, sozinho nesta luta, nunca estive! Nas conquistas, nos desfalecimentos sempre tive muita gente me apoiando. Por isso, a abrir essa nova página, quero e devo acima de tudo agradecer.

À professora Cristina Amélia Pereira de Carvalho, minha orientadora, pela sua paciência, compreensão e orientação, pela motivação e incentivo à reflexão crítica, graças aos quais, cheguei até aqui.

À CAPES pela concessão de bolsa de estudo.

À Universidade Nacional Timor Loro'sae (UNTL), pela decisão no investimento para formação professores exterior particularmente no Brasil.

As Professoras constituintes da banca examinadora à Professora Débora Coutinho e, à Professora Sueli Goulart, pela suas disponibilidades em comprometer-se pela minha causa.

Aos Professores do PROPAD/UFPE, pela força, estímulo e exemplo, especialmente a professora Lilian Outtes, a professora Cristina Carvalho, a professora Débora Coutinho, ao professor Pedro Lincoln, ao professor Marcos Feitosa e ao professor Sérgio Alves e, de modo particular aos professores Salomão Alencar e Jairo Simião Dornelas, por todo apoio concedido.

Aos meus amigos da turma de Mestrado que tornaram os meus dias de conquista muito felizes, especialmente Elias, Edilson, Eurico, Alexandra, Rebeca e Bruna e outros.

Aos meus colegas do observatório pelo espírito de solidariedade e camaradagem, especialmente Luciana Holanda, Maristela, Michelaine, Raquel, Danielle, Mariana, Mariz, Rodrigo, Bruno, Diego Costa, Diego Melo, Pedro Paulo, Luisa e ao meu camarada Elias.

E... especialmente a minha esposa Sara Dias Soares Carochó, meus filhos Amau, Amali, Delio, Efi, Binda, Ela, Renzio e Brunia, meus pais Manuel Soares e Benvinda Tavares e, os meus irmãos que sempre acreditaram na conclusão desta dissertação.

Finalmente, a todos que não foram lembrados aqui, mas que de uma ou de outra forma contribuíram para a conclusão deste trabalho. Certamente estão gravados em minha memória e em meu coração, a pessoa, os sentimentos e as ações.



## **Quadros**

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Principais características do modelo patrimonial | 24 |
| Quadro 2 - Principais características do modelo Burocrático | 27 |
| Quadro 3 - Principais características do modelo Gerencial   | 30 |
| Quadro 4- Principais características do modelo Societal     | 31 |

## **Lista das Figuras**

Figura 1- Dinâmica da lógica administrativa

23

## **Lista de Siglas**

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AMP: Aliança Maioria Parlamentar

CNRT: Conselho Nacional da Resistência Timorese

CCN: Conselho Consultivo Nacional

CN: Conselho Nacional

FRETILIN: Frente Revolucionário Timor-Leste Independência

FDTL: Força da Defesa de Timor-Leste

PNTL: Polícia Nacional de Timor-Leste

PROPAD : Programa de Pós Graduação em Administração

FALINTIL: Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste

UNTAET: United Nation Transitional Administration East Timor

UFPE: Universidade Federal de Pernambuco

RDTL: República Democrática de Timor-Leste

## **Resumo**

A atual pesquisa contempla questões da Participação na Administração Pública de Timor-Leste e a nova Constituição do País no período entre 2002 – 2008. Este estudo tem como objetivo geral identificar o modelo de administração pública predominantemente adotado na República Democrática de Timor-Leste (RDTL), como ele se situa no novo quadro institucional, possibilita a participação dos cidadãos e inscreve o país no processo de modernização do Estado atendendo ao que está inscrito na sua primeira Constituição. Na abordagem teórica, são privilegiados os conceitos de Administração Pública; Atendimento aos interesses dos cidadãos; Participação dos cidadãos nas decisões; flexibilidade das Instituições; eficiência e eficácia dos serviços oferecidos; e a modernização do Estado. O método de pesquisa adotado foi a qualitativa básica, sendo que as técnicas de coleta de dados escolhidas foram a pesquisa bibliográfica; a pesquisa documental; a pesquisa de campo através de entrevistas, questionário e observação. O estudo teve caráter exploratório; descritivo; explicativo visando descobrir e compreender as perspectivas da administração pública e a visão de mundo das pessoas nela envolvidas. Como resultado constatou-se que o formato da administração pública de Timor-Leste é uma combinação entre características de diferentes modelos existentes, deve-se concluir que a sua relação com a cidadania, com o quadro institucional do país e a modernização do Estado atende, parcialmente à Constituição do país e se encontra em busca de uma identidade própria.

Palavras-chave: Estado e administração pública. Modelo de administração pública. Cidadania, participação. Flexibilidade. Eficiência. Eficácia. Modernização do Estado.

# Abstract

The current research addresses issues of participation in public administration of East Timor and the new Constitution of the country in the period from 2002 to 2008. This study aims at identifying the type of government predominantly adopted in the Democratic Republic of Esat Timor (RDTL), as it is located in the new institutional framework, enables citizens' participation and puts the country in the process of modernization of the state given what is included in its first constitution. In the theoretical approach, the focus is on concepts of Public Administration, for the interest of citizens, citizen involvement in decision-making, flexibility of the institutions, efficiency and effectiveness of services offered, and the modernization of the state. The research method adopted was the basic qualitative techniques and data collection were selected research literature, documentary research, field research through interviews, questionnaires and observation. The study was exploratory, descriptive, explanatory order to discover and understand the perspectives of government and the worldview of those involved. . As a result it was found that the shape of the government of Timor-Leste is a combination of features of different models, one must conclude that its relationship with citizenship, the institutional framework of the country and the modernization of the state meets, partially the country's Constitution and is in search of an identity.

Keywords: State and Public Administration. Public Administration Model. Citizenship. Participation. Flexibility. Efficiency. Effectiveness. Modernization Of The State.

# Sumario

|                                              |           |
|----------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Introdução</b>                          | <b>14</b> |
| 1.1 Objetivos                                | 16        |
| 1.1.1 Objetivo geral                         | 16        |
| 1.1.2 Objetivos específicos                  | 17        |
| 1.2 Justificativa e contribuição da pesquisa | 17        |
| 1.3 Delimitação da pesquisa                  | 18        |
| <br>                                         |           |
| <b>2 Referencial Teórico</b>                 | <b>19</b> |
| 2.1 Estado e Administração Pública           | 19        |
| 2.2 Modelos de Administração Pública         | 22        |
| 2.2.1 Modelo Patrimonial                     | 23        |
| 2.2.2 Modelo Burocrático                     | 25        |
| 2.2.3 Modelo Gerencial                       | 28        |
| 2.2.4 Modelo Societal                        | 31        |
| 2.3 Cidadania                                | 31        |
| 2.4 Participação dos cidadãos nas decisões   | 33        |
| 2.5 Flexibilidade das instituições           | 37        |
| 2.6 A modernização do Estado                 | 39        |
| 2.7 A Administração Pública em Timor-Leste   | 40        |
| <br>                                         |           |
| <b>3 Metodologia</b>                         | <b>42</b> |
| 3.1 Delineamento da metodologia              | 42        |
| 3.2 Técnicas de coleta de dados              | 43        |
| 3.3 Tratamento de dados                      | 45        |

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4.Análisa e interpretação dos dados</b>                    | <b>47</b> |
| 4.1 Descrição da evolução da Administração Pública em RDTL    | 47        |
| 4.1.1 Período da Administração Transitória das Nações Unidas  | 47        |
| 4.1.2 Período de construção de uma nação independente         | 53        |
| 4.2 Caracterização da Administração Pública da RDTL           | 55        |
| 4.2.1 Atendimento aos interesses dos cidadãos                 | 55        |
| 4.2.2 Participação dos cidadãos nas decisões                  | 58        |
| 4.2.3 Flexibilidade das instituições                          | 60        |
| 4.2.4 Eficiência e eficácia dos serviços públicos             | 62        |
| 4.2.5 Modernização do Estado                                  | 64        |
| 4.2.3 O Formato atual da Administração Pública de Timor-Leste | 67        |
| 4.2.4 A Adequação do formato à Constituição da RDTL           | 69        |
| <br>                                                          |           |
| <b>5 Conclusões</b>                                           | <b>71</b> |
| <br>                                                          |           |
| <b>Referências</b>                                            | <b>75</b> |

# 1 Introdução

---

Timor-Leste é um território que se tornou independente recentemente, em 20 de maio de 2002, depois de ter passado por longos períodos de colonização e de neo-colonização. Como país que emergiu no início do terceiro milênio - era de globalização e de alta tecnologia - está sujeito a conviver com o atual contexto social, político, econômico que o mundo de hoje oferece. No que se refere à administração pública, mesmo em condições bastante precárias, é necessário que o país adote novos modelos de administração pública, superando o modelo burocrático que experimentou ao longo de mais de quatro séculos sob o domínio de uma administração estrangeira.

Os portugueses foram os primeiros europeus a estabelecerem-se em Timor. Mais tarde, a ilha foi disputada com os holandeses, que chegaram ao local em 1613. Pelo Tratado de 1859, modificado em 1893 e tornado efetivo na versão final em 1914, foi estabelecida a fronteira entre os territórios portugueses e holandeses. Em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, a ilha foi ocupada pelos japoneses.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal encerra a era colonial e Timor Leste, após 400 anos de colonização portuguesa, corta os laços com aquele país. Inicia-se então uma guerra civil entre os vários partidos políticos.

Em 1975, Timor Leste declara sua independência, mas a Indonésia invade e anexa o território. A luta de guerrilha pela independência é iniciada e se estende até 1999, quando a Indonésia aceita a proclamação da soberania do país. A partir de então, as milícias e o exército deram início a uma campanha de terror e brutalidade. Entretanto, a pressão internacional forçou o envio, para Timor Leste, de uma força de Intervenção das Nações Unidas conhecida com Interfet. Seguiu-se um período de



transição sob Administração das Nações Unidas através do UNTAET - United Nations Transitional Administration in East Timor e, em 20 de Maio de 2002, Timor Leste tem reconhecida sua independência. Nasce a República Democrática de Timor-Leste (RDTL).

A transição do UNTAET para novo regime significou o início da configuração de novas instituições públicas, socialmente construídas em um processo simultaneamente estruturado e estruturante, derivado de percepções subjetivas, sendo, portanto, o resultado de diferentes lógicas de administração.

Ao longo destes períodos da história de Timor-Leste, sucessivos modelos de administração pública foram predominantes na gestão pública do Estado. Durante a colonização portuguesa a administração patrimonial foi o marco de referência, perdurando, portanto, do século XVI até final do século XIX. A administração pública de tipo burocrática era dominante ao longo do século XX, inclusive durante o período de ocupação do país pela Indonésia. Fez-se também referência ao período da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste porque, embora tenha durado pouco tempo, de 2000 a 2002, nele foi aplicada uma administração pública de caráter emergencial e preparatório para a independência definitiva.

Este trabalho pretende debruçar-se sobre o caráter da administração pública no Timor Leste, Estado que se tornou independente tão somente no século XXI, com o apoio da comunidade internacional. Por outro lado, busca fazer ecoar, nesta reflexão o texto da Constituição da República Democrática Timor-Leste que, no artigo 137, sobre os princípios gerais da administração pública, afirma claramente que:

- 1) A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais; 2) A Administração Pública é de modo a evitar a burocratização, aproximar dos serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva; 3) A lei estabelece os direitos e garantias dos administrados, designadamente contra atos que lessem os seus direitos e interesses legítimos. (TIMOR LESTE, 2002, p. 56-57)

Esta normativa constitucional não define categoricamente o modelo da administração pública a ser implantado, mas afirma claramente a necessidade de “evitar a burocratização”.

No entanto, deve-se ressaltar que o modelo ainda está em uma fase inicial de implementação, e ter em conta diversos fatores influentes tais como a falta de recursos humanos especializados, legislações próprias, mentalidade hereditária dos modelos anteriores e, o fato de o país ainda ser muito novo.

Nos estados modernos, as constantes pressões sociais agem no sentido da melhoria da sua capacidade de resposta às demandas dos cidadãos, sobretudo em sociedades onde o exercício da cidadania está garantido pelo sistema democrático, permitindo que esses atores sociais façam exigências aos governantes. É neste sentido que surge, atualmente, um conjunto de políticas que conduzem o processo de modernização do Estado na República Democrática Timor-Leste, preconizando a flexibilidade das instituições, transferência e a melhoria de prestação de serviços públicos em termos de eficiência e eficácia.

Com base no exposto apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: **como o modelo da Administração Pública da República Democrática de Timor-Leste se relaciona com a cidadania, com o quadro institucional do país e a modernização do Estado e atende ao que preconiza sua Constituição?**

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.2 Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é o de identificar o modelo de administração pública predominantemente adotado na República Democrática de Timor-Leste (RDTL), como ele se situa no novo quadro institucional, possibilita a participação dos cidadãos e inscreve o país no processo de modernização do Estado atendendo ao que está inscrito na sua primeira Constituição.

### **1.2.3 Objetivos Específicos**

- Descrever a evolução da Administração Pública em RDTL;
- Caracterizar o modelo atual da Administração Pública da RDTL segundo:
  - Atendimento aos interesses dos cidadãos;
  - Participação dos cidadãos nas decisões;
  - Flexibilidade das Instituições;
  - Eficiência e eficácia dos serviços oferecidos;
  - A modernização do Estado.
- Como o modelo identificado se adequa à Constituição da RDTL

## **1.2 Justificativa e contribuição do estudo**

A elaboração desta pesquisa se baseia nas seguintes justificativas:

a) Timor-Leste é um país recém criado e, independentemente das condições que se encontra atualmente, é um Estado moderno cujo nascimento coincide com uma era de globalização e de alta tecnologia. Enquanto Estado independente teve que adotar um modelo de Administração Pública para fazer funcionar o aparelho do Estado. Este estudo, neste sentido, torna-se pertinente uma vez que deverá descrever a realidade e explorar as condições de adoção de um modelo de administração moderno;

b) Outro motivo que justifica a escolha do tema e a elaboração deste estudo é o fato de este ser um momento propício para a realização de estudos de caráter exploratório, descritivo e avaliativo relativos à implementação da administração pública no Timor Leste ao longo de mais de seis anos de existência como Estado moderno no atual contexto mundial. Este estudo objetiva evidenciar os maiores desafios da administração pública em construção de modo a estabelecer novas alternativas para o país e permitir que ele se enquadre no atual contexto;

c) Um país com apenas pouco mais de seis anos de existência, mostra-se carente de referências gerenciais/administrativas próprias. Estudos acadêmicos têm, neste contexto, um papel a cumprir no sentido de darem suporte aos indivíduos e instituições que têm a seu cargo a responsabilidade de construir um país independente e institucionalmente autônomo.

## **1.3 Delimitação do estudo**

Embora o tema deste estudo projete um âmbito que abrange a idéia de um Estado, tendo em consideração as limitações quanto ao tempo, custo, meios e, sobretudo

a distância que separa Timor-Leste e o Brasil – país anfitrião onde o pesquisador estuda – cabe ressaltar que ele se delimita ao estudo da administração pública da RDTL, que se mostra como fundamental para sustentar o funcionamento do aparelho do Estado. As questões básicas a serem abordadas neste estudo são referentes a aspectos dos modelos de administração pública, contrastando-os com o tipo de administração pública que está sendo forjada no país, no período entre 2002 – 2008.

## 2 Referencial Teórico

---

### 2.1 Estado e Administração Pública

O conceito Estado na contemporaneidade nos dias de hoje é diferente dos conceitos clássicos, porque, além de contemplar os elementos substanciais do que é um Estado no conceito clássico, tornou-se muito mais rico e mais complexo. A principal diferença entre o conceito clássico e contemporâneo é o próprio contexto histórico de cada época em que são aplicados.

A conceituação de Estado também difere a partir dos pontos de vista de cada formulador e de suas próprias visões de mundo. Assim, Azambuja (1998) define que:

O Estado é uma Sociedade, pois se constitui de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum e se domina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem publico (AZAMBUJA, 1998, p. 23)

Em outra concepção de Estado, ainda focando o olhar sobre sua origem, Engels (1964, p. 135 apud BRESSER-PEREIRA, 1977, p. 75) define três formas principais do Estado:

O Estado surgiu a partir da dissolução das gens. Em Atenas, o Estado nasce diretamente dos antagonismos de classe; em Roma, forma-se um Estado de cidadãos, onde se confundem aristocracia e plebe. Em ambos os casos a classe dominada é reduzida a escravidão. Finalmente, entre os germanos, o Estado surge a partir das conquistas de territórios estrangeiros.

