

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO



CHANCY DESAUGUSTE

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO HAITI: UMA ANÁLISE
ESTRATÉGICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DA REFORMA
QUADRO DO ESTADO (2012-2017)**

Salvador-BA

2022

CHANCY DESAUGUSTE

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO HAITI: UMA ANÁLISE
ESTRATÉGICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DA REFORMA
QUADRO DO ESTADO (2012-2017)**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Núcleo de Pós-graduação em administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho França Filho

Salvador-BA

2022

Escola de Administração - UFBA

D442 Desauguste, Chancy.

Reforma administrativa no Haiti: uma análise estratégica da implementação do projeto de reforma quadro do estado (2012-2017) / Chancy Desauguste. – 2023.

112 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho França Filho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Haiti – Administração pública. 2. Reforma administrativa – Haiti 2012 – 2017. 3. Poder (Ciências sociais). 4. Reengenharia (Administração). 5. Serviço público - Administração de pessoal.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 354.7294

CHANCY DESAUGUSTE

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO HAITI: UMA ANÁLISE
ESTRATÉGICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DA REFORMA
QUADRO DO ESTADO (2012-2017)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 29 de novembro de 2023

Banca Examinadora

Genauto Carvalho de Franca Filho
Doutor em Sociologia pelo Université Paris Diderot, França
Universidade Federal da Bahia

Lys Maria Vinhaes Dantas
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Edgilson Tavares Araujo
Doutor em Serviço Social pela Universidade Católica Portuguesa, Portugal
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer especialmente as organizações PAEC OEA-GCUB e CAPES pelo apoio financeiro para a realização desse mestrado em administração na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Gostaria de agradecer ao meu orientador Doutor/Professor Genauto Carvalho da França Filho por suas observações, sua disponibilidade e sobretudo seus bons conselhos.

Gostaria de expressar minha gratidão às todas pessoas pela a suas ajudas na conclusão desta dissertação:

Aos professores Edilson Tavares de Araújo, André Santos Nascimento, Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas pelo os seus apoios e bons conselhos e pelas documentações necessárias. Gostaria também de agradecer a toda a equipa docente da faculdade por essa formação.

Anaélia Almeida Silva pelo apoio em circunstâncias particulares, para que eu possa ter informações ao longo desta formação.

Berg Correia por revisar e corrigir minha dissertação. Seu conselho de escrita foram inestimáveis.

Aos meus pais, amigos e amigas, pelo constante apoio e encorajamento.

DESAUGUSTE, Chancy. Reforma administrativa no Haiti: uma análise estratégica da implementação do projeto da reforma quadro do estado (2012-2017). Orientador: Genauto Carvalho de França Filho. 2022. 112 f. il. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

RESUMO

O propósito deste trabalho consiste em analisar o comportamento dos atores públicos haitianos durante o processo de implementação da Reforma Institucional (2012-2017), ao mesmo tempo buscando conhecer a mudança que eles trouxeram dentro do sistema administrativo haitiano. Essa pesquisa se apoia na análise estratégica da teoria sociológica das organizações resultante do trabalho de Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977). Esse esquema analítico baseia-se nas relações de poder entre os atores sem perder de vista as estruturas organizacionais e as regras implícitas que estruturam as relações políticas concebidas como um jogo. Este trabalho privilegia o método qualitativo por meio da análise de conteúdo. A pesquisa foi operacionalizada a partir de três conceitos fundamentais: reforma institucional, poder e áreas de incerteza. A partir desses conceitos foram encontrados um total de 64 categorias iniciais agrupadas em 19 categorias intermediárias e 6 categorias finais extraídas do programa de política de reforma.

Os resultados exaustivos deste processo de reengenharia institucional e os resultados concretos obtidos após estes 3 anos tem indicado, em primeiro lugar, os esforços que têm sido feitos para o levantamento de informações sobre o contexto geral do serviço público: número total de servidores, estrutura e custo do serviço público haitiano. Em segundo lugar, foram implementadas ações voltadas a otimização da gestão dos recursos humanos: o governo introduziu um conjunto de iniciativas visando o aperfeiçoamento da equipe administrativa haitiana. Tais iniciativas visavam promover o desenvolvimento de competências dos funcionários públicos ao longo da sua carreira profissional de forma a terem acesso, sem discriminação, aos diferentes níveis de emprego na Função Pública. Em terceiro lugar, foi expressa a vontade de fortalecer a estrutura organizacional, envolvendo, entre outros aspectos, o fortalecimento da capacidade gerencial das organizações para a gestão racional das instituições públicas haitianas.

A implementação dessa reforma resultou em construção de novas competências, assim como, criação de estrutura organizacional também nova. Entretanto, o governo não conseguiu negociar essa mudança e o envolvimento de certos setores esteve ausente, dificultando o

sucesso desta reforma institucional. O programa do governo também não fora bem assimilado pela população e nem mesmo no interior dos ministérios encarregados da política. Consequentemente, a administração de Martelly se viu incapaz de realizar o cumprimento das leis e sua aplicação.

Do ponto de vista da análise estratégica, os atores não conseguiram discernir sobre os novos desafios postos no jogo político-administrativo e permaneceram nas mesmas velhas práticas.

A pesquisa identificou um conjunto de características dessa implementação que não favoreceram o sucesso da reforma: falta de comunicação institucional, falta de envolvimento de diferentes segmentos populacionais, improvisação e inconsistência nos discursos e na gestão dos assuntos de Estado, falta de autonomia em relação às instituições internacionais, continuidade de práticas corruptas; falta de capacidade e disfunção da maioria dos mecanismos previstos. A pesquisa buscou estimular a reflexão sobre a crise da reforma do Estado haitiano oferecendo, para tanto, um quadro analítico direcionado à compreensão dos mecanismos ocultos nesta complexa crise de governança e processo de mudança institucional.

Palavras-chave: Reforma institucional, Poder, Áreas de incerteza, Atores, Estratégia.

DESAUGUSTE, Chancy. Administrative reform in Haiti: a strategic analysis of the implementation of the state framework reform project (2012-2017 Advisor: Genauto Carvalho de França Filho. 112 file. Dissertation (Master's) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the behavior of Haitian public actors during the process of implementing the Institutional Reform (2012-2017), while at the same time seeking to understand the change they brought about within the Haitian administrative system. This research is based on the strategic analysis of the sociological theory of organizations resulting from the work of Michel Crozier and Erhard Friedberg (1977). This analytical framework is based on power relations between actors without losing sight of organizational structures and the implicit rules that structure political relations conceived as a game. This work focuses on the qualitative method using content analysis. The research was operationalized based on three fundamental concepts: institutional reform, power and areas of uncertainty. Based on these concepts, a total of 64 initial categories were found, grouped into 19 intermediate categories and 6 final categories extracted from the reform policy program.

The exhaustive results of this institutional re-engineering process and the concrete results obtained after these 3 years have indicated, firstly, the efforts that have been made to gather information on the general context of the public service: total number of civil servants, structure and cost of the Haitian public service. Secondly, actions aimed at optimizing human resource management have been implemented: the government has introduced a series of initiatives aimed at improving the Haitian administrative team. These initiatives aimed to promote the development of civil servants' skills throughout their professional careers so that they could access the different levels of employment in the civil service without discrimination. Thirdly, the will to strengthen the organizational structure was expressed, involving, among other things, strengthening the managerial capacity of organizations for the rational management of Haitian public institutions.

The implementation of this reform resulted in the construction of new competencies, as well as the creation of a new organizational structure. However, the government was unable to negotiate this change and the involvement of certain sectors was absent, making it difficult for this institutional reform to succeed. The government's program was also not well assimilated

by the population or even within the ministries in charge of the policy. As a result, Martelly's administration found itself unable to enforce and apply the laws.

From the point of view of strategic analysis, the actors were unable to discern the new challenges posed by the political-administrative game and remained in the same old practices.

The research identified a number of characteristics of this implementation that did not favor the success of the reform: lack of institutional communication, lack of involvement of different segments of the population, improvisation and inconsistency in the discourse and management of state affairs, lack of autonomy in relation to international institutions, continuity of corrupt practices; lack of capacity and dysfunction of most of the planned mechanisms. The research sought to stimulate reflection on the crisis of Haitian state reform by offering an analytical framework aimed at understanding the hidden mechanisms in this complex crisis of governance and process of institutional change.

Keywords: Institutional reform, Power, Areas of uncertainty, Actors, Strategy

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O mapa geográfico do Haiti	22
Figura 2 - Desenvolvimento da análise de conteúdo	37
Figura 3 - Desenho metodológico da pesquisa	38
Figura 4 - Três estruturas espaciais dominantes, do Santo Domingo colonial ao Haiti contemporâneo	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Operacionalização da pesquisa	40
Quadro 2 - Categorias Iniciais	41
Quadro 3 - Operacionalização da pesquisa/ conceito/objetivo/ Categorias Intermediarias.....	42
Quadro 4 - Síntese da progressão das categorias	43
Quadro 5 - Lista de Primeiros-ministros do presidente Michel Martelly.....	54
Quadro 6 - Categorias Iniciais	55
Quadro 7 - Categoria intermediária I- Novo papel do Estado	56
Quadro 8 - Categoria intermediária II- Valores relacionados à Reforma Administrativa.....	57
Quadro 9 - Categoria intermediária III- Princípios Orientadores da Administração Pública.....	58
Quadro 10 - Categoria intermediária IV- Implementação do novo sistema da Função Pública.....	61
Quadro 11 - Categoria intermediária V- Implementação da reforma da administração central do estado	64
Quadro 12 - Categoria intermediária VI- Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos	65
Quadro 13 - Categoria intermediária VII- Lançamento do processo de descentralização	67
Quadro 14 - Categoria intermediária VIII- Modernização da estrutura física dos serviços públicos ...	68
Quadro 15 - Categoria intermediária IX- Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico	69
Quadro 16 - Categoria intermediária X- Arquitetura institucional	70
Quadro 17 - Categoria intermediária XI- As fases da programação de implementação	71
Quadro 18 - Categoria intermediária XII- O plano de comunicação	71
Quadro 19 - Categoria intermediária XIII- Planos de ação de implementação	72
Quadro 20 - Categoria intermediária XIV- Mecanismos de avaliação	72
Quadro 21 - Categoria intermediária XV- Fontes de poder	73
Quadro 22 - Categoria intermediária XVI- Áreas não controladas pela administração	73
Quadro 23 - Síntese da progressão das categorias	74
Quadro 24 - Principais textos normativos publicados no Moniteur.....	77
Quadro 25 - Realização na orientação do programa de reforma administrativa.....	79
Quadro 26 - - Resultados da pesquisa	98

LISTA DE SIGLAS

APH	Administration Publique Haitienne
BSEIPH	Bureau du Secrétaire d'État à l'Intégration des Personnes handicapées
CIPD	Comité Interministériel de Pilotage de la Décentralisation
CMRA:	Comités ministériels de la Réforme Administrative
CRA	Centre de Renseignements Administratifs
CSAFP	Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
IFI:	Institution Financières Internationales
IGC	Indice de Competitividade Global
MEF	Ministères Economies et des Finances
MENFP	Ministère de l'Education et de la Formation Professionnelle
MPCE	Ministère da la Planification et de la cooperation externe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMRH	Ofice du Management et des Ressources Humaies
PADH	Programme d'Action pour le Développement d'Haïti
PAPDA	Plataforma Haitiana Advocacia para o Desenvolvimento Alternativo
PCRE	Programme Cadre de Réforme de l'Etat
PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
PSDH	Programme stratégique de Développement en Haiti
UE	Union Européenne
ULCC	Unité de Lutte Contre la Corruption
VAEP	Validation des Acquis de l'ExpérienceProfessionnelle

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	POR UMA REFORMA ADMINISTRATIVA: DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO	16
1.1.1A	situação administrativa	17
1.1.2	As diversas ações empreendidas pelo Estado haitiano	18
1.1.3	O impacto das políticas públicas	18
1.2	OBJETIVO.....	20
1.2.1	Objetivo geral	20
1.2.2	Objetivo específico.....	20
1.3	HIPOTESE.....	21
1.4	APRESENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO POLICO-ADMINISTRATIVA DO HAITIANO 21	
1.5	REVISÃO DA LITERATURA	24
1.5.1A	Crise do desenvolvimento: Estado Moderno	24
1.5.2	Uma reforma administrativa que perdura no tempo	26
2	FUNDAMENÇÃO TEÓRICO.....	28
2.1	ORIGEM DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.2	ABORDAGENS DE ESCOLHA RACIONAL.....	29
2.3	A TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA	30
2.4	FUNCIONAMENTO E PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE	31
2.5	TEORIAS ECONOMICAS DA BUROCRACIA	31
2.6	ANÁLISE ESTRATÉGICA.....	32
2.6.1	Mudança dentro da organização.....	34
3	QUADRO METODOLÓGICO	36
3.1	DESENHO METODOLÓGICO.....	38
3.1.1	Fase 1- Desenvolvimento do projeto	38
3.1.2	Fase 2 - Exploração dos dados da pesquisa	42
3.1.3	Fase 3- Investigação e exploração do material.	42
3.1.4	Fase 4- Análise e Resultados	42
4	AS DIFERENTES TENTATIVAS DE REFORMA NO HAITI DESDE 1980 A 2012.....	44
4.1	REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE 1980 A 1987	44
4.2	APÓS A QUEDA DA DITADURA JEAN CLAUDE DUVALIER (1987-1996).....	45
4.3	TENTATIVAS DE IMPLEMENTAR AS REFORMAS DE 1996 A 2012.....	46
4.4	ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA ADMINISTRAÇÃO HAITIANA	50
5	APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA-QUADRO DE REFORMA DO ESTADO (PCRE)54	
5.1	ESTRUTURA ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA ...	56
5.1.1A	visão do Estado	56
5.1.2	Novo papel do Estado.....	56
5.1.3	Valores relacionados à Reforma Administrativa	57

5.1.4	Princípios Orientadores da Administração Pública	57
5.2	OBJETIVOS E CONTEÚDO DA REFORMA ADMINISTRATIVA 2012-2017	59
5.2.1	Objetivo Geral	59
5.2.2	Objetivo específico	59
5.2.3	Resultados esperados	60
5.2.4	Eixos estratégicos da reforma da administração pública	61
5.2.4.1	Eixo I: Implementação do novo sistema da função pública.....	61
	A questão da reforma do novo sistema da função pública gira em torno da necessidade de implementar as estruturas de gestão e regulamentação adequadas resultantes do decreto de 17 de maio de 2005 revisão do estado geral do Serviço Público (PCRE, 2013).	61
5.2.4.2	As realizações do novo sistema de função pública.....	62
5.2.4.3	Eixo 2: Implementação da reforma da administração central do estado.....	63
5.2.5	Implementação da reforma da administração central do Estado	64
5.2.6	Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos	65
5.2.7	Lançamento do processo de descentralização	66
5.2.7.1	Desconcentração e descentralização administrativa.....	67
5.2.8	Modernização da estrutura física dos serviços públicos	68
5.2.8.1	Realizações da modernização da estrutura física dos serviços públicos.....	69
5.2.9	Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico	69
5.2.9.1	Realizações Governança eletrônica.....	69
5.3	ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA PILOTAR, EXECUTAR E MONITORAR A REFORMA E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	70
5.3.1	Arquitetura institucional	70
5.3.2	A estratégia de implementação da reforma	71
5.3.3	O plano de comunicação	71
5.3.4	Planos de ação de implementação	71
5.4	MECANISMOS DE AVALIAÇÃO	72
5.5	FONTES DE PODER	73
5.6	ÁREAS NÃO CONTROLADAS PELA ADMINISTRAÇÃO	73
6	AS REALIZAÇÕES DA REFORMA INSTITUCIONAL: ANÁLISE E INTERPRETAÇÕES	76
6.1	AS REALIZAÇÕES DA REFORMA INSTITUCIONAL	79
6.1.1	Orientação da reforma	79
6.1.2	Conteúdo da reforma	80
6.1.2.1	A coleta de informações	82
6.1.2.2	Censo	82
6.1.2.3	Gestão da Formação e Aperfeiçoamento	83
6.1.2.4	Fortalecimento das Estrutura Organizacionais.....	83
6.1.3	Estrutura institucional para pilotar, executar e monitorar a reforma e estratégia de implementação	84
6.1.4	Impactos da reforma e novas perspectivas	84
6.2	AS FONTES DE PODER E OS VÁRIOS ATORES ENVOLVIDOS	85
6.2.1.1	A posse de competência do Estado haitiano	86

6.2.1.2	Relações entre a administração pública haitiana e seu meio ambiente.....	88
6.2.1.3	Controle de comunicação interna.....	89
6.2.1.4	O uso de regras organizacionais.....	90
6.2.1.5	Margem de liberdade dos atores públicos haitianos.....	91
6.3	IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS DE INCERTEZA.....	92
6.3.1	Cooperação entre atores haitianos.....	95
6.3.2	Participação e mudança de estado.....	96
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS.....	101
	ANEXO.....	107

1 INTRODUÇÃO

A primeira década do novo milênio encontra o Haiti em uma grave situação de má governança e corrupção que afeta seriamente todo o país, bem como a vida nacional (Brides, 2007, p. 15). É uma crise multidimensional que atravessa o país há mais de três décadas.

Para tirar o país desse difícil impasse, os decisores políticos estão constantemente mobilizando reformas de todos os tipos. Isso se reflete no programa de políticas públicas, destacando a governança e o fortalecimento institucional. Como destaca Philippe Bezes (2002) « A reforma administrativa constitui um conjunto de discursos políticos e práticas recorrentes e duradouras no coração da política contemporânea ».

O Estado haitiano conhece bem a situação que atravessa o país, conforme expressou-se o Primeiro-Ministro Laurent Salvador Lamothe (2012-2014) no seu discurso sobre o tema da reforma institucional: « o país ainda não possui uma administração pública moderna e eficiente, capaz de ajudá-lo a superar suas dificuldades em boas condições e a enfrentar os muitos desafios necessários ao seu desenvolvimento e ao apoio de suas grandes políticas públicas » (PCRE, 2012-2017, 2013, p.5).

Relatórios de organismos internacionais sobre a situação do Haiti demonstraram que a situação é alarmante. Os indicadores do Doing Business colocam o Haiti em 174º lugar entre 185 países, enquanto o Índice de Competitividade Global (GCI) 2013-2014 Haiti ocupou o 143º lugar entre 148 países (Singh, Barton-Dock, 2016, p.58).

Diante dessa situação em que o país se encontrou, é importante que o atual governo (Martelly- Lamothe) encontrou uma fórmula capaz de revitalizar o sistema administrativo. Daí a questão de implementar uma estrutura organizacional para responder a todos os desafios atuais que o Haiti enfrenta. A reforma do Estado torna-se objeto de política pública. Nesse mesmo lançamento, a política do governo expressou no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Haiti (PSDH) é tomar as medidas necessárias e oportunas para que a administração pública possa fazer do Haiti um país emergente. até 2030.

O atual governo estabeleceu vários objetivos destinados a aproximar-se do status de economia emergente, fortalecer o estado de direito, incentivar uma sociedade mais coesa e inclusiva e renovar e modernizar a governança pública (Office of Management and Human Resources, 2018) citado por (OCDE,2021)

Pode ver que já há muito tempo que os atores de sua parte mostraram vontade sem atacar o problema em profundidade.. No entanto, os vários problemas que assolam a sociedade são bem conhecidos: corrupção, favoritismo, nepotismo, falta de acesso a um serviço público de qualidade, tráfico de influências, exclusão social e caos generalizado. Na realidade, quais são as principais obstruções que constituem um bloqueio para transformar o sistema da Administração Pública Haitiana (APH)? Quais são os desafios que foram impostos aos atores públicos haitianos para integrar essa reforma administrativa?

Nesse sentido, essas questões delicadas não deixam indiferente quem quer tentar entender a crise generalizada que atravessa a sociedade haitiana hoje. A dificuldade de integrar uma mudança pelos atores públicos haitianos no nível da organização pública constitui o problema desta pesquisa. Na tentativa de apreender sua raiz e encontrar possíveis soluções, propõe abordá-la por meio de uma análise estratégica e sistêmica de Michel Crozier e Erhard Friedberg. É importante compreender as relações que se desenrolam dentro do aparelho Estado haitiano, focando nos atores para tentar enxergar os diferentes constrangimentos que se opõem a eles dentro do sistema em que está inserido

Este trabalho contém seis (6) capítulos. O primeiro capítulo descreveu o problema de pesquisa para lançar as bases da pesquisa. A segunda apresentou nosso referencial teórico e conceitual. A terceira apresentou a metodologia da pesquisa para mostrar como realizou esta pesquisa. A quarta consistiu em apresentar um histórico das várias tentativas de reforma desde 1980 a 2012. O quinto capítulo consistiu em apresentar o projeto de reforma do governo que é o Programa do Marco da Reforma do Estado para melhor compreendê-lo. Por fim, na sexta apresentou a avaliação feita ao longo dos três anos de implementação da reforma institucional, depois interpretou a abordagem política empreendida, emitindo uma análise estratégica e sistêmica. Em termos de considerações finais, retomamos problema, respondeu à questão colocada anteriormente e abriu o assunto ao mesmo tempo em que mostrou novas perspectivas de pesquisa e os limites desta pesquisa.

1.1 POR UMA REFORMA ADMINISTRATIVA: DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO

Hoje a crise da gestão pública é universal, não se trata mais de um país específico. É nesse sentido que as administrações públicas constantemente colocam em prática políticas públicas, na tentativa de reduzir as diversas desigualdades enfrentadas em sua comunidade. O governo haitiano não está isento dessa realidade. Ele está implementando grandes reformas para

tentar encontrar soluções para os diversos problemas de sua sociedade, especificamente a reforma do Estado é uma dessas prioridades. Com efeito, esta chamada reforma sempre foi um dos eixos essenciais em torno do qual gira a ação governamental (Programa-Quadro para a Reforma do Estado, 2012-2017, p.5). “Essas políticas são, então, mais frequentemente descritas como políticas de adaptação, destinadas a remediar disfunções objetivas do aparelho estatal” (Bezès, 2002). Na realidade, qual é o estado da situação administrativa haitiana? Quais são as soluções oferecidas pelos líderes?

1.1.1 A situação administrativa

O Haiti se encontra em um contexto político¹, econômico² e social que afeta todos os setores da vida nacional. «As fragilidades estruturais são as principais causas dos problemas econômicos e sociais do país; sendo por natureza uma questão transversal, a governança é transversal a todas as entidades da sociedade» (PADH, 2001-2010, 2001, p.10). Além disso, essas fraquezas impedem que você tenha um melhor controle:

No seu modo de funcionamento, gera entraves na cobrança de impostos, na racionalização da despesa pública e na capacidade do aparelho do Estado para configurar uma gestão de serviço e proximidade, bem como a promoção do tecido associativo que é chamado a garantir a gestão compartilhada das questões sociais entre o Estado e a sociedade civil (PADH, 2001-2010, 2001, p.10).

Segundo Cantave (2012), o sistema administrativo haitiano se caracteriza pelas seguintes características:

- falta de coordenação da ação governamental;
- funcionamento das instituições administrativas contrárias às missões fundamentais estabelecidas no quadro legal em vigor;

¹ Em sua análise sócio-histórica, Michel Hector (1998) mostrou que o país passou por quatro grandes crises sistêmicas dos séculos XIX e XX (1843-1848, 1867-1870, 1908-1915, 1986-1994). Em seguida, Sauveur Pierre Etienne (2007) mostrou que o país experimentou: duas intervenções estrangeiras em dez anos, três em menos de um século quando pensamos na ocupação americana de 1915 a 1934. Quanto à última intervenção em 2004, afirma teria que durar uma década, pois o país teria dificuldade em se recuperar por conta própria.

² O Haiti é o país mais pobre das Américas segundo a classificação das Nações Unidas, com um PIB per capita de US\$ 829. Em 2015, o Haiti ficou em 168º lugar entre 187 países no Índice de Desenvolvimento Humano. Cerca de três quartos dos haitianos vivem abaixo da linha da pobreza. O desemprego generalizado e o subemprego são um grande problema social, afetando cerca de 60% da população ativa.

- serviços públicos geralmente inadequados, insuficientes e de baixa qualidade, não sendo consideradas certas necessidades da população, principalmente nas áreas rurais e favelas;
- política de descentralização paralisada: nunca foi uma prioridade do governo e há 25 anos não registra avanços significativos;
- processo de desconcentração dos serviços públicos truncado, desigual, porque depende de visões estreitamente setoriais de entidades públicas isoladas.

1.1.2 As diversas ações empreendidas pelo Estado haitiano

Diante dos grandes desafios do momento, para colocar o país no caminho do desenvolvimento, é necessário realizar uma reforma no serviço público do ponto de vista global. O Estado haitiano, ciente desse estado de coisas, há muito vem manifestando sua vontade em relação à modernização das instituições públicas: na Constituição de 29 de março de 1987 prescreve um novo modelo de organização do Estado (títulos V e VI).

Durante o ano de 1996, sob a presidência de René Préval, foi criada uma comissão nacional de reforma administrativa (CNRA) para tentar dar soluções adequadas aos vários problemas encontrados, e tem como missão realizar um diagnóstico completo da administração e do serviço público e apresentar propostas de reforma. O decreto de 2005 mostra mais progressos no processo. Muitos esforços foram feitos até o período de 2010.

Isso mostrou a vontade do Estado de estabelecer um aparato administrativo a serviço da população. Desde que Préval chega a Martelly, surge uma forte constante nos projetos de desenvolvimento. Medidas territoriais, econômicas, sociais, institucionais e demográficas têm sido tomadas para reduzir as várias dimensões da vulnerabilidade. São projetos que se inserem na vontade de dar respostas adequadas aos grandes desafios institucionais da administração pública.

1.1.3 O impacto das políticas públicas

No entanto, os resultados que seguiram desses projetos de modernização do serviço público sempre suscitam diversas preocupações, e em todos os períodos históricos enfrentou com novas discussões. Por mais de três décadas, muitos observadores se interessaram em fazer

perguntas sobre as políticas públicas realizadas por atores haitianos em colaboração com atores internacionais dentro do aparato administrativo haitiano.

