



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ELZIRA SÁ

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA
GUINÉ-BISSAU: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS ESTRUTURAS
ESTATAIS E BUROCRÁTICAS (2000–2020)

FLORIANÓPOLIS
2026

Elzira Sá

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS ESTRUTURAS ESTATAIS E BUROCRÁTICAS
(2000–2020)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do título de mestra em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei

Florianópolis

2026

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Sá, Elzira

Desafios e perspectivas da reforma administrativa na
Guiné-Bissau: uma análise institucional das estruturas
estatais e burocráticas (2000-2020) / Elzira Sá ;
orientador, Lauro Francisco Mattei, 2026.

104 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Reforma administrativa. I. Mattei,
Lauro Francisco . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III.
Título.

ORIENTADOR



Documento assinado digitalmente

Lauro Francisco Mattei

Data: 05/09/2026 17:52:20-0300

CPF: ***.981.619-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO



Documento assinado digitalmente

Pedro Antonio de Melo

Data: 08/09/2026 10:25:16-0300

CPF: ***.903.539-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Agradecimentos

A Deus, fonte de vida, força e esperança, por me sustentar ao longo desta caminhada. Aos meus ancestrais, cuja memória, resistência e sabedoria silenciosa continuam a iluminar os caminhos que percorro.

À minha família, base fundamental da minha trajetória. Ao meu tio Jaiminho Lopes, à minha mãe Joaninha Cá, por todo amor, cuidado e pelos valores que sempre me ensinaram. Ao meu noivo, João Fernando Cá, pela presença, pela compreensão e pelo apoio constante nos momentos mais desafiadores desta jornada. Às minhas irmãs, irmãos, primos e amigos pelo carinho, incentivo e pela certeza de que nunca caminho sozinha.

À minha filha, que chegou no meio desta caminhada e transformou profundamente o significado desta conquista. Sua chegada trouxe novos sentidos ao tempo, às prioridades e à própria ideia de futuro. A maternidade me ensinou formas inesperadas de força, paciência e coragem. Conciliar os desafios da pesquisa e da vida acadêmica com o cuidado de uma nova vida foi, ao mesmo tempo, um desafio e uma fonte constante de inspiração. Que este trabalho seja também um gesto de amor e um testemunho de que é possível sonhar, resistir e construir caminhos, mesmo quando a jornada exige de nós mais do que imaginávamos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Lauro Mattei, pelo cuidado, pela orientação atenta e pela confiança depositada ao longo do desenvolvimento desta pesquisa. Suas contribuições foram fundamentais para o amadurecimento intelectual deste trabalho.

À Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), que foi um espaço fundamental de formação e que me ensinou, desde cedo, a caminhar com minhas próprias pernas, despertando em mim o compromisso com o conhecimento, com a reflexão crítica e com a transformação social.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm), pelo ambiente acadêmico e pelas oportunidades de aprendizado que tornaram possível a realização desta pesquisa.

Aos colegas de caminhada, especialmente Talita Andrade Silva, Maria Carolina Santiago e Diego Alexandre Duarte, pelas trocas, conversas, apoio e momentos de partilha que tornaram essa jornada mais leve e significativa.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho se tornasse possível, deixo aqui minha profunda gratidão.

Epígrafe

*Escrever sobre o Estado é, também, escrever sobre as feridas e as possibilidades da minha
terra, a Guiné-Bissau.*

*É tocar, com responsabilidade acadêmica, as cicatrizes que atravessam minhas raízes e a
história do meu povo.*

*É reconhecer as instabilidades institucionais e as heranças coloniais não como sentenças,
mas como desafios históricos a serem enfrentados.*

*É transformar pertencimento em compromisso intelectual e análise crítica em gesto de
resistência.*

*Porque pensar a Guiné-Bissau é, para mim, um ato político, afetivo e profundamente ético de
reconstrução e esperança.*

Elzira Sá

Resumo:

Esta dissertação analisa os fatores históricos, políticos e institucionais que condicionaram e limitaram a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau no período de 2000 a 2020. Parte-se do problema de compreender por que as sucessivas tentativas de modernização do aparelho estatal têm apresentado resultados limitados e descontinuidades. O estudo adotou a abordagem qualitativa com base em pesquisa bibliográfica e documental, além da utilização da história oral temática, por meio de entrevistas com gestores públicos e atores institucionais. O referencial teórico articula conceitos de reforma administrativa, Estado, governo e aparelho administrativo, além de discutir o papel da política nos processos reformistas. Os resultados confirmam que as crises políticas recorrentes comprometem a continuidade das reformas; que o desequilíbrio institucional fragiliza mecanismos de controle e prestação de contas; e que a partidarização da administração pública reduz a eficiência do recrutamento e da profissionalização da burocracia. Destaca-se que a reforma administrativa, no contexto guineense, não constitui um problema meramente técnico, mas um processo marcadamente político sob a vigência de heranças coloniais, instabilidades governamentais e dependência internacional. A conclusão geral é que a efetivação da reforma administrativa depende do fortalecimento institucional, da profissionalização da administração pública e da construção de estabilidade política, fatores que conjuntamente poderiam ser capazes de sustentar mudanças estruturais de longo prazo.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Administração pública. Instabilidade política. Capacidade estatal. Guiné-Bissau.