Com relação à dominação ou poder, Bresser Pereira (1977, p. 75) afirma que “o Estado é uma parte da sociedade e é uma estrutura jurídica e organizacional que se sobrepõe a ela, dela fazendo parte”, e ainda realça que:

O Estado é, portanto, uma estrutura de dominação, constituído da uma elite dirigente, de uma burocracia e de uma força pública, dotado de poder de legislar e tributar, estrutura através da qual classe dominante no plano econômico torna-se também dominante no plano político, e assim se assegura da apropriação do excedente (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 76)

Neste estudo, tem especial relevância a Administração Pública enquanto aparelho do estado para a construção da nação. Sobre esta questão, Matias-Pereira diz que:

Administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determina a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2003, p. 29).

Com relação aos interesses públicos, os objetivos da Administração Pública devem ser entendidos “como a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais” (TIMOR-LESTE, 2002, p. 56). Realçando os objetivos da Administração Pública, Matias-Pereira (2003, p. 3) salienta que:

[...] a Administração Pública tem como objetivo maior atender as necessidades públicas, no que diz respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os seus órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé [...]

Uma das maneiras pelas quais a administração pública realiza programaticamente tais objetivos, de uma forma eficaz, é a disponibilização de serviços de atendimento aos interesses dos cidadãos, como salienta Matias-Pereira (2003, p. 3):

[...] a Administração Pública deverá ser estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, especialmente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática [...] Enquanto órgão superior da Administração Pública, compete ao Governo dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma [...].

Enquanto aparelho de Estado, a administração pública deve necessariamente possuir domínio próprio, o qual a possibilitará de executar a administração do Estado. Neste contexto:

[...] Consideram-se como domínios da administração direta do Estado as atribuições que são exercidas sob a gestão imediata dos órgãos e serviços

integrados na sua estrutura. Além destas atribuições existem outras que a lei incumbe às entidades de direito público que são distintas do Estado. Trata-se de entidades criadas para permitir uma gestão mais ágil e eficiente, como por exemplo, as agências reguladoras [...] MATIAS-PEREIRA, 2003, p. 3)

Baseando-se nestas definições, pode-se afirmar que Estado e administração pública são como duas faces de uma mesma moeda, de forma que não existe Estado sem o aparato da Administração Pública, nem esta sem o formato daquele – formato este que lhe fornece o sentido no qual deve se estruturar.

Segundo Poulanzas (2000), historicamente a administração pública cresceu a partir da segunda metade do século XX seguindo o ritmo do desenvolvimento do Estado, marcada pelo alargamento e aprofundamento de suas funções, dando origem a uma variedade de serviços. Poulanzas (2000) constata ainda que o Estado, na materialização dos seus objetivos, segue o modelo de sua própria organização e sociedade, num movimento incessante e constante de adaptação ao longo dos tempos.

Na prática, o funcionamento do Estado e da Administração Pública, como também a dimensão política da ação do Estado, é desempenhado pelo governo, enquanto que a dimensão técnico-legal é competência da administração pública, representada por um corpo de burocratas e/ou tecnocratas (HEADY, 1970). Neste sentido, “a administração pública como um aspecto da atividade governamental existe desde que os sistemas políticos funcionam e tentam alcançar os objetivos programados e estabelecidos pelos que tomam decisões políticas” (HEADY, 1970, p. 13).

Meirelles (1993) ressalta ainda que a administração pública é vista como o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em prol da coletividade.

Embora a administração pública refira-se ao conjunto de órgãos e de servidores suportados por recursos públicos e responsáveis pela tomada de decisões e implementação das políticas a partir de regras impessoais e legais, cada nação ajusta o



modelo de Administração Pública a partir dos princípios de sua constituição e de sua realidade socio-política e cultural. Este é o caso do país que nasce em pleno ritmo acelerado da globalização mundial.

Para Meirelles (apud TORRES, 2004), são vários os conceitos de Estado, governo e administração pública, mas eles se aproximam na medida em que o Estado se torna operacional somente através da administração pública. Segundo esse autor:

Governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente. Administração é conduta hierarquizada. O governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõem o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo (MEIRELLES, apud TORRES, 2004, p. 34).

Entretanto, Torres (2004) sublinha que os processos evolutivos evidenciam a existência de modelos através dos quais a máquina estatal se estruturou para poder funcionar adequadamente e garantir a realização de sua missão. Dentro do conceito mais amplo da reforma do aparato estatal, os modelos patrimonial, burocrático, gerencial e societal de administração pública são os que mais se destacaram. A seguir, são apresentadas as particularidades de cada um deles e os fatores que motivaram as tentativas de sucessão do patrimonialismo, burocracia, gerencial e societal.

## **2.2 Modelos de Administração Pública**

O que tem sido denominado de administração pública sofreu, ao longo da evolução das organizações sociais, profundas e importantes mudanças no que concerne ao modelo que estabelece as diretrizes do seu funcionamento. Caiden (1991) revela que existe uma relação intrínseca entre os momentos político-paradigmáticos e os modelos de gestão pública. Neste sentido, as reformas operadas no seio do aparato estatal

pressupõem a reestruturação administrativa com base num determinado paradigma estatal, visto que a administração pública é responsável pelo funcionamento das instituições do Estado na sua globalidade.

Desta forma, em estreita ligação com a modernização das instituições estatais, a administração do Estado evoluiu baseando-se em quatro modelos: administração pública patrimonial, burocrática, gerencial .

A esta tipologia de Bresser-Pereira (2003) que expõe numa pirâmide da lógica administrativa a seqüência dos três modelos, acrescentamos um quarto, o modelo de administração pública societal, que foi proposto por Paula (2005).

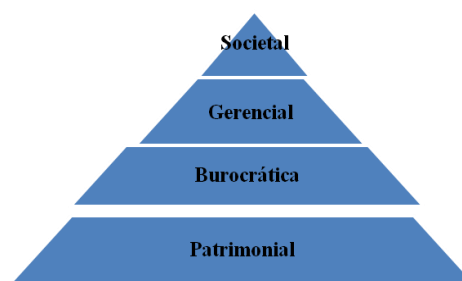


Figura 1. Dinâmica da lógica administrativa  
Fonte: Bresser-Pereira (2003); Paula, (2005).

### **2.2.1 Modelo Patrimonial**

Weber (1964) afirma que o modelo patrimonial, que é mais freqüente em sistemas de dominação tradicional, onde a autoridade é constituída por via da tradição, foi legitimado e amparado por um aparato administrativo formado com base em critérios pessoais, que são, freqüentemente, dúbios.

Originalmente, a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio ‘político’, isto é, do domínio de um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então, a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação (WEBER, 1964, p. 240).

No âmbito da dominação tradicional, o patrimonialismo e o feudalismo são mantidos por meio de normas provenientes da tradição e da crença na estabilidade de seus princípios.

Com relação ao patrimonialismo, Bresser-Pereira (2003) constata que uma administração pública patrimonialista aproxima-se dos estados totalitários<sup>1</sup>, pois se trata de uma forma de administração que não apresenta uma clara separação entre o patrimônio do ditador e o bem público. Devido à falta de clarificação da linha divisória entre o bem público e a propriedade privada do governante, há uma tendência no sentido da prática de desmandos. Assim, o soberano estipula as regras da administração pública de acordo com a própria vontade, ignorando o bem estar da sociedade, deixando o Estado propenso ao clientelismo e ao nepotismo. Neste sentido, o patrimonialismo se confunde com a privatização do setor público e não remete à preocupação com a eficiência organizacional para consecução dos serviços públicos.

Ao cargo patrimonial falta, sobretudo a distinção burocrática entre a esfera “privada” e a “oficial”. Pois também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício do seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos. A forma em que ele exerce o poder é, portanto, objeto de seu livre – arbítrio, desde que a santidade da tradição que interfere por toda a parte, não lhe imponha limites mais ou menos firmes ou elásticos. Na medida em que não se trata de funções tradicionalmente estereotipadas, isto é, sobretudo em todos assuntos propriamente políticos, decide seu parecer puramente pessoal, em cada caso, também sobre as “competências” de seus funcionários (WEBER, 2004, p. 253).

Bresser-Pereira (2003) relaciona, como se mostra no Quadro 1, as características predominantes do modelo patrimonialista:

| Modelo      | Características predominantes                                                                                                                                           |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Patrimonial | 1) Falta de distinção entre bens públicos e privados;<br>2) Fragilidade das instituições;<br>3) Baseia-se em relações de lealdade pessoal;<br>4) Dominação tradicional; |

<sup>1</sup> No totalitarismo o Estado monopoliza todos os controles e recursos da sociedade. Através de um pequeno grupo de pessoas controla e regulamenta todos os negócios, assim como o sistema produtivo, de comunicações e de informações, somados aos mais diferentes segmentos da sociedade e, inclusive, aos assuntos religiosos (LACOMBE, 2004).

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 5) As regras da administração são estipuladas de acordo com a vontade do soberano (livre arbítrio);<br>6) Permite práticas como corrupção, clientelismo, nepotismo;<br>7) O serviço público emprega e favorece os aliados do chefe;<br>8) Predisposição subjetiva e difusa de lealdade e obediência ao senhor burocrata. |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Quadro 1. Principais características do modelo patrimonial

Fonte: Bresser-Pereira (2003).

O autor ainda afirma que o modelo patrimonial tradicional evoluiria para o neo patrimonialismo, surgindo como forma de dominação moderna, baseada em regras e no estatuto legal. Neste novo modelo, adaptado às condições contemporâneas, as estruturas cognitivas, normativas e regulativas propiciam estabilidade e significação ao comportamento social. As novas formas de patrimonialismo baseiam-se em aspectos culturais interligados a estruturas e rotinas, operando em múltiplos níveis de jurisdição.

Assim, nas sociedades contemporâneas, a continuidade do patrimonialismo é confirmada com o surgimento do neo-patrimonialismo ou patrimonialismo burocrático. Neste sistema, apesar de organizado, o poder central absoluto é incontestável e representa a manifestação de diferentes normas e valores baseados na tradição, que terminam por sustentar e legitimar o sistema político (SCHWARTNAN, 1982). Desta forma, as estruturas formais refletem as normas sócio-culturais e a arena institucional incorpora práticas e procedimentos definidos como racionais pela sociedade (GOULART e VIEIRA, 2003).

### 2.2.2 Modelo Burocrático

Dentro de uma lógica evolucionária da Administração Pública do Estado, pode-se afirmar o surgimento da administração pública burocrática como uma etapa posterior ao da Administração Patrimonial. Neste sentido, supõe-se a ocorrência de uma fase de transição da Administração Pública Patrimonial para a Administração Pública Burocrática, dentro do que é chamado de “Revolução Gerencial” (MARTINS, 1997).

Bresser-Pereira (1996) descreve algumas das razões que conduziram à transição da administração pública patrimonialista para a administração burocrática:

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista do Estado, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração patrimonialista, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 3).

Argumentando com base nesta concepção evolucionista, Bresser Pereira (1996, 3) afirma ainda:

Tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

Ao se abordar o tema da burocracia que dá suporte ao modelo da administração pública burocrática, é necessário recorrer a Max Weber que em sua obra expôs o papel da burocracias nos estados modernos e que, a esse respeito afirma:

A administração puramente burocrática é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o “senhor” quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa (WEBER, 1999, p. 145-146).

Explicitando, Weber (1999) afirma ainda que:

A burocracia é de “caráter racional”: “[...] a regra, a finalidade, os meios e a impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito ‘revolucionário’ naquele mesmo sentido especial, ainda a ser exposto, que caracteriza o avanço do racionalismo, em geral, em todas as áreas” (WEBER, 1999, p. 233).

Realçando a idéia da importância da emergência da burocracia como resposta às exigências contextuais, escreve Paul du Gay (1994, p.141):

a burocracia representa um importante recurso político e ético nos regimes de democracia liberal porque serve a separar a administração da coisa pública dos absolutismos morais privados. Sem a emergência da burocracia e do burocrata não teria havido essa separação que está no coração da democracia liberal entre as virtudes cívicas e os princípios pessoais

É nesse caráter que a burocracia foi amplamente praticada ao longo do século passado por quase todos os tipos de organização, o que levou Parsons (1974, p. 36) a sustentar que “a burocracia se ajusta tanto à administração pública quanto à privada, ou seja, a qualquer tipo de organização, embora tenha se desenvolvido fundamentalmente, mas não exclusivamente, nos governos”.

Weber (1999, p. 213) explicita ainda que:

[...] a burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela, a burocracia, desenvolve sua peculiaridade específica, bem vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, [...].

A Administração Pública Burocrática, em sua aplicação como aparelho de gestão do Estado, pode causar distorções entre questões políticas e administrativas. Neste caso, Max Weber (apud Bendix, 1986, p.338), põe em evidência os riscos da desintegração entre política e administração, processo de inversão da racionalidade burocrática cuja tendência ao absolutismo burocrático termina por ameaçar a legitimidade do Estado.

Esse [...] problema parecia ser o maior aos olhos de Weber [...] sob a dominação legal, o exercício diário da autoridade fica nas mãos da burocracia. Mesmo o sucesso na disputa por votos em debates parlamentares e nas eleições legislativas pode resultar em nada se não for acompanhado de um controle efetivo sobre a implementação administrativa. Quando não se consegue tal controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua *tendência fundamental... de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativo*.

Já Motta e Bresser-Pereira (1986, p. 9) constataam que:

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas; é uma estratégia de administração e de dominação; é fruto e berço da burocracia, com a qual pode, inclusive ser identificada. A burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas.

Sinteticamente, o Quadro 2 a seguir descreve o modelo administração pública burocrática:

| <b>Modelo</b> | <b>Características predominantes</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Burocrático   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Apoio-se na noção geral de interesse público;</li> <li>2) Garante cumprimento de responsabilidade;</li> <li>3) Obedece às regras e aos procedimentos;</li> <li>4) Opera sistemas administrativos;</li> <li>5) Concentra-se no processo;</li> <li>6) É autorreferente;</li> <li>7) Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços;</li> <li>8) Satisfaz às demandas dos cidadãos;</li> <li>9) Controla procedimentos;</li> <li>10) Define cargos rígidas e fragmentadamente tem alta especialização.</li> </ol> |

**Quadro 2: Principais características do Modelo Burocrático**

Fontes : Bresser (1998); Pacheco (2003); Matias-Perreira (2005), adoptado pelo pesquisador.

Com base no exposto, pode-se constatar que a burocracia tradicional foi implantada como um modelo muito estruturado, centralizado e rígido, com prioridade focada no cumprimento de regulamentos e procedimentos administrativos, sendo que o desempenho seria avaliado, exclusivamente, na observância das normas legais e éticas.

Na qualidade de aparelho do Estado, é evidente que a burocracia, da qual provém a Administração Pública Burocrática, trouxe contribuições aos Estados ao longo do século passado e ainda está presente nos dias atuais. No entanto, é também evidente que o rápido avanço da ciência e da tecnologia tem contribuído para que os Estados alcancem o estágio atual, no qual a administração pública burocrática parece ser incompatível para comportar as demandas cada vez mais complexas do contexto contemporâneo. Bresser-Pereira (1996) ainda ressalta que, mesmo que administração pública burocrática clássica tenha se imposto como uma alternativa superior à administração patrimonialista do Estado, a promessa de eficiência acabou não avançando.

Explicitando ainda mais as incompatibilidades da administração pública burocrática, Bresser-Pereira (1996) descreve:

No momento, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais: a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica; e de papéis econômicos, regulação do sistema econômico interno e

das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

A leitura neo-liberal deste diagnóstico somada à eficiência inalcançada da Administração Pública, conduz o autor a propor como alternativa uma administração pública gerencial enquanto forma de solucionar o problema de legitimação da burocracia perante as demandas não atendidas da cidadania.

### **2.2.3 Modelo Gerencial**

O início da administração pública gerencial é situado por Bresser-Pereira, (1998) situa na segunda metade do século XX, e seu surgimento teria sido motivado pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público; e graças à insatisfação em relação a administração pública burocrática

Além disso, Bresser-Pereira (1996) também destaca que:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.( BRESSER-PEREIRA,1996, p. 5).

Para esta corrente de pensamento, que se fortalece na década de 80 em razão do esfacelamento do neo-liberalismo, a emergência de uma administração pública gerencial iria oferecer à sociedade aquilo que a administração pública burocrática foi incapaz de fazer. Assim, com o intuito de enfrentar a crise, defende-se a introdução de reformas radicais no modelo em vigor:



O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve. BRESSER-PEREIRA (1996, p. 23).