No artigo da crônica das Américas, Louis-Naud Pierre (2008) destaca que « uma das grandes características dos últimos anos no Haiti é a crescente complexidade da condução das políticas públicas ». Para alguns autores, não se pode confiar apenas nestes grandes discursos políticos, mas a sua aplicação merece particular importância. De fato, existe uma grande lacuna entre as palavras ditas e as ações tomadas. Michèle D. Pierre-Louis faz uma observação importante sobre esta situação:

Hoje a desinstitucionalização do país é quase total. O discurso está desgastado e vazio, a linguagem esgotada, a reflexão realizada. Nessas condições, é a violência que se instala com seu corolário de medo e angústia, corrupção que motiva as trocas e, portanto, diante do colapso do Estado em rebentamento. Precisariamos de tempo, muito tempo, para refazer o laço social, restaurar a confiança e por que não inventar novos paradigmas de pensamento e ação (Toussaint, Hérold: 2006, 8)

Encontrou também a análise do economista Bélizaire (2010) mostra que o Estado haitiano realiza políticas contra a população; que não resolve a gravidade da situação que afeta o país:

O Estado haitiano implementa políticas públicas totalmente condicionadas por Ajuda Desenvolvimento Público numa lógica de emergência e crescimento económico. Políticas públicas fundamentalmente antipopulares e antidemocráticas, incompletas e inconsistentes, que realmente só dizem respeito ao curto e médio prazo, que pioram a situação da população e atolam a administração pública na ineficiência crônica». (Bélizaire, 2010, p. 30)

O sociólogo Alain Gilles fez entender que « a responsabilidade política e a eficiência governamental que resultariam da ausência de um processo democrático, da competência na tomada de decisões, a gestão não obedece a critérios que são da responsabilidade da racionalidade científica» (Gilles 1998: p.11-12.

Gary Olius (2007) disse «olhando a coisa pelo ângulo oposto, percebemos que estamos diante de uma máquina extremamente eficiente; no sentido de que produz exatamente os resultados esperados por quem o idealizou: a criação de monopólios, a exclusão da maioria e a perpetuação de privilégios para os eternos detentores de direitos ». Isso mostra que são atores que se envolvem em um jogo, possuem uma estratégia bem definida e esse comportamento resulta de uma escolha bem determinada.

A constatação que tem feito é que as consequências da má situação de que o país sofre está ligada em grande medida à má governação administrativa. Há mais de três décadas o Estado

enfrenta um conjunto de desafios: não conseguindo oferecer um atendimento adequado, os serviços são centralizados na região metropolitana; uma administração permanece tradicional. Os discursos políticos não são realizados, as expectativas não são atendidas. Para chegar a essa encruzilhada, é preciso repensar a questão, propor outras alternativas para encontrar uma saída.

Apesar de tudo, durante o ano de 2010 a 2015, o Estado haitiano demonstrou seu desejo de realizar uma verdadeira reengenharia do Estado. Informa-nos que esta mudança deve conduzir à constituição de um "Estado ao serviço dos interesses fundamentais da nação e garante do interesse geral, de um Estado prestador de serviços, de um Estado altamente descentralizado e descentralizado, de um Estado que mobiliza e empodera seus parceiros" (PSDH, 2010, p. 241). Mas na realidade: *que mudança os atores públicos conseguiram trazer dentro da administração pública haitiana após a operacionalização do Programa-Quadro da Reforma do Estado de 2012 a 2017?*

1.2 OBJETIVO

A preocupação desta pesquisa é analisar o comportamento dos atores públicos haitianos durante o processo de implementação do Programa Quadro da Reforma do Estado (2013), levando em conta sua contribuição para a transformação do sistema administrativo. Esse quadro analítico baseia-se no jogo estratégico do poder dos atores, sem perder de vista as estruturas, os processos institucionais e as regras que estruturam esse jogo.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral atribuído deste estudo é conhecer a mudança que os atores políticos haitianos trouxeram dentro do sistema administrativo.

1.2.2 Objetivo específico

Para conseguir isso, está contando especificamente:

- a) Apresentar os resultados da Reforma Institucional durante o ano de 2012 a 2017
- b) Compreender a relação de poder e o circuito de interação entre os diferentes atores.
- c) Identificar áreas de incerteza isso quer dizer áreas não definidas com precisão e os limites da função administrativa na implementação desses projetos.

1.3 HIPOTESE

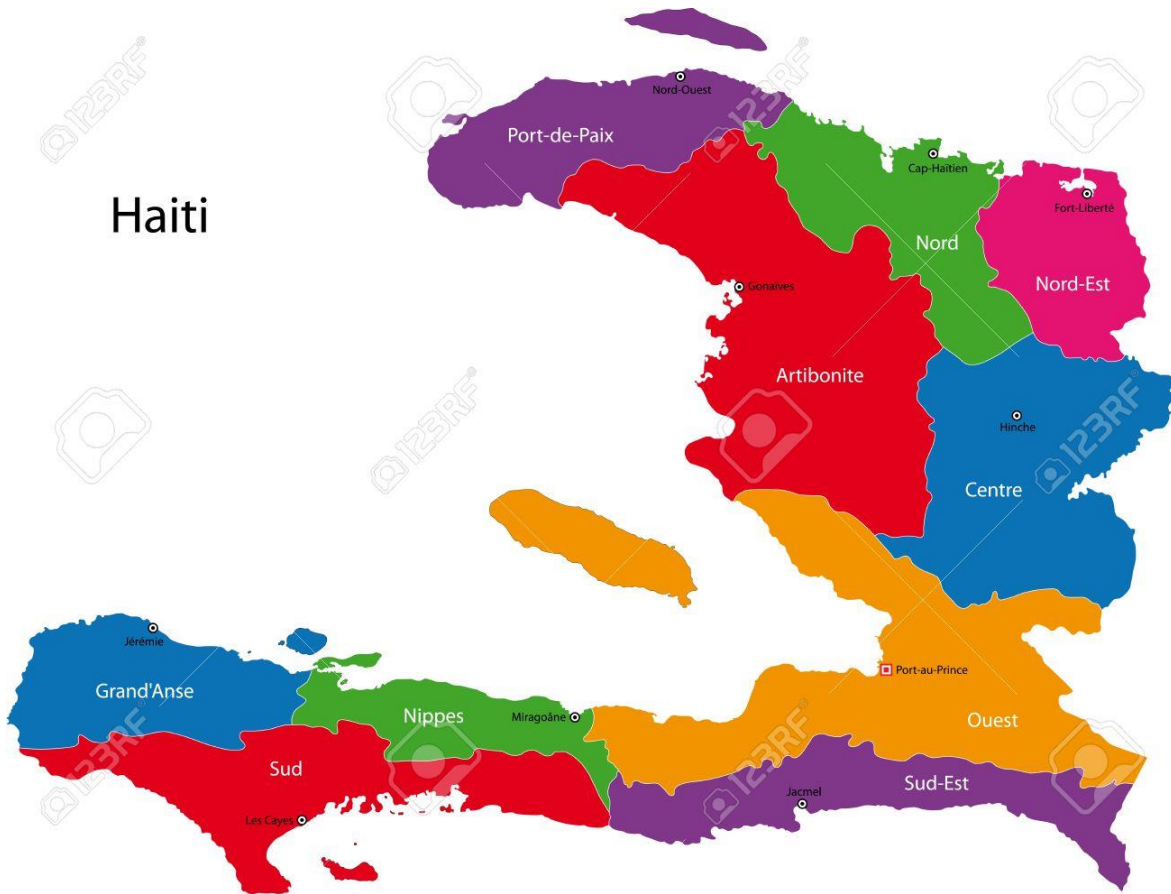
Tendo em conta a crise estrutural do Haiti, os actores públicos só podem fazer mudanças insignificantes na administração pública.

A crise estrutural do sistema administrativo haitiano requer muito mais tempo; e isto e aquilo concedido para sanar esse problema pode trazer apenas melhorias, não a mudança formulada pelo governo.

1.4 APRESENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO POLICO-ADMINISTRATIVA DO HAITIANO

Após a revolta de escravos em Santo Domingo de 1791 a 1803, uma primeira república negra “Haiti” declarou sua independência em 1º de janeiro de 1804. Assim, tornou-se o segundo estado livre no continente americano depois dos Estados Unidos (1776). A República do Haiti está localizada na parte ocidental da ilha do Haiti, que compartilha com a República Dominicana no arquipélago da região do Caribe (OCDE, 2021). Com uma área de 27.750 km² (CIA, 2021) e uma população de aproximadamente 11.441,52 habitantes, com base em projeções feitas pelo Instituto Haitiano de Estatística e Informática (IHSI) em 2009, foram estimadas em todo o território nacional para o ano de 2018 (MSPP, 2018, p.3). O país está dividido administrativamente em dez (10) departamentos, quarenta e dois (42) arrondissements, cento e trinta e três comunas, cinquenta e cinco distritos (55) e quinhentos e setenta e cinco (575) seções comunais.

Figura 1 - O mapa geográfico do Haiti



Fonte: Criador: Volina / Crédito: Depositphotos: Imagengens Vetorias Hispaniola

A política do país decorre num quadro de regime unitário onde o poder é único e se desenvolve a nível nacional. A Administração do Estado inclui: a. Administração Central; b. Os Órgãos do Judiciário; c. Os Órgãos do Poder Legislativo; d. Órgãos de Instituições Independentes (artigo 10.º)³. Os Órgãos do Poder Executivo (Presidente, Primeiro-Ministro) têm o papel de formular e dar a orientação geral das políticas públicas. Para o efeito, elaboram projetos de lei e regulamentos, preparam as decisões do Governo (Primeiro-Ministro, Ministros e Secretários de Estado) e participam na sua execução⁴ (artigo 9.º, p. 3).

No Haiti, o poder legislativo é exercido por duas (2) câmaras representativas ou um parlamento bicameral. Estes são a Câmara dos Deputados e o Senado, quando se unem, constituem a Assembleia Nacional. A Câmara dos Deputados (119 assentos) é um órgão composto por membros eleitos por sufrágio direto (por quatro (4) anos pelos cidadãos e

³ Decreto sobre a Organização da Administração Estatal Central

⁴ Decreto sobre a Organização da Administração Estatal Central

incumbidos de exercer em seu nome e em conjunto com o Senado (30 assentos) as atribuições⁵ do poder legislativo.

O poder judicial é exercido por um Tribunal de Cassação, Tribunais de Apelação, tribunais de primeira instância, tribunais de paz e tribunais especiais cujo número, composição, organização, funcionamento e jurisdição são determinados pela lei (Artigo,173 da constituição de 1987)

Concordo com este Programa-Quadro de Reformas que estamos a estudar, desenvolveu-se num contexto particular a saber o terremoto de 12 de Janeiro de 2010. Para tirar o Haiti da situação em que se encontra, foi elaborado um "Plano de Acção para a Recuperação e Desenvolvimento da Haiti (PARDH)" foi desenvolvido a partir de quatro grandes projetos de reformulação: territorial, econômico, social e institucional. Em seguida, as autoridades nacionais. A fim de aprofundar as opções propostas no PARDH, as autoridades nacionais decidiram elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Haiti (PSDH), que apresenta o novo quadro de planeamento, programação e gestão do desenvolvimento do país, a visão, orientações e escolhas estratégicas de desenvolvimento[...] (MPCE, p.14).

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Haiti (PSDH), marco de referência para o desenvolvimento nacional até 2030, define a imagem do país no longo prazo. A visão do PSDH de tornar o Haiti um país emergente envolve uma série de desafios que devem levar a transformações econômicas, sociais, ambientais, espaciais e institucionais (MPCE, p.16). Neste sentido, o Programa Quadro de Reforma do Estado (PCRE) insere-se no objetivo do PSDH de reestruturar institucionalmente as administrações do poder legislativo, do poder judiciário e das instituições autónomas, a modernização da administração pública e, em particular, da administração da justiça e da segurança (MPCE, p.16).

Deve-se notar que o PCRE teve uma primeira tentativa de implementação ocorrida em (2007-2012), que pretendia abarcar apenas a vertente político-administrativa da reforma do Estado, sem uma estratégia de implementação (PME, 2023). O PCRE-2 (2012-2017), um pouco

⁵ São atribuições: receber o juramento constitucional do Presidente da República; 2) ratificar qualquer decisão, declarar guerra quando todas as tentativas de conciliação tiverem falhado; 3) aprovar ou rejeitar tratados e convenções internacionais; 4) emendar a Constituição de acordo com o procedimento nela indicado; 5) ratificar a decisão do Executivo de mudar a sede do Governo nos casos determinados pelo artigo I desta Constituição; 6) decidir sobre a conveniência do estado de sítio, decidir com o Executivo sobre as garantias constitucionais a suspender e decidir sobre eventual pedido de renovação desta medida; 7) contribuir para a formação do Conselho Eleitoral Permanente de acordo com o artigo 192 da Constituição; 8) receber na abertura de cada sessão, o balanço das atividades do Governo.

mais elaborado que o primeiro, tem um quadro de orientação que inclui a visão do governo, o novo papel do Estado com, em particular, a introdução do conceito "estrategista de Estado", princípios orientadores e valores relacionados à reforma e uma arquitetura institucional para implementação (PME, 2023).

1.5 REVISÃO DA LITERATURA

A questão da reforma institucional ocupa um lugar muito importante nas agendas das políticas públicas no Haiti. Vários autores se interessam em compreender a ação do Estado haitiano, o sistema administrativo e político ao mesmo tempo em que procuram enxergar os constrangimentos organizacionais que impedem o desenvolvimento dessa estrutura estatal. Nesse sentido, gostaria de revisar trabalhos relevantes relacionados ao esta tema, a fim de mostrar a particularidade deste trabalho.

1.5.1 A Crise do desenvolvimento: Estado Moderno

Encontrou duas diferentes grades de análise sobre a crise do subdesenvolvimento, ou seja, a grande dificuldade que a formação social do Haiti teve para se transformar⁶ [...]. e que também permitem saber por que o estado haitiano não chega a um estado moderno. O primeiro autor : Sauveur P. Etienne fez uma leitura de toda a história do Haiti em torno da questão central do Estado. A segunda fez uma análise estrutural-funcionalista da crise do desenvolvimento haitiano, destacando os principais subsistemas sociais.

Em 2007, Sauveur Pierre Etienne através de uma análise sócio-histórica explicou o não surgimento do Estado moderno no Haiti. Um estudo do Estado ao longo de quatro séculos, de 1697 a 2004 e está dividido em três períodos históricos: o primeiro abrange o período da escravidão (1697-1804), a segunda parte abrange o período da independência (1804) até a ocupação americana (1915-1934) e a terceira parte é dedicada às consequências da ocupação americana que consegue dirigir o país de acordo com os interesses estratégicos dos Estados Unidos ao mesmo tempo que produz um Estado dominado pelo autocratismo e uma gendarmaria com finalidade essencialmente repressiva (Etienne, 2007, p. 12-13). Após as múltiplas leituras esclarecedoras do autor, conclui que o não surgimento do Estado moderno no

⁶ A explicação de Fritz Dorvilier (2010).

Haiti resulta das decisões tomadas pelas elites políticas, dentro de um quadro constrangedor, sobre os planos interno e externo (Etienne, 2007, p 23).

Em 2010, Fritz Dorvilier apresentou os fatores que têm impedido a sociedade haitiana de se estruturar e funcionar de maneira moderna. Os principais subsistemas sociais – o subsistema social, o subsistema cultural, o subsistema político e o subsistema econômico, como imperativos funcionais de um sistema social moderno – não souberam, de fato, desempenhar adequadamente seus papéis específicos e permitir a adaptação e integração também como uma mudança de melhoria nesta sociedade (Dorvilier, 2011, p. 11).

O autor também explicou por que o Estado haitiano perdeu a luta institucional e, portanto, jurídica e política. É por causa da prática de ambições excessivas e ganância das elites, privatização da esfera pública, corrupção, injustiça e apoliticismo das massas populares, que o subsistema político não tem conseguido estruturar ou gerir e orientar a Nação (Dorvilier, 2011, p. 85). De acordo com os autores, essas duas análises mostram que as escolhas feitas pelas elites políticas e a maneira como o subsistema político é gerenciado estão na raiz da crise do subdesenvolvimento do Estado. Nesse sentido, os líderes não conseguiram modernizar a administração pública para servir o povo haitiano e não encontraram soluções adequadas para os principais desafios políticos e administrativos que lhes foram impostos.

Como parte das reflexões sobre as alternativas a serem postas em prática após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti, a Plataforma Haitiana Advocacia para o Desenvolvimento Alternativo (PAPDA) realizou uma análise das políticas públicas nos últimos 20 anos. Esta reflexão foi liderada pelo Professor Roland Bélizaire. Este trabalho levanta questões essenciais sobre a natureza das políticas públicas implementadas em nosso país, condicionadas pelas Instituições Financeiras Internacionais e pelas potências imperialistas (Belizaire, 2010). Contribuíram para fragilizar as instituições de nosso país tanto no âmbito estadual quanto no universo das organizações sociais. Trata-se de uma análise que visa mostrar a necessidade de romper com os paradigmas neoliberais e as práticas atuais para encontrar caminhos para soluções reais que possam ajudar o país a sair da crise que atravessa e abrir caminho para o surgimento de políticas de participação pública no quadro de outro aparelho de Estado.

1.5.2 Uma reforma administrativa que perdura no tempo

Encontrou também várias reflexões que também foram feitas sobre a reforma administrativa no Haiti: cada uma delas nos ofereceu diferentes aspectos.

Tony Cantave (2012) escreveu um artigo em que fez observações consideráveis sobre a administração pública haitiana, mostrando que essa reforma dura no tempo, cada vez que implementamos medidas não chegamos realmente a uma conclusão. Na verdade, é uma história que está constantemente sendo reiniciada. Visto a situação atual do nosso país, é imprescindível promover uma nova filosofia de ação pública, centrada no Estado estratégico. De fato, consiste em implantar um novo sistema, o da reforma do próprio Estado.

Destin Jean (2011) em sua dissertação de mestrado, analisando as questões e desafios enfrentados pela administração pública haitiana. Ele destaca que o Estado haitiano sofre uma dupla pressão: internamente a atuação dos serviços públicos de qualidade e a pressão internacional estimulando o Estado a atuar em um contexto de dependência financeira. Ele analisou a problemática da crise de eficiência da administração pública haitiana, fez uma avaliação mitigada das várias tentativas de reforma da Função Pública ao tentar analisar e procurar compreender a lógica que norteia as referidas reformas e as possíveis mudanças no modelo de gestão pública.

Gary Olius (2012) escreveu um artigo para nos ajudar a entender os atores públicos e o sistema haitiano. Neste artigo procura traçar um retrato do aparato administrativo ao relacionar o comportamento dos servidores públicos em relação à população. Gary (2012) tenta nos fazer entender que, se você olhar do ângulo oposto, verá que está enfrentando uma máquina extremamente eficiente; no sentido de que produz exatamente os resultados esperados por aqueles que a conceberam: a criação de monopólios, a exclusão da maioria e a perpetuação de privilégios para eternos beneficiários.

Montfort Alexis (2011) escreveu um livro que discute as teorias, princípios e aplicações da administração pública moderna e boa governança e é um guia de referência para todos aqueles que se preparam para a governança e a direção dos municípios (Montfort, 2011, p.11) Ele nos convida a refletir sobre a boa governança e tenta definir o papel do governo. Ele tenta despertar os caminhos e os meios a serem utilizados para realizar a verdadeira reforma da administração pública haitiana, para repensar e dinamizar o serviço público com vistas a iniciar o desenvolvimento socioeconômico (Montfort, 2011, p.15).

Esta dissertação é realizada especificamente sobre o funcionamento da administração haitiana, e encontra sua especificidade no fato tentarmos compreender por meio de uma análise estratégica os limites dos atores haitianos na implementação de projetos para fortalecer as estruturas da administração pública, destacando sua contribuição para a renovação do sistema administrativo.

Pierre Muller disse em termos de políticas públicas, pode distinguir esquematicamente três objetos de pesquisa (2018, p.87-88):

- 1) a primeira abordagem enfatiza a gênese das políticas públicas e busca responder à seguinte questão: ***como nascem e se transformam as políticas públicas?*** esta primeira questão vem da ciência política enquanto envolve outras disciplinas como a sociologia dos grupos de interesse, a teoria das organizações, a história;
- 2) a segunda abordagem concentra-se no estudo da "caixa preta" por meio de um questionamento do funcionamento da administração: ***como funciona o sistema de organizações públicas por meio do qual uma política pública é desenvolvida e implementada?*** esta segunda questão é de direito público, sociologia das organizações e serviço público;
- 3) a terceira questão, por fim, coloca o problema dos efeitos das políticas na sociedade: ***como medir ou avaliar o impacto de uma política no social e no econômico?*** o último relaciona-se mais com a sociologia quantitativa e a economia.

Esta pesquisa se enquadra na segunda perspectiva. A análise estratégica só pode adotar uma abordagem hipotético-indutiva pela qual constitui e define seu objeto de estudo em etapas sucessivas através da observação, comparação e interpretação dos múltiplos processos de interação e troca que compõem o pano de fundo da vida dentro do sistema de ação que busca analisar (Crozier; Friedeberg, 1977, p. 454). Como parte desta pesquisa, privilegiou a segunda abordagem, questionando o funcionamento da administração e analisando indiretamente as conquistas dos atores governamentais durante o processo de implementação dessa reforma institucional.

2 FUNDAMENÇÃO TEÓRICO

Nesta parte, queria apresentar exclusivamente as abordagens de escolha racional e análise estratégica de Michel Crozier e Erhard Friedberg. Para tentar entender melhor o fenômeno estudado, tentou explicá-lo a partir de uma grade teórica que possa nos ajudar a compreender a realidade da administração haitiana em seus diferentes aspectos. Benoit Gauthier afirma que: « o fato científico observado é sempre construído pelo teórico e fazer ciência é garantir a passagem entre a teoria e o empírico » (Gauthier, 1986, p. 124-125).

Para que as análises da pesquisa não se detenham na minha opinião pessoal (ou aparências imediatas), é necessário encontrar um referencial teórico que me oriente nesse processo. Aliás, é importante romper com a minha parte de subjetividade e descartar ideias pré-concebidas. É neste sentido que Gaston Bachelard faz saber que o fato científico é conquistado, construído e observado”. Portanto, - conquistado por preconceitos - construído pela razão - observado nos fatos. (Bachelard: 1965) cita para (Quivy et al., 2011, p. 27).

Nesta parte, primeiro queria retrazar brevemente a origem da análise de políticas públicas e, em seguida, gostaria de apresentar algumas abordagens de escolha racional e análise estratégica de Michel Crozier e Erhard Friedberg.

2.1 ORIGEM DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É a partir de meados do século XIX que observa o estabelecimento das políticas públicas na forma que conhecemos hoje (Pierre, 2018, p.6). Nos Estados Unidos, o primeiro trabalho de sociólogos e cientistas políticos sobre políticas públicas teve início na década de 1950. Pierre Muller disse na França teve três grandes correntes de pensamento devem ser mencionadas para esclarecer o pano de fundo intelectual das políticas públicas: as reflexões sobre a burocracia, a teoria das organizações e os estudos sobre a gestão pública. (Pierre, 2018, p. 8-9). São reflexões sobre **a burocracia**: Isso leva a uma questão recorrente: as sociedades industriais podem viver sem o Estado? E esse Estado não as sufocará? **A teoria das organizações**: enfatiza nos seguintes conceitos: sistema organizado, poder, estratégia,) e **estudos de gestão pública** - a gestão pública terá como objetivo melhorar o “desempenho público” permitindo que a administração atinja os objetivos que lhe são atribuídos a um custo mínimo (Pierre, 2018, p. 8-9).

Buscou análises que tenham se concentrado no segundo aspecto, ou seja, aquelas que mostram que os tomadores de decisão política desenvolvem estratégias e interesses na aplicação de políticas públicas. Alíás, aquelas que consistem justamente em fornecer uma leitura desses fenômenos consistente com as premissas da teoria da escolha racional. Essa escolha se insere na lógica de melhor compreender a ação do Estado haitiano por meio de uma grade de leitura que nos permita apreender realmente esse fenômeno da reforma do Estado nesses diferentes aspectos.

2.2 ABORDAGENS DE ESCOLHA RACIONAL

Daniel küber e Jacques de Maillard desenvolveram a abordagem racional em seu livro intitulado “Analisar as políticas públicas”. Eles mostraram que as políticas públicas são uma variável dependente influenciada por três principais variáveis independentes, conhecidas como abordagens integradas para a condução das políticas públicas. Eles disseram que *interesses*, *instituições* e *ideias* são elementos que interagem, que se articulam e que, portanto, influenciam simultaneamente a ação pública (Küber, Maillard, 2009, p.100).

Primeiro, abordagens da corrente da “escolha racional”, baseada em um modelo do *ator* sempre buscando maximizar sua utilidade pessoal. Em segundo lugar, abordagens que consideram as “*instituições*” como a variável mais importante em qualquer processo de política pública. Eles postulam que as políticas públicas são o resultado do comportamento dos agentes determinados por regras ou rotinas impostas a eles pelas instituições sociais e políticas que regem suas interações. Em terceiro lugar, as abordagens que insistem no papel das *ideias* insistem no fato de que a condução das políticas públicas é um processo de trabalho intelectual no qual a construção de sentido desempenha um papel decisivo. (Küber, Maillard, 2009, p.100).

Essa pesquisa quis destacar as abordagens que mostram que os decisores políticos desenvolvem estratégias, interesses na aplicação de políticas públicas; agora fará um breve histórico desta abordagem e revisará algumas delas desenvolvidas por Daniel küber e Jacques de Maillard então finalmente apresentará a análise estratégica de Michel Crozier e Herard Fridberg.

Essa abordagem teórica *escolha racional* deriva da teoria econômica neoclássica. O modelo básico da teoria da escolha racional é um modelo de ator individual, mais precisamente aquele de um indivíduo que sempre busca maximizar sua utilidade pessoal. De acordo com este modelo, a ação humana é regida por quatro princípios: o ator é egoísta, o ator maximiza sua utilidade pessoal, o ator é racional, o ator é informado. (Küber, Maillard, 2009, p.102-103).

Considera que os indivíduos agem de acordo com seus interesses e que suas preferências políticas são determinadas por uma lógica de custo/benefício (Cambell, 2002) citado por (PIERRE, 2018, p.18). Foi questionado por Herbert Simon e usa o termo racionalidade limitada. A racionalidade não pode ser absoluta e, portanto, é limitada por três séries de fatores: a informação disponível, as capacidades dos decisores, as motivações do tomador de Decisão.