Resumu (guineense)

Es disertason analisa fatoris istóriu, polítiku i institusional ku kondisiona i limita efektivason di reforma administrativu na Guiné-Bissau, duranti períodu di 2000 a 2020. I parti di purbléma konprende sucesivu tentativa di modernizason di aparelu di Stadu i pabia kita apresenta rezultadus limitadu i falta di continuidade. Studu adotâ un abordagem kualitativu, ku base na peskuiza bibliográfiku i dokumental, alen di utilizason di istória oral temática, através di entrevistas ku gestoris públiku i otus atoris institusional. Referensial teóriku ta artíkula konseitus di reforma administrativu, Stadu, governu i aparelu administrativu, alen di diskuti papel di política na prosesus di reforma. Rezultadus ta confirma krizi polítiku rekorrenti kuta komprometi continuidade di reformas; disequilíbriu institusional ta fragiliza mekanismus di kontrolo i prestason di konta; i partidarizason di administrason públika ta reduzi efisiénsia di recrutamentu i di profisionalizason di burokrásia. Tambi i odjadu kuma reforma administrativa, na kontekstu guineense, ka ta konstiti un purbléma puramenti tékniku, ma un prosesu marka fortimenti pa política, sob vigénsia di eransas kolonial, instabilidadis governamental i dependénsia internasonal. Konkluzon jeral i di kuma efektivason di reforma administrativa ta dipindi di fortalesimentu institusional, profisionalizason di administrason públika i konstruson di stabilitadi polítiku, fatoris ku, djuntu, podi sustenta mudansas estruktural di longu prazú.

Palavra-tchabi: Reforma administrativu; Administrason públika; Instabilidadis polítiku; Kapasidadis statal; Guiné-Bissau.

Abstract:

This dissertation analyzes the historical, political, and institutional factors that condition and limit the implementation of administrative reform in Guinea-Bissau between 2000 and 2020. The central problem seeks to understand why successive attempts to modernize the state apparatus have produced limited and discontinuous results. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research and thematic oral history through interviews with public managers and institutional actors. The theoretical framework articulates concepts of administrative reform, State, government, and administrative apparatus, emphasizing the political dimension of reform processes. The findings confirm that recurrent political crises undermine reform continuity; institutional imbalance weakens accountability mechanisms; and the politicization of public administration reduces the efficiency of recruitment and bureaucratic professionalization. The study demonstrates that administrative reform in Guinea-Bissau is not merely a technical issue, but a deeply political process shaped by colonial legacies, chronic political instability, and international dependence. It concludes that effective reform depends on institutional strengthening, bureaucratic professionalization, and political stability capable of sustaining long-term structural transformations.

Keywords: Administrative reform. Public administratio. Political instability. State capacity. Guinea-Bissau.

SUMÁRIO

Introdução	03
Objetivo Geral	07
Revisão da Literatura	09
2.1 Reforma Administrativa: Conceitos, Objetivos e Condicionantes Político	09
2.2 Concepções Teóricas do Estado	14
2.3 Estado, Governo e Aparelho Administrativo	16
2.4 Estado, Governo e Administração Pública na Guiné-Bissau	20
2.5 O Papel da Política na Reforma Administrativa	23
3. Metodologia	27
3.1 Abordagem e caracterização da pesquisa	27
3.2 Estratégia metodológica: História Oral Temática	28
3.3 Procedimentos de coleta de dados	29
3.3.1 Perfil dos participantes	30
3.3.2 Descrição das entrevistas	30
3.3.3 Contexto das entrevistas	31
3.3.4 Transcrição das entrevistas	32
3.3.5 Instrumento de pesquisa: roteiro de entrevista	33
3.4 Procedimentos de análise dos dados	33
3.4.1 considerações éticas	35
3.5 Análise dos dados	36
4. Análise e discussão dos resultados	37
4.1 Evolução histórica da reforma administrativa na Guiné-Bissau: avanços e Retrocessos	37
4.2 Dimensões de análise e organização do material empírico	43
4.3 Análise das entrevistas a partir das categorias	45
4.3.1 Fatores Histórico-Institucionais	47
4.3.2 Fatores Político-Institucionais	48
4.3.3 Fatores Organizacionais e Capacidade Estatal	52
4.3.4 Fatores Externos e Dependência Internacional	54
5. PRINCIPAIS RESULTADOS PARA ALÉM DA ANÁLISE EMPÍRICA	
5.1- Percepções políticas e institucionais que ampliam o escopo analítico	57
5.2 Interpretação teórica das diferenças partidárias: PAIGC e PRS à luz da Sociologia das Instituições	63