Na mesma sequência de pensamento, destaca-se alguns dos desafios a serem encarados ao se tentar promover reformas estruturais e de funcionamento na administração pública:

[...] não basta promover reformas de estrutura e de funcionamento seguindo **parâmetros e modelagens desenvolvidos na administração do setor privado: é preciso** mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, olímpicamente distanciados dos administradores, como se não tivessem outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional, mas também é preciso, sobretudo e concomitantemente, mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que pode e deve exigir prestação de serviços públicos tão bons, eficientes e módicos[...] (MOREIRA NETO, 1998, p. 38).

Assim, a nova administração pública se distinguirá da administração pública burocrática por meio de princípios orientados pelo gerencialismo. Paula (2005, p. 130), se refere aos principais objetivos da administração pública gerencial:

[...] melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Segundo o autor, para alcançar estes objetivos, o novo modelo de gestão, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado.

Hood (1991) caracteriza o gerencialismo como uma forma de gestão profissional que impõe fragmentação das grandes unidades administrativas, opta pela incorporação de estilos de gestão de caráter empresarial e se orienta pela procura de maior eficácia e eficiência.

Sob o mesmo raciocínio, Abrúcio (1997) acrescenta que o modelo gerencial destaca-se pela heterogeneidade no desenho institucional, pela transferência de domínio da administração pública e por abrir as portas para outros atores sociais. Por meio de um

novo desenho normativo e institucional, pretende impedir o que chama de monopólio estatal dos serviços à população. O autor argumenta ainda que o modelo propicia a descentralização e a avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos sem deixar, entretanto, de defender que a separação entre a esfera pública e a privada, é um benefício para o cidadão (ABRÚCIO, 1997).

Sinteticamente, o quadro a seguir descreve o modelo administração pública gerencial :

| Modelo    | Características predominantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gerencial | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos;</li> <li>2) Gera <i>accountability</i>, eleva as relações de trabalho;</li> <li>3) Compreende e aplica normas, Identifica e resolve problemas, Melhora continuamente os processos;</li> <li>4) Separa serviços e controle, Cria apoio para normas, Amplia a escolha do usuário, Encoraja ação coletiva, Cria incentivos, Define, mede e analisa resultados;</li> <li>5) Orienta-se para resultado;</li> <li>6) Foca o cidadão;</li> <li>7) Luta contra nepotismos e a corrupção;</li> <li>8) Evita adotar procedimentos rígidos;</li> <li>9) Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão;</li> <li>10) É multifuncional, Flexibilidade as relações de trabalho.</li> </ol> |

Quadro 3 : Principais características do modelo gerencial

Fontes : Bresser (1998); Pacheco (2003); Matias-Perreira (2005), adoptado pelo pesquisador.

## 2.2.4 Modelo Societal

Segundo Paula (2005), a chamada administração pública societal é produto de um processo cujo auge ocorre na década de 1960, mas que ainda está buscando a definição de uma visão de desenvolvimento, em termos da política, das políticas públicas, da qualidade de vida e da expansão das capacidades humanas, bem como a reformulação das práticas políticas neste sentido.

A administração pública societal objetiva um novo modelo de desenvolvimento, baseado em uma visão deliberativa e participativa da democracia, como afirma Wagner

Rabello Jr. (2009). Isso implica na necessidade de um formato e dinâmica institucionais que possibilitem a transformação das relações entre Estado e sociedade.

Por outro lado, ao tratar da questão da inclusão sociopolítica, Paula (2005) defende que a vertente da política societal busca construir uma gestão social com formas de organização e administração do Estado que incluam uma participação social supostamente capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre Estado e sociedade, característico de outros modelos de administração pública.

A discussão sobre a administração pública societal, quando orientada para a conquista da emancipação social, prevê um novo modelo de reconhecimento prático da democracia participativa que, para a autora, “transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública. A democracia participativa pode ser definida como um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis” (PAULA, 2005, p. 160).

O Quadro 4 a seguir mostra a forma pela qual Paula (2005) caracteriza a administração pública societal, demonstrando as tendências acima mencionadas:

|                                                  |                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origem                                           | Movimento sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes                                                                           |
| Projeto Político                                 | Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo do desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão |
| Dimensões estruturais enfatizadas na gestão      | Dimensões sociopolítica.                                                                                                                                                              |
| Organização administrativa do aparelho do Estado | Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais da organização e gestão política                                                           |
| Abertura das instituições sociais                | Participação no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular                                                         |
| Abordagem de gestão                              | Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.                               |

Quadro 4: Principais características do Modelo societal

Fonte Paula (2005) adaptado pelo pesquisador

## 2.3 Cidadania

Para D’Urso (2006, p.1), a cidadania é como “um status jurídico e político mediante o qual o cidadão adquire direitos civis, políticos e sociais; e deveres relativos a uma coletividade política, além da possibilidade de participar na vida coletiva do Estado”. Esta possibilidade surge do princípio democrático da soberania popular e, desde este ponto de vista, a cidadania envolve os direitos sociais e os deveres dos cidadãos, tais como pagar impostos, votar e cumprir as leis.

O artigo 3º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste declara que:

Existe cidadania originária e cidadania adquirida; são cidadãos originários de Timor-Leste, desde que tenham nascidos em território nacional: a) os filhos de pai ou mãe nascidos em Timor; b) os filhos de pais incógnitos, apátridas ou de nacionalidade desconhecida; c) os filhos de pai ou mãe estrangeiros que, sendo maiores de dezessete anos, declarem, por si, querer ser timorenses. São originários de Timor-Leste, ainda que nascidos em território estrangeiro, os filhos de pai ou mãe timorense; A aquisição, perda e reaquisição de cidadania, bem como o seu registro e prova, são regulados por lei.(TIMOR-LESTE, 2002, p. 11).

Movida por peculiares condições políticas, econômicas, sócio-culturais, psicológicas e filosóficas, a Constituição retratou a importância, no momento histórico do país, de não perder nenhum de seus cidadãos, independentemente de sua origem ou residência. Este artigo constitucional retrata de forma pungente as vicissitudes históricas vividas por um povo que agora se faz nação.

Do ponto de vista histórico, Reis (1998) afirma que o conceito de cidadania se modula de acordo com dois marcos principais, quais sejam os da Antigüidade e da Modernidade. Essas modulações permearam todo o seu desenvolvimento e delinearam duas noções fundamentais: a de cidadania ativa e a de cidadania passiva.

Desde os seus primórdios, na Antigüidade clássica, o conceito de cidadania é identificado por duas grandes matrizes: a grego-romana e a romano-imperial, que respectivamente, correspondem às concepções ativa e passiva da cidadania (REIS, 1998).

## **2.4 Participação dos cidadãos nas decisões**

O conceito de participação pode ser compreendido em sentido amplo “para indicar o grau de integração do indivíduo em um grupo, sociedade ou instituição, expresso na intensidade, categoria e natureza dos contatos que mantém com demais” (DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1986, P. 869).

De acordo com Pateman (1970 apud FERREIRA, REIS e PEREIRA ,1997, p. 129),

Participação consiste basicamente na criação de oportunidade para que as pessoas influenciem decisões que as afetarão. Essa influência pode variar pouco ou muito. Participação é um caso especial de delegação, na qual o subordinado obtém maior controle e maior liberdade de escolha em relação as suas próprias responsabilidades.

Assim, a participação pode englobar formas emocionais e compreender a inserção do sujeito no espaço grupal, como modo associativo, até a sua absorção no topo grupal. Pode igualmente ter caráter ativo, envolvendo o pensar, o agir e o sentir em comum, ou passivo, numa espécie de comunhão sentimental.

Karawejczyk et al. (2000, p. 5) afirma que, pelo seu caráter político e de conquista, “a participação e os espaços de participação não são preexistentes e devem ser pensados como um processo contínuo e lento, onde sujeitos vão se apropriando dos espaços conquistados pelo compromisso, envolvimento e presença”.

Diversos autores propõem tipologias de participação, como é o caso de Le Boterf (1982, p. 110 ), que delineia três tipos de administração:

- a) Participação como processo de informação: trata-se do nível mais elementar de participação, porém, é um direito que as classes sociais populares precisam conquistar na medida em que se constitui como condição necessária ao exercício democrático das decisões. No entanto, assistir reuniões ou receber informações caracteriza apenas participação passiva e não ativa;
- b) Participação como processo de consulta: neste caso, as comunidades são informadas e estão em condições de reagir e expressar suas opiniões. A existência deste tipo de participação exige algumas condições mínimas, tais como: liberdade e expressão; disposição de informações necessárias para tomada decisão; e educação de base para formulação de problemas, além de tempo para o recebimento e tratamento dos problemas;
- c) Participação como partilha de poder: esse tipo de participação tende para a auto-gestão ou para a gestão direta. É um tipo ideal de participação, que vê a possibilidade de que todos influenciem as decisões tomadas desde a formulação do problema até a escolha das alternativas para solucioná-los.

Ainda com base em tipologias, Teixeira (2001) afirma que a participação pode ser percebida a partir de quatro dimensões:

- a) Dimensão de participação no processo de tomada de decisão: nesta dimensão, a participação consiste na escolha de líderes que devem decidir e governar, representando um compromisso entre elites e aceitação passiva pela sociedade.
- b) Dimensão educativa e integrativa do processo de participação: representa a capacitação para a participação política que é gerada pela própria prática ou

experiências pessoais rotineiras, graças às quais se adquirem habilidades para lidar com procedimentos democráticos. Trata-se do tipo de participação dos movimentos sociais, das ONG's e de grupos de cidadãos, sendo capaz de consolidar melhor um sentimento de identidade e de integração.

c) Dimensão de participação como controle social: a participação, neste sentido, é um instrumento de controle do Estado pela sociedade. Este entendimento de controle público tem dois aspetos básicos: o primeiro corresponde à *accountability*, ou seja, à prestação de contas conforma parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios; o segundo, decorrente do primeiro, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. O exercício deste controle requer organização, estruturação e capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetro variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspetos normativos; e

d) Dimensão expressivo-simbólica da participação: essa dimensão aborda formas de participação que não estão voltadas para o institucional, embora suas ações possam ter desdobramentos e impactos neste âmbito. Os mecanismos de participação utilizados para este fim são específicos e diversificados; muitos deles resultam da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos, variando de forma leves e lúcidas, como o abraço de milhares de pessoas em um local que se quer preservar, às mais agressivas, como o fechamento de uma rua, uma greve de fome, protestos, etc. (TEIXEIRA, 2001).

O Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) (2003) considera que a participação consiste num processo pelo qual as pessoas e entidades exercem influência

no controle das iniciativas de desenvolvimento e nas decisões acerca de recursos que as afetam. Trata-se de uma definição de caráter extraordinariamente vago.

Teixeira (2001) aprofunda a definição da participação cidadã, definindo-a como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.

Para a participação o fator crucial para regular os conflitos é o reconhecimento e, até mesmo, a ênfase na divergência sistemática e na oposição, defende Motta (1994). Neste sentido, a questão que coloca o autor para as sociedades modernas não é tanto a supressão do conflito, mas a possibilidade de sua antecipação e controle.

Segundo Bordenave (2002), a participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los. Não se pode entender participação como ausência de divergências, de debates e discussões, pelo contrário, quando a participação acontece, surgem, com ela, opiniões diversificadas, que buscam diferentes resoluções para os problemas encontrados. Portanto, quando existe participação, até mesmo o processo de resolução se torna mais complexo e mais demorado; tende, em compensação, a ser mais frutífero e proveitoso. Deste modo, a participação não é apenas um instrumento para a solução de problemas, mas uma construção para a formação cidadã. Ela é, inclusive, necessária no nível da gestão da coisa pública, processo sem o qual a participação pode se tornar apenas uma falácia.

O artigo 63 da Constituição Timor-Leste que trata da participação política dos cidadãos, determina que todos os cidadãos têm o direito de participar, por si ou através de representantes democraticamente eleitos, na vida política e nos assuntos públicos do país,. Assim, todos os cidadãos têm o direito de constituir e participar de partidos políticos.



## 2.5 Flexibilidade das instituições

Trabalhar com conceitos como flexibilidade institucional em organizações que por natureza são burocráticas, inflexíveis, impessoais, hierarquicamente estruturadas e baseadas em normas rígidas é, no mínimo, um desafio.

No entanto, para os desafios da modernidade e da mudança acelerada e inesperada que o atual contexto apresenta à Administração Pública, a flexibilidade das instituições torna-se um conceito central. Por meio da interação entre os ambientes interno e externo, pode-se garantir a sustentabilidade institucional, além de desenvolver e fortalecer trocas e intercâmbios que promovam o oferecimento dos serviços públicos.

Entende-se por flexibilidade institucional a capacidade das organizações/instituições, neste caso, da administração pública do Estado, serem flexíveis, maleáveis e elásticas de modo a poderem se adaptar à complexidade contextual.

Considerando essas premissas, Mintzberg (1998) defende a necessidade de tornar a administração pública mais ágil e flexível para responder aos novos desafios através, principalmente, da redução das receitas públicas dos Estados nacionais e de uma maior cobrança de resultados pela sociedade.

Por outro lado, Morgan (1996, p. 249), referindo-se à inflexibilidade das instituições, considera que muitas se fecham para uma adaptação ao mundo no qual estão inseridas:

Muitas organizações encontram sérios problemas em lidar com o mundo exterior por não reconhecerem que são uma parte dos seus respectivos ambientes. Consideram-se como entidades isoladas que deparam com o problema de sobreviver contra os caprichos do mundo exterior que é freqüentemente concebido como um lugar de ameaças e oportunidades. Isto se torna ainda mais evidente nas práticas de empresas que denomino organizações egocêntricas que possuem uma noção um tanto fixa daquilo que podem ser e acham-se determinadas a impor ou sustentar a identidade a qualquer preço.

Para este autor, a flexibilidade é uma necessidade que pode garantir a capacidade de adaptabilidade das organizações no que se refere a mudanças, pelo que afirma:

Uma estratégia mais apropriada é aprender como mudar com a mudança, influenciando e moldando o processo quando possível, mas estando sensível para a idéia de que em tempos de mudança novas formas de organização do sistema precisam ter liberdade para emergir. Este processo freqüentemente depende da habilidade de perceber e evitar tendências destrutivas do sistema que quase sempre residem nos círculos viciosos criados pelas relações de *feedback* positivo, além de se criar espaço onde aprendizagem e padrões de co-evolução podem ocorrer (MORGAN, 1996, p. 261).

Independentemente da natureza e da atividade, Morgan (1996) sentencia que as organizações estatais são burocratizadas, com estruturas hierarquizadas e sujeitas a regras rígidas, definidas e impostas a toda a Administração Pública. Por essas razões, afirma o autor, freqüentemente, as organizações estatais isolam-se das especificidades do setor e passam a enfrentar suas relações com outras entidades e setores de maneira formal e padronizada, quando lidam, na verdade, com questões que exigiriam ações específicas.

Abordando a flexibilidade institucional como a capacidade de adaptabilidade da Administração Pública face às demandas dos cidadãos, Mintzberg (1996) destaca que a Nova Administração Pública (NAP) ou Administração Gerencial (AG) tem como pressuposto a busca de alternativas para superar a “inflexibilidade” e previsibilidade, próprias do modelo burocrático, no qual “o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo” (MINTZBERG, 1998, p.156).

Ainda acerca da flexibilização das instituições, Ferlie et al. (1999), corroborado por Bresser Pereira (2006), sustentam que a Nova Administração Pública se fundamenta em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, entre os quais se destacam: a) a preocupação com a eficiência da ação governamental; b) a orientação para obtenção de resultados; c) o foco no atendimento às necessidades dos

cidadãos-usuários; d) o controle voltado para os resultados (a posteriori); e) o fortalecimento do controle social; e f) transparência e gestão responsável.

Entendendo a flexibilidade no sentido que foi exposto, é importante ressaltar que a flexibilidade das instituições constitui, em parte, um dos aspectos da modernização da gestão pública.

## 2.6 A modernização do Estado

O conceito de Modernização do Estado muitas vezes se confunde com o de Reforma do Estado. Como salienta Oliveira (2007), os termos *reforma* e *modernização* são muito usados e muitas vezes empregados indistintamente para refletir o processo de transformação do Estado e da Administração Pública na atualidade. Para o autor, a dinâmica da modernização do Estado é, em princípio, menos complexa que a dinâmica reformadora, e dela acaba fazendo parte, nomeadamente porque a modernização expressa a busca por novas formas e modelos de gestão das tarefas levadas a cabo por órgãos e entidades, justamente para otimizar sua execução, tomando-se mais eficaz, eficiente e efetiva.