Esses trabalhos referem-se, de fato, a uma abordagem muito influente nas ciências sociais, que é chamada de "escolha racional" (rational choice), ou "public choice" (escolha pública) concordo o Public Choice Society, associação científica fundada em 1965 nos Estados Unidos reunindo os pesquisadores que desenvolveram essa teoria (Küber, Maillard, 2009, p.101). As livros clássicas abrangem campos tão diversos como a sociologia da ação coletiva, o funcionamento dos sistemas democráticos ou mesmo a questão da divisão institucional em regiões urbanas (Küber, Maillard, 2009, p.101). A análise da escolha racional se concentra no consumo e no bens privados os teóricos da escolha racional postulam que o modelo de ator individual maximizador de utilidade também pode explicar a condução de políticas públicas; o objeto da análise muda: não são mais bens privados, mas bens públicos (Küber, Maillard, 2009, p.104).

2.3 A TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA

Anthony Downs apresentou uma análise no seu livro « An economic theory of democracy (1957) ». Fiel ao modelo do homo oeconomicus, Downs parte da ideia de que a principal motivação dos eleitos consiste em aproveitar as vantagens pessoais que o cargo público pode lhes conferir em termos de renda, prestígio e poder (Küber, Maillard, 2009, p.105). As políticas públicas não são primariamente soluções para problemas, mas são postas em prática por funcionários eleitos com o objetivo de ganhar eleições (Downs 1957, p. 28). (Downs 1957, p. 28) citado por (Küber, Maillard, 2009, p. 105).

Essa teoria tem sido questionada pelo seu caráter reducionista ao mostrar que as propostas de políticas públicas são elaboradas pelos eleitos como instrumentos eleitorais, depois pode ver também que efeitos perversos podem produzir em relação aos que se esperavam e por fim esse modelo teórico superestima a intenção dos atores. De fato, a pesquisa sobre governos de coalizão na Europa (Laver & Schofield 1990) foi capaz de mostrar empiricamente que o comportamento dos partidos do governo é explicado mais pelo desejo de realizar certas políticas públicas, às vezes até contra seus interesses eleitorais (Küber, Maillard, 2009, p. 105).

Além disso, de acordo com Parsons (1995, p. 221), é necessário, portanto, trazer um esclarecimento importante ao modelo de Downs: se ele pudesse parecer mais ou menos adequado para explicar as motivações e intenções dos tomadores de decisão na condução de atos públicos políticas, ele certamente superestima a probabilidade de sucesso dessas estratégias.

Pode realmente ver esses aspectos de interesses em políticas públicas no Haiti durante as eleições os candidatos dos partidos políticos tiveram tendências a apresentar soluções para tirar vantagem de ganhar as eleições. Ao chegar ao poder, podemos ver que eles agem de maneira diferente para desfrutar os privilégios. É importante compreender o comportamento dos decisores públicos numa lógica mais ampla.

2.4 FUNCIONAMENTO E PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE

Uma segunda teoria dos teóricos da escolha racional foi desenvolvida mostrando como os grupos de interesse muitas vezes desempenham um papel importante na condução da política pública. O primeiro a levantar essa questão foi Mancur Olson em seu livro "Grandeur et décadence des nations" (1983 Ascensão e queda das nações), na qual questionou o comportamento dos grupos de interesse na produção; Esses grupos de interesse perseguiram a estratégia de criar situações que lhes sejam benéficas, sem contribuir para o aumento do bem-estar coletivo (Küber, Maillard, 2009, p. 107). No nível agregado, esses comportamentos levaram à formação do que Olson chama de "coalizões distributivas", ou seja, grupos de interesse que buscaram renda em vez de autossuficiência, se engajaram pelo bem comum (Küber, Maillard, 2009, p. 7). Essa prática está muito presente na realidade haitiana, existem vários líderes que se beneficiam do bem comum dos bens públicos, mas não se engajam de fato na mudança real do país (Küber, Maillard, 2009, p. 110).

2.5 TEORIAS ECONOMICAS DA BUROCRACIA

A teoria económica da democracia iniciada por Downs, bem como a reflexão sobre o funcionamento e o papel dos grupos de interesse são duas correntes da teoria da escolha racional que se centram essencialmente no lado do input, ou seja, nas exigências e demandas aos governos. Isso enfocou a racionalidade que orientou a ação burocrática no processo de conversão dessas demandas em saídas dentro do sistema político. Para William Niskanen

(1971), os servidores públicos sempre buscaram maximizar o orçamento de sua unidade administrativa, o que levou à extensão da atividade estatal (Küber, Maillard, 2009, p.110). Essa tendência é diferente da realidade haitiana, pois a preparação do orçamento é feita por comissões e a secretaria é fornecida pela Direção-Geral do Orçamento e a expansão orçamentária não implicou em aumento dos salários dos funcionários públicos.

Revisou suas teorias para tentar mostrar que elas tiveram vários interesses manifestados no desenvolvimento das políticas públicas haitianas, mas não conseguiram explicar a complexidade da realidade nessas diferentes facetas. Nesse sentido queremos apresentar a teoria estratégica de Mivhel Crozier e Erhard Frieberg que nos dá uma leitura mais ampla.

2.6 ANÁLISE ESTRATÉGICA

Michel Crozier introduziu a sociologia das organizações na França e formalizou seu método de análise sociológica. Concentra-se principalmente em compreender os bloqueios da sociedade francesa, apresentando diagnósticos e propondo soluções: *La société bloquée* (1970); *On ne change pas la société par décret* (1979); *Etat moderne, Etat modeste* (1987); *L'entreprise à l'écoute* (1989); *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se transformer* (1995). Com Erhard Friedberg, ele escreveu o ator e o sistema ao propor uma teoria (análise estratégica) que pode analisar o comportamento dos indivíduos dentro da organização e a forma como o indivíduo elabora estratégias e estabelece relações de poder entre eles. Michel Crozier examinou os diferentes problemas que surgiram ao considerar a mudança social: o do poder, a inovação, a introdução dos computadores, a participação (Perrin, 1972, p. 282-283).

A análise estratégica é uma teoria sociológica das organizações originada do trabalho de Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977). Este paradigma destaca a relação dinâmica entre o ator e o sistema. Por um lado, está essencialmente centrado no ator, irá analisar as relações de poder dentro da organização. Por outro lado, destaca o sistema e examina as restrições que pesam sobre o ator. Pode dizer que esse modelo de raciocínio “trata a política como um processo coletivo *racional*. A análise estratégica parte do ator para ir em direção ao sistema. A análise sistêmica parte do sistema para encontrar o ator: as causas e os efeitos são interdependentes, os comportamentos são sempre explicáveis e racionais.

Na primeira lógica, buscou qual cálculo o ator pode fazer, na segunda buscamos que conjunto de coerências lhe são impostas e explicamos os jogos que ele joga. A hipótese central desenvolvida é que o ator não existe fora do sistema que define a liberdade que é sua e a

racionalidade que ele pode usar em sua ação; mas o sistema existe apenas através do ator que sozinho pode carregá-lo e dar-lhe vida, e que só pode mudá-lo (Pierre, 2000, p. 190).

As observações de Crozier e Friedberg (1977) mostraram que nas organizações mais restritivas em termos de tomada de decisão, o indivíduo ou os atores mantiveram uma autonomia em relação à organização, na verdade uma margem de liberdade. Nesse sentido, eles definiram a *organização* como uma construção humana e não tem sentido fora da relação com seus membros” (Crozier; Friedberg, 1977, p. 50). O todo humano estruturado que coordena as ações de seus participantes por mecanismos de jogo relativamente estáveis e que mantém sua estrutura, ou seja, a estabilidade de seus jogos e as relações entre eles, por mecanismos reguladores que constituem outros jogos” constitui o *sistema de ação concreto*. (Crozier; Friedberg, 1977, p.286).

O ator desenvolve *estratégias* no desdobramento de sua ação. É o conjunto de comportamentos regulares que o ator adota para preservar seus interesses. Nesse sentido, devemos partir das seguintes observações empíricas (Crozier; Friedberg, 1977, p. 56):

- 1) Raramente o ator tem objetivos claros e projetos ainda menos coerentes: são múltiplos, mais ou menos ambíguos, mais ou menos explícitos, mais ou menos contraditórios.
- 2) No entanto, seu comportamento é ativo.
- 3) Seu comportamento ainda faz sentido.
- 4) Seu comportamento sempre tem dois aspectos: um aspecto ofensivo: aproveitar as oportunidades para melhorar sua situação; e um aspecto defensivo para manter e ampliar sua margem de liberdade.
- 5) Seu comportamento não é irracional.

O ator age em relação a outros atores. Mas essa relação não é equilibrada, de fato todo ator busca aumentar seu poder dentro da organização. O *poder* é uma relação de troca, portanto recíproca, mas onde os termos da troca são mais favoráveis a uma das partes em precedência; é um equilíbrio de poder, do qual um pode obter mais do que o outro, mas onde, também, um nunca fica totalmente desamparado contra o outro (Crozier; Friedberg, 1977, p. 69). Michel Crozier afirma que as fontes de poder estão ligadas:

- 1) posse de uma habilidade ou especialidade;
- 2) a relação entre a organização e seu ambiente;
- 3) controle da comunicação interna;

4) o uso de regras organizacionais.

É a estrutura do *jogo* em um dado momento que possibilita a compreensão das estratégias dos atores. Para Crozier e Friedberg (1977) é um mecanismo concreto pelo qual os homens estruturam suas relações de poder e as regulam; reconcilia liberdade e constrangimento. Na medida em que se empurra a análise “racional” de sua estrutura lógica ou “natural”, qualquer problema material sempre envolve uma parcela apreciável de incerteza (Crozier; Friedberg, 1977, p. 69). Daí o conceito de *zona de incerteza*: zona de atividade sem regras de operação, mal definida com falta de racionalidade. Nesse sentido, os atores podem tentar impor novas regras. Crozier e Friedberg (1977) afirmam que quanto mais a zona de incerteza for controlada por um indivíduo ou grupo, mais poder terá.

2.6.1 Mudança dentro da organização

A análise estratégica também forneceu ferramentas essenciais para entender a mudança dentro da organização. Em primeiro lugar, entendeu por reforma administrativa: uma mudança consciente e refletido introduz em um órgão ou sistema público com o objetivo de melhorar sua estrutura, seu funcionamento ou a qualidade de sua equipe (Gow; Savard, 2012).

Para Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977), a mudança é um fenômeno sistêmico. Para que haja mudança, todo um sistema de ação deve ser transformado, ou seja, os homens devem colocar em prática novas relações humanas, novas formas de controle social. Não se trata de decidir sobre uma nova estrutura, uma nova técnica, um novo método, mas sim de lançar um processo de mudança que implica ação e reações, negociações e cooperação.

Além disso, “a mudança não é um passo lógico em um inevitável desenvolvimento humano, nem a imposição de um melhor porque é um modelo mais racional de organização social, nem mesmo o resultado natural das lutas entre os homens e seu equilíbrio de poder. de toda a transformação de um sistema” (Crozier, 1977, p.383).

A partir dessas correntes teóricas citadas acima, pudemos compreender como as políticas públicas variam de acordo com os interesses dos atores. Para tentar explicar a implementação dessa reforma, usaremos a grade teórica de Michel Crozier et Erhard Friedberg. Essa abordagem teórica pode nos ajudar a oferecer uma análise da reforma institucional iniciada no Haiti, a fim de compreender melhor as estratégias dos atores, ver o limite de seu poder e os desafios que se constituem como fontes de incerteza.

Aquela abordagem parece mais explícito para *inteligibilizar*⁷ a questão que queria analisar. As razões para a escolha dessa teoria é porque ela nos oferece a possibilidade de apreender o fenômeno estudado em uma dimensão muito ampla para compreender as estratégias dos atores, seus poderes, seus interesses no jogo engajado entre eles e os desafios que se constituem como fontes de incerteza.

⁷De acordo com Jean-Michel Berthelot o inteligível se opõe ao sensível, é o lugar de elaboração e produção de conceitos que permitem que os dados sensíveis acessem um sentido e exprime a finalidade fundamental de qualquer discurso de conhecimento: explicar, dar sentido, tornar Razão, inscrever na racionalidade. (Berthelot, 1998, p. 18)

3 QUADRO METODOLÓGICO

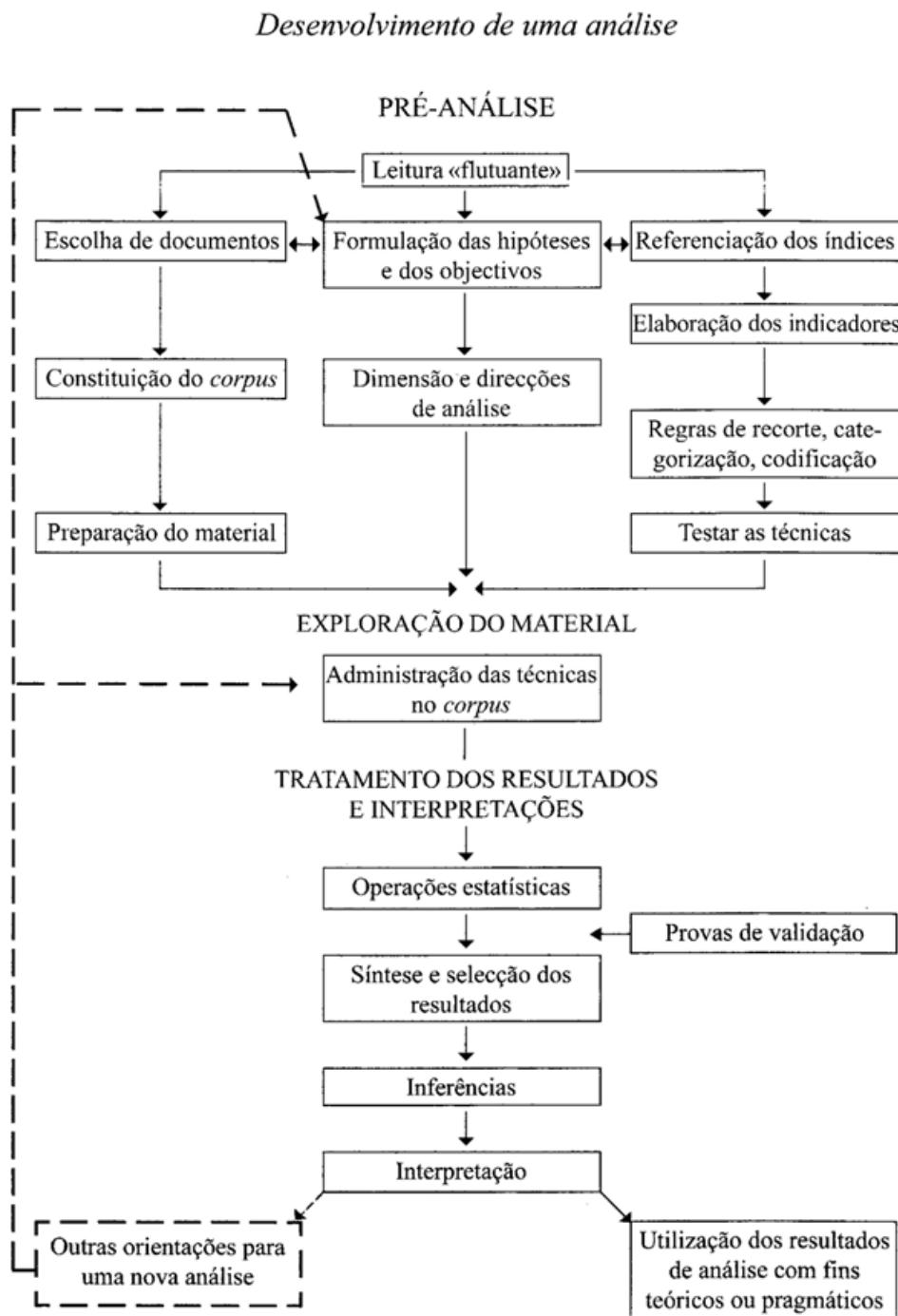
Qualquer trabalho de pesquisa requer um método rigoroso para atingir o objetivo desejado. O referencial metodológico é uma das partes que norteia o processo deste trabalho. Na verdade, ele faz a ligação entre a parte teórica e a parte empírica desta pesquisa. Madeleine Grawitz, constitui um diagrama explicativo a partir do qual as múltiplas abordagens e operações são realizadas, processadas e coordenadas para chegar à base do fenômeno (ou objeto) em estudo (Grawitz, 2001, p. 352). Para Bernard Gauthier, abrange tanto a estrutura da mente quanto a forma de pesquisa e as técnicas usadas para colocar essa mente e forma (Gauthier, 1992, p. 9). Nesta parte, apresentou como procedemos para realizar este trabalho.

Para a realização este trabalho utilizou uma técnica de investigação indireta. Isto é análise de conteúdo. É uma técnica que permite o exame de documentos com conteúdo não criptografado, de indivíduos ou grupos, para fazer uma amostra quantitativa ou qualitativa (Angers, 2001, p. 51). A intenção é emitir uma análise estratégica do Programa-Quadro para a Reforma do Estado de 2012 a 2017, captando o comportamento dos atores públicos. Este documento constitui o documento de referência do nosso trabalho. Para selecionar as diferentes categorias, a escolha dos dados a serem analisados segue esta orientação que Bardin (1977) propõe: exaustividade, representatividade, homogeneidade e relevância⁸.

Esta pesquisa considerou principalmente os diferentes atores públicos haitianos, como (Presidente, Primeiros-ministros, Coordenador do Office of Management and Human Resources (OMRH) Uder Antoine, os ministros, os principais diretores dos ministérios) que estão envolvidos na implementação desta reforma no aparelho administrativo haitiano durante o período de 2012 a 2017. Sem perder de vista outros atores que participam da tomada de decisões ou que contribuem para o financiamento (o parlamento, o judiciário, o setor privado, os partidos políticos, a população haitiana, a comunidade internacional (UE, PNUD).

⁸ É importante ressaltar que a escolha dos dados a serem analisados, obedeça a orientação das seguintes regras: 1) Exaustividade: refere-se à deferência de todos os componentes constitutivos do *corpus*. Bardin (1977) descreve essa regra, detendo-se no fato de que o ato de exaurir significa não deixar fora da pesquisa qualquer um de seus elementos, sejam quais forem as razões; 2) Representatividade: no caso da seleção um número muito elevado de dados, pode efetuar-se uma amostra, desde que o material a isto se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial (Bardin, 2011), 3) Homogeneidade: os documentos retidos devem ser homogêneos, obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora dos critérios; 4) Pertinência: significa verificar se a fonte documental corresponde adequadamente ao objetivo suscitado pela análise (Bardin, 1977), ou seja, esteja concernente com o que se propõem o estudo; (Silva e Fossá ,2015)

Figura 2 - Desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: Bardin (1977)

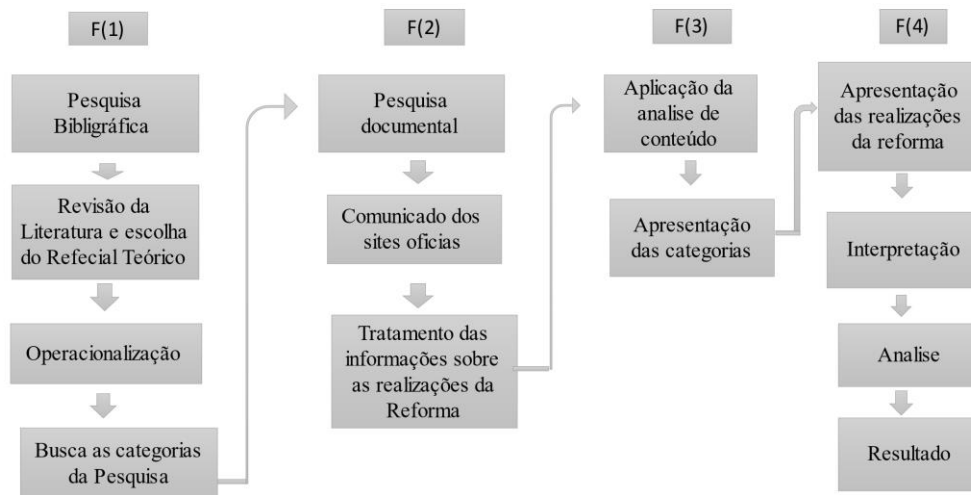
O aparelho administrativo do Estado haitiano é composto pelos Órgãos do Poder Executivo que são: a. A presidência; b. A Primata; vs. O Conselho de Ministros; d. Os Ministérios (artigo 14º relativo à administração central). Esta administração é composta por 18

ministérios, 15 secretários de Estado e tem aproximadamente mais de oitenta mil novecentos e quarenta e oito (81.948) executivos, funcionários públicos e funcionários.

3.1 DESENHO METODOLÓGICO

O desenho metodológico está dividido em quatro fases. Este é o processo que seguimos para atingir o objetivo desejado.

Figura 3 - Desenho metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1.1 Fase 1- Desenvolvimento do projeto

Nesta fase fez uma pesquisa bibliográfica para descobrir quais os conhecimentos disponíveis sobre o assunto. Isso permitiu selecionar um conjunto de artigos, revistas científicas que pudessem nos orientar na revisão da literatura e no referencial teórico.

Essa documentação me permitiu ter uma certa noção das semelhanças e diferenças nas palavras dos autores; nas noções, conceitos ou termos utilizados pelos autores; nas teorias que propõem; sobre a metodologia que utilizaram para conduzir suas investigações; sobre os principais resultados de suas pesquisas (Angers, 2005, p. 19).

Essa pré-análise me permitiu formular o problema de pesquisa, formular meus objetivos, formular uma hipótese e construir meu referencial teórico. Os objetivos foram formulados com base nos conceitos-chave que nortearam a pesquisa. Depois disso, tem sido operacionalizado⁹ a pesquisa tomando os três conceitos-chave dos objetivos para identificar as categorias iniciais de pesquisa. Teve um total de 64 categorias iniciais agrupadas em 19 categorias intermediárias e 6 categorias finais.

Para selecionar as diferentes categorias que fizeram parte da nossa pesquisa, escolheu o conceito de Reforma Institucional do documento do Programa-Quadro da Reforma do Estado para tentar encontrar inicialmente 4 categorias finais que integram o documento, nomeadamente: 1) Estrutura orientação do programa de reforma administrativa; 2) Conteúdo da Reforma; 3) Estrutura institucional; 4) Um endosso ao Programa da Reforma. Destas 4 categorias finais derivam 11 categorias intermediárias 1) Visão governamental de reforma; 2) Novo papel do Estado; 3) Princípios Orientadores da Administração Pública, 4) Valores Relacionados a Reforma Administrativa, 5) Eixos estratégicos da reforma 6) Arquitetura institucional; 7) As fases da programação de implementação 8) A estratégia de implementação da reforma; 9) O plano de comunicação; 10) Mobilização de recursos financeiros; 11) Mecanismos de avaliação. Destas 10 categorias encontramos 56 categorias iniciais (ver quadro 1)

O segundo conceito (Poder) e o terceiro conceito (Zona de Incerteza) que escolhemos estão vinculados ao nosso segundo e terceiro objetivos, mas são retirados de nossa fundamentação teórica para continuar a análise estava querendo fazer no Quadro programa reforma do estado. Neste sentido procedeu da mesma forma, a partir da conceituação do conceito identificamos uma (1) categoria final e uma categoria intermédia para cada uma delas, depois 4 categorias iniciais (ver quadro 3)

Cada categoria inicial será explicada a partir de um conceito norteador que as articula com o conceito intermediário.

A operacionalização da pesquisa consiste em traduzir os termos abstratos que levaram à formulação do tema em termos concretos que permitirão sua observação na realidade.. (Angers 2005, p. 35).

Quadro 1 - Operacionalização da pesquisa

Conceito	Categorias finais	Categorias Intermediárias
Reforma institucional	Estrutura orientação do programa de reforma administrativa, Conteúdo da Reforma, Estrutura institucional, A avaliação do Programa da Reforma	Visão governamental de reforma; Novo papel do Estado; Princípios Orientadores da Administração Pública; Valores Relacionados à Reforma Administrativa; Eixos estratégicos da reforma; Arquitetura institucional; As fases da programação de implementação; Estratégia de implementação da reforma; O plano de comunicação; Mobilização de recursos financeiros; Mecanismos de avaliação.
Poder	Poder da administração pública	Fontes de poder
Zona de incerteza	Áreas de incerteza	Áreas não controladas pela administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 2 - Categorias Iniciais

Categorias Iniciais
1. uma função de planejamento estratégico
2. uma função de regulação
3. uma função de prestação de serviço
4. O desempenho
5. Responsabilidade e prestação de contas
6. Transparência
7. Responsabilidade dos Agentes Estatais
8. Participação e parceria
9. O princípio de singularidade do Estado
10. O princípio do bilinguismo
11. O princípio da continuidade do serviço público
12. O princípio da igualdade perante o serviço público
13. O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos
14. O princípio da mutabilidade do serviço público
15. O princípio da neutralidade
16. O princípio da proximidade e da subsidiariedade
17. a 42. : 26 Componentes
43. O Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP)
44. Office of Management and Human Resources (OMRH)
45. Fórum de Dirigentes Gerais
46. Comissões Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA)
47. A fase de lançamento
48. A fase de implantação reforma
49. A fase de desenvolvimento
50. Comunicação interna
51. Comunicação externa
52. Plano de ação trienal 2012-2015
53. Plano de ação bienal 2015-2017
54. A primeira avaliação
55. A segunda avaliação
56. A avaliação final
57. A posse de uma habilidade
58. As relações entre a organização e seu ambiente
59. Controle de comunicação interna
60. o uso de regras organizacionais
61. Financiamento internacional
62. Corrupção
63. Conflito entre grupos
64. Crises políticas

Fonte: Elaborado pelo autor.

]

3.1.2 Fase 2 - Exploração dos dados da pesquisa

Nesta segunda fase fez uma pesquisa documental para coletar todas as informações relativas à reforma administrativa nos sites oficiais do governo.

3.1.3 Fase 3- Investigação e exploração do material.

Nesta fase colocou em aplicação a análise de conteúdo, depois apresentou documento de reforma usando tabelas.

3.1.4 Fase 4- Análise e Resultados

Por fim apresentou os resultados interpretar e analisar.