5.3-Conclusões à luz da Análise Empírica-----	73
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	73
Referência bibliográfica -----	78
ANEXO A – Roteiro de Entrevista-----	87
ANEXO B – Sistematização comparativa das percepções dos entrevistados sobre a reforma administrativa na Guiné-Bissau, organizada por dimensões analíticas-----	88
ANEXO C: – Configuração comparativa das lógicas institucionais em disputa nas percepções do PAIGC e do PRS sobre a reforma administrativa-----	90

1. INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau é um país localizado na costa ocidental da África, com uma área territorial de 36.125 km², fazendo fronteira ao norte com a República do Senegal, ao sul e a Leste com a República da Guiné-Conacri, e sendo banhado a oeste pelo Oceano Atlântico (Scantamburlo, 1999). Antiga colônia portuguesa, o país conquistou sua independência em 24 de setembro de 1973, reconhecida oficialmente por Portugal em 10 de setembro de 1974. A transição para a soberania ocorreu com a tomada do poder pelos militares pró-independência, liderados pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), culminando na retirada total das tropas e autoridades portuguesas em outubro de 1974.

Trata-se de um país de pequena dimensão territorial, marcado por uma expressiva diversidade étnica, cultural e linguística. A sociedade guineense é composta por diferentes grupos étnicos, cada qual com suas línguas e tradições próprias. Além das línguas dos grupos sociais, o português — herança do período colonial — é a língua oficial do Estado, enquanto o guineense, frequentemente referido de forma estigmatizada como “crioulo”, constitui a língua nacional de comunicação interétnica e de expressão cultural (Cá, 2021).

Do ponto de vista administrativo, a Guiné-Bissau está dividida em nove regiões — Biombo, Cacheu, Oio (província Norte); Bafatá e Gabú (província Leste); Bolama-Bijagós, Quinara e Tombali (província Sul) — além do Setor Autônomo de Bissau, onde se localiza a capital do país (Constituição da República da Guiné-Bissau, 1996).



¹ Fonte: <https://www.mapsofworld.com/guinea-bissau/guinea-bissau-political-map.html>

De acordo com dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, a população guineense é estimada em cerca de dois milhões de habitantes, com base no último censo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 2009². Ressalta-se, entretanto, que esse número pode ter sofrido alterações significativas em razão do crescimento populacional e de fluxos migratórios ao longo dos anos. A moeda oficial do país é o Franco CFA (XOF), utilizada por diversos países da África Ocidental, com exceção de Cabo Verde.

No plano político-administrativo, a Guiné-Bissau enfrenta desafios estruturais persistentes comuns a muitos países em desenvolvimento, mas agravados por um histórico de instabilidade política recorrente. Desde a independência, sucessivos golpes de Estado, quedas de governos e crises institucionais têm comprometido a consolidação de instituições estatais estáveis e funcionais (Thompson, 2013). Nesse contexto, a administração pública guineense tem sido frequentemente associada a práticas de ineficiência, fragilidade institucional e corrupção, o que limita a capacidade do Estado de cumprir adequadamente suas funções e de prestar serviços públicos de qualidade à população (Nhasse, 2022). Diante desse cenário, a necessidade de uma reforma administrativa torna-se urgente, não apenas como instrumento de melhoria da gestão pública, mas também como estratégia de fortalecimento das estruturas estatais e governamentais.