Referindo-se à Reforma do Estado, Nogueira (1998b) destaca que:

Qualquer reforma do Estado digna do nome não pode se reduzir ao plano da administração, do funcionalismo público ou dos ajustes fiscais, tributários e previdenciários: seu nervo, a rigor, está **fora** do Estado, assentando-se na firme revisão das articulações entre o Estado e a sociedade e na reinvenção do modo de se pensar e praticar política (NOGUEIRA, 1998B, p. 22).

Deste modo, tanto a reforma quanto a modernização se orientam para uma transformação do Estado, diferenciando-se pela abrangência da mudança sofrida. Isto porque a reforma consiste em uma transformação substancial na vida do Estado, enquanto que a modernização consiste em uma transformação parcial para otimizar e maximizar as condições e recursos, visando maior eficiência, eficácia, efetividade e

qualidade na prestação de serviços, em função das demandas dos cidadãos e do contexto em que se situa.

Entendendo-a enquanto um processo, a modernização do Estado pode ser definida como o processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. Ao incorporar técnicas de gestão mais avançadas, busca dotar de maiores eficácia e eficiência o funcionamento das instituições públicas (TOHÁ, SOLARI, 1997).

Assim, a modernização do Estado aponta no sentido de que as instituições públicas voltem sua atenção para além de seus limites, de modo a evitarem ser uma estrutura fechada e auto-referente. Trata-se de conseguir que a administração seja mais compreensiva e clara, mais acessível e amigável, enfim, que os interesses dos cidadãos estejam diariamente no centro da atuação pública.

Outros aspectos contemplados no processo de modernização do Estado são a maior transparência na administração e a forma como responder ao público, pois, essas são formas de dinamizar os sistemas de controle que têm baixo custo e alta eficácia política (TOHÁ, SOLARI, 1997).

Caiden (1991) argumenta que alguns dos motivos que levam os Estados a enveredar pela modernização é a necessidade de redefinição dos papéis dos atores sociais (administração pública, sociedade civil e mercado) na gestão do bem comum. Essa redifinação objetiva aumentar a eficiência do setor público, buscando formas inovadoras de gerenciamento orientadas em função de um melhor atendimento ao cidadão-usuário, muitas das quais importadas do setor privado. O autor ressalta ainda que, embora tenha utilizado diversas práticas e conceitos típicos do setor privado, ao fim e ao cabo, o Estado se fortalece pelo fato de maximizar as formas e mecanismos de intervenção na sociedade.

## **2.7 A Administração Pública em Timor-Leste**

A referência à administração pública está inscrita na Constituição da República de Timor-Leste, que declara que “a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais” (TIMOR-LESTE, 2002, p. 56). Isto reflete o objetivo da administração em relação aos direitos dos cidadãos e das instituições constitucionais. Em relação ao funcionamento do aparelho do Estado, a constituição sustenta que “a administração pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva” (TIMOR-LESTE, 2002, p. 57). Para que a administração pública realmente sirva os interesses dos cidadãos é necessário evitar o burocratismo, a fim de se aproximar mais dos cidadãos, inspirando a participação efetiva. Sem se identificar a um único modelo de administração, a Administração Pública de Timor-Leste deve, pelo que determina sua Constituição, servir ao interesse público e impedir o distanciamento dos cidadãos, ainda que, atualmente, não inspire efetiva participação e seja quase exclusiva para o atendimento das classes mais abastadas.

# Metodologia

---

## 3.1 Delineamento da metodologia

Quanto à natureza, esta pesquisa é qualitativa básica. De acordo com Merriam (2002, p. 6 apud GODOY, 2005, p. 87) o estudo qualitativo básico tem como objetivo “descobrir e compreender um fenômeno, um processo, ou as perspectivas e visão de mundo das pessoas nele envolvidas”. O presente estudo visa descobrir e compreender o tipo de administração pública que está sendo desenvolvido em Timor-Leste.

Vergara (2009, p. 41-42) estabelece dois critérios básicos quanto ao tipo de pesquisa.

Quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, uma pesquisa pode ser exploratória; descritiva; explicativa; metodológica; aplicada; e intervencionista. Quanto aos meios, uma pesquisa pode ser pesquisa de campo; pesquisa de laboratório; documental; bibliográfica; experimental; ex post facto; participante; pesquisa ação; e estudo de caso.

Para interesse desta pesquisa, entende-se que, quanto aos fins, ela é descritiva porque segundo Vergara (2009, p. 42).

expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação. Pesquisa de opinião insere-se nessa classificação.

Esta pesquisa pretende expor a Administração Pública em Timor-Leste sem compromisso de explicar os elementos que a constituem, embora estes sirvam de base para explicá-la.

Com relação aos meios, esta pesquisa se apresenta como uma pesquisa de campo, documental e bibliográfica. Para Vergara (2009, p. 43) a “pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevista, aplicação de questionários [...]”.

Esta pesquisa é realizada no contexto da Administração Pública de Timor-Leste ainda que fazendo uso de entrevistas e questionários aplicados à distancia, por meio da troca de e-mails, em razão da impossibilidade de viagem do pesquisador ao país no decorrer da pesquisa. A investigação documental é "realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos [...], diários” (VERGARA, 2009, p. 43). No que se refere a este tipo de investigação, esta pesquisa usou de documentos conservados no interior da administração pública de Timor-Leste, tais quais: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, diários, entre outros, enviados por correio diplomático ao Brasil.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, é "o estudo sistematizado desenvolvido como base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral [...]" (VERGARA, 2009, p. 43). Nesta pesquisa, realizou-se um estudo sistematizado do material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral, que estão relacionados e que têm alta relevância no que diz respeito à Administração Pública em Timor-Leste.

## 3.2 Técnicas de coleta de dados

A pesquisa foi dividida em três fases que foram sobrepostas em alguns momentos e que são igualmente importantes, as quais são: (i) análise documental, (ii) observação e (iii) aplicação de questionários enviados via e-mail. A pesquisa documental refere-se aos dados secundários e foi realizada a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre administração pública. Neste estudo, a pesquisa bibliográfica foi feita de forma sistematizada em livros, revistas especializadas, dicionários, jornais, teses e dissertações com dados pertinentes ao estudo da Administração Pública, além de terem sido feitas consultas a algumas bibliotecas. A pesquisa documental foi feita de forma minuciosa nos arquivos da Administração Pública de Timor-Leste, ainda que por via indireta e à distancia.

O processo de desenvolvimento do questionário utilizado nesta pesquisa baseiou-se nas seguintes dimensões de análise: (i) evolução da Administração Pública da RDTL, (ii) características do atual modelo da Administração Pública da RDTL, e (iii) adequação do modelo identificado à Constituição da RDTL.

Baseando-se nas dimensões de análise acima citadas, foram desenvolvidas categorias analíticas, tais quais: (i) período da Administração Transitória das Nações Unidas (2000-20 de maio de 2002), (ii) atendimento aos interesses dos cidadãos, (iii) participação dos cidadãos nas decisões, (iv) flexibilidade das Instituições, (v) eficiência e eficácia dos serviços oferecidos e, (vi) modernização do Estado.

Os Indicadores foram construídos, por sua vez, com base nas referidas categorias analíticas, e são: (i) formação das Instituições democráticas; (ii) processo de tomada de decisões; (iii) relação entre UNTAET e líderes nacionais; (iv) Implementação das Políticas Públicas; (v) criação das instituições de atendimento; (vi) acessibilidade ao



atendimento; (vii) participação no processo de informação; (viii) participação no processo de consulta; (ix) participação na partilha de poder; (x) capacidade de relacionamento com o ambiente externo e interno; (xi) capacidade de adaptação com o ambiente externo e interno; (xii) utilização dos recursos; (xiii) controle dos resultados; (xiv) transparência na administração; e (xv) forma como responde ao público.

Com base nos indicadores acima mencionados, foram desenvolvidos os questionários para este estudo. Uma vez preparados os questionários, os mesmos foram enviados através de endereço eletrônico para oito respondentes que ocupam ou ocuparam recentemente posições públicas de alta hierarquia na Administração Pública de Timor-Leste, os quais foram:

- Mari Bin Alkatiri, ex-Primeiro Ministro do I Governo Constitucional;
- Estanislau da Silva, Ex-Ministro da Agricultura e Pesca e ex-Primeiro Ministro do III Governo Constitucional;
- Mario Viegas Carrascalao, Vice II Primeiro Ministro Coordenador dos Assuntos da Gestão Administrativa do Estado;
- Arcângelo Leite, Ministro de Estado do IV Governo Constitucional;
- João Gonçalves, Ministro do Desenvolvimento do IV Governo Constitucional;
- João Cancio, Ministro da Educação, Cultura e Juventude do IV Governo Constitucional;
- José Estêvão Soares, Assistente Executivo do Primeiro Ministro;
- Maria da Paixão de Jesus da Costa, Ex Deputada da Primeira Legislatura, reeleita Deputada da segunda legislatura e atual Vice-Presidente do Parlamento Nacional;

- Abrão dos Santos, Diretor Nacional do Ensino Técnico e Superior.

Aguardado o prazo máximo de espera, apenas quatro dos contactados retornaram os questionários respondidos. Os que responderam incluem: Mario Viegas Carrascalao, José Estêvão Soares, Maria da Paixão de Jesus da Costa, e Abrão dos Santos.

### **3.3 Tratamento de dados**

Segundo Vergara (2009), o tratamento de dados refere-se à seção na qual se explicita para o leitor como se pretende tratar os dados a coletar ou coletados, justificando por que tal tratamento é adequado aos propósitos do estudo. Objetivos são alcançados com a coleta, o tratamento e posteriormente, com a interpretação dos dados, portanto, não se deve esquecer de fazer a correlação entre objetivos e formas de atingi-los.

Para facilitar a interpretação das respostas, as mesmas foram colocadas em tabelas e classificadas de acordo com indicadores desenvolvidos a partir de pergunta da pesquisa, do objetivo geral e dos objetivos específicos.

Os dados foram analisados à luz do referencial teórico produzido, buscando-se verificar a relação entre a teoria e a prática, interpretar os dados e, ao fim, responder à pergunta formulada no problema de pesquisa definido.

## **4 Análise e Interpretação dos Dados**

---

### **4.1 Descrição da evolução da Administração Pública na RDTL**

#### **4.1.1 Período da Administração Transitória das Nações Unidas**

Timor-Leste experimentou diferentes etapas históricas em termos de administração. Antes de os portugueses instalarem a sua colonização, o território era administrado de uma forma tradicional, tipicamente oriental, ao que corresponde à administração patriarcal ou patrimonial. Posteriormente, durante cerca de 450 anos de colonização, o território experimentou outra forma de administração, tipicamente ocidental, sob o regime monárquico português que decorreu até o início do século XX. A partir daí, o território passou a ser administrado de uma forma tipicamente burocrática, sob o regime republicano instaurado em Portugal. Esta fase foi interrompida pela Segunda Grande Guerra Mundial, com a instalação das tropas Japonesas no território de 1942 a 1945, que o transformou em campo de batalha entre japoneses e australianos. Após a vitória das forças aliadas, Portugal voltou a implantar sua administração até 1975, ano em que passa a ser potência administrante ausente do território, período que dura até 1999. Durante esse período, o território passou a ser administrado provisoriamente através do governo proclamado em 28 de novembro de 1975 pela Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN). Em resposta ao poder assumido pela FRETILIN, a Indonésia, aliada dos Estados Unidos da América, deflagrou a invasão do território em 7 de dezembro de 1975. A repressão que se seguiu levou muitos timorenses a se refugiarem nas montanhas, oferecendo resistência à potência invasora até 1999. A partir de 17 de julho de 1976, através da Lei

7/1976 aprovada pelo Parlamento Indonésio, o Timor-Leste tornou-se parte integrante da República Unitária da Indonésia, como sua 27ª província.

Embora a Organização das Nações Unidas (ONU) nunca tinha reconhecido a presença da Indonésia no território como potência administrante, reiterando Portugal como a potência administrante de jure, a Indonésia impôs a sua administração no território até 1999.

Nesta pesquisa, a observação da administração pública de Timor-Leste está compreendida entre o período orientado pela resolução do Conselho de Segurança da ONU que se estende de 1999 a 2008, e que marca a oficialização de Timor-Leste como nação independente e soberana.

A administração de Timor-Leste durante o período de transição foi liderada por um órgão administrativo da ONU denominado por UNTAET (Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste). A UNTAET assume a responsabilidade pela administração de Timor-Leste e acumula, além dos poderes legislativo e executivo, a administração do poder judiciário. O seu mandato envolve a segurança e manutenção da ordem pública em todo o território, o estabelecimento de uma administração efetiva, a assistência no desenvolvimento dos serviços civis e sociais, a garantia da coordenação, o fornecimento de assistência humanitária, a reabilitação e assistência no desenvolvimento e o estabelecimento de condições favoráveis ao desenvolvimento.

Para administrar o território, a UNTAET criou várias instituições como Conselho Consultivo Nacional (CCN), composto por timorenses e estrangeiros, através do qual os representantes do povo de Timor-Leste poderiam participar ativamente no processo de decisão durante o período de transição; e a Comissão Transitória de Serviços Judiciais, que era composta por três timorenses e dois estrangeiros. A decisão

da UNTAET em nomear timorenses para posições administrativas dentro da nova administração, em cargos nos quais seriam denominados de vice administradores distritais e vice chefes de departamentos, soma-se à criação de um conselho de assessoria distrital que permite aos timorenses apresentarem suas preocupações sobre assuntos que considerem importantes e, assim, criam-se os primeiros passos da participação cidadã.

O acordo entre a UNTAET e o CNRT sobre a nova composição da estrutura do Conselho Consultivo Nacional (CCN), que contaria com 33 membros timorenses, entre eles 13 representantes distritais, 7 representantes da CNRT, 3 representantes de outros partidos, da juventude, das mulheres e das organizações não governamentais, representam uma continuidade de esforços neste sentido. O gabinete transitório para a criação das Forças de Defesa de Timor-Leste (FFTL) composto por antigos soldados das FALINTIL é mais uma das novas instituições que vão dar forma ao novo Estado. A definição da primeira eleição democrática para 30 de agosto de 2001 configura o ponto máximo desse processo.

Sobre a criação de instituições durante o período da administração transitória, José Estevão Soares, Assistente do Primeiro Ministro do IV Governo Constitucional da RDTL, respondendo os questionários, afirma:

Naõ havia órgãos soberanos durante este período porque praticamente tudo estava nas mãos da Missão das Nações Unidas designada UNTAET, chefiada pelo Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas (RESGNU), *saudoso* Dr. Sérgio Vieira de Mello. Mesmo assim foi dada a oportunidade aos timorenses para se prepararem para a auto-governança. O I Governo de Transição integrava apenas 20% de elementos timorenses, no topo estava o Representante Especial do SG da ONU e o “Deputy” SRSG. Tinha como órgão deliberativo o Conselho Consultivo Nacional com base no Regulamento da UNTAET No. 1999/2 que era composto por 15 pessoas, 7 da CNRT, 3 das facções políticas existentes antes de 30 de Agosto de 1999, um representante da Igreja Católica e 4 elementos da UNTAET. A 20 de Setembro de 2001 o Dr. Mari Alkatiri, ex-líder da Resistência na diáspora e ex-fundador da FRETILIN aceitou o convite de formar e chefiar o II Governo de Transição e ao mesmo tempo presidir um Conselho de Ministros. Este Governo era constituído por 10 Ministros, 7 Vice-Ministros, Secretário do Estado de Assuntos Minerais e Recursos Naturais e o SE de Trabalho e Solidariedade, além do Secretário da Comissão do Planeamento. Foi criado também a 23 de

Outubro o Conselho Nacional com o Regulamento da UNTAET No. 2000/24 de 14 de Julho de 2000 como substituto do Conselho Consultivo Nacional. Este CN era o *forum* da discussão política e de apoio às decisões do RESGNUM, Sérgio V. De Mello na aprovação da legislação básica, durante a fase de Transição, constituído por 33 pessoas representantes de toda a camada social e facções políticas dentre os quais dois elementos ex-pro Indonésios. Foi eleito presidente o legendário Kay Rala Xanana Gusmão, ex-líder máximo da Resistência Nacional que a meio do ano inesperadamente renunciou e foi substituído por Manuel Viegas Carrascalão, ex-líder da UDT (União Democrática Timorense) um dos partidos históricos, recentemente falecido. Finalmente antes da proclamação da Independência com o Regulamento da UNTAET No. 2001/XX, de Setembro de 2001 após as eleições gerais no mês de Maio deste mesmo ano, em que a FRETILIN saiu vencedor, foi estabelecida a Assembleia Constituinte com o objectivo principal, elaborar a Constituição da República Democrática de Timor-Leste e determinar a data para a proclamação da Independência Nacional, também reconhecida internamente como data da Restauração da Independência.