Quadro 3 - Operacionalização da pesquisa/ conceito/objetivo/ Categorias Intermediarias

Conceito	Objetivo	Categorias Intermediarias
Reforma institucional	Apresentar os resultados da Reforma Institucional durante o ano de 2012 a 2017	Visão governamental de reforma; Novo papel do Estado; Princípios Orientadores da Administração Pública, Valores Relacionados à Reforma Administrativa, Eixos estratégicos da reforma Arquitetura institucional; As fases da programação de implementação; A estratégia de implementação da reforma; O plano de comunicação; Mobilização de recursos financeiros; Mecanismos de avaliação
Poder da administração pública	Compreender a relação de poder e o circuito de interação entre os diferentes atores	Conhecimento técnico Domínio da comunicação e informação Domínio das ligações com o meio ambiente As regras gerais da organização
Zona de incerteza	Identificar áreas de incerteza isso quer dizer áreas não definidas com precisão e os limites da função administrativa na implementação desses projetos	Financiamento internacional; Corrupção; Conflito político e econômico entre grupos; Crises políticas constantes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 4 - Síntese da progressão das categorias

Inicias	Intermediarias	Conceitoss	
uma função de planejamento estratégico	Novo papel do Estado	Reforma institucional	
uma função reguladora			
uma função de prestação de serviço			
O desempenho	Valores relacionados à Reforma		
Responsabilidade e prestação de contas			
Transparência			
Responsabilidade dos Agentes Estatais			
Participação e parceria			
O princípio de singularidade do Estado	Princípios Orientadores da Administração Pública		
O princípio do bilinguismo			
O princípio da continuidade do serviço público			
O princípio da igualdade perante o serviço público			
O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos			
O princípio da mutabilidade do serviço público			
O princípio da neutralidade			
O princípio da proximidade e da subsidiariedade			
componentes			Eixos estratégicos da reforma da administração pública
componentes			
componentes			
componentes			
componentes			
O Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP)	Arquitetura institucional		
O Office of Management and Human Resources (OMRH)			
Comitês Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA)			
O Fórum de Gerentes Gerais			
A fase de lançamento		As fases da programação de implementação	
A fase de implantação da reforma			
A fase de desenvolvimento			
Comunicação interna		O plano de comunicação	
Comunicação externa			
Plano de ação trienal 2012-2015		Planos de ação de implementação	
Plano de ação bienal 2015-2017			
A primeira avaliação	Mecanismos de avaliação		
A segunda avaliação			
A avaliação final			
A posse de uma habilidade	Fontes de poder	Poder da administração pública	
As relações entre a organização e seu ambiente			
Controle de comunicação interna			
O uso de regras organizacionais			
Financiamento internacional	Áreas não controladas pela administração pública	Áreas de incerteza	
Corrupção			
Conflito político econômico entre grupos			
Crises políticas			

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 AS DIFERENTES TENTATIVAS DE REFORMA NO HAITI DESDE 1980 A 2012

Pode-se notar após a Segunda Guerra Mundial, teve mudanças estruturais tanto do ponto de vista econômico quanto social em todo o mundo. Várias decisões foram tomadas com o objetivo de regular a situação econômica e social em todo o mundo, particularmente na Europa, depois em alguns países da América Latina e países da África.

No entanto, surgiram novas esperanças no plano geopolítico: a descolonização (na África) permitiu a autodeterminação dos povos, a criação da Organização das Nações Unidas em 1945. Muitas instituições foram criadas para regular a economia mundial (FMI, GATT, BIRD). Por outro lado, uma subcomissão (CEPAL) dentro do conselho da ONU foi fundada em 1948 com o objetivo de promover a cooperação econômica entre os países da América Latina.

Como qualquer país em desenvolvimento dependente de financiamento internacional, o Haiti não escapou desses programas. Muito rapidamente, os Programas de Ajustamento Estrutural (PAS) tornaram-se a solução essencial para se beneficiar do financiamento internacional bilateral e multilateral, e indispensável para redescobrir o caminho do desenvolvimento sustentável, como aponta Pascal Pecos Lundy (2006).

Foi também nessa época que a questão da reforma institucional ocupou um lugar importante nas decisões de políticas públicas e, desde então, os programas de desenvolvimento têm tido grande importância nas políticas públicas do Estado haitiano.

Este capítulo consiste em apresentar os resultados mistos das várias tentativas de reforma do Estado no Haiti desde 1980. Em primeiro lugar, apresentamos o contexto internacional em que nasceu essa reforma institucional. Em seguida, apresentou o marco legal dessa reforma ao mesmo tempo em que implementou o contexto político de cada período. Em segundo lugar, apresentou alguns problemas enfrentados pela administração haitiana em termos de serviço público, corrupção, desconcentração e descentralização.

4.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE 1980 A 1987

A reforma administrativa no Haiti não é tão antiga. As tentativas dataram na década de 1980, um período significativo de nossa história, quando o governo da época assinou programas de ajuste estrutural. Este programa era, de acordo com os objetivos declarados, religar-se ao crescimento econômico, restaurar a dinâmica de desenvolvimento prejudicada pelas políticas

intervencionistas do Estado, inseri-lo mais na economia mundial, abri-lo à competição internacional (Lyndi, 2006).

Era o início da era neoliberal imposta pelas potências dominantes e instituições financeiras internacionais (Institut Numérique, 2012). Em perfeita sintonia com a visão do governo da época, que desejava uma reforma na administração haitiana, a ajuda econômica poderia facilitar o processo.

Desde antes desse período, a reforma administrativa e a modernização dos serviços públicos estiveram no centro da ação governamental. Já foram dados passos em termos de progresso no que diz respeito às reformas e foram criadas comissões administrativas.

Segundo o professor Enex Jean-Charles esta comissão foi reorganizada pelo decreto de 8 de abril de 1981 (Jean-Charles, 2002, p.290). Era um órgão consultivo do Poder Executivo em matéria de reforma administrativa e tinha como função fundamental, entre outras coisas, preparar programas de reforma relativos à reorganização, adaptação da Administração Pública e organização do Serviço Público. (Institut Numérique, 2012). Deve-se notar também que esta comissão adotou três leis dentro da administração pública:

- 1) a lei de 6 de setembro de 1982 que define a administração pública nacional;
- 2) a lei de 19 de setembro de 1982 que estabelece o estatuto geral dos funcionários públicos;
- 3) o decreto de 04 de 1983 sobre a organização e funcionamento do tribunal superior de contas e contencioso administrativo (CS/CCA).

São esses avanços significativos que foram feitos antes da adoção da constituição, mas que não levam a uma reforma efetiva da administração pública haitiana.

4.2 APÓS A QUEDA DA DITADURA JEAN CLAUDE DUVALIER (1987-1996)

Mais tarde, uma revolta surgiu para passar a outra etapa na vida nacional. Um movimento popular ocorreu para acabar com a ditadura durante 1986, que desencadeou a transição democrática. Ele tem outra visão, uma mudança política, uma nova maneira de ver as coisas. É assim que o país tem uma nova constituição que queria mudar o marco institucional. A promulgação da Constituição de 29 de março de 1987 prescrevendo um novo modelo de organização estatal (títulos V e VI). De fato, esse período exige repensar uma administração mais eficiente para atender às novas demandas do momento.

O país está dotado de uma nova constituição que visa novos modos de organização do Estado. Por outro lado, não foi até o advento da 45ª Legislatura e a chegada ao poder do presidente Jean-Bertrand Aristide para a aprovação de uma lei, a de 7 de março de 1991, autorizando o Poder Executivo a tomar todas as medidas necessárias para a efetiva reforma da Administração Pública em geral, em aplicação de uma disposição transitória da nova Constituição de 1987 encontrada em artigo 295 e cuja redação é a seguinte:

No prazo de seis meses a partir da entrada em funções do primeiro Presidente eleito pela Constituição de 1987, o Poder Executivo está autorizado a realizar todas as reformas consideradas necessárias na Administração Pública em geral e na Magistratura (Institut Numérique, 2012)

Infelizmente, o poder local foi forçado a deixar o país pelo golpe militar. Após 3 anos, de volta ao país, durante o resto do seu mandato não foi capaz de pôr em prática os arranjos.

4.3 TENTATIVAS DE IMPLEMENTAR AS REFORMAS DE 1996 A 2012

Foi em 1996 que teve surgimento e a *identificação de um problema*¹⁰ pelo Presidente René Préval e pelo Primeiro-Ministro Rosny Smarth criaram uma comissão (CNRA) Comissão Nacional para a Reforma Administrativa (CNRA), uma das quais missões essenciais “é a realização de um diagnóstico completo da Administração e do Serviço Público e fazer propostas de reforma (Institut Numérique,2012). Este passo resulta do desejo de mudança para melhorar a situação e dotar o país de uma administração moderna.

É também um primeiro passo que pode facilitar a reengenharia do Estado em um contexto democrático. Esta organização tinha a tarefa de quatro (4) missões básicas no âmbito de um Estrategista de Estado:

- 1) Coesão social e cultural da nação;
- 2) Desenvolvimento econômico e social;

¹⁰ Charles O. Jones, que propõe um diagrama de cinco etapas (Charles, 1970) citado por (PierrE, 2018, p. 23): a) Identificar o problema. b) O desenvolvimento do programa que combina o processo de formulação (métodos e soluções para resolver o problema) e legitimação (obtenção de consentimento político).c) A implementação (implementação) do programa é a fase de aplicação das decisões; d) A avaliação do programa é uma fase pré-final de colocar os resultados do programa em perspectiva. Inclui a especificação de critérios de julgamento, a medição de dados, sua análise e a formulação de recomendações; e) Finalmente o encerramento do programa (pressupõe a resolução do problema e o encerramento da ação).

3) Defesa da soberania nacional;

4) Necessidade de dotar o país de Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas (ENAPP) e Centros Regionais de Formação de Agentes Territoriais (CERFAT).

Refira-se que a concretização da reforma da administração central encontra a sua fonte nas grandes recomendações do CNRA. Para tal, a sua visão geral é a de se pronunciar sobre estes grandes pontos (PQRE, 2013, p. 16):

- O esclarecimento das missões e objetivos do Estado;
- A reorientação da cultura administrativa para o mérito, o serviço público e o controlo e resultados da gestão;
- A organização de uma administração pública racional, estável e adaptada às missões que lhe são confiadas;
- Revisão do sistema legislativo e regulamentar que deve ser concluído, corretamente aplicado e constantemente atualizado;
- A extensão destas medidas gerais ao nível local com vista à descentralização e desconcentração;
- Modernização e adaptação dos métodos de gestão pública;
- Melhorar a imagem do Estado, graças a uma administração pública ao serviço dos utilizadores e respeitadora das leis da República.

Em 2000, esta mesma Comissão foi incumbida de explorar o vasto campo da descentralização com vista a definir as orientações que deveriam orientar a ação dos decisores nesta matéria (Programa-Quadro da Reforma do Estado 2007-2012).

Em 2005, o primeiro-ministro Gérard Latortue, juntamente com o presidente provisório Boniface Alexandre, deu continuidade *ao processo ao colocar novas medidas na agenda de sua política*. Deram continuidade ao trabalho do CNRA, adotando um conjunto de decretos que dão um novo marco legal à reforma administrativa. Trata-se do decreto de 17 de maio de 2005 relativo à administração central do Estado.

Em 2005, avanços posteriores foram percebidos com decretos para avançar com o processo. Em termos de produção legal, três importantes decretos foram editados:

- 1) Decreto de 17 de maio de 2005 sobre a organização da Administração Central do Estado;
- 2) Decreto de 17 de maio de 2005 que revisa o Estatuto Geral da Função Pública;

- 3) Decreto de 23 de novembro de 2005 que a organização e funcionamento do Tribunal de Contas e Contencioso Administrativo, conhecido pela sigla CSCCA.

Quanto à descentralização, cinco decretos que causaram muita controvérsia foram adotados em 1º de fevereiro de 2006. São eles:

- 1) o decreto que estabelece o quadro geral de descentralização, bem como os princípios de organização e funcionamento das autoridades locais haitianas;
- 2) le décret fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales;
- 3) o decreto que estabelece a organização e funcionamento do poder municipal;
- 4) o decreto que fixa os procedimentos organizacionais e operacionais da comunidade departamental;
- 5) o decreto que estabelece os princípios fundamentais para a gestão dos empregos no serviço público territorial e seus estabelecimentos públicos.

Este passo constitui um passo em frente no primeiro passo ao implementar ações concretas para fortalecer as disposições anteriores. É assim que Jacob sublinha nesta fase que o governo está ativamente envolvido na promoção dos interesses que foram construídos anteriormente, e isso para convencer da relevância política da ação do Estado na matéria (Jacob: 2010). Esse envolvimento muitas vezes resulta da mobilização de diversos atores, recursos e estratégias (Cobb e Rochefort, 1993) citado por (Jacob: 2010, p.71).

Posteriormente, mais concretamente em 2007, foi planejado um órgão de direção estratégico e um órgão de direção operacional, nomeadamente o Conselho Superior da Administração e Função Pública (CSAFP) e o Office of Management and Human Resources (OMRH) anexo ao Primeiro-Ministro. A isso devem ser adicionados mecanismos de coordenação como o Fórum de Gerentes Gerais e os departamentos de recursos humanos (DRH) dos ministérios e órgãos estaduais (Programa de Modernização do Estado, 2018-2023, p. 14-15).

Pode ver que desde 2007, sob a presidência de Préval, este programa foi formulado e adotado. Foi nessa época que o Programa-Quadro de Reformas (PCRE, 2013) foi desenvolvido. Esta formulação e a adoção de uma política ou de um programa implicam a operacionalização e a apreciação de diferentes possibilidades de resolução do problema na origem de uma intervenção pública (Jacob, 2010, p.71).

Esses dois órgãos institucionais têm um papel direção a desempenhar na regulamentação do funcionamento do sistema político-administrativo haitiano e na adaptação e harmonização

das estruturas e procedimentos administrativos. Surgiram também os embriões dos comitês ministeriais de reforma administrativa. O quadro institucional para a reforma estava assim estabelecido e em vias de ser concluído e operacional (PCRE, 2013).

O terremoto de 12 de janeiro de 2010 freou as primeiras ações de implementação do programa-quadro e causou danos consideráveis, irreparáveis para alguns, ao destruir as estruturas econômicas, sociais e ambientais da área metropolitana de Porto Príncipe, e o sudeste do país (PCRE, 2013, p.8). Também teve impactos muito graves na Administração Pública haitiana. A destruição de edifícios públicos e o desaparecimento de parte da débil tecnoestrutura da Função Pública afetaram radicalmente o espaço administrativo do país (PCRE 2013, p.8).

Este terremoto apenas complicou o processo. Foi então que novos passos foram dados pelo governo no poder para operacionalizar o programa de desenvolvimento da estrutura. Este terremoto que devastou boa parte do país tem efetivamente globalizado a causa haitiana a tal ponto que o apoio, o compromisso das nações doadoras e a aplicação do conceito de "*responsabilidade compartilhada*" agora parecem tornar-se realidades inevitáveis (Cajuste Pierre-Richard, Hérard Jean-Robert, 2010).

Finalmente, o Haiti se depara com um fato consumado, em que deve renovar seu sistema administrativo. As reformas estão alinhadas com o objetivo de provocar mudanças na prestação de serviços públicos, na estrutura da gestão pública, na integridade pública, nas medidas contra a corrupção e na distribuição dos serviços públicos. Essas reformas, uma vez iniciadas e implementadas, podem facilitar e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, social e político do Haiti.

O 28 de novembro de 2012 foi o lançamento oficial da reforma. O governo começou a tomar medidas concretas. Esta etapa consiste em implementar as decisões adotadas anteriormente. Nessa etapa, ocorrem adaptações e ajustes para conseguir concretizar as intenções dos tomadores de decisão (Pressman, Wildavsky, 1973).

As primeiras ações do governo foram publicações no jornal oficial do país (o Monitor) para deixar claro que o site havia sido aberto. Nesse sentido, a Administração tem se empenhado em produzir um conjunto de textos para renovar o marco regulatório do serviço público. Além disso, foi assim elaborada e publicada toda uma série de decretos e circulares para permitir que o utente do serviço público receba a todo o momento os serviços de qualidade a que tem direito (OMRH).

Certos fatores como a implantação de um bom serviço público, o combate à corrupção, a descentralização, a desconcentração de tudo isso desempenham um papel preponderante na obtenção dos resultados desejados.

4.4 ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA ADMINISTRAÇÃO HAITIANA

O *serviço público* haitiano permanece em um estado difícil em comparação com sua qualidade. este é um dos grandes desafios que o Estado haitiano não consegue enfrentar. Independentemente do setor: educação, saúde, justiça, formalidades alfandegárias para produtos importados e procedimentos administrativos diários, falta estrutura. Não existe um dispositivo real para atender a população. Neste sentido, este projeto de reforma deve buscar de forma a encontrar soluções adequadas para responder a determinados problemas com os quais se confronta a população.

Percebeu no exercício dessas funções da administração pública, fortes tendências negativas persistem ou mesmo têm se fortalecido ao longo dos anos. Mencionamos 3 aspectos importantes que o qualificam (Cantave, 2012, p.68):

- 1) O funcionamento das instituições administrativas não obedece geralmente às missões fundamentais definidas no quadro jurídico em vigor enquanto o quadro regulamentar se encontra fracamente desenvolvido;
- 2) Os anos de instabilidade política vivida pelo país causaram uma perda significativa de quadros técnicos que conduziu a um declínio considerável das capacidades de gestão e funcionamento das instituições públicas;
- 3) Os serviços prestados são geralmente insuficientes, inadequados e de má qualidade.

Parece que o partidarismo, a parcialidade, o favoritismo, a arbitrariedade, a cultura do sigilo e a concentração dos serviços públicos permanecem paradoxalmente como elementos predominantes do seu comportamento real (Jean-Giles, 2010, p.3). No entanto, a Administração Pública Nacional, braço operacional do Estado, continua a registrar uma série de falhas inerentes ao seu método de construção e aos seus mecanismos de controlo e auto renovação. Permanece prisioneira das suas práticas ultrapassadas e mostra uma fraca capacidade de reação, antecipação e adaptação face às exigências da gestão moderna e às mudanças permanentes que caracterizam o mundo atual (PCRE, 2013, p. 9).

A *corrupção* é um dos grandes desafios da administração pública haitiana. De acordo com os relatórios de 2006 e 2007 da Transparência Internacional, está classificado entre os países percebidos como os mais corruptos com pontuações respectivas de 1,8 e 1,6 em 10 na escala de indicadores de percepção estabelecidos por esta organização (ULCC, 2000, p. 5). Esta prática afeta todo o funcionamento das instituições públicas e tem grandes repercussões em toda a população. Assume diferentes formas:

suborno, apropriação indébita, enriquecimento ilícito, lavagem de dinheiro de crimes econômicos, abuso de funções, tráfico de influência, malversação, evasão fiscal, superfaturamento de serviços ao Estado, subfaturamento de royalties ao Estado, peculato, nepotismo, compras ilegais” (ULCC, 2000, p. 5).

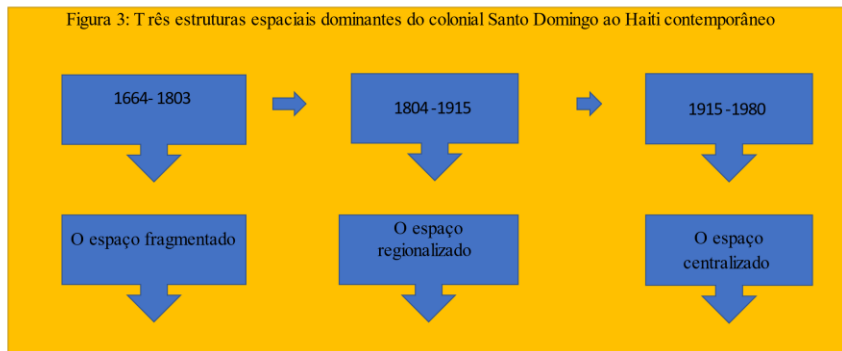
Seja qual for a forma considerada, a corrupção constitui um obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao estabelecimento do Estado de direito, mina a confiança do cidadão nas instituições públicas, projecta uma imagem negativa do país no exterior e desencoraja tanto os investidores privados (ULCC:4). Os resultados da pesquisa de diagnóstico mostraram que a corrupção continua a representar um sério desafio no Haiti e indicam fragilidades nos setores de justiça e segurança, que constituíram grandes obstáculos à melhoria da governança, ao acesso a serviços de qualidade e ao crescimento econômico (Brides, 2007, página 17).

A questão da *descentralização* sempre foi um problema no que diz respeito ao modo de organização e gestão dos assuntos públicos no Haiti. Este sistema político haitiano há muito é caracterizado pelo autoritarismo e por uma forte centralização do poder político em Porto Príncipe, a capital. Da mesma forma, os poderes administrativos e financeiros também

foram concentrados em Porto príncipe (OMRH). Em cada um dos momentos historicamente determinados da organização do espaço, existe uma entidade estruturante do espaço que é a unidade básica dessa organização (Anglade, 1982, p.14). Do colonial Santo Domingo ao Haiti contemporâneo, seguem-se três estruturas espaciais dominantes:

*fragmentação*¹¹ 1664-1803, *regionalização*¹² 1804-1915, *centralização*¹³ 1915-1980
(ANGLADE, 1982, p. 14)

Figura 4 - Três estruturas espaciais dominantes, do Santo Domingo colonial ao Haiti contemporâneo



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Centralização tem sido fortemente criticada e questionada desde a saída do presidente Jean Claude Duvalier. Tem que esperar pela nova Constituição de 29 de março de 1987, que foi considerada como garantia de esperança por ter lançado as bases sobre as quais operaria um longo processo, levando à descentralização do país, mantendo-se um Estado unitário (OMRH,

¹¹ Este modo de organização espacial George Anglade descreve como funciona para tentar entendê-lo melhor. Então ele nos diz: A organização do espaço é composta por milhares de fluxos independentes que ligam as unidades de produção aos seus portos de embarque espalhados ao longo da costa. Santo Domingo é a justaposição de 5.000 habitações, cada uma diretamente conectada à França por um caminho, um porto, um barco”. Prosseguindo, dando a conhecer que: Cada uma das unidades de produção agrícola obedece à ordem colonial de autarquia, exclusividade e dependência de um comerciante consignatário da França (Anglade, 1982 p.27).

¹² Georges Anglade tentou fazer uma descrição dessa estrutura espacial: Uma intensa atividade regional está se desenvolvendo focada em um porto de exportação. As onze capitais dos distritos financeiros são cidades costeiras abertas ao comércio exterior. Estas são as sedes locais das oligarquias regionais que controlam a produção e venda de suas respectivas áreas. É o período histórico durante o qual cada "província" faz sentir a sua influência. Cada uma das onze cidades portuárias abriga grupos poderosos de proprietários de terras, comerciantes e atua na importação e exportação. As redes de transporte de café ou madeira convergem nas cidades regionais. As cidades e áreas de produção são animadas por seus respectivos portos (Anglade, 1982, p. 30-31)

¹³ Então George Anglade nos mostra como o novo projeto se desenrolou: eliminação de orçamentos municipais em favor de um orçamento nacional, fechamento de portos regionais ao comércio exterior, tarifas preferenciais em Porto Príncipe, criação de uma força policial com uma hierarquia militar, a Guarda do Haiti, abolição de todas as autoridades locais dos "antigos" generais, assunção pelo ocupante dos principais aparelhos públicos, bancos, alfândegas, contribuições. Os mecanismos de centralização são brutalmente impostos nas próximas décadas (anglade, 1982, p. 32).

2013). A intenção do Estado haitiano era acentuar três tipos de descentralização: administrativa, política e fiscal.

Até 2002, as estatísticas mostravam que havia 46% dos agentes da função pública estão na capital e adjacências; há uma maior disparidade entre as zonas urbanas e rurais: 86% prestam serviços nas zonas urbanas, em comparação com 14% nas zonas rurais (CNRA, 2002) citado por (Thelusme, 2017). Isso explicou que o nível de concentração dos serviços públicos é um grande problema. Em 2012, 25 anos após a entrada em vigor da Constituição, o país ainda não alcançou uma descentralização efetiva. Tarah Télusma Thelusme mostrou a obrigação de o Estado levar a situação em consideração

A descentralização é uma necessidade no Haiti: as atividades estão concentradas em torno de uma única cidade, e a tendência de migração para lá é forte, reduzindo assim a capacidade de outras comunas de atrair os recursos humanos necessários para administrar os municípios e arrecadar receitas. Além disso, com essa população totalmente centralizada, a máquina administrativa é pesada, e o Estado não consegue ser efetivo e eficiente no território nacional (Thelusme, 2017, p. 1).

A descentralização poderia ajudar o Estado central a servir melhor os serviços públicos locais à população. Este fator é um elemento importante para a reforma institucional.

Além da descentralização, a desconcentração constitui um grande desafio a ser enfrentado no governo haitiano. Em uma administração descentralizada, encontrou fundamentalmente as mesmas características de centralização. Na verdade, a desconcentração é apenas um corretivo, um paliativo levado à centralização. Consiste no fato de os superiores hierárquicos delegarem o exercício de certos poderes a agentes subordinados (Jean-Charles, 2002, p. 49). O decreto de 17 de maio de 2005 sobre a organização da administração central do Estado dispõe em seus artigos 73 e seguintes: “os serviços técnicos descentralizados representam a extensão dos serviços centrais de um ministério [...] Com missão nacional, os descentralizados serviços técnicos de um ministério é chamado a desdobrar-se ao nível dos níveis de desconcentração territorial do ministério. O que está longe de ser respeitado no Haiti.

Mas, na realidade, qual é o seu verdadeiro papel? « A desconcentração responde a uma preocupação com a eficiência ao responsabilizar as autoridades públicas nos diferentes níveis de gestão territorial, mas também ao aproximar as instituições de seus constituintes »(Thelusma, 2015). Nós tentamos levantar-se dos principais desafios do Estado haitiano no que diz respeito à reforma administrativa. Mas há muitos outros aspectos a destacar, como o problema do financiamento internacional, a questão da digitalização do sistema público haitiano, que também constituem grandes problemas.

5 APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA-QUADRO DE REFORMA DO ESTADO (PCRE)

Este programa administrativo e descentralização que abrange um período de cinco anos 2012/2017, elaborado pelo Office of Management and Human Resources (OMRH). Ele fez parte do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Haiti (PSDH), o programa político do Governo para 2010-2010. No geral, temos 4 grandes reformas que foram implementadas, são elas: reforma territorial, reforma econômica, reforma social e reforma institucional. Tem sido a continuação de todas as iniciativas de reforma desde 1987. Foi preciso o presidente Michel Martelly em 2012 para implementar este programa com seus vários ministros.