Sobre a mesma questão, Mário Viegas Carrascalão, Vice Primeiro Ministro Coordenador dos Assuntos da Gestão Administrativa do Estado do IV Governo Constitucional, em resposta ao questionário, afirma: “Não foi criado nenhum órgão de soberania porque a ONU controlava o Poder Judiciário, o Poder Administrativo e o Poder Legislativo. Os Órgãos de Soberania só foram criados a partir de 20 de Maio de 2002”.

Entretanto, Maria Paixão de Jesus da Costa, Ex-Deputada da Primeira Legislatura; reeleita para a segunda legislatura e atual Vice-Presidente do Parlamento Nacional, sem colocar em questão a soberania dos órgãos criados na época, e preocupando-se, sobretudo, com a necessidade do funcionamento de uma administração do território, sustenta: “Criamos três órgãos: o Conselho Nacional, sem poder legislativo por não ser eleito através de eleições democráticas, presidido por Xanana Gusmão (um líder nacional), o Governo de Transição presidido por Sérgio Vieira de Mello (Representante Especial da ONU em TL) e o Órgão Judiciário presidido por Gita Welsch (Uma internacional da ONU)”.

Corroborando, Abrão dos Santos, Diretor Nacional do Ensino Técnico e Superior salienta: “Antes da restauração da Independência no dia 20 de Maio de 2002, todos os poderes foram acumulados pelo Representante Especial das Nações Unidas.

Apenas uma Comissão Nacional incluiu um número determinado de líderes timorenses, para dar apoio em termos de coordenação com os representantes das ONU”.

O cenário sócio-político em Timor-Leste pós-referendo apresentava uma situação de extremo caos, com a infra-estrutura destruída. Nessas condições, era urgente criar leis e regulamentos para o restabelecimento da ordem pública. Assim, estas leis e regulamentos vinham suprir a lacuna legal, restabelecer a ordem pública e iniciar o processo de reconstrução, principalmente na implantação de uma administração pública responsável pela gestão da coisa pública.

Pela natureza transitória da administração da UNTAET e pelo caráter emergencial vivido no território, as leis e regulamentos criados ganharam essa natureza de transitoriedade e de caráter emergencial. Esse fato pode ser verificado na flexibilidade das emendas aos regulamentos.

Tendo em conta a limitação de tempo necessário para poder construir um novo marco jurídico, foram validadas leis anteriores, tanto do regime português quanto do indonésio, desde que não contrariassem os direitos fundamentais do povo e do direito internacional. Relacionada a esta questão, José Estevão Soares, em entrevista, argumenta que “para retomar a normalidade da situação, eram adotadas as leis do anterior regime da ocupação Indonésia”

Maria Paixão, em suas respostas ao questionário acrescenta que

foram criadas algumas leis principais como a da gestão financeira, a lei eleitoral e o reconhecimento formal das leis da indonésia como lei subsidiária para preencher vagatura. E se nas leis da indonésia houve ou consta alguma discrepância ou ditadura será recorrida as leis de Portugal”, enquanto que Abrão dos Santos atribui à administração transitória da UNTAET a tarefa de criação dessas leis.

A partir desse corpo jurídico, criado em uma natureza de transitoriedade e emergencial, observava-se o nascimento de uma administração pública muito incipiente e frágil, uma vez que se baseava em fundamentos emergenciais e transitórios. Mesmo

assim, criaram-se estruturas administrativas inicialmente concentradas na capital e que progressivamente foram se alargando aos distritos, aos subdistritos e até aos sucos e aldeias.

É importante salientar que, se por um lado, a criação de estruturas administrativas constituía um passo positivo, por outro lado, tais estruturas não podiam funcionar devidamente como uma administração pública em seu sentido moderno. Tudo se centralizava na capital, os administradores dos distritos e os coordenadores dos subdistritos careciam de qualquer autonomia para governar e administrar e consequentemente nem podiam elaborar planos por falta de garantias orçamentárias.

Esta condição constituiu um dos maiores desafios na vida sócio-político do território, como foi salientado por José Estevão Soares:

A Administração do Território estava centralizada em Dili, na cidade capital de Timor-Leste. A divisão administrativa do território do regime colonial Português adoptada pela ocupação militar Indonésio não foi alterada, apenas de nome, como por exemplo os actuais distritos, eram no período colonial Português denominados Concelhos Administrativos e no tempo da anexação Indonésia conhecidos por Kabupaten. Portanto até 2004 prevaleciam 13 Distritos, 65 Sub-distritos, 443 Sucos e 2336 Aldeias (Estatística Nacional). Os Distritos eram chefiados por administradores dos Distritos e os Sub-distritos por Coordenadores dos Distritos, além dos chefes do Suco e Chefes da Aldeia. A situação real era a falta de instituições públicas estruturadas e de memória institucional, além de mais de 70% das infraestruturas desenvolvidas pelos Indonésios se encontravam destruídas. Para o cúmulo, Timór era uma autêntica “Torre de Babel” ou mosaico de Línguas e dialectos que dificultavam ainda mais a situação. Todavia TL continuava a granjear atenção e respeito da comunidade internacional, resultando a importação maciça de dinheiro, equipamentos e outros meios e sobretudo a força laboral, desde os assessores internacionais até aos voluntários e trabalhadores que vinham quase de todos os cantos do mundo, sobretudo dos países do Sudoeste Asiático, Índia e China Continental. Mas como foi dito anteriormente a administração do território não se fazia sentir fora da cidade capital de Dili, apenas se notava a presença simbólica dos Administradores dos Distritos e Coordenadores dos Sub-distritos com um número bastante limitado de funcionários recrutados. A UNTAET conseguiu recrutar 9.500 funcionários mas a presença das forças de Segurança das Nações Unidas, e das Forças de Estabilização da Paz (Peace Keeping Force) em todo o território Nacional com apenas 1 milhão de habitantes era esmagadora, contando com 1640 elementos da UNPOL destacados até aos Sub-distritos e de 41 nacionalidades e 8.950 soldados das Forças de Estabilização da Paz.

Maria Paixão entendeu a situação do território naquele momento sob um ponto de vista otimista, comentando que:



Embora haja lacunas em vários aspetos da vida de uma nação e haja desafios sérios de várias ordens, a administração do território funcionava com base na mínima capacidade que os funcionários tinham, contando com o apoio dos internacionais - membros das Nações Unidas – mesmo que estes sem algum conhecimento razoável dos costumes locais, o que dificultava bastante na comunicação, na forma de entender a realidade, na forma de expressar e de agir. Era assim que funcionava a administração do território naquela fase incipiente. Foi uma construção arriscada, que contou com a generosidade e abnegação de muitos nacionais e internacionais, administrando o território, conduzindo-o sabiamente até as portas do reconhecimento internacional como país independente e soberano em 20 de maio de 2002.

Após a vitória esmagadora do CNRT na consulta popular, a relação entre os líderes nacionais e a UNTAET parecia estar mais forte. Os líderes nacionais esperavam assumir papéis importantes dentro da administração transitória como meio de preparação para a independência em um futuro próximo, através, inclusive de um processo de timorização. A timorização, isto é, a criação de uma função pública dirigida plenamente, implica o recrutamento de um número suficiente de timorenses bem preparados para todas as funções no âmbito da função pública, de modo que pudessem assumir a responsabilidade total pelos serviços do governo no mais curto espaço de tempo possível. O processo implica também a criação de uma função pública que seja pouco pesada, barata, altamente produtiva e aja com uma estrita responsabilização e uma transparência total.

Ao contrário da UNTAETI, os líderes nacionais entendiam que o processo de timorização deveria ser rápido e envolver um grande número de líderes nacionais.

Mário Viegas Carrascalão, em resposta aos questionários, confirma diplomaticamente as diferenças entre os líderes nacionais e a UNTAET: “as relações eram cordiais, apesar de haver muitas diferenças sobre a forma como a ONU administrava o território”.

#### **4.1.2 Período de construção de uma nação independente**

Dois anos após a consulta popular, em 30 de Agosto de 2001, realizou-se a eleição de uma assembleia constituinte, mandatada para redigir a constituição do Timor-Leste e que foi posteriormente transformada no primeiro Parlamento Nacional. A UNTAET, autoridade provisória da ONU, já havia iniciado a transferência gradual de funções para cidadãos timorenses, mas continuava formalmente responsável pela administração do território até as eleições presidenciais marcadas para 14 de abril de 2002. As primeiras e principais instituições de soberania são, respectivamente, o Parlamento Nacional, a Presidência da República, o Primeiro Governo Constitucional e os Tribunais, que já existiam durante o período de transição da UNTAET. A existência prévia dessas instituições foi vital para sua legalidade constitucional e seu papel como infra-estrutura fundamental para a condução da administração pública em Timor-Leste.

De acordo com José Estêvão Soares,

as Instituições de soberania criadas constitucionalmente a partir de 20 de Maio de 2002: Segundo a Constituição da RDTL, artigo 67º. *São órgãos de soberania o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais.*

No dia da Proclamação da independência da República Democrática de Timor-Leste, a 20 de Maio de 2002, foi feita a transferência do poder e de todas as responsabilidades do Governo de Transição da ONU ao Presidente eleito do Parlamento Nacional da RDTL, Francisco Guterres *Lu-Olo*, empossou imediatamente Kay Rala Xanana Gusmão eleito presidente da RDTL a 14 de Abril de 2002 e por sua vez o Presidente da República no dia seguinte deu posse ao Dr. Mari Alkatiri com todos os restantes membros do Governo, constituindo o I Governo Constitucional. Quanto ao poder judicial, a Procuradoria Geral da República e o Ministério Público já existiam desde o tempo da UNTAET, além dos Tribunais Distritais de Dili, Oecussi e Baucau, mais tarde Suai, e o Tribunal de Recursos que funcionavam lado a lado com a Unidade de *Serious Crimes* da UNTAET. Havia também a Defensoria Pública e a Comissão dos Serviços Judiciais.

Corroborando com essa perspectiva, tanto Mario Viegas Carrascalão quanto Maria Paixão e Abrão dos Santos afirmam que estes órgãos de soberania constituem basicamente o fundamento sólido para a implantação e a execução de uma administração pública num Timor-Leste soberano e independente, o que pressupõe um poder legislativo que produza suas próprias leis, quer para suprir as lacunas legais, quer

para substituir progressivamente as leis adotadas da ordem jurídica portuguesa e Indonésia.

Um dos primeiros produtos do novo legislativo timorense foi o seu próprio Regulamento Interno, que servia para orientar todos os procedimentos na produção de leis que o país necessitava.

Segundo constatações de Mário Viegas Carrascalão “o Parlamento Nacional criou o seu Regulamento Interno/Regimento que serviu para regular todo o processo de discussão e aprovação das Propostas de lei apresentadas pelo Executivo”.

Para Maria da Paixão de Jesus da Costa,

O legislativo trabalhava mediante a necessidade que identificava no seio da comunidade, isto quer dizer que para preencher a vagatura das necessidades, o parlamento produzia leis quer por iniciativa própria, neste caso são os projetos de lei, quer por iniciativa do executivo e neste caso são as propostas de lei. Às vezes as leis são produzidas a pedido da comunidade.

No que se refere à criação de leis no período imediatamente posterior à Independência, o legislativo timorense se preocupou em criar as bases da Administração Pública.

José Estêvão Soares explica, quando questionado, que:

A elaboração de Leis pode demorar anos, entretanto para garantir o funcionamento da administração pública foi dada prioridade à adopção da Lei do Funcionalismo Público e diplomas para melhorar o desempenho da administração pública incluindo a questão da disciplina no sector público, e um estudo sobre as remunerações do serviços público; era também importante adoptar o Código de Trabalho, criar a Lei do Orçamento e de Gestão Financeira, Lei sobre Autoridade Bancária e de Pagamentos, Lei das Dotações, Lei Tributária, Lei de Alteração das Dotações e outras leis interligadas com a administração Pública e o desenvolvimento da Nação em geral, tais como: Lei do Fundo Petrolífero, Código de Exploração Petrolífera como fonte principal do orçamento do Estado; Lei das F-FDTL, Lei da PNTL para assegurar a Defesa e segurança nacionais; Código Civil, Código Penal, Código de Magistratura Judicial, Lei da Procuradoria Geral da República, Lei da Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, Lei sobre o Estatuto do Ministério Público para assegurar a justiça; Lei sobre a criação do CNE (Comissão Nacional Eleitoral) da STAE (Serviços Técnicos de Administração Eleitoral) para as Eleições Gerais Democráticas; Lei do Investimento, Lei de Cooperativas; Lei do Código Comercial, Lei do Código das Sociedades e a Falência e Insolvências, Lei dos Contratos, Lei de Terras e Propriedades, Regime jurídico sobre a criação do Instituto Micro-finanças para assegurar o Investimento interno e estrangeiro e desenvolvimento da economia nacional; Lei das Fronteiras e dos Espaços Marítimos; Lei sobre a Radio e Televisão e Telecomunicação e o contrato com a Portugal Telecom para a criação da

Timor Telecom para o acesso a informação, e meios de comunicação social; Lei sobre o estabelecimento da Comissão dos Assuntos dos Veteranos para velar pelos ex-combatentes da libertação nacional, órfãos, viúvas e vítimas; O Parlamento Nacional também fez resoluções para ratificar Convenções Internacionais relacionados com Direitos fundamentais e universais do Homem etc.

## **4.2 Caracterização da Administração Pública da RDTL**

### **4.2.1 Atendimento aos interesses dos cidadãos**

A par das questões tratadas até o presente momento, tais como a criação dos principais órgãos de soberania e das principais leis para garantir o funcionamento normal da administração pública, uma das questões que compete ao Estado é a de atender às necessidades dos cidadãos. Para isso, o governo criou várias instituições que visam o atendimento dos cidadãos, entre elas, os ministérios para os setores da educação, saúde, assistência social, segurança, comunicação, bancos, transportes, obras públicas, agricultura, mercados, etc.

José Estêvão Soares, em resposta aos questionários, descreve o seguinte:

São diversas as instituições públicas para atender às necessidades dos cidadãos. O actual Governo da AMP (Aliança Maioria Parlamentária, formou um gabinete que não diferenciava muito do dos Governos anteriores apenas com pequenas alterações, como por exemplo o actual Primeiro Ministro é coadjuvado por dois Vice-Primeiro Ministros.

O Governo da AMP é constituído por 11 Ministérios, 4 Vice Ministros, 7 Secretarias do Estado sob a tutela do Primeiro Ministro e 14 Secretarias do Estado afectas aos Ministérios.

São seis os ministérios que têm papeis e responsabilidade relacionados de perto em termos de Governo local e desenvolvimento rural: O Ministério da Economia e Desenvolvimento, da Administração Estatal e Ordenamento do Território, da Educação, da Saúde, da Infra-estruturas, da Agricultura e Pescas e das Finanças.

Existem órgãos ou instituições independentes como a Provedoria dos Direitos Humanos e de Justiça, a Comissão da Função Pública, a Comissão Anti-Corrupção, A comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação, entre outros.

O actual Governo tomou a iniciativa de criar uma assessoria da Sociedade Civil directamente afecto ao Gabinete do Primeiro Ministro com a função principal de selectivamente prover apoio financeiro às actividades organizadas de toda a sociedade civil principalmente a Igreja Católica e outras confissões religiosas, as ONGs, associações/instituições culturais, desportivas, recreativas,

cooperativas dedicadas às actividades económicas na área de agricultura, pescas, Comércio, Turismo e indústria etc.

Maria da Paixão de Jesus da Costa ressalta que “foram criados diversos setores como educação, saúde, infra-estruturar, finanças e desenvolvimento e demais setores, geridos com um orçamento mínimo e com um número limitado de funcionários não ultrapassando de 3000 elementos. Além disso, foram criadas também as estruturas locais nos distritos e subdistritos.”

No setor da justiça, o Estado criou instituições para os cidadãos, tais como a defensoria pública, que defende gratuitamente todo o cidadão. No setor de informações, foram criadas instituições para disseminar as informações sobre a vida da nação por meio da distribuição gratuita de jornais e de aparelhos de rádio (o que foi possível graças ao programa de geração de energia solar nas áreas rurais), da instalação de antenas parabólicas para a transmissão de programas de TV, como também através da mobilização de equipes e de campanhas para disseminação das informações, etc.

José Estêvão Soares ilustra os meios criados pelo Estado para esse fim:

Condições criadas para garantir a acessibilidade dos cidadãos aos atendimentos disponíveis: Livre acesso às repartições do Estado ou Governo; prestação de serviços gratuitos como escolas públicas gratuitas, treinos e formação profissional gratuita e intensiva; serviços de assistência médica gratuita, assistência social aos mais vulneráveis, subsídio aos idosos, pensão aos veteranos ou ex-combatentes da libertação nacional, bolsa de mãe, apoio a pequenas empresas e facilidades de crédito bancário, solução do problema dos refugiados e peticionários, construção e reparação das infra-estruturas como estradas, pontes, meios de transporte públicos acessíveis, apoio contínuo aos agricultores e pescadores como por exemplo a distribuição gratuita de tractores, fornecimento de fertilizantes, construção ou reparação de canais de irrigação, fornecimento gratuito de material de pesca, compra dos produtos locais pelo Governo, distribuição de ecrãs de televisão e instalação gratuita de parabolas nos Distritos e nalgumas áreas remotas para facilitar o acesso à informação, instalação da rede de telefones fixos e telemóveis etc.,

Deste modo, o Estado criou leis e instituições públicas para trabalhar em parceria com organizações da sociedade civil, com as diferentes confissões religiosas e com agências internacionais para disponibilizar serviços de atendimento aos cidadãos. Atualmente, a questão prioritária é a de saber como o Estado pode identificar se os

serviços de atendimento oferecidos são eficazes, efetivos e eficientes; até que ponto os serviços de atendimento de fato atendem às necessidades dos cidadãos; e se seus direitos de acesso aos serviços foram de fato exercidos. Essa preocupação levou o Estado timorense a prever mecanismos de monitoramento, ainda que temporários e tecnicamente precários, mas que permitiram recolher dados sobre as condições dos serviços, bem como sobre os resultados alcançados e o grau de satisfação dos cidadãos. A ilustração a seguir é de Jose Estêvão Soares, Assistente do Primeiro Ministro do IV Governo Constitucional:

não tem havido mecanismos de monitorização/monitoria bem definidos para detectar o grau de satisfação dos cidadãos em relação aos atendimentos. Apenas através dos relatórios ou resultados das actividades de monitorização, controlo, inspecção, fiscalização e pesquisas realizados quer pelas instituições públicas quer pelas instituições não governamentais, nacionais e internacionais, é que se podia fazer conclusões aleatórias sobre o grau de satisfação. Não raras vezes o povo exprimia a sua satisfação ou insatisfação através dos meios de comunicação ou por intermédio de outros órgãos de soberania principalmente o Parlamento Nacional e a Presidência da República. Quando a insatisfação é enorme vão para as ruas protestar, criando distúrbios públicos, como aconteceu anos atrás.

Complementando, Mário Viegas Carrascalão salienta que “esse tipo de mecanismo de monitoramento se faz através do Parlamento Nacional e de audiências diretas com as autoridades bem como pela frequência das manifestações públicas e protestos individuais”.

Além desses mecanismos, têm sido criados outros, para a disseminação de informação sobre o funcionamento da Administração Pública e da vida da nação.

Mário Viegas Carrascalão salienta bem os diferentes mecanismos de disseminação de informações, citando, entre outros, “A Radio, A TV, os jornais, o Jornal da República e as visitas dos membros do Governo a todas as partes do território nacional”.

De um ponto de vista bem mais detalhado, José Estêvão Soares descreve:

Os Governos anteriores da FRETILIN ensaiavam o mecanismo da “Governação Aberta”, que consistia em deslocar todo o Governo para ouvir directamente a população das zonas remotas do país, falar sobre as prioridades, problemas e

necessidades bem como esclarecer a população sobre o Programa do Governo, o Plano de desenvolvimento Nacional etc. Além deste mecanismo a informação era disseminada através dos meios de comunicação social, a gazeta oficial, o Jornal da República. Actualmente os Ministérios e Secretarias do Estado têm produzido regularmente os seus boletins de informação e há um programa interessante designada Página do Governo criado pela Secretaria do Estado do Conselho de Ministros em cooperação com a Radio e Televisão de Timor-Leste e os jornais, em que semanalmente se fazia a cobertura das actividades de cada Ministério ou Secretaria do Estado. Têm havido outros mecanismos de disseminação como por exemplo as visitas de trabalho dos membros do Governo sobretudo do Presidente da República que incansavelmente vai percorrendo quase todo o território para dialogar com o povo, trazendo consigo grande comitiva incluindo membros do Governo. O Parlamento Nacional também tem sido bastante activo nesta campanha de disseminação nas suas visitas locais. Finalmente as actividades regulares como reuniões de consulta, workshops, conferências, seminários etc., realizadas pelas instituições do Estado são também meios eficazes para a disseminação de informação.

## **4.2.2 Participação dos cidadãos nas decisões**

Participar da tomada das decisões constitui para os cidadãos, simultaneamente, um dever e um direito, mas para que se concretize, exige mecanismos viabilizadores que respeitem as normas em vigor. O Estado timorense tem adotado diversos meios e mecanismos, como é o caso do Legislativo, que tem feito com frequência consultas populares sobre os projetos de lei, tanto antes como durante o processo de tomada de decisão, visando acomodar o quanto possível as aspirações dos cidadãos. Esse tipo de consulta constitui uma das formas que naturalmente permite e estimula a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Ademais, a realização de audiências públicas, seminários sobre temas importantes para a vida da nação, conferências alargadas e temáticas, campanhas públicas sobre assuntos relevantes à vida do país e dos cidadãos têm sido formas de participação dos cidadãos na vida da nação.

A ilustração de José Estêvão Soares mostra como os Estado cria condições para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões:

Os principais processos de consulta aos cidadãos são as Eleições Gerais, tanto legislativas como Presidenciais, além das eleições dos líderes comunitárias como os Chefes de Suco e Conselhos de Suco. Outros processos regulares são

as actividades de consulta através do diálogo nacional por iniciativa do Presidente da República, reuniões, workshops, seminários, visitas locais de trabalho. O Parlamento Nacional tem servido como o órgão principal do Estado que vem auscultando as aspirações do Povo para depois transmiti-las ao Executivo, por meio de mecanismos adequados de consulta, coordenação entre Órgãos de Soberania do Estado. Um exemplo concreto, em Setembro 2001 a Agência Nacional do Plano e Desenvolvimento foi convertido em Comissão do Plano. Esta Comissão organizou uma consulta organizada com o povo em que registraram mais de 38.000 participantes neste exercício de planeamento. Este Plano foi adoptado pelo Parlamento Nacional após a independência. Depois em 2003 foi criado o mecanismo de Alto Nível para promover a democracia participativa.

Corroborando, tanto Mário Viegas Carrascalão quanto Maria da Paixão de Jesus da Costa e Abrão dos Santos salientam que existem vários meios ou mecanismos que funcionam como forma de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, quais sejam, o processo de consulta através dos seminários, Workshops, reuniões organizadas com o fim de fazer consultas para vários assuntos e na prática da governação aberta, como é o caso das visitas periódicas do Parlamento Nacional às comunidades.

As consultas e audiências públicas, bem como tantas outras formas de mecanismos criados pelo Estado, visam acomodar as aspirações dos cidadãos e funcionam simultaneamente como formas de participação no processo de tomada de decisões e na elaboração das políticas públicas. Neste contexto, a questão que sempre suscitou preocupações é o fato de serem ou não serem ,durante o processo de tomada de decisão pelos detentores de poder de decisão, respeitadas as aspirações. Entretanto, de qualquer forma, os pareceres dos cidadãos, emitidos durante as consultas, constituem elementos importantes na construção da participação popular.

A ausência de atitudes de resistência dos cidadãos perante a implementação das políticas públicas pode constituir uma indicação de como os decisores têm dedicado a devida atenção aos pareceres emitidos pelos cidadãos.

José Estêvão Soares, questionado sobre tal assunto explica:

Os programas e Planos do Governo têm que reflectir a genuína aspiração do povo. Não se pode conceber um programa ou plano sem estar bem inteirado



das realidades, das necessidades reais e prioritárias do Povo. A erradicação da pobreza e do analfabetismo, o combate à corrupção, conluio e nepotismo, os serviços de assistência social e de saúde, o reconhecimento e valorização dos ex-combatentes da libertação nacional ou dos veteranos, o processo de reconciliação nacional e a justiça, são questões que exigem maior atenção do Governo e de todos os órgãos de soberania, porque vão ao encontro das necessidades reais do povo. Os resultados das eleições gerais quer legislativas quer presidenciais reflectem concreta e explicitamente a vontade do povo. Só sai vencedor das eleições quem conseguir satisfazer as aspirações do povo e cumprir as promessas feitas nas campanhas eleitorais.

O Primeiro Ministro do IV Governo Constitucional da República Democrática de Timor-Leste, Xanana Gusmão, em ocasião da apresentação do orçamento geral do Estado, afirmou: “queremos descentralizar o poder, dividindo administrativamente o país, para que o processo de tomada de decisões seja entregue a governos locais, para que o povo sinta que a capacidade de tomada de decisões não é monopólio do topo do poder.”

Na descrição de Maria da Paixão de Jesus da Costa:

A participação concreta dos cidadãos faz-se formando estruturas até ao nível da base isto é começando nos distritos, subdistritos, sucos e aldeias. Foi fácil a formação destas estruturas porque já existiam no tempo da UNTAET, assim como os sucos e aldeias já existiam durante o período da luta contra o invasor diferenciando-se apenas nas denominações, que hoje se transformaram em estruturas do Estado. O surgimento das Organizações Não Governamentais (ONGs) que operam em áreas sociais antes pertencentes ao Estado, também se pode entender como uma das formas de partilhar os poderes com o Estado.

### **4.2.3 Flexibilidade das instituições**

A criação de instituições e de legislações para permitir que os cidadãos participem na vida da nação e partilhem dos poderes constitui a dinâmica complexa que os Estados vivenciam nos dias atuais. Esta dinâmica é parte do ambiente interno e do cotidiano de todo o Estado democrático.

A forma como as instituições públicas lidam com o seu ambiente interno e externo dentro de situações turbulentas exige flexibilidade, abertura, dinamicidade e capacidade de adaptação, sem, contudo, incorrer em uma situação de instabilidade numa de rigidez e de estáticidade. A flexibilidade e a estabilidade dentro do contexto atual

apresentam-se como uma situação problemática para as instituições públicas. No caso de Timor-Leste, o caminho que está sendo trilhado se foca na capacitação dos recursos humanos, tornando-os aptos, ágeis e habilidosos para conviver prudentemente neste período específico. Para esse efeito, o Estado timorense tem investido na capacitação e qualificação dos seus recursos humanos, enviando muito dos seus filhos para se formarem em outros países, beneficiando-se de todas as oportunidades oferecidas, objetivando em curto, médio e longo prazos, que estes venham a desenvolver, utilizar, promover e otimizar os recursos disponíveis de forma eficaz e eficiente, trazendo um futuro melhor, mais digno, justo e solidário para Timor-Leste e para o mundo.

Mário Viegas Carrascalão, ao ser questionado, afirmou categoricamente que a preparação por parte das instituições públicas se faz “através do ‘*capacity building*’ dos seus funcionários e da socialização das questões que ainda desconhecem”.

José Estêvão Soares detalha que:

para encarar a flexibilidade manifestada tanto no ambiente interno como no externo, no quadro da boa governação o atual Governo está comprometido para reformar e modernizar a Administração Pública, designadamente: colocando-a a tempo inteiro dentro dos parâmetros da legalidade e do interesse comum; racionalizando a utilização de bens e recursos públicos, rehabilitando a imagem e o papel do serviço público, implementando mecanismos de rigor e controlo; promovendo os critérios da imparcialidade e do mérito no desenvolvimento e estabilidade profissionais dos funcionários públicos.

Sobre a questão da flexibilidade das instituições públicas, Mario Viegas Carrascalão destaca que “as Instituições Públicas devem atuar sempre dentro dos limites permitidos pelas leis vigentes, evitando também prepotências (abuso de poder ou de autoridade).”

Descrevendo sob o seu ponto de vista, José Estêvão Soares salienta que:

Num país recém-nascido como Timor-Leste a estabilidade nacional é o factor predominante e prioritário que merece maior atenção de todas as instituições públicas, directa ou indirectamente. Sem estabilidade, não há desenvolvimento sustentável. O Ministério da Defesa e Segurança, as forças de Defesa Nacional como as F-FDTL, as forças policiais como a PNTL são instituições do Estado que lidam directamente com questões de segurança, defesa e estabilidade nacional, mas sem a contribuição directa ou indirecta de outras instituições governamentais, não será fácil garantir esta estabilidade nacional. Os

programas do desenvolvimento económico, do comércio, turismo e indústria, das infra-estruturas, da educação, saúde e assistência social, justiça etc., devem ser orientadas também para a manutenção e consolidação da paz, e estabilidade nacional.

Para Maria da Paixão de Jesus da Costa, “a estabilidade da nação é muito frágil, por isso, embora seja um pouco urgente, a flexibilidade é mais uma questão a ser pensada. E, pelo fato de ser uma nação de pós-conflito, é quase natural surgir com determinada frequência ações de distúrbios, mas graças ao apoio internacional, a estabilidade do país está garantida”.

#### **4.2.4 Eficiência e eficácia dos serviços públicos**

Tradicionalmente, o Estado estabelece anualmente o seu orçamento geral que reflete todos os planos a serem desenvolvidos durante o ano. No caso de Timor-Leste, pode-se ilustrar esse ato através do discurso do Primeiro-Ministro Kay Rala Xanana Gusmão, por ocasião da apresentação da Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado para 2009: “o orçamento geral de estado para 2009 responde às necessidades urgentes do país: acelerar processos administrativos e legais conducentes à reconstrução nacional e à redução da pobreza, acelerar o crescimento económico e acelerar o desenvolvimento nacional”.

Mario Viegas Carrascalão explica que “cada instituição pública recebe o pacote fiscal que lhe é atribuído pelo Governo, formaliza os seus programas que depois serão submetidos a aprovação do Parlamento Nacional através do Projeto de Orçamento preparado pelo Governo.”

Para José Estêvão Soares:

A alocação de recursos deve ser de acordo com as necessidades reais do País. O processo de preparação orçamental deve ser gradualmente refinado de forma a garantir que os orçamentos sejam preparados do contexto de um quadro

macroeconómico que coloque a ênfase principal nas áreas consideradas de desenvolvimento prioritário no nosso neste País. A Visão do Povo projectada para o ano 2020, os Objectivos do Milénio 2015, o Plano de Desenvolvimento Nacional à médio prazo, são referências essenciais na elaboração anual do Plano de Acção de cada órgão do Estado, para poder assegurar a sustentabilidade do processo de desenvolvimento nacional.

Ao tratar dos recursos públicos, a administração pública e suas instituições devem funcionar de forma transparente, eficaz, eficiente e efetiva, sobretudo no uso dos recursos disponíveis. Para isso, existem vários mecanismos que fomentam o controle e o monitoramento do uso desses recursos, usados pelas próprias instituições da administração pública, mas também pela sociedade civil como parte do exercício dos seus direitos e deveres cívicos inerentes à cidadania. Estes controles e monitoramentos internos das próprias instituições públicas, bem como os externos, exercidos pelos cidadãos, garantem a transparência e a efetividade da utilização dos recursos e constituem um direito e um dever por parte das instituições públicas e dos cidadãos, sendo percebidos como uma necessidade imperativa na vida nacional.

Em Timor-Leste, são mecanismos de controle e monitoramento, segundo Mário Viegas Carrascalão, “A Inspeção Geral do Estado, o Parlamento Nacional, a Comissão Anticorrupção, A Provedoria de Justiça e direitos Humanos e algumas Organizações não Governamentais”.