Quadro 5 - Lista de Primeiros-ministros do presidente Michel Martelly

Número	Primeiros-ministros	Início do período	Fim do termo	Duração do mandato
1	Garry Conille	18 outubro 2011	16 maio 2012	6 meses e 28 dias
2	Laurent Salvador Lamothe	16 maio 2012	14 dezembro 2014	2 anos, 6 meses e 28 dias
3	Florence Duperval Guillaume	21 dezembro 2014	16 janeiro 2015	26 dias
4	Evans Paul	16 janeiro 2015	26 fevereiro 2016	1 ano, 1 mês e 10 dias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este capítulo consiste em apresentar o projeto-quadro da reforma administrativa do desenvolvimento para melhor compreendê-lo. Trata-se de apresentar primeiro as categorias iniciais; a estrutura de orientação do programa de reforma administrativa, os objetivos e o conteúdo do Programa; a estrutura institucional para pilotar, executar e monitorar a reforma e estratégia de implementação; mecanismos de avaliação; a mobilização de recursos financeiros antes de prosseguir com a interpretação e análise deste documento.

Este documento consiste em 64 categorias iniciais que fazem parte desta pesquisa.

Quadro 6 - Categorias Iniciais

Categorias Iniciais
1. uma função de planejamento estratégico
2. uma função de regulação
3. uma função de prestação de serviço
4. O desempenho
5. Responsabilidade e prestação de contas
6. Transparência
7. Responsabilidade dos Agentes Estatais
8. Participação e parceria
9. O princípio de singularidade do Estado
10. O princípio do bilinguismo
11. O princípio da continuidade do serviço público
12. O princípio da igualdade perante o serviço público
13. O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos
14. O princípio da mutabilidade do serviço público
15. O princípio da neutralidade
16. O princípio da proximidade e da subsidiariedade
17. a 42. : 26 Componentes
43. O Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP)
44. Office of Management and Human Resources (OMRH)
45. Fórum de Dirigentes Gerais
46. Comissões Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA)
47. A fase de lançamento
48. A fase de implantação reforma
49. A fase de desenvolvimento
50. Comunicação interna
51. Comunicação externa
52. Plano de ação trienal 2012-2015
53. Plano de ação bienal 2015-2017
54. A primeira avaliação
55. A segunda avaliação
56. A avaliação final
57. A posse de uma habilidade
58. As relações entre a organização e seu ambiente
59. Controle de comunicação interna
60. o uso de regras organizacionais
61. Financiamento internacional
62. Corrupção
63. Conflito entre grupos
64. Crises políticas

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1 ESTRUTURA ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

5.1.1 A visão do Estado

Através deste novo Programa-Quadro para a Reforma do Estado 2013-2017, as autoridades pretenderam relançar rapidamente o vasto projeto de reforma do Estado no Haiti, em particular a Reforma Administrativa, para garantir que, até 2017, o país possa ter uma estrutura moderna, eficiente, honesta, imparcial e administração pública, ao serviço dos cidadãos e do interesse geral, capaz de conquistar a confiança da população e preservar o Estado de direito (PCRE, 2013, p.10).

5.1.2 Novo papel do Estado

A implementação desta nova filosofia de ação pública proposta para este modelo de Estado exige uma nova administração que terá de cumprir novas funções (PCRE, 2013, p.10). Estas são de três tipos, a saber: uma função de planeamento estratégico, uma função reguladora, uma função de serviço.

Quadro 7 - Categoria intermediária I- Novo papel do Estado

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. uma função de planeamento estratégico	A nova administração está desenvolvendo as políticas públicas adequadas.	I- Novo papel do Estado
2. uma função reguladora	Contribui através de medidas indiretas (regulamentos, incentivos fiscais e orçamentários, controle administrativo etc.) trabalho de política.	
3. uma função de prestação de serviço	Assegura diretamente a aplicação de políticas públicas.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1.3 Valores relacionados à Reforma Administrativa

A administração haitiana quer adotar uma série de valores da gestão pública moderna (PCRE, 2013, p. 13-14):

Quadro 8 - Categoria intermediária II- Valores relacionados à Reforma Administrativa

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. O desempenho	Verificar a formulação de estratégias e a relevância dos objetivos no que diz respeito suas expectativas.	II- Valores relacionados à Reforma
2. Responsabilidade e prestação de contas	As autoridades descentralizadas devem reportar à sua hierarquia respectivamente.	
3. Transparência	Permitir aos usuários um melhor acesso aos serviços público e respeito pelos seus direitos.	
4. Responsabilidade dos Agentes Estatais	Funcionários públicos e funcionários do Estado são responsável direto, de acordo com as leis penais, civis e administrativas, pelos atos praticados em violação de leis.	
5. Participação e parceria	Órgãos consultivos, no desenvolvimento de normas estatutárias e no exame de decisões individuais relativas à sua carreira.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1.4 Princípios Orientadores da Administração Pública

A administração pública haitiana propõe aplicar os 8 princípios orientadores a seguir (PCRE, 2013, p. 12):

Quadro 9 - Categoria intermediária III- Princípios Orientadores da Administração Pública

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. O princípio de singularidade do Estado	O Haiti é uma República, indivisível, soberana, independente, livre, democrática e solidariedade.	III- Princípios Orientadores da Administração Pública
2. O princípio do bilinguismo	Os atos administrativos devem ser apresentados no prazo duas línguas.	
3. O princípio da continuidade do serviço público	os serviços administrativos devem funcionar de forma contínua e regular.	
4. O princípio da igualdade perante o serviço público	Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço e deve ser tratado da mesma forma.	
5. O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos	A obrigação de todos os cidadãos pagarem impostos de acordo com sua capacidade de pagamento em troca de serviços prestados pelo Estado.	
6. O princípio da mutabilidade do serviço público	O serviço público não deve ficar parado diante das mudanças em seu ambiente	
7. O princípio da neutralidade	Implica a laicidade do Estado, a imparcialidade dos funcionários públicos e a proibição de qualquer discriminação	
8. O princípio da proximidade e da subsidiariedade	Implica para a administração pública nacional, a obrigação de oferecer os mesmos serviços aos a população onde quer que vivam sem ter que percorrer longas distâncias.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 OBJETIVOS E CONTEÚDO DA REFORMA ADMINISTRATIVA 2012-2017

Especifica as principais diretrizes da reforma nestes termos (PCRE, 2013, p. 8):

A ação do governo promoverá o estabelecimento de uma administração pública eficaz em situação de:

- a) Restaurar a confiança dos cidadãos;
- b) Preservar o Estado de Direito através de um serviço público de qualidade, honesto no serviço do interesse geral; e,
- c) trabalhar para aproximar os servidores públicos da população através de uma real desconcentração dos serviços do Estado.

5.2.1 Objetivo Geral

Dotar ao país, o mais rapidamente possível, uma administração e um serviço público modernos, eficientes, honestos, imparciais, ao serviço dos cidadãos e do interesse geral, capazes de conquistar a confiança dos primeiros interessados, dos servidores públicos e das populações, ao mesmo tempo que realiza a implementação efetiva da ação governamental e garante o monitoramento diligente dos projetos de reconstrução e desenvolvimento do país (PCRE, 2013):

5.2.2 Objetivo específico

Então, este programa persegue 6 objetivos específicos:

- Desenvolver e valorizar os recursos humanos da Função Pública;
- Renovar o quadro legal e harmonizar as missões dos ministérios e outros órgãos governamentais;
- Reorganizar e reestruturar os serviços estaduais descentralizados de forma a garantir uma melhor gestão local e prestar serviços de qualidade à população;
- Distribuir, por meio da descentralização, habilidades e responsabilidades entre o centro e a periferia;
- Melhorar as condições de trabalho, modernizando o quadro físico e os recursos materiais;

- Generalizar no sistema administrativo o uso das novas tecnologias de informação e comunicação para melhorar a gestão pública e o relacionamento com os usuários (PCRE, 2013, p.16).

Esses cinco objetivos mencionados acima estão incorporados nos seguintes seis *eixos* do programa:

- implementação da reforma da Administração Central do Estado;
- implementação do novo sistema de serviço público;
- estabelecimento de uma desconcentração efetiva dos serviços públicos;
- lançamento do processo de descentralização;
- modernização da estrutura física dos serviços públicos;
- estabelecimento de um sistema de governança eletrônica na administração pública

Portanto, cabe a nós esclarecer de forma mais clara, e em um sentido mais ou menos exaustivo, detalhar de alguma forma esse programa de políticas públicas. É preciso dizer que esses eixos constituem o ponto culminante que dá uma visão mais.

5.2.3 Resultados esperados

Ao final dos próximos cinco anos (2013-2017), a nova configuração da administração

O público haitiano se apresentará sob as seguintes características:

- Recursos humanos do serviço público bem geridos, desenvolvidos e valorizados;
- Renovação do quadro jurídico dos ministérios e órgãos administrativos;
- Harmonização das missões e funções dos ministérios e órgãos administrativos;
- Serviços descentralizados do Estado reorganizados e reestruturados;
- Realização da partilha de competências e responsabilidades entre a administração central e as autarquias locais;
- Melhorou as condições de trabalho dos funcionários e o acolhimento dos utentes, nomeadamente tendo em conta o sistema de carreiras dos funcionários, bem como a acessibilidade a meios materiais e tecnológicos adequados;
- O uso generalizado das NTICs na administração pública haitiana.

5.2.4 Eixos estratégicos da reforma da administração pública.

5.2.4.1 Eixo I: Implementação do novo sistema da função pública

A questão da reforma do novo sistema da função pública gira em torno da necessidade de implementar as estruturas de gestão e regulamentação adequadas resultantes do decreto de 17 de maio de 2005 revisão do estado geral do Serviço Público (PCRE, 2013).

Quadro 10 - Categoria intermediária IV- Implementação do novo sistema da Função Pública

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	IV- Implementação do novo sistema da Função Pública
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	
4. Componente 4	Objetivo 4	
5. Componente 5	Objetivo 5	
6. Componente 6	Objetivo 6	
7. Componente 7	Objetivo 7	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Suítes Quadro 10

Componente e Objetivo	
Componente 1: O quadro regulamentar da Função Pública	Objetivo 1: Aplicar os instrumentos regulamentares adequados decorrentes do Decreto de 17 de maio de 2005 que revê o estatuto geral da Função Pública
Componente 2: O quadro institucional para a gestão de recursos humanos	Objetivo 2: Reforçar as capacidades dos órgãos de gestão estratégica e operacionalização do quadro jurídico da função pública
Componente 3: A política de formação e desenvolvimento de servidores públicos	Objetivo 3: Melhorar e fortalecer as capacidades de recursos humanos dos serviços públicos
Componente 4: Gestão de carreira para servidores públicos	Objetivo 4: Promover uma gestão de carreira moderna para funcionários públicos.
Componente 5: Recrutamento de Funcionários Públicos	Objetivo 5: Dotar a Administração Pública Nacional das competências de que necessita com base no mérito para melhorar a sua eficácia e eficiência ao serviço do interesse geral
Componente 6: Oportunidades iguais no serviço público	Objetivo 6: Promover a igualdade de tratamento e de oportunidades no serviço público.
Componente 7: A gestão de funcionários públicos contratuais	Objetivo7: Regular o uso de agentes contratuais para empregos casuais de curto prazo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 45 atividades planejadas.

5.2.4.2 *As realizações do novo sistema de função pública*

No que diz respeito às realizações, houve progresso para melhorar a função pública (OMRH, Relatório de 2014)

- 1- Implementação de uma nova política de recrutamento com ênfase no mérito, na competição e na realização de exames.
- 2- Publicação em 19 de setembro de 2014 de despacho que estabelece o procedimento de concessão e gestão de bolsas a favor de servidores concursados no Monitor nº 179.
- 3- O projecto de despacho sobre a política nacional de formação e desenvolvimento dos funcionários públicos encontra-se finalizado e aguarda aprovação em Conselho de Ministros.
- 4- Implementação de uma nova tabela salarial no serviço público. A aplicação desta nova rede será feita de acordo com as capacidades orçamentais do Estado.
- 5- Estabelecimento no serviço público de um sistema de avaliação do desempenho dos funcionários públicos. (Ref. Monitor #179). Este sistema visa desenvolver e valorizar os recursos humanos da Função Pública e, para tal, reorientar a cultura administrativa para o mérito, serviço público e controlo de gestão e resultados.
- 6- Censo de funcionários públicos realizado. Permitirá controlar a força de trabalho do serviço público, localizá-la e fazer uma melhor gestão prospectiva dos recursos humanos.
- 7- Desenho e proposta de ferramentas para a gestão operacional dos recursos humanos do Estado. Vários manuais foram desenvolvidos: a) Um guia para reestruturação de Departamentos de Recursos Humanos b) Um guia de recrutamento para aplicação de normas na contratação de funcionários públicos; c) Um manual de Políticas, Normas e Procedimentos para Gestão de Recursos Humanos d) Um planeamento ou guia de planeamento de gestão.

- 8- Implantação do sistema de “Validação de Experiência Profissional Adquirida” (VAEP) no serviço público: Lançamento em 9 de julho de 2014.
- 9- Reativação do sistema interdepartamental de gestão de recursos humanos comumente conhecido como « Arquivo Central » (SIGRH) ao nível de sete ministérios que incluem mais de 65% da força de trabalho da função pública.
- 10- Apoiou o Gabinete da Secretaria de Estado da Integração da Pessoa com Deficiência (BSEIPH) no âmbito da formação em língua gestual destinada a habilitar os serviços de acolhimento do Serviço Público a prestar assistência adequada a surdos-mudos.
- 11- Implementação de um novo sistema de classificação de cargos (atividade em andamento). Desenvolver e implementar um sistema de classificação de cargos e o estabelecimento de um novo sistema de remuneração incentivando o desempenho e os benefícios sociais no serviço público¹⁴.
- 12- Elaboração de um Manual Padrão de Gestão de Recursos Humanos.
- 13- Implementação de um sistema integrado de gestão de Recursos Humanos.
- 14- uma nova política de pagamento de viagens ou despesas de viagem foi proposta

5.2.4.3 Eixo 2: Implementação da reforma da administração central do estado

A partir de agora, serão implementadas fórmulas e novos métodos de organização que permitam à Administração Central do Estado responder validamente às suas missões de desenvolvimento e implementação de políticas públicas nacionais e de prestação de serviços. condições de acesso (PCRE, 2013).

¹⁴ O OMRH acompanhou o MENFP no âmbito da finalização da nova tabela salarial do pessoal docente do setor público que visa, entre outras coisas, melhorar as condições de trabalho dos docentes do setor público e assumir a sua carreira.

Quadro 11 - Categoria intermediária V- Implementação da reforma da administração central do estado

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	V- Implementação da reforma da administração central do estado
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	
4. Componente 4	Objetivo 4	
5. Componente 5	Objetivo 5	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Suítes Quadro 11

Componente e Objetivo	
Componente 1: Renovação do quadro jurídico e institucional da Administração Central do Estado.	Objetivo 1 Racionalizar a organização dos serviços da Administração Central de acordo com as novas políticas.
Componente 2: Coordenação de ação administrativa setorial e/ou interministerial	Objetivo 2: Fortalecer a liderança e gestão de projetos do Governo
Componente 3: Melhoria da qualidade e transparência dos serviços públicos	Objetivo 3: Alcançar a eficácia, transparência e eficiência dos serviços públicos.
Componente 4: Gestão eficaz dos bens do Estado	Objetivo 4: Assegurar a gestão adequada dos fundos públicos através da racionalização e otimização dos recursos afectados.
Componente 5: Sensibilização e advocacia para reforma administrativa	Objetivo 5: Facilitar a compreensão de todos os atores e usuários da Administração sobre os desafios da reforma

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 45 atividades planejadas.

5.2.5 Implementação da reforma da administração central do Estado

O governo obteve as seguintes realizações (OMRH, Relatório 2014):

- 1- Estabelecimento de um Centro de Informação Administrativa (CRA). Com o lançamento oficial do CRA em dezembro de 2014, qualquer cidadão pode conhecer os serviços públicos disponíveis, quer através do número 8674, quer através do site: www.servicespublics.gouv.ht. Este projeto visa prestar melhores

serviços à população, aumentar a eficiência e transparência das estruturas administrativas para que possam responder melhor à sua missão.

- 2- Constituir uma Comissão Técnica para a modernização da gestão documental na administração pública. As tarefas desta Comissão incluem melhorar, adaptar, implementar e generalizar o plano de gestão dos documentos administrativos e dos Arquivos.
- 3- Desenvolvimento de políticas para a gestão do material circulante do Estado e pagamento de Per Diem em viagens dentro e fora do país. A OMRH propôs ao Ministério da Economia e Finanças (MEF) estratégias para a implementação destas políticas.
- 4- Assinatura pelo Primeiro-Ministro de uma circular exigindo a criação dos conselhos de administração dos órgãos autónomos. Isso promoverá a transparência e fortalecerá a boa governança em órgãos autónomos

5.2.6 Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos

A desconcentração administrativa, como forma de reorganização da administração central e mecanismo de constituição de uma administração territorial essencial ao ordenamento do território e ao apoio às autarquias locais, será implementada de forma gradual através da implementação das ações selecionadas nas sete componentes abaixo:

Quadro 12 - Categoria intermediária VI- Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	VI- Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	
4. Componente 4	Objetivo 4	
5. Componente 5	Objetivo 5	
6. Componente 6	Objetivo 6	
7. Componente 7	Objetivo 7	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Suítes Quadro 12

Componente e Objetivo	
Componente 1: A situação atual da desconcentração administrativa	Objetivo 1: Realizar uma análise crítica da situação atual de desconcentração de ministérios e serviços tecnicamente desconcentrados e tecnicamente descentralizados
Componente 2: A estrutura conceitual e técnica da desconcentração	Objetivo 2: Preparar as condições para a implementação de uma política de desconcentração administrativa.
Componente 3: O quadro jurídico para a desconcentração	Objetivo 3: Especificar as condições e critérios para a transferência de competências para serviços externos para permitir que exerçam seus poderes diretamente.
Componente 4: O quadro institucional para desconcentração	Objetivo 4: Garantir a existência e funcionalidade de ferramentas institucionais de direção, animação, suporte, execução e monitoramento.
Componente 5: Estruturas de coordenação territorial para desconcentração	Objetivo 5: Garantir maior eficácia e maior homogeneidade na aplicação das políticas públicas em nível territorial
Componente 6: Níveis territoriais de desconcentração.	Objetivo 6: Fortalecer as capacidades organizacionais e funcionais dos níveis territoriais de desconcentração
Componente 7: Formação, sensibilização e Advocacia	Objetivo 7: Obter o apoio e o comprometimento de diversos atores do setor público e da sociedade civil nas atividades planejadas da Reforma Administrativa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 58 atividades planejadas.

5.2.7 Lançamento do processo de descentralização

Vinte anos após a promulgação da Constituição, as reformas institucionais por ela delineadas e anunciadas foram apenas parcialmente realizadas e as pré-condições para a implementação da descentralização ainda não foram cumpridas (PCRE,2013). Nesse sentido a equipe do Presidente Michel Martelly propôs todas as atividades que serão realizadas nas seguintes cinco (5) componentes:

Quadro 13 - Categoria intermediária VII- Lançamento do processo de descentralização

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	VII- Lançamento do processo de descentralização
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	
4. Componente 4	Objetivo 4	
5. Componente 5	Objetivo 5	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Suítes Quadro 13

Componente e Objetivo	
Componente 1 : A estrutura conceitual.	Objetivo 1: Implementar a estrutura essencial para o desenvolvimento e coordenação do implementação da política nacional de descentralização.
Componente 2: Fortalecimento da estrutura legal.	Objetivo 2: Implementar todas as disposições legais necessárias para o estabelecimento e funcionamento regular das instituições locais.
Componente 3: institucionalização de coletividades territoriais e o fortalecimento de suas capacidades	Objetivo 3: Colocar as autoridades locais em posição de exercerem eficazmente as responsabilidades que lhes foram atribuídas.
Componente 4: Fortalecimento das estruturas e capacidades de supervisão do Estado.	Objetivo 4: Fortalecer as capacidades dos órgãos e estruturas do Estado chamados a apoiar as autoridades locais
Componente 5: Sensibilização e advocacia	Objetivo 5: Envolver os parceiros interessados e toda a população na concretização dos objetivos da descentralização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 95 atividades planejadas.

5.2.7.1 *Desconcentração e descentralização administrativa*

No momento da dinâmica da reforma da administração do Estado iniciada pelo governo haitiano desde outubro de 2012, pilotada pelo Escritório de Gestão e Recursos Humanos (OMRH), é elaborado um projeto de política nacional de desconcentração com o objetivo de proporcionar melhores serviços públicos locais à população (OMRH, 2012).

1. Desde dezembro de 2012, a OMRH é a gestão de projetos do programa denominado AGIL financiado pela União Europeia. Este programa deverá apoiar o Governo na implementação da estratégia de desconcentração e descentralização. O Fundo de Investimento Comunidades territoriais (FICT) foi criado com o apoio financeiro da

UE em 13 municípios do Norte e Nordeste. Os municípios contam com 120 milhões de *Gourdes* para a execução de projetos de infraestrutura sob sua jurisdição, a fim de melhorar o acesso das populações aos serviços coletivos básicos.

2. Um documento sobre a política nacional de desconcentração foi proposto pelo OMRH. Foi validado com todos os parceiros envolvidos em janeiro de 2015.
3. Finalização de um projeto de decreto sobre a criação da Comissão Interministerial de Direção para a Descentralização (CIPD) cujo mandato será definir a Estratégia Nacional de Descentralização, discutir o âmbito de ação e implementação da descentralização. Este projeto de despacho aguarda adoção pelo Conselho de Ministros (OMRH, Relatório de 2014).

5.2.8 Modernização da estrutura física dos serviços públicos

A perspectiva de uma vasta reforma da Administração e da Função Pública exige um grande esforço de investimento em infraestruturas e equipamentos na medida em que este processo pressupõe e envolve um ambiente e ferramentas mais propícias ao aumento de rendimento e eficiência (PCRE, 2013).

Quadro 14 - Categoria intermediária VIII- Modernização da estrutura física dos serviços públicos

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	VIII- Modernização da estrutura física dos serviços públicos
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	
4. Componente 4	Objetivo 4	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Suítes Quadro 14

Componente e Objetivo	
Componente 1: Elaboração de disposições normativas para a construção e adaptação de edifícios públicos.	Objetivo 1: Elaborar um inventário do ambiente físico dos prédios administrativos.
Componente 2: A construção de locais administrativas da desconcentração	Objetivo 2: Habitar adequadamente os serviços territoriais descentralizados do Estado.
Componente 3: A construção local administrativas da desconcentração.	Objetivo 3: Proporcionar aos órgãos de coordenação ou direção da ação governamental espaço físico adequado para o cumprimento de suas missões.
Componente 4: Mobília e fortalecimento das capacidades operacionais e técnicas dos entes administrativos vinculados à reforma	Objetivo 4: Melhorar o desempenho das estruturas administrativas envolvidas no processo de reforma

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 17 atividades planejadas.

5.2.8.1 Realizações da modernização da estrutura física dos serviços públicos

Nos diversos relatórios consultados, não encontramos dados sobre a moderação da estrutura física.

5.2.9 Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico

Este eixo programático visa fortalecer as capacidades da Administração Pública para explorar as tecnologias de informação e comunicação, bem como as modernas práticas de gestão a elas relacionadas. Prevê a criação de um sistema de gestão da informação que permita tornar a ação governamental mais visível, mais transparente, mais coerente e um sistema de gestão dos recursos materiais, humanos e financeiros, conducente a uma maior eficiência e eficiência.

Quadro 15 - Categoria intermediária IX- Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Componente 1	Objetivo 1	IX- Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico
2. Componente 2	Objetivo 2	
3. Componente 3	Objetivo 3	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sútes Quadro 15

Componente e Objetivo	
Componente 1: Consolidação da infraestrutura física.	Objetivo 1: Consolidar a rede metropolitana existente e garantir a interligação das estruturas descentralizado.
Componente 2 : Desenvolvimento de aplicações.	Objetivo 2: Crie um espaço de trabalho colaborativo entre os órgãos envolvidos com base em um sistema de gestão online de recursos da administração pública.
Componente 3: O desenvolvimento de um quadro institucional e legal adequado.	Objetivo 3: Adaptar as disposições legais e regulamentares às mudanças no uso das TIC.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir esse eixo, o governo propôs 26 atividades planejadas.

5.2.9.1 Realizações Governança eletrônica

Com o apoio do PNUD, é implementado um projeto de harmonização dos sites dos Ministérios. Essa abordagem teve como objetivo padronizar os portais e sites das instituições

públicas para dar uma impressão uniforme. Este projeto visava também a interligação dos vários serviços do Estado.

Um decreto que cria o CITI (Comitê Interministerial de Tecnologias da Informação) foi emitido pelo primeiro-ministro Laurent Salvador Lamothe em 9 de julho de 2014 e publicado no jornal oficial do Estado haitiano: Le Moniteur (PRIMATURE/OMRH, 2015). Os ministérios mostraram uma taxa crescente de desenvolvimento tecnológico após a implementação da reforma.

5.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA PILOTAR, EXECUTAR E MONITORAR A REFORMA E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

5.3.1 Arquitetura institucional

O governo é a força motriz e o centro decisório da Reforma Administrativa. A direção foi feita por 4 corpos. são o Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP), o Office of Management and Human Resources (OMRH), o Fórum de Dirigentes Gerais, as Comissões Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA) nos ministérios e órgãos administrativos e pela presença no ambiente imediato.

Quadro 16 - Categoria intermediária X- Arquitetura institucional

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. O Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP)	Órgão de direção e acompanhamento da reforma.	X- Arquitetura institucional
2. O Office of Management and Human Resources (OMRH)	O órgão responsável pelo projeto, regulação, monitoramento, controle e avaliação das ações de reforma.	
3. Comitês Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA)	Com um mandato para garantir a implementação da reforma dentro dele.	
4. O Fórum de Gerentes Gerais	a plataforma estratégica onde os vários experiências de implementação da reforma serão discutidas.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Existem também mecanismos de coordenação como o Fórum de Diretores Gerais e os Departamentos de Recursos Humanos (DRH) dos ministérios e agências governamentais.

5.3.2 A estratégia de implementação da reforma

A programação da implantação ocorrerá em três etapas sucessivas: uma primeira etapa de lançamento, uma segunda etapa de instalação da reforma e uma terceira de desenvolvimento.

Quadro 17 - Categoria intermediária XI- As fases da programação de implementação

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. A fase de lançamento	A fase de lançamento será realizado durante o primeiro ano e incluirá um conjunto de atividades com efeitos estruturantes para o restante do processo.	XI- As fases da programação de implementação
2. A fase de implantação da reforma	Visa programar e realizar as atividades principais e prioritárias do programa-quadro, estende-se por dois anos.	
3. A fase de desenvolvimento	Corresponde à continuação das atividades da segunda fase.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.3 O plano de comunicação

Quadro 18 - Categoria intermediária XII- O plano de comunicação

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Comunicação interna	A apropriação da implementação da reforma pelos atores do sistema político-administrativo haitiano.	XII- O plano de comunicação
2. Comunicação externa	Destina-se à população haitiana que deve ser conscientizada e informada sobre os esforços que estão sendo empreendidos para fornecer serviços de qualidade em quantidade suficiente.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.4 Planos de ação de implementação

A concretização destas três fases materializar-se-á na execução de dois planos de ação. Um primeiro plano de ação trienal 2012-2015 que inclui as fases de lançamento e

implementação da implementação do programa-quadro e um segundo plano de ação bienal 2015-2017 dedicado à fase de desenvolvimento desta implementação (PCRE, 2013).

Quadro 19 - Categoria intermediária XIII- Planos de ação de implementação

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Plano de ação trienal 2012-2015	As fases de lançamento e execução da execução do programa-quadro.	XIII- Planos de ação de implementação
2. Plano de ação bienal 2015-2017	A fase de desenvolvimento.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.4 MECANISMOS DE AVALIAÇÃO

A implementação do Programa-Quadro estará sujeita a três avaliações correspondentes a três momentos importantes deste processo.

Quadro 20 - Categoria intermediária XIV- Mecanismos de avaliação

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1.A primeira avaliação	Trata-se de uma avaliação formativa interna, realizada dois meses antes do final desta fase de lançamento.	XIV- Mecanismos de avaliação
2. A segunda avaliação	Feito por um avaliador externo, esta avaliação será tanto formativa como somativa.	
3. A avaliação final	Realizada por uma agência especializada, esta avaliação abrangerá um juízo final sobre o grau de realização dos resultados esperados em função dos objetivos - gerais e específicos - formulados aquando da revisão do programa-quadro.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para atingir o objetivo, teve dois conceitos fundamentais, a saber, poder (4 categorias iniciais) e áreas de incerteza (4 categorias iniciais) que são parte integrante desta pesquisa.

5.5 FONTES DE PODER

Quadro 21 - Categoria intermediária XV- Fontes de poder

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. A posse de uma habilidade	Know-how, conhecimento, experiência do contexto que lhe permitem resolver determinados problemas cruciais para a organização.	XV- Fontes de poder
2. As relações entre a organização e seu ambiente	Os segmentos da sociedade com os quais a organização está em contato sempre e necessariamente constituem uma fonte potencial perturbação do seu funcionamento interno.	
3. Controle de comunicação interna	Trata-se do controle e da transmissão de informações relevantes ao público em que se desenvolve.	
4. o uso de regras organizacionais	Meios nas mãos dos superiores para obter comportamento complacente de seus subordinados, meios de proteção também dos subordinados contra a arbitrariedade de seu superior.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.6 ÁREAS NÃO CONTROLADAS PELA ADMINISTRAÇÃO

Quadro 22 - Categoria intermediária XVI- Áreas não controladas pela administração

Categoria Inicial	Conceito norteador	Categoria Intermediária
1. Financiamento internacional	Empréstimo ou (meio de financiamento) concedido aos governos haitianos.	XVI- Áreas não controladas pela administração
2. Corrupção	Desvio de fundos públicos na administração haitiana	
3. Conflito político-econômico entre grupos.	Conflitos de interesses econômicos e políticos entre grupos divergentes.	
4. Crises políticas	Período de constante instabilidade política	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 23 - Síntese da progressão das categorias

Inicias	Intermediarias	Finaias
1. uma função de planejamento estratégico	Novo papel do Estado	Estrutura orientação do programa de reforma administrativa
2. uma função reguladora		
3. uma função de prestação de serviço		
4. O desempenho	Valores relacionados à Reforma	
5. Responsabilidade e prestação de contas		
6. Transparência		
7. Responsabilidade dos Agentes Estatais		
8. Participação e parceria	Princípios Orientadores da Administração Pública	
9. O princípio de singularidade do Estado		
10. O princípio do bilinguismo		
11. O princípio da continuidade do serviço público		
12. O princípio da igualdade perante o serviço público		
13. O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos		
14. O princípio da mutabilidade do serviço público		
15. O princípio da neutralidade		
16. O princípio da proximidade e da subsidiariedade	Eixos estratégicos da reforma da administração pública	
7 componentes		
5 componentes		
7 componentes		
4 componentes		
3 componentes	Arquitetura institucional	Estrutura institucional
43. O Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP)		
44. O Office of Management and Human Resources (OMRH)		
45. Comitês Ministeriais para a Reforma Administrativa (CMRA)		
46. O Fórum de Gerentes Gerais	As fases da programação de implementação	
47. A fase de lançamento		
48. A fase de implantação da reforma		
49. A fase de desenvolvimento	O plano de comunicação	
50. Comunicação interna		
51. Comunicação externa	Planos de ação de implementação	
52. Plano de ação trienal 2012-2015		
53. Plano de ação bienal 2015-2017	Mecanismos de avaliação	
54. A primeira avaliação		
55. A segunda avaliação		
56. A avaliação final		

57. A posse de uma habilidade	Fontes de poder	Poder da administração pública
58. As relações entre a organização e seu ambiente		
59. Controle de comunicação interna		
60. O uso de regras organizacionais		
61. Financiamento internacional	Áreas não controladas pela administração pública	Áreas de incerteza
62. Corrupção		
63. Conflito político econômico entre grupos		
64. Crises políticas		

Fonte: Elaborado pelo autor.

A estimativa dos custos de implementação do Programa-Quadro totalizou aproximadamente sessenta e oito milhões de dólares americanos (US\$ 68 milhões) sem incluir os investimentos necessários para a reconstrução de edifícios públicos danificados pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010. O OMRH beneficiou do apoio de vários parceiros internacionais, incluindo o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), Canadá (através do projeto PARGEP), o PNUD, o Governo Americano (através do Programa KONEKTE) e depois a União Europeia, Apresentamos 6 tabelas mostrando os dados orçamentários (Orçamento Global Estimado, por Eixo, Componente e Ano Fiscal no apêndice).

6 AS REALIZAÇÕES DA REFORMA INSTITUCIONAL: ANÁLISE E INTERPRETAÇÕES

A partir de 12 de janeiro de 2010, com a ajuda internacional, foram tomados importantes iniciativas para repensar a situação do país. Nesse sentido, tratava-se de lançar as bases necessárias para que o Haiti deixasse os países emergentes até 2030. O programa do governo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento, propunha 4 grandes reformas que foram implementadas: refundação territorial, refundação econômica., refundação social e *refundação institucional*.

É neste sentido que, em 28 de novembro de 2012, foi lançado o processo de modernização da administração pública, primeiramente foi elaborado e publicado todo um conjunto de decretos e circulares para revisão dos regimes jurídicos da administração pública. O governo fez uma reorganização considerável dentro da administração pública. As primeiras ações do governo foram a publicação de textos normativos no diário oficial. Nesse sentido, a Administração tem procurado produzir um conjunto de textos para renovar o quadro regulamentar do serviço público.

Neste sexto capítulo, convém apresentar as realizações durante os cinco (5) anos de implementação deste Programa-Quadro para a Reforma do Estado (2012-2017). Primeiro teve o cuidado de apresentar os resultados da reforma, interpretá-las para melhor compreendê-las. Em seguida, apresentou uma análise estratégica destacando os diferentes pontos mencionados nos objetivos específicos de nossa pesquisa. Em termos de considerações finais, considerou importante relembrar o problema que foi colocado, para depois tentar dar uma resposta à questão colocada e abrir o assunto ao mesmo tempo que mostra novas perspectivas e o limite desta investigação.

Este quadro permitiu ter uma ideia das principais medidas tomadas durante o período de lançamento da Reforma Institucional:

Quadro 24 - Principais textos normativos publicados no Moniteur¹⁵

PRINCIPAIS TEXTOS REGULAMENTARES PUBLICADOS NO		
«MONITEUR »		
DESPACHO		
#	MONITEUR	TEXTOS
1	2 abril 2013.	Despacho que define as regras deontológicas aplicáveis aos servidores públicos.
2	2 abril 2013	Despacho que estabelece os procedimentos e métodos de organização de concursos de recrutamento que dão acesso a empregos na função pública.
3	20 junho 2013	Ordem que estabelece a condição especial dos funcionários da Polícia Nacional do Haiti.
4	13 fevereiro 2014	Despacho que estabelece o estatuto especial do pessoal docente do Ministério da Educação Nacional e Formação Profissional (MENFP).
5	10 setembro 2014	Despacho que estabelece o sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos.
6	23 janeiro 2015	Despacho que fixa o horário de trabalho na Administração Pública.
7	22 julho 2015	Ordem relativa à formação e desenvolvimento de funcionários públicos.
8	29 março 2017	Decreto relativo ao estilo de vida do Estado.
9	8 agosto 2017	Despacho que institui o Corpo de Administradores do Estado com vocação transversal na função pública.
10.	2017	Despacho de revisão do despacho de 15 de janeiro de 2008 sobre a organização e funcionamento do Conselho Superior de Administração e Função Pública (CSAFP) 2017.
11.	19 fevereiro 2018	Despacho que estabelece o estatuto especial do Corpo de Administradores Cíveis do Estado.
12.	2 abril 2018	Despacho sobre a formação de uma comissão para desenvolver o novo programa centrado essencialmente num plano de implementação da reforma do Estado para o período 2018-2023.
13.	30 abril 2018	Portaria que altera a de 9 de julho de 2013 sobre a organização e funcionamento da Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas (ENAPP).
14.	27 dezembro 2018	Despacho sobre a formação do Comitê de Acompanhamento da implementação do Programa de Modernização do Estado-2023 (PME-2023).
DESPACHOS		
#	MONITEUR	TEXTOS
15	22 fevereiro 1985	Decreto que cria o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Funcionários Públicos.
16	17 maio 2005	Decreto de 17 de maio de 2005 que revê o estatuto geral da função pública.

¹⁵ Diário oficial do governo

PRINCIPAIS TEXTOS REGULAMENTARES PUBLICADOS NO		
«MONITEUR »		
DESPACHO		
#	MONITEUR	TEXTOS
17	9 outubro e 2015	Decreto que altera o de 18 de fevereiro de 2011 que revisa o de 6 de outubro de 2004 sobre a Pensão de Aposentadoria Civil, melhorando as condições dos servidores públicos.
CIRCULARES		
#	MONITEUR	TEXTOS
18.	3 janeiro 2014	Circular relativa à mutação (transferência). http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/circulaire_003_relative_mutation_transfert.pdf
19.	19 agosto 2014	Circular do Primeiro-Ministro para a criação dos conselhos de administração das organizações autónomas.
20.	19 agosto 2014	Circular do Primeiro-Ministro relativa aos procedimentos de acesso à Função Pública.
21.	5 março 2015 _ PM	Circular 003 relativas aos deveres e obrigações dos funcionários públicos.
22.	1er abril 2015 _ PM	Circular 004 sobre sessões obrigatórias de orientação para novos servidores públicos.
23.	17 abril 2015	Circular relativa aos servidores públicos candidatos a cargos eletivos.

OMRH, 2013

Entretanto, deveu salientar que a nossa tarefa não é fazer uma avaliação. Embora vários elementos sejam semelhantes entre a avaliação e a análise de políticas públicas. De acordo com Steve Jacob e Christine Rothmayr (2010), existem três elementos de conexão:

Em primeiro lugar, são processos centrados no exame da intervenção do Estado e, mais particularmente, dos ministérios e organizações que o compõem, por meio de suas ações concretas e de suas realizações observáveis. Em segundo lugar, a avaliação e análise das políticas alimentam o repertório de saberes e saberes que podem ser mobilizados por decisores e gestores. Tercia, trabalhos de avaliação e análise de políticas dão um lugar importante à interação dos atores no estudo dos processos, a fim de levar em consideração as questões de poder (Jacob; Rotmayr, 2010).

No nosso caso, trata-se de uma análise aprofundada do programa de políticas em estudo. Sobre esse assunto, Vincent Lemieux considera que “a análise de políticas serve para descrever ou explicar como as políticas são realizadas em suas diferentes fases, enquanto a avaliação de programas visa antes julgar se os programas estão de acordo com valores prescritos ou presumidos” (Vencent, 2006, p. 192). Nesse sentido, a nossa análise insere-se nesta

perspectiva, no sentido de emitir uma descrição ou explicação das diferentes etapas e chegar a uma conclusão que permita compreender melhor a abordagem dos intervenientes.

Para tanto, há questões fundamentais a serem feitas para uma leitura estratégica das organizações: Quais são os atores envolvidos? Quais são as questões para cada um deles? Quais são suas verdadeiras relações?

6.1 AS REALIZAÇÕES DA REFORMA INSTITUCIONAL

A partir dos dados recolhidos tentou interpretar os resultados obtidos na sequência da apresentação do nosso objetivo específico, tendo em conta a tabela.

6.1.1 Orientação da reforma

Nos vários relatórios que foram elaborados, não conseguimos encontrar os resultados sobre os princípios orientadores que o governo tem estabelecido. Além disso, pode ter uma certa ideia nas práticas administrativas durante a implementação desta reforma:

Quadro 25 - Realização na orientação do programa de reforma administrativa.

Novo papel do Estado	
1. uma função de planeamento estratégico	Este novo papel que a administração de Presidente Michel Martelly postula não tem sido respeitado como esperado; há novos passos que precisam ser dados para ser um estado regulador e um prestador de serviços. No final do mandato do Presidente, a administração pública haitiana enfrenta as mesmas dificuldades, apesar dos esforços ponderados. Na verdade, ainda há outras iniciativas a serem implementadas para desenvolver políticas alinhadas com o problema que a administração haitiana está enfrentando.
2. uma função reguladora	
3. uma função de prestação de serviço	
Valores relacionados à Reforma	
1. O desempenho	Esses valores que postulam a administração de Michel Martelly foram levados em consideração. Desde o desenvolvimento do programa, houve participações de alguns setores, o governo divulgou informações no site da OMRH para conhecer todas as iniciativas tomadas pelos governos em relação à reforma. Mas o governo não foi capaz de fornecer um serviço público adequado, justo às expectativas da população haitiana. As expectativas realmente não foram atendidas, a administração do presidente Michele Maartelly tem sido duramente criticada por escândalos de corrupção em projetos de construção, na gestão de fundos
2. Responsabilidade e prestação de contas	
3. Transparência	
4. Responsabilidade dos Agentes Estatais	
5. Participação e parceria	

	PetroCaribe e seu famoso Programa de Escolaridade Universal, Gratuita e Obrigatória (PSUGO).
Princípios Orientadores da Administração Pública	
1. O princípio de singularidade do Estado	Os princípios norteadores das gestões eram questões que o governo não buscava efetivamente serem realmente implementadas dentro da administração pública haitiana. Nenhum relatório foi apresentado para mostrar o progresso que foi feito sobre o assunto.
2. O princípio do bilinguismo	
3. O princípio da continuidade do serviço público	
4. O princípio da igualdade perante o serviço público	
5. O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos	
6. O princípio da mutabilidade do serviço público	
7. O princípio da neutralidade	
8. O princípio da proximidade e da subsidiariedade	

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.2 Contenu de la reforme

Após a implementação da reforma A OMRH apresentou dos resultados concretos e mensuráveis da reengenharia institucional. Isso deu uma síntese concreta dos resultados dos diferentes eixos da reforma que apresentamos no capítulo 5.

Para facilitar o entendimento, o resumo desses resultados do trabalho do governo é o seguinte¹⁶ :

- O estabelecimento de um novo sistema de remuneração, ainda faltam esforços para uniformizar os benefícios sociais;
- Revisão do sistema de classificação;
- A introdução de um sistema de avaliação de desempenho para funcionários públicos;
- Recrutamento de funcionários públicos por concurso e por mérito;
- O estabelecimento de um código de ética aplicável aos funcionários públicos;
- O estabelecimento de um sistema interministerial de gestão de recursos humanos (SIGRH);
- A criação de um Centro de Informação Administrativa (CRA) destinado a aproximar os cidadãos da administração pública www.servicespublics.gouv.ht/;
- A concepção e desenvolvimento de diversos manuais de procedimentos;

¹⁶ <https://www.haitilibre.com/article-15930-haiti-politique-reforme-de-l-administration-publique-bilan-impresionnant-en-3-ans.html>

- O lançamento do processo que visa a criação de uma plataforma eletrônica governamental que facilite a tomada de decisões entre entidades estatais em tempo real e com o nível de segurança exigido;
- A revisão ou mesmo atualização das leis orgânicas de vários ministérios e organizações;
- O censo de funcionários públicos realizado em 2014 (o último censo data de 1996);
- Adoção de despacho sobre a formação e desenvolvimento de funcionários públicos e sobre a gestão e atribuição de bolsas de estudo por concurso e mérito;
- O lançamento do processo de validação da experiência profissional adquirida (VAEP);
- O lançamento do processo de reestruturação dos Departamentos de Recursos Humanos e Unidades de Gestão de Arquivos;
- A finalização, em colaboração com a ANH, de um manual de gestão documental e de uma política nacional de gestão de arquivos públicos;
- A finalização de um projeto de decreto visando a criação de um Conselho Interministerial para a Direção da Descentralização da CIPD (ainda não adotado pelo Conselho de Ministros);
- A finalização de um plano de revitalização e criação de Unidades de Estudo e Programação (UEP's);
- A finalização de um projeto de política nacional de compras públicas;
- A organização de sessões obrigatórias de orientação para novos funcionários públicos;
- A proposta de uma nova grade salarial desenvolvida em colaboração com o MEF etc.

Para facilitar a compreensão desta abordagem agrupou em três componentes da função de recursos humanos, as várias ações empreendidas pelo governo: em primeiro lugar, há esforços que têm sido feitos para melhor *administrar o pessoal*; em segundo lugar, ações voltadas para uma *melhor gestão de recursos humanos*; em terceiro lugar, manifestou-se a vontade de *fortalecer a estruturas organizacionais*.

6.1.2.1 A coleta de informações

O governo tomou medidas concretas: foi feito um censo para controlar o número, a estrutura e o custo da função pública haitiano. Isso permitiu que a administração pública tivesse informações relevantes para melhor atender as necessidades da população. Em seguida, há disposições para realizar o recrutamento de funcionários públicos, com base na concorrência e no mérito.

Existem outras ações complementares como: estabelecimento de um novo sistema de remuneração; revisão do sistema de classificação; a proposta de uma nova tabela salarial elaborada em colaboração com o Ministério da Educação e Formação Profissional (MENFP) etc.

6.1.2.2 Censo

Um relatório estatístico apresentado pela OMRH sobre o serviço público haitiano em comparação com dados de alguns países da América Latina e Caribe, África e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta ação permitiu à administração fazer melhor gestão prospectiva dos recursos humanos.

Dados estatísticos mostraram que os recursos humanos do serviço civil haitiano são majoritariamente masculinos. Com efeito, mais de 2/3 dos funcionários públicos são homens. A igualdade profissional entre homens e mulheres pareceu ser um grande problema que o poder público deve enfrentar (PRIMATURE, OMRH, 2018).

Hombre	58 519	71,4%
Mulher	23 429	28,6

Um total de 81.948 funcionários públicos em 31 de dezembro de 2017, uma proporção bastante grande pareceu exceder a idade legal de aposentadoria. Esses números indicara um serviço civil envelhecido; o que constitui um fator de risco para a próxima geração (Primature, Omrh, 2018).

Nesse sentido, os decisores são chamados a recrutar jovens para a administração pública. De fato, o sistema atual parece ser caracterizado por procedimentos complicados e

lentos, condições complexas de aposentadoria e a pensão não é atraente (Primature, Omrh, 2018).

Os dados também indicaram que o Haiti é um país subadministrado com 8 funcionários públicos por 1.000 habitantes; essa baixa proporção parece ser um dos maiores obstáculos para que os serviços públicos haitianos atendam às reais necessidades da população (Primature, Omrh, 2018).

6.1.2.3 Gestão da Formação e Aperfeiçoamento

O governo introduziu um conjunto de procedimentos destinadas a treinar o pessoal administrativo haitiano. Esta iniciativa visa promover o desenvolvimento de competências do funcionário público ao longo da sua carreira profissional de forma a ter acesso, sem discriminação, aos diferentes níveis de emprego na Função Pública.

As ações de gestão de treinamento e aperfeiçoamento estiveram: um sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos; a aprovação de um despacho sobre a formação e o desempenho de funcionários públicos e o de gestão e atribuição de bolsas de estudo por concurso e mérito; o lançamento do *processo de validação da experiência profissional adquirida* (VAEP); a organização de sessões obrigatórias de orientação para novos servidores públicos; o estabelecimento de um código de ética; o desenho de manuais de procedimentos; A finalização de um plano de revitalização e a criação de Unidades de Estudo e Programação (UEP's).

6.1.2.4 Fortalecimento das Estrutura Organizacionais

Por fim, o último componente das ações empreendidas por meio dos eixos propostos pelo governo foi o fortalecimento das estruturas organizacionais. Isso envolve, entre outras coisas, fortalecer a capacidade gerencial para a gestão racional das instituições públicas haitianas.

Nesse sentido, essas ações foram: O estabelecimento de um sistema interdepartamental de gestão de recursos humanos (SIGRH); o lançamento do processo de reestruturação dos Departamentos de Recursos Humanos e das Unidades de Gestão de Arquivos; o estabelecimento de um Conselho Diretor de Descentralização Interministerial (CIPD); a criação de um Centro de Informação Administrativa (CRA) que visa aproximar os cidadãos da administração pública; a revisão das leis orgânicas de vários ministérios e organizações; a

finalização em colaboração com o Arquivo Nacional do Haiti (ANH) de um manual de gestão de documentos e de uma política nacional para a gestão de arquivos públicos; finalização de um projeto de política nacional de compras públicas;) Os ministérios têm mostrado um ritmo crescente de desenvolvimento tecnológico.

6.1.3 Estrutura institucional para pilotar, executar e monitorar a reforma e estratégia de implementação

A implantação foi realizada em três etapas sucessivas: uma primeira etapa de lançamento (o primeiro ano), uma segunda etapa de instalação (visando programar e realizar as principais atividades da reforma, durante 2 (dois) anos) e uma terceira para desenvolvimento. Percebeu que durante as duas primeiras etapas o governo fez esforços consideráveis. Chegando no terceiro uma queda é sentida, mas existem algumas ações tomadas para dar continuidade aos passos anteriores.

6.1.4 Impactos da reforma e novas perspectivas

Em termos de resultados, Josué Pierre-Louis acreditou que a nível conceptual os diagnósticos foram bem-feitos, mas, em termos de impacto, cidadãos e contribuintes não estiveram satisfeitos; «progresso nesse sentido não são notáveis», lamentou, acrescentando que este terceiro PQRE incidirá na implementação de ações com impactos fortes, diretos e práticos para que os cidadãos possam beneficiar dos frutos do trabalho desta reforma (PME, 2020, p. 15).

A avaliação revelou que eles sofriam de uma falta de comunicação e propriedade que precisava ser corrigida. Com efeito, verificou-se que metade dos ministérios consultados desconhecia estes documentos, ou mesmo o seu papel na sua implementação, para não falar da falta de capacidade e do mau funcionamento da maioria dos mecanismos previstos (PME, 2020, p.15).

Os dois Programas-Quadro de Reforma do Estado (2007-2012) e (2012-2017) infelizmente não produziram os resultados esperados. Isso incentiva um retorno de experiência, avaliando as conquistas e questionando as abordagens metodológicas com base nas quais esses documentos foram concebidos (PME, 2020, p. 15).

Os atores demonstraram desejo de mudar o aparato administrativo, ao mesmo tempo em que não renunciam às antigas práticas de corrupção. Além disso, Thomas fez muitas observações importantes, destacando a má gestão da administração do presidente Michel Martelly:

Em termos de avaliação geral sobre a equipe do presidente Martelly. Podemos então deduzir que este programa foi pura demagogia, seja propaganda política ou uso de fundos e bens estatais para campanhas pessoais de relações públicas. Esses contratos não atendiam aos padrões de contratação pública e visavam apenas interesses adquiridos. A dívida efetiva do Haiti em 31 de janeiro de 2015, a ser paga em 25 anos, é de US\$ 1,6 bilhão. A justiça passou por escândalos sem precedentes, sintomáticos do declínio institucional. A improvisação, assim como a inconsistência no discurso e na gestão dos assuntos de Estado são duas das características do poder de Martelly (Thomas, 2015).

A partir disso, percebeu que a orientação do programa de reforma administrativa que foi proposto ainda permanece com esforços a serem feitos para um melhor desempenho da máquina estatal.

6.2 AS FONTES DE PODER E OS VÁRIOS ATORES ENVOLVIDOS

A implementação desta reforma institucional é, em grande parte, iniciativa do setor público. Outros atores estão envolvidos no processo de implantação dessa estrutura organizacional eficiente e eficaz que o governo deseja. Além disso, sua participação é essencial. É importante utilizar mecanismos institucionais de coordenação e participação para a consulta à sociedade (PME, 2018, p. 8).

É neste sentido que o Programa-Quadro para a Reforma do Estado (PCRE) inclui: uma campanha de informação massiva, sessões de consulta regional, sessões de informação e consulta com a diáspora haitiana; » sessões de informação e consulta com os parceiros internacionais de desenvolvimento do Haiti; reunir recomendações sobre as escolhas dos grandes projetos no documento de política pública (PSDH, 2010). Tudo isso mostrou que o governo teve o cuidado de aproveitar a expertise de outros setores.

As decisões são geralmente tomadas por decisores públicos em colaboração com atores internacionais. Mas eles são muito influenciados por outros setores. Além disso, o Estado haitiano se encontra em uma situação em que enfrenta uma dupla pressão: primeiro da população que exige a melhoria dos serviços e por outro lado da comunidade internacional que exige uma nova instituição estatal.