De forma mais elaborada, José Estêvão Soares faz a seguinte descrição:

Os Instrumentos que a sociedade tem para controlar o uso dos recursos pelas instituições públicas: Instrumentos legais e jurídicos existentes; Programas do Governo e Planos de Acção que norteiam as acções das instituições públicas; o resultado das actividades de monitoria e controlo, de inspecção, auditoria, fiscalização e investigação levados a cabo pelos órgãos competentes ou instituições independentes como o Inspector Geral, a Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, a Comissão Anti-Corrupção cuja Lei foi recentemente aprovada pelo Parlamento Nacional. O controle pelo Parlamento Nacional, pela Presidência da República. O controle dos meios de comunicação social, das organizações não governamentais, nacionais e internacionais, controle da Igreja e de outras crenças religiosas etc.,

Corroborando, Maria da Paixão de Jesus da Costa salienta que:

o Parlamento Nacional tem competência para fiscalizar o Orçamento Geral do Estado, de acordo com as exigências que a comunidade apresenta aos membros do parlamento. O Parlamento promove diálogos periódicos com a população

sobre áreas temáticas de cada comissão especializada e faz a fiscalização ao governo.

Questionado se existem mecanismos para garantir a eficiência e a eficácia da ação das instituições públicas na aplicação dos recursos públicos, Mario Viegas Carrascalão afirma que “existem várias comissões interministeriais e o Instituto Nacional da Administração Pública” criados nesse sentido.

Complementando, José Estêvão Soares acrescenta que:

Para garantir a eficiência e eficácia da acção das instituições são estes os mecanismos: Planeamento bem delineado, orçamentação, implementação ou execução, monitorização e controle, avaliação, relatórios e implementação dos relatórios, criando um ciclo permanente e efectivo anualmente ou periodicamente. O mais importante é o mecanismo de controle, fiscalização, inspeção e auditoria implementados pelos órgãos competentes ou independentes.

Acerca do controle dos resultados obtidos com os recursos aplicados, José Estêvão Soares afirma que, “pode se controlar os resultados obtidos, comparando com a utilização dos recursos, através dos Indicadores que demonstram claramente a eficácia ou ineficiência da utilização dos resultados obtidos. Relatórios e dados estatísticos das próprias instituições responsáveis ou de independentes”.

Para Maria da Paixão de Jesus da Costa, o balanço feito pelo tribunal de contas apresentado ao Parlamento Nacional diante a presença do Primeiro Ministro e demais ministros, constitui um dos instrumentos que indica a diferença entre os resultados alcançados e os planos pré-estabelecidos.

A transparência, a eficácia, a eficiência e a flexibilidade são questões fundamentais, entre outros aspectos importantes, que permeiam a implementação da administração pública de qualquer Estado democrático moderno. Basicamente, estes aspectos contribuem de alguma forma no processo de modernização do Estado e de sua administração pública.

## 4.2.5 Modernização do Estado

A modernização do Estado e/ou da Administração Pública tornou-se hoje um fator imperativo, tendo em conta o desenvolvimento político, económico, sócio-cultural e tecnológico. Para os países subdesenvolvidos, como no caso de Timor-Leste, que se encontra em uma fase incipiente em termos da administração pública, a modernização do Estado pode ser encarada ao mesmo tempo como uma oportunidade e como um desafio ou uma ameaça. Essa modernização pode ser entendida também como a capacidade de adoção e de implementação da tecnologia em todos os setores da administração pública. Para Timor-Leste, o importante não é a adoção da tecnologia, mas a capacidade dos recursos humanos para a utilização adequada da tecnologia que o permitiu introduzir aspectos modernizadores no processo de desenvolvimento da administração pública.

Quando questionado sobre qual o aspecto mais importante para a modernização do Estado, Mário Viegas Carrascalão menciona a informatização dos serviços.

Fazendo referência aos princípios gerais da administração pública, José Estêvão Soares traz em consideração:

Timor-Leste pode perfeitamente se beneficiar da transferências de conhecimentos, de ciência e tecnologia dos países avançados em vez de os desenvolver sozinho. Consequentemente é urgente investir mais e melhor no desenvolvimento de recursos humanos e especialmente na imediata capacitação dos funcionários públicos.

Maria da Paixão de Jesus da Costa considera que os aspectos mais importantes com relação à modernização da Administração Pública são “a transparência a erradicação da corrupção, a boa administração, desempenho máxima e disciplina no trabalho”.

No processo de modernização, duas modalidades complementares se apresentam no cenário Timorense: de um lado um processo voltado para dentro, pelo qual as

instituições públicas se adaptam às mudanças cada vez mais complexas que o atual contexto apresenta e, simultaneamente, respondem ao público de forma cada vez mais transparente, eficaz e eficiente; de outro lado, um processo de modernização voltado para fora, no qual os cidadãos se tornam cada vez mais conscientes de seus valores, direitos e deveres e, por conseguinte, cada vez mais exigentes em relação aos serviços públicos.

A modernização do Estado coloca-se em função do processo de constituição da cidadania e, é neste contexto de reciprocidade entre Estado e cidadão, modernização e constituição da cidadania, que o Estado timorense tem forjado neste curto espaço de tempo, a capacidade de sobreviver e crescer enquanto Estado soberano e independente e, simultaneamente conviver com os direitos, deveres e valores dos seus cidadãos rumo a um futuro mais digno, justo, próspero e solidário. É também neste contexto que a transparência encontra um sentido imperativo para as instituições públicas responsáveis pelo bem-estar dos cidadãos e pela consolidação do próprio Estado. Para José Estêvão Soares, a modernização do Estado pressupõe meios para responder às demandas cidadãos:

No processo de modernização a melhor forma de as instituições públicas se responderem ao público, é criar mecanismos de diálogo aberto e honesto com o público, criar mecanismos apropriados que facilitem o controlo e envolvimento directo ou indirecto do público na formulação das políticas de desenvolvimento nacional, dos programas e planos nacionais e na sua implementação. O Governo da AMP propõe-se governar em diálogo: Diálogo com os partidos políticos; diálogo com os agentes económicos; diálogo com a sociedade civil, com a Igreja, com as ONGs e demais associações. O Governo espera de todos uma participação construtiva para o bem de TL.

Maria da Paixão de Jesus da Costa alerta para a era de globalização que acarreta em si mudanças sócio-políticos, económicos e culturais bruscas, sustentando que:

Estamos numa era da globalização. Precisamos de nova mudança. Há momentos de conforto e de desconforto por parte das instituições públicas. Mas na verdade, as instituições públicas também estão de acordo quanto a importância da mudança para conseguir o atingir melhor, o que importa é saber encarar e gerir adequadamente a mudança para não vacilar.

A modernização de Estado não se refere apenas à competitividade do setor público, à redução do gasto público, à adoção de critérios de gestão baseadas nas experiências das empresas privadas, mas, sobretudo, a grande ênfase política da participação e do exercício da cidadania.

Consequentemente, não basta promover modernização de estrutura e de funcionamento seguindo parâmetros e modelagens desenvolvidos na administração do setor privado no Timor Leste: é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos e também do cidadão, para que este exija prestação de serviços públicos tão bons, eficientes e módicos como os que têm se acostumado a exigir dos prestadores de serviços privados no regime de competitividade da economia de mercado.

Concretamente, o Estado timorense está em fase da implementação de uma descentralização política, institucional, administrativa e fiscal sustentável. O Estado timorense, tenta a todo o custo forjar desde já uma administração pública que esteja mais próxima dos interesses dos cidadãos. Evitar os mecanismos burocráticos que dificultam o rápido acesso dos cidadãos aos serviços de atendimento público, colocando os cidadãos de um lado, como donos da coisa pública e não meramente como destinatários dos serviços públicos e os administradores, de outro lado, como servidores do povo e não do aparelho de Estado enquanto fim em si. Uma das formas do Estado timorense responder a esse propósito é transformar a estrutura administrativa existente há mais de quatro séculos, tendencialmente burocrática para atender os interesses dos colonizadores, em uma estrutura administrativa moderna – municipalista.

Em consonância com este princípio, José Estêvão Soares afirma que “no processo de modernização de Estado, os administradores devem tratar os cidadãos como clientes beneficiários e também como donos dos serviços, dependendo das circunstâncias”.



O termo “servidor” significa aquele que se submete ao patrão, ao chefe, ao líder. Ao agregarmos a este termo o adjetivo “Público”, temos uma conotação própria do âmbito da Administração Pública.

Na lógica de Mário Viegas Carrascalão e José Estêvão Soares, “sendo o Estado constituído pelo Governo, a Terra e o Povo, os administradores são servidores do Estado onde se inclui o Povo”. Corroborando com esta perspectiva, Maria da Paixão de Jesus da Costa, sustenta que “os administradores são servidores do povo, trabalham pelo Estado para garantir o bem estar do povo”.

### **4.3 O formato atual da Administração Pública de Timor-Leste**

Sendo Timor-Leste um Estado muito jovem, seria arriscado afirmar que existe nele um formato consolidado de administração pública. No entanto, Timor-Leste vem construindo um formato de administração pública dentro dos padrões modernos e da sua nova constituição, configurando formato misto e de carácter situacional uma vez que, frequentemente, as circunstâncias determinam a forma e os aspectos da administração a ser aplicada. Em determinadas circunstâncias, os administradores tendem a atuar de forma patrimonialista como se pode observar na situação da última crise político-militar, na qual os governantes perderam a confiança do povo e surgiu uma liderança carismática para controlar a situação e resolver a crise ao seu jeito. Em outras circunstâncias, os administradores adotam mecanismos tendencialmente impessoais, rígidos, formais e racionais, como na divisão do trabalho, valorizando as estruturas hierárquicas e aplicando os procedimentos de forma estandardizadas, exigindo lealdade dos servidores para com as instituições, já que o foco principal passa a ser colocado nas instituições e na eficiência do uso dos recursos. E em outras situações, os

administradores tendem a atuar de uma forma mais gerencial, visando a obtenção de resultados, tendo como estratégia a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação.

Considerando as circunstâncias acima mencionadas, arrisca-se afirmar que em termos de implementação da administração pública em Timor-Leste, existe uma combinação entre vários modelos de gestão. É nessa combinação que parece estar sendo construída uma administração pública com uma identidade socio-política, cultural e regional própria e legítima tanto para as necessidades internas de construção nacional como externas, de reconhecimento internacional.

Destaca-se que o fato de existir um formato de administração pública misto em Timor-Leste se deve à herança da tradição monárquica patrimonialista existente em Timor-Leste antes da época do colonialismo, da experiência burocrática herdada do colonialismo português a partir do século XIX e durante a ocupação Indonésia até os finais do século XX. Do passado recente, o país herda a experiência da vivência com outras práticas na administração pública, nomeadamente as aplicadas pela administração transitória das Nações Unidas que se somam às exigências da nova constituição que pretende evitar que a rigidez se instale na Administração pública, de modo a evitar o distanciamento das necessidades da população.

#### **4.4 A adequação da Administração Pública à Constituição da RDTL**

No que trata da adequação da Administração Pública aos princípios constitucionais, a Constituição da República preconiza que ela esteja isenta das práticas do burocratismo que relega o interesse dos cidadãos.

Há que ressaltar que por encontrar-se numa fase em construção, o Estado Timorense tem como referências os diferentes modelos de administração pública aplicados atualmente em outros países, mas ajustando sua aplicação à sua própria identidade sócio-político, econômico, cultural e regional. Dessa forma, emergiu um tipo de administração pública que é uma combinação dos diferentes modelos existentes e que não corresponde plenamente ao que preconiza a Constituição e os líderes pioneiros da nação, sendo que, assim, parece contrariar a vontade constitucional.

Entretanto, este parece ser um desvio da prática, mas não da intenção manifestada pelos dirigentes nas entrevistas e questionários realizados, nos quais eles defendem a total aproximação dos cidadãos aos serviços públicos.

Embora o tipo de administração pública de Timor-Leste não esteja completamente reconhecida em um dos modelos de gestão pública, podem-se destacar algumas das características desse formato específico hoje em estruturação: a priorização da qualidade e participação ampla dos cidadãos; a promoção da competição administrativa no interior do próprio estado; a promoção da descentralização e redução de níveis hierárquicos; o deslocamento do foco nos procedimentos (meios) para os resultados (fins); a busca pela eficiência e eficácia com relação ao uso dos recursos públicos e a obtenção dos resultados; o combate à corrupção e ao nepotismo; o deslocamento do foco no interesse público para o atendimento do cidadão, a aplicação da avaliação de resultados; a promoção de incentivos à criatividade e à inovação; a promoção do processo da delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; e a efetivação do controle sobre o desempenho através de contratos de gestão. Ademais, outras características importantes que também merecem ser destacadas são a adoção de critérios rígidos de mérito, a presença de um sistema estruturado e universal de remuneração, a existência de um regime de carreiras na função pública, a avaliação

constante do desempenho dos servidores públicos e a priorização de treinamentos sistemáticos como forma de elevar a capacidade dos recursos humanos.

## 5 Conclusões

---

Nesta parte final cabe retomar os elementos que nortearam a investigação, com o objetivo de refletir sobre: a) evolução da Administração Pública da RDTL; b) caracterização do atual modelo da Administração Pública da RDTL com base nos indicadores, quais sejam: do atendimento aos interesses dos cidadãos; da participação dos cidadãos nas decisões; da flexibilidade das instituições; da eficiência e eficácia dos serviços oferecidos e da modernização do Estado; c) Adequação do formato identificado à Constituição da RDTL. Estas questões representam elementos para a análise do problema da pesquisa, que consiste em descrever, caracterizar e identificar, o modelo da Administração Pública da República Democrática de Timor-Leste e como este relaciona com a cidadania, com o quadro institucional do país e a modernização do Estado e atende ao que preconiza sua Constituição.

Procurou-se descrever historicamente a evolução da administração pública em Timor-Leste, tanto como território tradicionalmente governado, bem como território colonizado ou como país independente, e que tem vivenciado diferentes modalidades de acordo com cada contexto das suas passagens históricas ao longo dos séculos. Assim, verificou-se que até o início do século XVI dominava a administração patrimonialista sob as monarquias orientais, assim como a partir da época dos descobrimentos portugueses no século XIX, o território também vivenciou outra modalidade de administração patrimonialista, importada pelos colonizadores sob a monarquia portuguesa tipicamente ocidental. A partir do fim do século XIX, os portugueses e posteriormente os Indonésios, implantaram uma administração pública de tipo burocrática que foi até o fim do século XX, transitando para o início de uma administração autodenominada de gerencialista, produto da transformação gerencialista liderada pelo Reino Unido e os Estados Unidos. Verificou-se também que o território

vivenciou formas de administração de natureza emergencial e transitória tal como aquela aplicada durante o período de administração das Nações Unidas de outubro de 1999 até maio de 2002, após a tragédia negra que marcou o fim da ocupação estrangeira em Timor-Leste que durou séculos e a emergência de um país independente, no início do terceiro milênio. Herdeira deste percurso histórico a nova constituição de Timor-Leste preconiza uma administração pública que evite as práticas que dificultem a articulação entre Estado e sociedade, optando por uma administração pública democrática, participativa e voltada para o cidadão.

Subsequentemente, quanto à caracterização do atual modelo da Administração Pública da RDTL, o estudo conclui:

Em termos de atendimento aos interesses dos cidadãos os dados empíricos coletados indicam que, para atender às necessidades dos cidadãos a Administração Pública tem criado várias instituições educacionais, de saúde pública, de segurança, justiça, de assistência social e de infraestrutura básica para atender aos interesses dos cidadãos e a construção de sua participação.

Os dados empíricos também mostram que não há suficiente monitorização da participação cidadã na administração pública, que se limita a relatórios emitidos pelas próprias instituições públicas e pelas instituições não governamentais, nacionais e internacionais.

Em termos de disseminação da informação aos cidadãos com relação ao funcionamento da administração pública ensaia-se Governança Aberta, que consiste em deslocar periodicamente o Governo para as zonas remotas do país, de forma a que a Administração Pública se aproxima da população e debater com ela o Plano de Desenvolvimento Nacional.

Quanto à participação dos cidadãos na tomada de decisões. Registram-se a emissão de pareceres pela população, na altura das visitas, itinerantes do executivo e do legislativo.

Constam-se também que durante a elaboração de políticas públicas, os pareceres e as aspirações dos cidadãos no processo de consulta ou em audiências públicas foram formas de garantir que as políticas se ajustam aos interesses dos cidadãos. Por outro lado, observou-se um processo de descentralização o que, dividiu administrativamente o país para que o processo de tomada de decisões seja exercido pelos governos locais, mais próximos das populações.

Em termos da flexibilidade das instituições da administração pública, percebeu-se uma busca de equilíbrio entre a flexibilidade e a estabilidade, de modo a criar em ajuste com a realidade da construção de uma nova nação que é instalada a adapta-se a um contexto internacional.