Por outro lado, é importante conhecer o mecanismo do jogo de poder que se exerce na tomada de decisão pública. De fato, é importante identificar o papel de cada ator participante na tomada de decisão pública sobre essa reforma institucional. Temos uma observação importante que Hibou sublinhou em seu artigo sobre “Atores e políticas públicas” ao dar a conhecer a nuance que existe na tomada de decisão pública em relação à sua função estratégica:

Os atores em que se baseiam as políticas de desenvolvimento não são necessariamente aqueles que têm um papel ou função estratégica. Eles mascaram os atores às vezes reais, ou seja, aqueles que realmente influenciam as trocas, a distribuição do produto, as decisões coletivas, ou seja, aqueles que têm poder. O ator é aquele que vemos ou aquele que nas sombras realmente atua na orientação das decisões tomadas e na redistribuição da riqueza (Hibou, 1999 apud Gabas, 2003).

Na verdade, é muito importante entender que algumas vezes certos atores de fora da organização têm mais influência do que seus próprios membros. Mas, na realidade, o que realmente constituem as fontes de poder dos atores públicos. A isso Michel Crozier afirma que as fontes de poder estão ligadas:

- 1) posse de uma habilidade ou especialidade;
- 2) a relação entre a organização e seu ambiente;
- 3) controle da comunicação interna;
- 4) o uso de regras organizacionais.

6.2.1.1 A posse de competência do Estado haitiano

Os especialistas são os únicos que possuem o know-how, o conhecimento da experiência do contexto que lhes permite resolver certos problemas cruciais para a organização (Crozier, 1977, p. 84). A administração pública haitiana tem com profissionais competentes para desenhar políticas públicas conforme a necessidade da população. Pierre Muller disse que esses monopólios de expertise resultam em uma forma de especialização institucional que expressa o estado de hegemonia (ou liderança) do setor (Pierre, 2010, p. 64). De acordo com o último censo de 2014, os servidores públicos são divididos em 4 categorias profissionais:

5% estão na categoria A com cargos de gestão; 12% estão em B com empregos de aplicação que exigem um diploma mínimo de 3 anos de estudo após o ensino médio; a maioria, ou seja, 55%, encontra-se na categoria C com cargos executivos que exigem o nível ensino médio e 28% estão na categoria D com cargos executivos que exigem o certificado de estudos primários (Primature; Omrh, 2014, p. 7).

Esta estatística deu uma ideia da formação dos funcionários públicos. Existe uma percentagem muito baixa (5%) que ocupa cargos de gestão. No que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas cabe aos órgãos do Poder Executivo formular e dar a orientação geral. Para tanto, elaboram projetos de lei e regulamentos, elaboram decisões governamentais e participam de sua implementação¹⁷. Em seguida, o Conselho de Ministros¹⁸ é o órgão colegial que delibera e decide sobre a política do Governo.

Em termos de reforma administrativa, são especialistas nacionais e internacionais que desenvolvem essas políticas públicas. Desde a nova constituição de 1987, o Estado haitiano tem demonstrado vontade de mudar o cenário administrativo. Em 1996 foi criada uma comissão com especialistas nacionais e internacionais para refletir e propor ao Estado formas de reformar o Estado. Em seguida, em 2005, foram criadas instituições para realmente implementar essas disposições. Trata-se do Escritório de Gestão e Recursos Humanos (OMRH)¹⁹ e o Conselho Superior de Administração e Função Pública que formula e avalia as políticas gerais do Governo no domínio da administração pública e dos recursos humanos²⁰.

Tudo isso para mostrar que as decisões não foram tomadas ao acaso, há todo um processo resultante das competências e de uma organização estrutural estatal. No que diz respeito ao *modelo de racionalidade* que orienta a lógica dos decisores públicos, pôde observar que os decisores haitianos não têm a possibilidade de tomar as decisões ótimas para remediar a situação de crise que a administração pública, eles raciocinaram sequencialmente (1980-2012) para lidar com os problemas encontrados.

Às vezes, os resultados dessas decisões públicas não trouxeram a mudança desejada na sociedade haitiana. Desenvolver um programa vale a pena na medida em que traz efeitos

¹⁷ Decreto sobre a Organização da Administração Central do Estado, artigo 10.º

¹⁸ O Conselho de Ministros é constituído pela reunião do Primeiro-Ministro e dos Ministros sob a presidência do Presidente da República, artigo 29.º. sobre a Organização da Administração Central do Estado

¹⁹ Ses principales missions : Renforcer les capacités nationales dans les domaines de la formulation, de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques 2) Améliorer le rendement et l'efficacité des services publics par la mise en place (outils de gestion axés due les résultats 3) Améliorer la gestion des ressources humaines par la mise en place d'une fonction publique revalorisée, plus attractive et respectueuse de l'égalité des chances et assurant la promotion du mérite et de l'excellence. A cet effet, l'OMRH a déjà produit trois générations de Programme-cadre de Réforme de l'Etat, à savoir : a) Modernisation administrative et décentralisation (2007/2012) ,b) Réforme administrative et décentralisation (2012/2017) 3) Programme de modernisation de l'Etat/l'administration au service des usagers (2018/2023) .

²⁰ Decreto sobre a Organização da Administração Central do Estado, artigo 24.º

positivos sobre o que planejamos melhorar. O impacto dessas medidas adotadas traz apenas pequenas mudanças dentro dos ministérios.

6.2.1.2 Relações entre a administração pública haitiana e seu meio ambiente

Nenhuma organização pode existir sem estabelecer relações com seus ambientes (Crozier, 1977, p. 85). Um poder público, mantém relações constantes com sua população, seu setor e as organizações internacionais que evoluem nesse ambiente. Além disso, esses relés ²¹ contribuem muito para o seu funcionamento interno, para a facilitação das exigências dos segmentos aos quais representam

O Haiti é um país unitário, composto pela Administração Central; os Órgãos do Poder Judiciário; os Órgãos do Poder Legislativo; Órgãos de Instituições Independentes²². Adoção de um modo semiparlamentar de governo. Atualmente, existem duas formas de governo democrático: o regime presidencialista aplicado em particular nos Estados Unidos da América (EUA) e o regime parlamentarista, vigente na Inglaterra (Denis, 2011). Também alguns países, como o Haiti, misturam esses dois regimes.

A implementação de uma reforma da administração pública ou de qualquer política setorial exige que o programa geral de política seja apresentado ao parlamento. A Câmara do Senado e a Câmara dos Deputados, devem dar um voto de confiança para permitir que o governo coloque em prática essa tão desejada mudança. Depois, cabe ao Primeiro-Ministro executar o programa de governo em colaboração com as direções e secretarias de estado.

Além disso, tal programa deve ser capaz de fornecer soluções para permitir que a população tenha acesso aos serviços de que necessita. Dada a situação econômica do país, por vezes o governo é obrigado a conceder apoios e apoio financeiro para desempenhar de forma justa as suas funções soberanas. Daí a necessidade de apoio de organizações internacionais.

O controle ambiental é uma fonte de incerteza. Às vezes, a aplicação dessas decisões de reforma encontra grandes dificuldades dentro dos ministérios. O que realmente preocupa é que

²¹ No ambiente relevante de uma organização, os atores devem controlar as fontes de incerteza para garantir a manutenção da organização, daí a constituição redes, relés (fornecedores, sindicatos, banqueiros, etc.). Esses relés representam o segmento de ambiente de destino com as organizações e vice-versa.

²² Decreto sobre a Organização da Administração Central do Estado, artigo 3.º

o governo queira mudar a administração pública para melhorar os serviços públicos em benefício dos cidadãos, mas se vê incapaz de negociar essa mudança.

Nesse processo, o poder de Michel Martelly teve que se engajar em um processo de envolvimento dos diversos atores da vida nacional para encontrar uma saída para essa crise administrativa. Nesse sentido, requereu: a participação próxima da população, dos partidos políticos, do setor privado, dos funcionários públicos, da comunidade internacional para realmente engajá-los nessa dinâmica de mudança. Mas o envolvimento de alguns setores faz muita falta para o sucesso dessa reforma institucional.

Uma primeira resposta possível a este problema será a criação dentro dele de serviços especializados (dentro dos vários ministérios) nas relações com tais e tais segmentos de seu ambiente relevante e responsáveis por conhecer seus problemas e tendências, em suma, informá-lo sobre o que é ali acontecendo e propor estratégias adequadas para lidar com isso (Crozier, 1977, p. 165). Às vezes esses relés são insuficientes, em razão de sua aproximação com a organização estatal, nesse sentido seria necessário negociar sem imparcialidade com as autoridades envolvidas a fim de encontrar as soluções necessárias e adequadas para resolver as situações com as quais o governo se depara.

6.2.1.3 Controle de comunicação interna

A organização cria poder simplesmente pela forma como organiza a comunicação e o fluxo de informações entre suas unidades e seus membros (Crozier: 1977, 87). Pôde ver que os meios de comunicação para informar eram muito fracos, às vezes o programa do governo não é muito conhecido da população mesmo dentro dos ministérios onde essa política está acontecendo.

Deveu notar que mesmo os funcionários públicos não estavam bem imbuídos da implementação desta reforma, nem mesmo os cidadãos. Enquanto o sucesso desta reforma não pode ser alcançado sem ter informado os vários atores envolvidos, a fim de conhecer o trabalho realizado pelo governo sobre a questão. Nesse sentido Gingras tem o interesse de dizer que é fruto de um instinto político seguro ou o resultado de trabalho sistemático e incansável, a persuasão coletiva desempenha um papel central na política (Gingras, 2003, p. 4).

No que diz respeito à comunicação política, o governo de Michel Martelly teve que ser capaz de mobilizar todo um conjunto de programas de pesquisa sobre o poder e suas estratégias de legitimação, a propaganda ou propaganda política, a manipulação da informação, as

influências recíprocas do sistema midiático e o sistema político e todas as formas possíveis de mediação política.

O que explica a questão da comunicação não deve ser encarado de ânimo leve. Por exemplo, como sugere Arnaud Mercier (2004): na perspectiva dos estudos retóricos, trata-se de ver como apresentar argumentos para acessar agendas políticas e midiáticas e como justificar decisões tomadas ou não; do ponto de vista da mídia, trata-se de estudar o papel que a mídia pode desempenhar na apreensão de um problema pelo poder público.

6.2.1.4 O uso de regras organizacionais

No contexto da reforma administrativa, essa fonte de poder é um elemento relevante para obter com sucesso o comportamento desejável dos funcionários públicos e evitar a arbitrariedade dos superiores nas instituições públicas. De fato, é geralmente aceito que a regra é um meio nas mãos do superior para obter comportamento complacente de seus subordinados (Crozier, 1977, p. 88-89). Sem falar que também restringe a margem de arbitrariedade do superior.

As regras destinam-se, em princípio, a eliminar as fontes de incerteza. Além disso, um sistema administrativo que queira desempenhar seu papel requer o apoio do sistema judicial. A lei, para Dimock (1980), tem contribuído de três maneiras para o trabalho cotidiano da administração. Primeiro, era um instrumento de comunicação: dizia ao administrador o que o poder legislativo esperava dele; em segundo lugar, era um instrumento de controle, que definia os limites de sua autoridade; por fim, estabeleceu os direitos fundamentais e processuais do indivíduo (Dimock, 1980, p. 31).

O problema que surge no caso haitiano é que nos vimos incapazes de fazer cumprir as leis e fazê-las respeitar. Por outro lado, o sistema judiciário, por sua vez, é manipulado pelos poderes executivo e legislativo.

Como a equipe Martelly conseguiu combater as más práticas dentro dos ministérios? Que decisões eles tomaram para combater principalmente a corrupção? Após essa reforma, houve práticas dentro das instituições estatais que permaneceram como grandes obstáculos a serem superados. Por exemplo, a questão da nomeação, que é feita com conhecimento; pagamento por serviços. Além disso, a corrupção continua sendo um grande desafio para o sistema administrativo haitiano. O judiciário não toma medidas para impedir essas práticas.

Pode-se constatar que a instituição da justiça haitiana é um dos órgãos estatais mais corruptos do país. Muitas práticas corruptas na administração pública permaneceram impunes. Para conseguir uma reforma efetiva no caso haitiano, o sistema judicial deve desempenhar seu papel. Deve fazer uma reforma também no judiciário, pois essa fonte de poder constitui uma verdadeira ferramenta para a administração pública haitiana.

6.2.1.5 Margem de liberdade dos atores públicos haitianos

«Uma situação organizacional dada nunca constrange completamente um ator» (Crozier, 1977, p. 91). É claro que os atores podem manipular um pouco o sistema. Há tendência a analisar a crise do *sistema político-administrativo haitiano* como se fosse o sistema que impede seu funcionamento, e que os atores são determinados e não têm liberdade de ação; deixando claro que agem sob a influência do sistema.

Precisa sair desse esquema determinista para tentar enxergar as duas facetas, ou seja, a influência de ambas. Além disso, como aponta Crozier: o ator não existe fora do sistema social que define suas margens de liberdade, qualquer ação humana, individual ou coletiva sempre ocorre dentro de um quadro com pelo menos um mínimo de estruturação, o sistema também só existe através o ator que dá vida e a transforma (Pierre, 2002, p. 190).

Embora existam problemas que se enquadram no sistema de ação concreta da administração pública haitiana, as ações dos atores haitianos não são desprezíveis. Nesse sentido, é fundamental compreender como certos atores como o presidente, os ministros, os diretores-gerais, os secretários de Estado têm o peso de provocar mudanças ou continuar no círculo vicioso já estabelecido. Na realidade, quais são as ações tomadas para sair dessa situação? Quais são seus interesses? Quais são suas estratégias? Quais são suas influências? Eles são simples executantes? Sobre este assunto, é necessário mensurar suas ações dentro deste sistema.

Não pode negar o poder de influência de atores ou grupos. Mesmo nas instituições mais restritivas, há sempre uma margem de liberdade para os dominados. Goffman mostrou isso muito bem em seu livro *Asiles* (Pierre, 2002, p.190) onde analisa os relatórios diários nos hospitais psiquiátricos americanos. Assim, os decisores políticos haitianos não estão condicionados a reproduzir o sistema. Eles agem de acordo com seus interesses. Eles têm a vontade de escolher entrar no círculo vicioso para manter o status quo ou provocar mudanças dentro do sistema.

Além disso, em neste caso no Haiti, os atores das instituições públicas (governo, parlamento, judiciário) buscam defender seus interesses, melhorar sua posição e aumentar suas margens de liberdade. Eles entendem o jogo em que estão inseridos, suas estratégias nesse sentido são bem definidas. Como resultado, a situação do país permaneceu em estado crítico, eles se aproveitaram da política para aumentar seus interesses políticos e econômicos.

A ideia de mudança defendida não significa automaticamente aplicar medidas de mudança. No entanto, pode ver que os atores estão engajados em uma dinâmica política que mostra a aparência, ao mesmo tempo em que esconde sua real preocupação. Se for necessário fornecer soluções de curto prazo, para aliviar a situação, isso pode ser uma possibilidade. Mas realmente atacar a ferida continua sendo um impasse difícil de enfrentar.

Outro aspecto muito preocupante que devemos considerar é a real vontade dos atores de transformar o sistema. São poucos os que manifestam essa atitude para transformar a administração pública haitiana. Nesta fase a questão é muito mais complexa, é preciso levar em conta os bloqueios do sistema haitiano e os diferentes interesses ameaçados para uma mudança real.

O Haiti é um país que depende muito de financiamento internacional. Nosso orçamento é parcialmente apoiado por financiamento internacional. A simples e boa vontade dos atores não pode trazer a transformação desejada. Deve levar em conta a influência das organizações internacionais, que às vezes direciona as decisões políticas aos seus interesses. De fato, para iniciar uma reforma institucional é necessário um acordo comum com a comunidade internacional, o setor privado, os atores políticos, depois o Estado haitiano para definir as condições necessárias para encontrar um acordo para remediar a situação.

6.3 IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS DE INCERTEZA

A administração pública haitiana sempre tem com vários problemas difíceis de lidar e muitas vezes multifacetados. Apesar de toda boa vontade do poder público, sua atuação é limitada ao nível nacional ou internacional, não é livre para agir como quisesse, é obrigado a agir às vezes com compromisso. Caso contrário, pode comprometer seu poder.

O presidente Michel Martelly havia feito grandes promessas para transformar o sistema administrativo, mas o efeito esperado de seus resultados de suas políticas públicas não corresponde a grandes coisas. Isso se deveu em grande parte a fraquezas inerentes mesmo nas

instituições públicas. Essas fontes de incerteza estão ligadas a diversos parâmetros como: *financiamento internacional, conflito político e econômico, corrupção e crises políticas*.

Hoje o Estado haitiano tem limitações na definição de grandes projetos para atender as demandas de sua população. Ele é obrigado a buscar empréstimos ou financiamentos internacionais. Nesse sentido, ele não é livre para escolher definir corretamente suas prioridades. É neste contexto que Roland Bélizaire nos disse que "as grandes orientações em termos de política pública viriam das Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e das potências ocidentais, porque são detentoras dos recursos financeiros e supostamente da expertise necessária para a realização da política pública em questão" (Bélizaire, 2010, p. 19). Acrescenta ainda que se trata de um conjunto de medidas essencialmente destinadas a manter os países ditos do Terceiro Mundo dependentes e sob o seu domínio (Bélizaire, 2010, p. 19).

Uma segunda fonte de incerteza é o conflito político e econômico entre os grupos. Atacar os interesses econômicos ou políticos de grupos políticos ou econômicos, para implementar uma verdadeira reforma institucional é uma ameaça que tem sérias consequências. Uma mudança real em nível Estadual põe fim a uma série de práticas e estas podem atacar os interesses políticos e econômicos de determinados atores. Para isso, os atores chamados a entrar no jogo sem tocar nas proibições para se beneficiar dele ou então seu poder pode ser ameaçado.

A terceira fonte que pode apontar é a corrupção. Hoje o Haiti é um dos países mais corruptos de acordo com estatísticas internacionais de transparência (2017), o Haiti ficou em 157º de 180 em 2017. Isso significa que as práticas de corrupção continuam em grande dificuldade para os governos. De acordo com a pesquisa de diagnóstico sobre governança realizada em 2005 pela BRIDES (2007), (93%) dos domicílios que responderam ao questionário afirmam ter sido expostos a atos de corrupção e consideram o fenômeno um problema muito grave. Assim, a administração Martelly não apresentou soluções adequadas para combater este flagelo, e o país está classificado numa posição crítica. A Unidade de Combate identificou algumas causas dentro da administração pública haitiana:

Entre as principais causas da persistência deste fenômeno, podemos citar: as más condições de trabalho no serviço público, a excessiva centralização da Administração Pública e a morosidade registada na prestação de serviços públicos a prestar aos utentes, a não reconhecimento do mérito e da prática do nepotismo, a fragilidade e dependência do sistema judicial, a não aplicação de dispositivos legais para a repressão da corrupção, a impunidade, a ausência de transparência na gestão dos assuntos de Estado, a falta de responsabilização dos parte dos gestores de fundos públicos e a não regulamentação do acesso à informação pública (ULCC, 2010, p. 4).

O controle dessa fonte de incertezas pode ajudar o governo haitiano a fortalecer as instituições, além de evitar prejuízos consideráveis na arrecadação de impostos e taxas, em gastos fúteis feitos por dirigentes públicos.

A quarta fonte de incerteza diz respeito às *crises políticas* na administração pública haitiana. Michel Hector (1998) em sua análise sócio-histórica mostrou que o país passou por quatro grandes crises sistêmicas dos séculos XIX e XX (1843-1848, 1867-1870, 1908-1915, 1986-1994). De fato, há uma luta constante pelo poder no Haiti, que se manifesta entre os partidos políticos, e também dentro do poder entre o governo e o parlamento. Intervenções estrangeiras intervieram para resolver conflitos internos, em 1915, em 1994 e depois em 2004. Nesse sentido, isso afetou amplamente os programas políticos dos governos. A instabilidade é uma condição necessária para permitir a implementação das políticas públicas dos governos.

Está diante de uma situação extremamente complexa saber que tentar reformar o Estado haitiano não é uma coisa fácil. Haiti um país que soube lutar por grandes mudanças políticas. O exemplo da nossa história pode testemunhar este 1804²³ e 1986²⁴ como exemplos de inversões da ordem estabelecida. Hoje o jogo toma outra forma onde estamos em uma fase de perda total de equilíbrio, portanto à beira do colapso (Diamond, 2006) cita para (Dorvilier, 2011, p. 5). Então, uma situação que não podemos controlar.

Crozier e Friedberg levantam uma questão fundamental sobre esse estado de coisas, que atrai nossa atenção. Ele nos deixa saber que: “*Se os homens conseguem vencer o sistema mesmo nas situações mais extremas, como se deixam dominar por ele em situações muito menos restritivas?*” (Crozier; Friedberg, 1977, p. 42)? eles continuam fazendo uma segunda pergunta: pode-se afirmar seriamente que os efeitos da manipulação e do condicionamento são muito mais poderosos do que os da coerção? Em relação a isso, eles nos dizem que: *o condicionamento só tem um impacto real se for adicionado à restrição e, além disso, não pode ser usado como substituto.*

Tudo isso permitiu entender a crise para montar um sistema administrativo moderno, nos permite entender o *jogo* e controlar as várias fontes de incerteza em questão. Além disso, para tentar regularizar essa situação enfrentada pela administração pública haitiana, medidas drásticas devem ser tomadas. As instituições geralmente têm pouco poder para resolver problemas internos. Para tanto, seriam necessárias novas leis orgânicas definindo as novas

²³ Ano da revolução que pode ter resultado na independência do Haiti.

²⁴ Queda da ditadura de Jean-Claude Duvalier.

perspectivas. Além disso, precisamos mobilizar um conjunto de mecanismos de controle dentro das instituições estatais para ter, em certa medida, uma administração a serviço da população haitiana.

6.3.1 Cooperação entre atores haitianos

No Haiti, um dos maiores problemas é a falta de cooperação entre os diversos atores envolvidos. Portanto, se quisesse ter sucesso em uma mudança, é importante mobilizar todas as forças para considerar esse processo de mudança. Além disso, novos modelos de comportamento devem ser adotados para essa transformação. É nesse sentido que Crozier enfatizou fortemente que para que haja mudança: « todo um sistema de ação deve ser transformado, ou seja, os homens devem colocar em prática novas relações humanas, novas formas de controle social» (Crozier; Friedberg; 1977, p. 383).

Assim, para reformar a administração pública haitiana, os atores públicos devem levar em consideração essas questões de transformação. Além disso, o que deve mudar não são as regras, mas a própria natureza do jogo; enquanto aprende a aplicar um tipo de jogo novo e completamente diferente (Crozier; Friedberg, 1977, p. 384). A isso são adicionados elementos que não devem ser evitados para que tais mudanças possam ser realizadas, é necessário: « também estão disponíveis capacidades suficientes, pelo menos potencialmente; habilidades cognitivas habilidades relacionais, modelos de governo » (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 384). Na mesma linha, Crozier mencionou outros tipos de capacidades e elementos essenciais que facilitam a mudança:

Todas as grandes mudanças caracterizam-se pela sua rapidez e pelo facto de o seu desenvolvimento se basear, em última análise, na descoberta e aquisição em ação de novas capacidades: capacidades de comunicar, de trocar, de raciocinar e de novas formas de ação coletiva que a existência dessas capacidades tornado possível» (Crozier; Friedberg, 1977, p. 393).

Um aspecto importante a ser enfatizado, o Estado haitiano deve se preocupar é com a resistência à mudança. Para vencer a resistência natural dos homens perturbados em seu hábito ou em seus interesses, é preciso, pensa-se, persuadir, formar e educar incansavelmente (Crozier; Friedberg, 1977, p. 385). Os membros de uma organização não estão, de fato, apegados passivamente às suas rotinas. Eles estão prontos para mudar muito rapidamente se conseguirem encontrar seus interesses nos jogos que lhes são oferecidos (Crozier; Friedberg, 1977, p. 386). Assim, a missão do Estado haitiano é criar trocas entre grupos, levando em conta os vários

fatores de cooperação e, em certa medida, levando em conta a participação cidadã para promover a mudança desejada.

6.3.2 Participação e mudança de estado

Também deve saber que a mudança tecnocrática, a mudança imposta, nunca é bem-sucedida. O Estado deve ordenar dando aos cidadãos os meios para debater e definir seu futuro nas políticas públicas que implementa. Daí a relação entre políticas públicas e participação cidadã por meio do conceito de democracia participativa.

Damien Talbot sublinhou que: a realização concreta de um projeto comum implica, por sua vez, ações coletivas, uma atividade comum finalizada, enfim, uma proximidade organizacional. O que significa que os atores não agem sozinhos. Trabalham em colaboração e participação com outros atores da sociedade ou outras instituições exógenas que condicionam as relações internacionais dos Estados. Habermas apontou que o núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza discursos capazes de resolver problemas, transformando-os em questões de interesse geral no âmbito das esferas públicas (HABERMAS, 2020).

Além disso, a reforma não é diretamente transponível porque cada país tem suas especificidades e sua própria cultura, poderíamos nos inspirar em um método, mas devemos levar em consideração as especificidades do país em que realizamos o projeto de mudança (PIERRE, 2000, p. 189). De fato, é com base nas capacidades haitianas que devemos pensar a mudança. Estudando o caso francês para saber *como reformar o Estado?* Crozier aproveitou o caso do Japão para confirmar suas análises.

Ele disse que «O Japão conseguiu reformar o Estado criando um consenso sobre a percepção dos problemas; ele não impôs a mudança; então buscaram-se soluções em conexão com os atores» (PIERRE, 2000, p. 188). Da mesma forma, ele teve a oportunidade de aplicar seus esquemas de análise à sociedade americana (*le mal américain, 1980*), destacou que a sociedade americana já foi uma sociedade que soube adaptar e integrar a mudança, que soube organizar a cooperação entre grupos com interesses divergentes; mas está em crise e presa no delírio de procedimentos legais totalmente inadequados (PIERRE, 2000, p. 189). Nesse sentido, o Estado haitiano deve levar em consideração os aspectos positivos para servir de exemplo e levar em conta nossa especificidade para realizar a reforma institucional tão desejada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal preocupação foi analisar o comportamento dos atores haitianos durante o processo de implementação da reforma administrativa 2012-2017. Com efeito, este trabalho revela-se cada vez mais uma tarefa difícil dada a complexidade do fenômeno polico-administrativo para apreender de forma mais objetiva as dimensões da crise que o país atravessa.