Com relação à eficiência e eficácia dos serviços oferecidos, percebeu-se que esta questão está ancorada quase em exclusivo na aplicação dos recursos públicos e na execução orçamental. Conclui-se também que na prática é adotado o processo usual de definição e alocação dos recursos públicos, que tem início nas propostas dos ministérios depois submetidas ao Parlamento Nacional.

A sociedade civil controla o uso dos recursos pelas instituições públicas. Por meio de uma série de instrumentos legais e jurídicos existentes recentemente criados.

Em termos da modernização do Estado, os países subdesenvolvidos, como é o caso de Timor-Leste, encaram o processo como uma oportunidade e um desafio, mas também uma ameaça. Como percebemos nos questionários aos dirigentes governamentais. Para eles, este tenha força principal, a capacidade de adoção e implementação da tecnologia na administração pública. Para Timor-Leste, entretant, o

foco está na capacitação dos recursos humanos para a utilização adequada de tecnologia de gestão.

Em termos de adequação do modelo de Administração Pública à Constituição da República Democrática de Timor-Leste, constata-se uma certa dissociação que, não sendo inconstitucional, ainda está longe de uma completa sintonia entre as instituições públicas e o exercício da cidadania.

Assumindo que o formato da administração pública de Timor-Leste é uma combinação entre características de diferentes modelos existentes, deve-se concluir que a sua relação com a cidadania, com o quadro institucional do país e a modernização do Estado atende, parcialmente, à Constituição do país e se encontra em busca de uma identidade própria.



## Referências

ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, n.º 10, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-democrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO (ADB) atualização da estratégia e programa do País República Democrática de Timor-Leste, 2006-2008. Disponível em <http://www.cries.org/27.pdf>. Acesso em 20 dez. 2009.

BENDIX, Reinhardt. **Max Weber**: um perfil intelectual. Brasília: UnB, 1986.

BID. **Libro de Consultas Sobre Participación**. [199-]. Disponível em <[www.iadb.org/espanol/politicas/participa/indice.htm](http://www.iadb.org/espanol/politicas/participa/indice.htm)>. Acesso em: 15 set 2003.

BORDENAVE, Juan E. Diaz, **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brazilense, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma administrativa na Imprensa**. Brasília: MARE, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Estado Subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estruturação para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1996. jan./abr., ano 47, v. 120, no 1.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: Estratégia para um novo Estado. In BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform comes of ages**. New York: Walter de Gruyter, 1991.

\_\_\_\_\_. Reformas administrativas recientes en autralasia. In: **Revista Internacional de Ciências Administrativas**, Madrid: v.57 n.1, Mar, 1991.

CERVO, Amado L; BRIVIAN. Pedro A. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

DICIONÁRIO, DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella , **Parcerias nas Administração Pública**, 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

D'URSO, Luis Flávio Borges, **A Construção da Cidadania**, Última modificação 2006 , Disponível em <[http://www.oabsp.org.br/palavra\\_presidente/2005/88/](http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/)> Acesso 12 dez 2006.

DU GAY, P. **Clolossal Immodestries and Hopeful Monsters**: Pluralism and Organizational Conduct, Organization,1994, vol 1. p.125-148.

ENGELS, Fredrich. 1964-**A origem da familia propriedade e do Estado**, Vitória, Rio de Janeiro, 1964 (primeira edição alemã, 1884).

FAYOL, Henri, **Administração Industrial e Geral**. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA, Antônio. A.; REIS, A.C.F. PEREIRA, M.I. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias**: evolução e tendências da moderna administração de empresas. São Paulo: Pioneira, 1997.

FERLIE, Ewan (et al). **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. Por uma carta lation-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 2006. Ano 57, n.1 (Jan/Mar), p. 51-62.

FORTALECIMENTO das instituições de governação em Timor-Leste. <http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Strengthening-Institutions-Full-Report-portuguese.pdf>. Acesso em 20 dez. 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revistas Eletrônica de Gestão Organizacional**. Recife: UFPE, v. 3, número 2, mai-ago, 2005.

GORJÃO, Paulo, O Legado e as lições da Administração da Nações Unidas em Timor-Leste (2004), Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218650917Z6cTL7sm2Gw77GW1.pdfLeste+%282004%29%2C&btnG=Pesquisa+Google&meta=&aq=&oq=&fp=88856f9d8d5c52a1>. Acesso em: 6 abr. 2009

HEADY, F. **Administração pública**: uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

HOOD, C. A. Public Administration for All Seasons? **Public Administration**, n.69, v.1, 1991.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles. **Dicionário de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JORNAL da República de Timor-Leste. Disponível em: <http://pt.io.gov.mo/Links/record/70.aspx>

KARAWCZYK, T. C et al. A questão da participação em organização do terceiro setor: um estudo de caso gaúcho. In Encontro da ANAMPAD, 24, **Anais...**, Salvador-BA; Associação de Nacional dos programas de Pós-Graduação em Administração, set. 2000.

KRIESER, Paulo. A Diferença entre Eficiência e Eficácia , 2009 , disponível em <http://www.baguete.com.br/colunasDetalhes.php?id=2957>. Acesso, jan 2009.

LINHAS de orientação política para a descentralização e governo local em Timor-Leste. Disponível em [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/uploads/project/LG%20Policy%20and%20DSF%20-%20Portuguese.pdf](http://www.uncdf.org/english/local_development/uploads/project/LG%20Policy%20and%20DSF%20-%20Portuguese.pdf)

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Ano 48 n.1, Jan-Abr 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno da Pesquisa em Administração**, FEA/USP, v. 12 n. 2, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2 ed. São Paulo Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Administração Pública no Brasil**: Políticas de Revalorização das Carreiras Típicas de Estado como Fator de Atração de Novos Talentos para o Serviço Público Federal. Disponível em <[http://www.anesp.org.br/userfiles/file/Documentos/administracao\\_publica\\_no\\_brasil.pdf](http://www.anesp.org.br/userfiles/file/Documentos/administracao_publica_no_brasil.pdf)>. Acesso em set. 2009

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 1998. Ano 49, n.4 (Out-Dez), p. 148-162.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. **Rev. Direito**. Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia e Eficiência de contratos**. 10 ed. Belo Horizonte. Del Rey. 2005

MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F.C. Prestes. (Orgs). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1994.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 5. ed. São Paulo: Editora Thompson, 1986.

NDI (Nacional Democratic Institute) **Timor-Lorosa'e é a Nossa Nação**"1. Relatório sobre os grupos focais em Timor-Leste (2001, 6)

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sobre o Estado e o gestor público que se necessita** Mimeografado. [S. I.: s. n.], 1998b. Disponível em: <[http:// www.Fea.usp.Br/fia/reforma/Textos.htm](http://www.Fea.usp.Br/fia/reforma/Textos.htm)>. Acesso

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Contrato de Gestão e modernização da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, n. 8. dez 2006, jan. fev. 2007. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod= 164](http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=164)> Acesso em: 6 abr. 2009.

PACHECO, Regina Silva. **Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os Municípios brasileiros**. Gestão Estratégica do Município, 2003.

PAULA, Ana Paula de Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PARSONS, T. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.

POULANZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PROGRAMA do I Governo Constitucional Timor-Leste. Disponível em <http://www.gov.east-timor.org/pageLei24.htm>. Acesso em: 6 abr. 2009

PROGRAMA do IV Governo Constitucional de Timor-Leste. Disponível em <http://www.unmit.org/legal/RDTL-Law/RDTL-Decree-Laws-P/Decree-Law-2008-11.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2009

REIS, Elisa P. On citizenship. Paper **presented at the XVII World Congress International Political Science Association Seoul, Korea**. August 17-21, 1998..

Autoridade Bancaria e de pagamento de Timor-leste (Relatório anual 2001-2002). Disponível em [http://www.bancocentral.tl/Download/Publications/BPA\\_Relatorio\\_anual\\_2002\\_Pt.pdf](http://www.bancocentral.tl/Download/Publications/BPA_Relatorio_anual_2002_Pt.pdf). Acesso em: 6 abr. 2009

RELATÓRIO do desenvolvimento humano de Timor-leste (programa das nações Unidas para desenvolvimento PNUD. Disponivel em : <http://www.gov.east-timor.org/MAFF/ta200/TA206.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2009

RELATÓRIO de antecedentes para a reunião de Timor-Leste e parceiras para desenvolvimento 9, 10 de dez de 2002. Documento Banco Mundial. Disponível em : <http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Background+Information+Portuguese.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2009

RELATÓRIO sobre Timor-Leste Rev. 2000. Abril 2000.

O SISTEMA correcional de Timor-Leste estabelece o rumo. Disponível em: <[http://www.undp.east-timor.org/documentsreports/governance\\_capacitydevelopment/Correctional%20Service%20Portuguese.pdf](http://www.undp.east-timor.org/documentsreports/governance_capacitydevelopment/Correctional%20Service%20Portuguese.pdf)>

SCHWATZMAN,? **Base do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

TAIS Timor 24 de julho-6 de agosto de 2000 vol. 1 no 12. Disponível em : <http://www.un.org/peace/etimor/untaetPU/newsletter12P.pdf>

TAIS Timor 26 de março -8 de abril de 2001 vol. 1 no 25

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Local e o Global : **Limites e desafios da participação cidadã**/Elenaldo Celso Teixeira.-São Paulo: Cortez ; Recife : EQUIP; Salvador : UFBA, 2001.

**TIMOR-LESTE. Ministros timorenses ameaçam demitir-se, Radio Noticias TSF 02 dez 2000. disponível em :** [http://tsf.sapo.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content\\_id=780915](http://tsf.sapo.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content_id=780915). Acesso em: 6 abr. 2009

TIMOR-LESTE. Constituição **Constituição da República democrática do Timor-Leste**. 2002, p. 56-57. Disponível <[http://www.constitution.org/cons/east\\_timor/constitution-port.htm](http://www.constitution.org/cons/east_timor/constitution-port.htm)>,. Acesso 15 Abril 2009.

TIMOR-LESTE, Orçamento Geral do Estado Ano Civil 2008, Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/13168128/Orcamento-Geral-do-Governo-de-2008>>. Acesso em: 6 abr. 2009

TIMOR-LESTE, Orçamento Geral do Estado 2009 e Plano do Estado para 2009 1 Janeiro a 31 Dezembro de 2009. Disponível em <<http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/OGE09Book1Pt2Dec08LHs.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2009

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado democracia e administração pública no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER. Max. **Economia e sociedade**. V. 2, Brasília: Editora UnB, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ética protestante e espírito do capitalismo**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1985.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia y sociedad**, México; Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 1964.

WAGNER, RABELLO JR, **Administração Pública**, disponível em <[http://www.editoraferreira.com.br/publicue/media/toq8\\_wagner\\_rabello.pdf](http://www.editoraferreira.com.br/publicue/media/toq8_wagner_rabello.pdf)>. Acesso em set. 2009.

Carta de apresentação – Pesquisador

Prezado(a) Sr.(a),

Estou desenvolvendo uma pesquisa sobre Administração Pública da RDTL, para a qual gostaria de contar com a participação da sua instituição.

O estudo está sendo orientado pela Professora Doutora Cristina Amélia Pereira de Carvalho no Programa de Pós Graduação em Administração (PROPAD) da Universidade Federal de Pernambuco – Brasil e seu objetivo é estudar a participação na Administração Pública de Timor-Leste e a Nova Constituição do País com o fim de poder trazer alguma contribuição útil para a Administração Pública que está sendo desenvolvida desde 2002 até 2008.

Sei que o seu tempo é precioso e limitado para atender todas as demandas que sua organização apresenta. Mesmo assim, solicito-lhe que reserve alguns minutos para responder ao questionário anexo. Acredito que os benefícios poderão ser colhidos em longo prazo.

Mais informo que é importante que as respostas sejam encaminhadas até o dia 07 de agosto de 2009 a fim de que todas as análises sejam feitas devidamente.

Desejando-lhe sucesso nas atividades de sua instituição, despeço-me agradecendo pela sua valiosa colaboração.

Recife-PE, 09 de julho de 2009



Prof.ª. Dra. Cristina Amélia Pereira Carvalho



Francisco Soares



## Questionário

### 1. Dados:

- a) Nome Completo:
- b) Idade:
- c) Telefone de contato:
- d) Posição:

- 1) Que Órgãos de soberania foram criados no período da Administração Transitória da ONU entre 2000 à 20 de maio de 2002, para garantir a administração do território pós conflito?
- 2) Como foram estabelecidas as leis fundamentais para retomar a normalidade da situação?
- 3) Como funcionava a administração do território com base nas leis estabelecidas?
- 4) Durante o período da administração transitória, como era a relação da UNTAET com os líderes nacionais?
- 5) Quais foram as principais instituições de soberania criadas constitucionalmente a partir de 20 de maio de 2002?
- 6) Quais foram as leis que vigoravam constitucionalmente nos primeiros períodos após a Independência, visto que o Legislativo estava ainda nos inícios do seu efetivo funcionamento?
- 7) Como o legislativo trabalhava com o intuito de poder suprir a necessidade de leis nacionais para administrar o Estado timorense?
- 8) Quais foram as primeiras leis criadas constitucionalmente para garantir o funcionamento da administração pública nos primeiros tempos?
- 9) Para atender as necessidades dos cidadãos em diversos setores, quais instituições foram criadas?
- 10) Que condições foram criadas para garantir a acessibilidade dos cidadãos aos atendimentos disponíveis?
- 11) Como era monitorada o grau de satisfação dos cidadãos com relação aos atendimentos?
- 12) Quais são os mecanismos criados para a disseminação de informação aos cidadãos sobre o funcionamento da administração do Estado?
- 13) Como funciona o processo de consulta aos cidadãos como forma de sua participação na tomada de decisões?
- 14) Como se garante que os pareceres emitidos pelos cidadãos durante a consulta são respeitados na elaboração das políticas públicas?
- 15) Como funciona o processo de partilha de poderes com os cidadãos, como forma de sua participação concreta na vida do Estado?
- 16) No dia a dia, como as instituições públicas lidam com o seu ambiente interno e o ambiente externo, com relação às mudanças contínuas?
- 17) Como as instituições públicas se preparam para encarar a flexibilidade manifestada, tanto no ambiente interno como no externo?
- 18) Como as instituições públicas devem ser flexíveis de forma a não se comprometerem com a estabilidade?
- 19) Como as instituições públicas definem a alocação de recursos?
- 20) Quais os instrumentos que a sociedade tem para controlar o uso dos recursos pelas instituições públicas?



- 21) Existem mecanismos criados para garantir a eficiência e a eficácia da ação das instituições?
- 22) Como é controlado os resultados obtidos, comparando-os com a utilização dos recursos?
- 23) Com relação à modernização do Estado, o que é muito importante para as instituições públicas?
- 24) No processo de modernização do Estado, como é a forma de as instituições públicas se responderem ao público?
- 25) No processo de modernização de Estado, como são tratados os cidadãos pelos administradores? Como clientes beneficiários ou como dono dos serviços?
- 26) Em sua opinião, os administradores são servidores do Estado ou servidores do povo?
- 27) Em sua opinião, existe alguma forma específica de dominação exercida pela administração pública da RDTL?
- 28) No exercício do poder, qual é a forma de os administradores estipularem as normas, as regras, os regulamentos que garantem o funcionamento das instituições públicas?
- 29) No exercício das funções, como os administradores se relacionam com a rede de funcionários nas instituições públicas?
- 30) No atual contexto onde se observa muita flexibilidade tanto no ambiente interno como no ambiente externo, como deve ser a natureza da regras, das normas, dos regulamentos que sustentam um bom funcionamento das instituições públicas?
- 31) É freqüente observar que nas instituições públicas, os administradores confundem entre os bens públicos com os bens privados, pois existem bens públicos, mas privatizados assim como existem bens privados, mas públicos. Qual é sua opinião?
- 32) Para um bom funcionamento das instituições públicas, em que aspecto deve ser colocado o foco dos administradores?
- 33) Existem mecanismos que garantem uma melhoria contínua tanto no funcionamento das instituições públicas como também na qualidade de prestação de serviços públicos aos cidadãos?
- 34) Finalmente, em sua opinião, a prestação de serviços pelas instituições públicas e pela administração pública deve ter como foco principal o interesse e o bem-estar dos cidadãos ou no desenvolvimento cada vez mais sofisticado das instituições e seus integrantes, considerando os cidadãos apenas como espectadores?