Desde pelo menos 1980, o Estado haitiano estava engajado em um processo de reforma institucional, por meio de muitas ações governamentais que foram tomadas para reduzir as condições de vulnerabilidade. Mas os resultados não corresponderam às expectativas da população. Até 2010, a administração pública haitiana cumpria mal seu papel de serviço público, uma administração difícil de promover uma política de proximidade e um serviço público extremamente fragilizado e pouco orientado para a modernidade (PCRE, 2013, p. 8). É nesse contexto que, após 12 de janeiro de 2010, o governo de Michel Martelly prometeu encontrar uma alternativa para solucionar esses grandes desafios. Mas, na realidade, que resultado esse governo trouxe de 2012 a 2017?

Após estes 5 (cinco) anos (2012-2017) da implementação desta reforma, os atores públicos lançaram as bases necessárias para permitir que a administração pública funcione normalmente, conseguiram diagnosticar os problemas que enfrentavam a administração enquanto oferecendo um conjunto de ferramentas para entender melhor o problema. Principais ações do governo:

- 1) Em primeiro lugar, há esforços que têm sido feitos para melhor administrar o pessoal. Este é o censo (2014) foi feito para controlar o número, estrutura e custo do serviço público haitiano, as implementações para realizar o recrutamento de funcionários públicos, com base na concorrência e no mérito. Há também outras ações complementares.
- 2) Em segundo lugar, ações voltadas para uma melhor gestão dos recursos humanos: o governo introduziu um conjunto de abordagens destinadas a capacitar o pessoal administrativo haitiano. Esta iniciativa visa promover o desenvolvimento de competências dos funcionários públicos ao longo da sua carreira profissional para terem acesso, sem discriminação, aos diferentes níveis de emprego na Função Pública.

- 3) Em terceiro lugar, manifestou-se a vontade de fortalecer as estruturas organizacionais: Isso envolve, entre outras coisas, fortalecer a capacidade gerencial para a gestão racional das instituições públicas haitianas. Neste sentido do estabelecimento de um sistema interdepartamental de gestão de recursos humanos (SIGRH); os Departamentos de Recursos Humanos e o Conselho Diretor de Descentralização Interministerial (CIPD); A criação de um Centro de Informação Administrativa (CRA) que visa aproximar os cidadãos da administração pública.

Esta tabela nos dá um resumo dos resultados de nossa pesquisa:

Quadro 26 - - Resultados da pesquisa

Conceito	Objetivos	Resultados
Reforma institucional	Apresentar os resultados da Reforma Institucional durante o ano de 2012 a 2017	1) A administração de Michel Martelly tomou medidas para coletar informações sobre o servidor público 2) O governo introduziu um conjunto de processos para aperfeiçoar o pessoal administrativo haitiano 3) Fortalecer as estruturas organizacionais
Poder da administração pública	Compreender a relação de poder e o circuito de interação entre os diferentes atores	Conhecimento técnico: Há todo um processo resultante das competências e de uma organização estrutural estatal 2) Domínio das ligações com o meio ambiente O governo não conseguiu negociar essa mudança, e o envolvimento de certos setores faltam muito para o sucesso desta reforma institucional 3) Domínio da comunicação e informação o programa do governo não tem sido bem conhecido entre a população mesmo dentro dos ministérios onde esta política está ocorrendo 4) As regras gerais da organização O governo Martelly se viu incapaz de fazer cumprir as leis e aplicá-las.
Zona de incerteza	Identificar áreas de incerteza isso quer dizer áreas não definidas com precisão e os limites da função administrativa na implementação desses projetos	Após o terremoto de 12 de janeiro, o Haiti se beneficiou de financiamentos internacionais que lhe permitem definir projetos que podem ajudá-lo a lançar as bases necessárias, mas os fundos foram mal administrados. A administração continua nas mesmas práticas corruptas. De fato, os atores não conseguem identificar o jogo político-administrativo, mas permanecem nas mesmas velhas práticas. Existem grandes desafios que eles não conseguem superar para alcançar os resultados esperados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Identificou um conjunto de características que não favorecem o sucesso da reforma como:

- 1) falta de comunicação institucional
- 2) falta de envolvimento de setores da nação.
- 3) improvisação e inconsistência nos discursos e na gestão dos assuntos de Estado.
- 4) falta de autonomia vis-à-vis as Instituições Internacionais
- 5) continuação nas mesmas práticas corruptas
- 6) falta de capacidade e disfunção da maioria dos mecanismos previstos.

Recomendações

O sucesso de uma reforma administrativa no Haiti requer ações concretas. O Estado haitiano deve ser mais modesto, para definir as reais necessidades da população. Isso também requer conhecer as fontes de incerteza que constituem um bloqueio ao sucesso da reforma.

A partir daí, pode nos comprometer a cooperar com todos os atores e setores que fazem parte do sistema de ação concreta do aparato administrativo haitiano; para iniciar um verdadeiro processo de mudança. O Estado haitiano deve conhecer o jogo para não ser manipulado pelos Organismos Internacionais. Ao mesmo tempo, combater as práticas corruptas nas instituições públicas.

Limite de pesquisa

As considerações descritivas e analíticas que acabamos de fazer, ao longo deste trabalho, não podem ser verificadas em sua generalidade. A intenção foi relatar o mais objetivamente possível o fenômeno estudado. No entanto, deve saber que esse ideal nunca é alcançado, ninguém é neutro diante da realidade, tomar consciência já é um primeiro passo para a objetividade (ANGERS, 2005, p. 6). Max Weber (1919) se preocupou com essa questão ao exigir que o pesquisador não imponha seus valores no trabalho científico por meio do conceito de *neutralidade axiológica* [Wertfreiheit].

A natureza do Estado haitiano permanece opaca tanto para observadores externos quanto para tomadores de decisão nacionais e internacionais. Encontrou muitas dificuldades como a falta de documentação, falta de informação nos sites oficiais do governo. Este é um fenômeno pouco discutido no Haiti, no que diz respeito à reforma institucional. Além disso, Cantave (2012) afirmou que, como os estudos sobre o assunto são relativamente limitados e os

dados estatísticos oficiais quase inexistentes ou incompletos, a extensão desse fenômeno permanece pouco compreendida.

Perspectivas de pesquisa para aprofundar esta pesquisa

Esta pesquisa se limitou a um período muito limitado [2012-2017] para realmente entender as estratégias empregadas pelos atores haitianos. Pode destacar, por um lado, alguns traços que caracterizam especificamente a gestão de Michel Martelly e, em certa medida, a administração pública haitiana.

Se fosse necessário apreender globalmente as estratégias dos diversos atores envolvidos no processo de reforma do Estado no Haiti, seria preciso recuar pelo menos a um período (1987) mais próximo da transição democrática. A partir daí, poderia ser mais fácil entender as posições do Estado haitiano e dos atores internacionais nesse jogo e ver como se desenrolam os mecanismos de poder e suas estratégias. A partir daí pesquisas mais aprofundadas podem nos ajudar a compreender o aparato administrativo haitiano e identificar mecanismos ocultos, regularidades invisíveis.

REFERÊNCIAS

ANGERS, Maurice. **Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines**. Les Éditions CEC Inc, 2005.

BACHELARD, Gaston. **La formation de l'esprit scientifique**. Paris librairie philosophique J. Vrin, 1965.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BÉLIZAIRE, Roland. **Politiques publiques en Haïti : A quand la rupture avec la dépendance**. Imprimerie Lakay - Port-au-Prince, 2010.

BELFORT Jocelyn. **Uder Antoine dresse un bilan satisfaisant**, publié le 2014-08-14, <https://lenouvelliste.com/article/134553/uder-antoine-dresse-un-bilan-satisfaisant>, Acesso em 16 jul.2020.

BERTHELOT, Jean Michel. **l'Intelligence du social**. Presse Universitaire France, 1998.

BEZES, Philippe. Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'Etat.. **Revue française d'administration publique**, 2002/2 (n°102), p. 307-325. DOI: 10.3917/rfap.102.0307. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2002-2-page-307.htm>, Acesso em: 18 jul.. 2020.

Bureau de recherche en informatique et en développement économique et social (BRIDES). **Gouvernance et Corruption en Haïti Résultats de l'Enquête Diagnostique sur la Gouvernance**. Rapport Final, janvier 2007.

CAJUSTE, Pierre-Richard, HÉRARD, Jean-Robert, **Haïti –Reconstruction le pari américain face au défi haïtien**, <https://www.alterpresse.org/spip.php?article9507#.YPmLgY5KjIU>, entrega a AlterPresse o 10 maio2010.

CAMBELL, John-L. **Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel**. Sociologie et Sociétés, printemps 2002, vol. XXXIV, no 1.

CANTAVE, Tony. **Haïti aujourd'hui: Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision**, Haïti Perspectives, vol. 1 • no 70 2 • Été 2012, <http://www.haiti-perspectives.com/pdf/1.2-haiti.pdf>, Acesso em: 15jun. 2020.

CHARLES, O. Jones. **An introduction to study of public policy**. Belmont Duxbury Press, 1970.

CIA (2021), <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/#geography>.

CROZIER, Michel, FRIEBERG, Erhard. **L'acteur et le système : les contraintes de l'action collectives**. Éditions du Seuil, 1977.

DÉNIS, Watson. **L'exécutif et le Parlement sont condamnés à collaborer**, publié 12/07/2011, <https://lenouvelliste.com/article/94431/lexecutif-et-le-parlement-sontcondamnesacollaborer>

DIAMOND, Jared. **Effondrement. Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie** [2005], Paris, Gallimard, Coll. NRF-Essais, 2006.

DORVILIER, Fritz. **La crise haïtienne du développement: essai d'anthropologie dynamique**. Editions de l'Université d'Etat d'Haïti, 2011.

ETIENNE Sauveur Pierre. **Énigme haïtienne: l'Échec de l'État moderne**. Les Presses de l'Université de Montréal, 2007.

GABAS, Jean-Jacques. « Acteurs et politiques publiques », *Mondes en développement*, 2003/4 (n° 124), p. 33-47. DOI: 10.3917/med.124.0033. URL: <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-33.htm>, Acesso 22 jun. 2021

GAUTHIER, Benoit. **Recherche Sociale : De la problématique à la collecte des données**. Presses de l'Université du Québec, 1986.

GILLES, Alain. **L'État et la constitution d'un champ scientifique**, 1998, http://classiques.uqac.ca/contemporains/GILLES_Alain/Etat_constitution_champ_sc/Etat_constitution_champ_sc.pdf, Acesso em 17 jul. 2020.

GINGRAS, Anne-Marie. **La communication politique états des savoir, enjeux et perspectives**. Presses de l'Université du Québec, 2003.

GRAWITZ, Madeleine. **Méthodes des sciences sociales**. 11^e éd. Dalloz, Paris.

GOUVERNEMENT D'HAÏTI, Comité Nationale de Réforme Administrative. **Problème de la décentralisation et Réalités des collectivités territoriales** .2002, , <https://docplayer.fr/15003685-Problematic-de-la-decentralisation-et-realite-des-collectivites-territoriales.html>

GOW, James Iain. « Réforme administrative », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.). **Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**. [en ligne], 2012, www.dictionnaire.enap.ca

HARLOW, Carol. « **Le droit et l'administration publique: rivalité et symbiose** », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005/2 (Vol. 71), p. 293-310. <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2005-2-page-293.htm>, Acesso em 13 abr.2020.

HECTOR, Michel. **Mouvements populaires et sortie de crise (XIX^e - XX^e siècles)**”, *Pouvoirs dans la Caraïbe* [Online], 10 | 1998, Online since 05 May 2011, <http://journals.openedition.org/plc/557> Acesso em 13 jan.2020.

HECTOR, Michel. **Crises et mouvements populaires en Haïti** [2000], Port-au-Prince, Presse Nationales d'Haïti, 2^{ème} édition, 2006.

HIBOU Béatrice (sous la dir.). **La privatisation des Etats**. Karthala, Paris, 1999.

INSTITUT NUMÉRIQUE. **Le cadre légal et institutionnel de la réforme : Entre tâtonnements et mutations**, 29/06/2012, <https://www.institut-numerique.org/1-le-cadre-legal-et-institutionnel-de-la-reforme-entre-tatonnements-et-mutations-4fedc2d4207ef>, Acesso em 13 jan. 2020.

JACOB, Steve; ROTHMAYR, Christine. **L'analyse des politiques publiques**. Presses de l'Université de Montréal, 2012.

JEAN, Destin. **une administration publiques performante: un défi pour l'Etat haïtien à la croisée d'une exigence des citoyens et d'une incitation des acteurs internationaux**. Le cas de la modernisation de la fonction publique, 2010-2011, <https://www.memoireonline.com/10/11/4904/Une-administration-publiqueperformante-un-defi-pour-letat-haitien--la-croisee-dune-exigenc.html>, Acesso em 2 jul. 2020.

JEAN-CHARLES, Enex. **Manuel de droit administratif haïtien**. Bilblièque Nationale d'Haïti, 2002.

JEAN-CLAUDE, Thoenig. **Dictionnaire des politiques publiques**, 4e édition. Presses de Sciences Po, 2014.

JEAN-CLAUDE Thoenig. **L'analyse des politiques publiques**, in. Madeleine Grawitz, Leca Jean: **Traité des sciences politiques: les politiques publiques**, les Presses universitaires de Frances, 1985.

KÜBER Daniel, MAILLARD Jacques. **Analyser les politiques publiques**, Presses universitaires de Grenoble, septembre 2009

LECOURS, André. « **L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité?** » Politique et Sociétés, vol. 21, n° 3, 2002, p.2. <http://id.erudit.org/iderudit/000494ar>, Acesso em 10 abr. 2020.

LEMIEUX, Vincent. **Le pouvoir et l'appartenance. Une approche structurale du politique**, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

LEMIEUX, Vincent. **Les principales démarches analytiques**, in **Décentralisation, Politiques publiques et relations de Pouvoir**. Montréal. Les Presses de l'Université du Québec, Collection Politique et économie, 2001.

LYNDI, Pascal Pecos. **Retour sur les causes de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS) en Haïti**: Quelques considérations sur les perspectives actuelles, mardi 25 avril 2006, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article4538#.YWXnu9rMLIV>, Acesso em 15 maio. 2020.

MACÉ, Christian. « **D'une perspective normative vers une perspective interactionniste compréhensive pour aborder le concept de résilience** » in recherches qualitatives, 2011, vol. 30, [http://www.recherchequalitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero30\(1\)/RQ_30\(1\)_Mace.pdf](http://www.recherchequalitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero30(1)/RQ_30(1)_Mace.pdf), Acesso em 25 jun. 2020.

MERCIER, Arnaud. « Pour la communication politique », *Hermès, La Revue*, 2004/1 (n° 38), p. 70-76. DOI: 10.4267/2042/9426. URL: <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2004-1-page-70.htm>, Acesso em 17 jun. 2020.

MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET DE LA COOPERATION EXTERNE (MPCE). **Rapport de mi-parcours du programme triennal d'investissement et son cadre 2014-2016**

, http://omrh.gouv.ht/Media/Publications/Autres/mpce_rapport_mi_parcours_pti_2014_2016_24062015.pdf

MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA POPULATION (MSPP) Unité d'Études et de Programmation (UEP), 2019, <https://mspp.gouv.ht/site/downloads/rapport%20statistique%20mspp%202018%20version%20web.pdf>

MOISE, Emmanuel. **Dans les méandres d'une réforme active de l'État haïtien**, publié le 2018-03-21, <https://lenouvelliste.com/article/184986/dans-les-meandres-dune-reforme-active-de-letat-haitien>. Acesso em 15 abr. 2020.

MONTASSE, Emmanuel. **L'adminisztration publique haïtienne au regard d'une éventuelle réforme**, 2020, <https://lenouvelliste.com/article/214074/ladministration-publique-haitienne-au-regard-dune-eventuelle-reforme>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MONTFORT, Alexis. **Le nouvel Etat Haitien: Moderniser l'administration publique pour la bonne gouvernance**, Théories, Principes et applications. Library of congress control number, (USA), 2011.

ORGANISATION DE COOPÉRATION DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE), Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Haïti : Renforcer l'administration pour une gouvernance publique résiliente et durable, <https://doi.org/10.1787/f826ac45-fr>

OFFICE DE MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES (OMRH). **Fonction publique**. 2013. <http://omrh.gouv.ht/deconcentration>, Acesso 15 Abril 2020.

OFFICE MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES (OMRH). Bilan 2014. <http://www.omrh.gouv.ht>. Acesso em: 15 out.2021.

OLIUS, Gary. **Haiti : Une administration publique drôlement efficace**, 11 décembre 2007. <https://www.alterpresse.org/spip.php?article6736#.Xkwp6WhKjIW>, Acesso em: 17 abr. 2020.

Parsons Wayne. *Public Policy: Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 1995

PERRIN, Elizabert. **Michel Crozier: la societe bloquée**, *Revue française de Sociologie*, 1972, pp.282-283, https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1972_num_13_2_2071, Acesso em 10 mar. 2020.

PIERRE Bréchon. **les grands courants de la sociologie**. Presses universitaires de Grenoble, 2000.

PIERRE, Louis-Naud. **Haïti. le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP)** :Etudes de l'aspect institutionnel, socio-éducatif et culturel, La chronique des Amériques, Mai 2008 n° 9, titre Haïti, https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/chro_LN-PIERRE-mai_08_09-2.pdf, Acceso em18 abr. 2020.

PIERRE, Muller, **L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique**, Revue française de science politique, 2000 50-2 pp. 189-208.

PRESSMAN Jeffrey L, WILDAVSKY Aaron B. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. Pp. xviii, 182. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRIMAUTUE, OMRH. Rapport sur le Recensement des agents de la Fonction Publique. 2014. <https://www.haitilibre.com/docs/Rapport-sur-le-Recensement-des-Agents-de-la-Fonction-Publique.pdf>, Acceso 15 fev.2019.

PRIMATURE/OMRH. **La lettre de la Réforme Administrative**. Volume II, No 17 Octobre2015,http://omrh.gouv.ht/Media/Publications/Bulletins/omrh_bulletin_102015.pdf, Acceso 28 abril 2021.

PROGRAMME-CADRE DE RÉFORME DE L'ÉTAT (PCRE): Reforme administrative et decentratralisation octobre, 2012 á septembre 2015, 2013.

PROGRAMME D'ACTION POUR LE DÉVELOPPEMENT D'HAÏTI (PADH) 2001-2010. **Mémoire présenté par le gouvernement d'haïti. :Troisième conference des nations unies sur les pays les moins avances**. Bruxelles, 2001.

PLAN STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT EN HAITI (PSDH). Gouvernement de la République d'Haïti, Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), mai 2012

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT Luc Van. **Manuel de recherches en sociales**. Dunod, 4^{ème} édition, 2011.

ROCHEFORT, David.A. and COBB, Roger.W. **Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice**. Policy Studies Journal, 21, 1993.

ROCHER, Guy. **Introduction à la sociologie générale**. Montréal, Tome 2, Éditions HMM, LTÉE,1968.

SAOUD, Hicham. **La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au Management Public**. Document préparé dans le cadre du séminaire RECEMAP – IAE Lyon 2 & 3 juin 2005.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ Maria Ivete Trevisa. **Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos**. Qualit@s Revista Eletrônica ISSN 1677 4280 Vol.17. No 1, 2015. Acesso em 26 jun. 2020.

SINGH, Raju Jan, BARTON-DOCK, Mary. **Haïti Des opportunités pour tous Diagnostic-Pays Systématique**. Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, 2016.

THELUSME, Tarah Télusma. **Appliquer les lois sur la descentralisation en Haïti**. 2017, https://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/haiti_priorise_decentralization_-_french.pdf, Acesso em 10 ago.2020.

THOMAS, Lalime. Martelly, 4 ans après un 6e « E » pour état d'urgence économique. Publié le 2015-05-11, <https://lenouvelliste.com/article/144603/martelly-4-ans-apres-un-6e-e-pour-etat-durgence-economique>, Acesso em: 06 jul.. 2020.

TILMAN, Francis. «**L'analyse des institutionnelles** », version légèrement remaniée d'un texte paru sur le site de « le Grain », Atelier de pédagogie sociale, 2007, p.2. <http://www.meta-educ.be/textes/a.i..pdf>, Acesso em: 26 jul.. 2020.

TOUSSAINT, Hérold. **Violence et Etat Moderne, L'espoir de la raison en Haïti**. Ed. Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2006.

Transparecy International. Corruption Perceptions Index2017. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017>, Acesso 26 abr. 2021

Unite de Lutte Contre la Corruption (ULCC). Strategie nationale de lutte contre la corruption, 2010. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_strat.pdf, Acesso 19 abr.2021.

Weber, Max. **Le sasant et le politique**. Paris: Unions Générales. Éditions, 1963. http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.html, Acesso em 6 junho 2021.

ANEXO

Quadro 27 - Orçamento estimado do eixo 1, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 1, por componente e ano fiscal							
Eixo e Componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo: Implementação do novo sistema da Função Pública							
Componente 1	O quadro regulamentar da Função Pública	388,500	579,000	189,000	123,000	72,000	1,351,500
Componente 2	O quadro institucional para a gestão de recursos humanos	1,053,000	1,600,000	1,555,000	480,000	255,000	5,003,000
Componente 3	A política de formação melhoria de servidores públicos	295,000	466,000	439,000	352,500	225,000	1,779,000
Componente 4	Gestão de carreira para servidores públicos	85,500	231,000	202,500	202,500	-	721,500
Componente 5	Recrutamento de Funcionários Públicos	267,000	348,000	234,000	112,500	112,500	1,074,000
Componente 6	Oportunidades iguais no serviço público	42,750	42,750	-	-	-	85,500
Componente 7	A gestão de funcionários públicos contratuais	-	186,000	15,000	-	-	201,000
Total Ax1		2,132,250	3,513,250	2,635,000	1,270,500	664,500	10,215,500

Quadro 28 - Orçamento estimado do eixo 2, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 2, por componente e ano fiscal							
Eixo e componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo 2: Implementação da reforma da Administração Central do Estado							
Componente 1	Renovação do quadro jurídico e institucional da Administração Central do Estado	214,500	1,483,000	640,500	513,000	267,000	3,118,000
Componente 2	Coordenação de ação administrativa setorial e/ou interministerial	198,000	162,000	162,000	162,000	255,000	846,000
Componente 3	Coordenação da ação administrativa interministerial	18,000	18,000	-	-	-	36,000
Componente 4	Melhoria a qualidade e transparência dos serviços públicos	15,000	2,600,000	1,120,500	900,000	750,000	5,475,500
Componente 4	Gestão eficaz dos bens do Estado	-	-	445,500	408,000	262,500	1,116,000
Componente 5	Sensibilização e defender a reforma administrativa	276,000	298,000	268,500	268,500	253,500	1365000
Total Axe 2		721,500	4,561,500	2,63700	2,341,500	1.695,000	1,1956,500

Quadro 29 - Orçamento estimado do eixo 3, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 3, por componente e ano fiscal							
Eixo e componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo3: Implementação de desconcentração efetiva dos serviços públicos.							
Componente 1	A situação atual da desconcentração administrativa	185,000	219,000	122,500	-	-	527,000
Componente 2	A estrutura conceitual e técnica da desconcentração	-	262,000	270,000	297,500	-	830,000
Componente 3	O quadro jurídico para a desconcentração	-	81,000	106,500	118,000	-	305,500
Componente 4	O quadro institucional para desconcentração	195,000	546,250	501,250	501,250	251,250	1,995,000
Componente 5	Estruturas de coordenação territorial para desconcentração	260,000	260,000	324,500	203,500	160,000	1,208,000
Componente 6	Níveis territoriais de desconcentração.	-	345,000	357,500	455,500	342,500	1,500,000
Componente 7	Formação, sensibilização e Advocacia	285,000	345,000	480,000	480,000	480,000	2,070,000
Total Ax1		925,500	2,058,750	2,162,250	2,055,250	1,233,750	8,435,500

Quadro 30 - Orçamento estimado do eixo 4, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 4, por componente e ano fiscal							
Eixo e componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo 4: Lançamento do processo de descentralização							
Componente 1	A estrutura conceitual.	301,500	336,000	357,000	112,000	116,000	1,222,500
Componente 2	Fortalecimento da estrutura legal.	60,000	103,500	102,000	80,000	50,000	395,500
Componente 3	institucionalização de coletividades territoriais e o fortalecimento de suas capacidades	583,500	917,500	1,364,250	1,041,500	1,041,500	4,948,250
Componente 4	Fortalecimento das estruturas e capacidades de supervisão do Estado.	45,000	317,000	372,500	239,000	130,000	1,103,500
Componente 5	Sensibilização e advocacia para reformar administrativa	1,066,500	249,000	144,000	144,000	144,000	1,747,500
Total Axe 2		2,056,500	1,923,000	2,339,750	1,616,500	1,481,500	9,417,250

Quadro 31 - Orçamento estimado do eixo 5, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 5, por componente e ano fiscal							
Eixo e componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo 5: Modernização da estrutura física dos serviços públicos							
Componente 1	elaboração de disposições normativas para a construção e adaptação de edifícios públicos.	45,000	139,000	123,000	0	0	307,500
Componente 2	A construção local administrativas da desconcentração.	-	-	-	-	-	0
Componente 3	A construção locais para os órgãos de direção ou acompanhamento da reforma	3,375,000	3,375,000	2,250,000	0	0	9,000,000
Componente 4	Mobília e fortalecimento das capacidades operacionais e técnicas dos entes administrativos vinculados à reforma	2,295,000	2,002,500	3,300,000	3,600,000	3,300,00	14,497,500
Total Axe 2		5,715,000	5,517,000	5,673,000	3,600,000	3,300,000	23,805,000

Quadro 32 - Orçamento estimado do eixo 6, por componente e ano fiscal

Orçamento estimado do eixo 5, por componente e ano fiscal							
Eixo e componentes		Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Ex 2012-2013	Total us
Eixo 6: Estabelecimento de um sistema de governo eletrônico							
Componente 1	Consolidação da infraestrutura física.	293,250	436,800	471,720	240,435	320,520	1,762,725
Componente 2	Desenvolvimento de aplicações.	571,500	219,000	247,500	172,290	271,275	1,481,565
Componente 3	O desenvolvimento de um quadro institucional e legal adequado.	276,900	60,000	90,000	60,000	30,000	516,900
Total Axe 2		1,141,650	715,800	809,220	472,725	621,795	3,761,190