A trajetória da administração pública guineense é marcada por diferentes fases históricas, desde o período colonial até os dias atuais, sendo profundamente influenciada por eventos políticos e sociais relevantes. Entre esses marcos destacam-se a exploração colonial, o

²Desde o último recenseamento geral realizado na Guiné-Bissau em 2009 (que permanece como a fonte oficial mais recente de dados censitários completos), não houve ainda a publicação de um novo censo concluído e disponibilizado com resultados finais oficiais. O programa internacional de censos coordenado pelas Nações Unidas indica que o país está no ciclo censitário do período 2025–2034, mas não registra datas específicas em que o recenseamento foi concluído ou teve seus dados consolidados e publicados até início de 2026. O Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau (INEGB) iniciou preparativos para o seu 4.º Recenseamento Geral da População e Habitação (IV RGPH), com apoio de organismos internacionais como o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Banco Mundial e parceiros técnicos regionais. Em 2025, foram lançadas ações de cartografia pré-censitária e capacitação técnica de recenseadores, bem como preparativos para uso de tecnologia digital na coleta de dados — sinalizando que o país está se preparando para realizar o primeiro censo digital da sua história. Fonte: INEGB, 2026.

comércio de pessoas escravizadas, o massacre de Pindjiguiti³, a luta pela libertação nacional, bem como as crises políticas e os sucessivos golpes de Estado. Durante o período colonial, o domínio português consolidou-se por meio de um processo prolongado de conflito armado e de uma política de exploração voltada aos interesses da metrópole (Ocuni, 2000).

Com a Proclamação da Independência inaugurou-se uma nova configuração administrativa e jurídica no país. Cardoso (2015). A aprovação da Lei nº 1/73 permitiu a incorporação automática das normas legais portuguesas ao ordenamento jurídico da Guiné-Bissau, desde que não contrariasse os princípios da soberania nacional, da Constituição e dos objetivos do PAIGC. Embora essa medida representasse um afastamento formal dos modelos coloniais, a administração pública passou a operar sob um regime de partido único, no qual se observa a sobreposição entre os interesses do Estado e do partido, fazendo com que os programas administrativos se confundem com os programas políticos (Cardoso, 2015).

A legislação portuguesa em vigor à data da proclamação do Estado Soberano da Guiné-Bissau manterá a sua vigência em tudo o que não for contrário à Soberania Nacional, a Constituição da República, as suas leis ordinárias, aos princípios e objetivos do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde PAIGC (Lei nº1/73; Cardoso, 2015, p. 4).

Desde então, as dificuldades para consolidar uma administração pública eficaz e estável persistem. As instabilidades políticas recorrentes moldaram as estruturas administrativas do Estado, o que afetou sua capacidade de governar de forma eficiente e contínua. Esses fatores históricos e institucionais ajudam a compreender os limites

³ O massacre no porto de Pindjiguiti resultou na morte de cerca de cinquenta estivadores. Em 3 de agosto de 1959, os marinheiros e estivadores do porto de Bissau, que trabalhavam para a casa Gouveia no cais de Pindjiguiti, entraram em greve em busca de melhores salários e condições de vida. Apesar da casa Gouveia concordar com suas demandas, o administrador do porto, António Barbosa Carreira, decidiu prolongar a greve e só seguiria a ordem quando lhe conviesse, o que resultou em tensões que culminaram em mortes. Até hoje, não se sabe ao certo o que desencadeou o primeiro disparo. Esse incidente deixou claro para os jovens líderes da resistência ao poder colonial que Salazar não aceitaria uma autonomia administrativa para a Guiné. Em setembro de 1959, Amílcar Lopes Cabral e outros membros da resistência se reuniram em Bissau e concluíram que os protestos pacíficos não surgiriam efeito. Eles chegaram à conclusão de que a única maneira de alcançar a independência seria através da luta armada, resultando na formação do PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde). Esse foi o ponto de partida para treze longos anos de luta armada (1961- 1974) na Guiné Portuguesa (Mateus et al., 2016).

enfrentados pelo país na implementação de reformas administrativas consistentes e duradouras.

Diante desse conjunto de desafios históricos e contemporâneos, cresce a necessidade de se analisar os fatores que dificultam a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Com esse intuito, o presente estudo adota como recorte temporal o período compreendido entre os anos de 2000 e 2020, considerado um novo ciclo político no país.

Essa escolha se justifica por Guiné-Bissau ter emergido, nesse intervalo considerado, de um conflito militar armado (1998–1999), em que os impactos advindos deste conflito agravaram as condições políticas, econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que intensificaram a pobreza e comprometeram o desenvolvimento nacional. O período selecionado permite, portanto, uma análise da administração pública guineense com base na disponibilidade de dados e referências pertinentes.

À luz desse contexto histórico, político e institucional, Nhasse (2022) observa-se que a administração pública da Guiné-Bissau tem enfrentado dificuldades persistentes para consolidar reformas capazes de fortalecer a capacidade do Estado e melhorar a prestação de serviços públicos. Apesar das diversas iniciativas e discursos voltados à modernização administrativa, o processo de reforma é marcado por descontinuidades, fragilidades institucionais e limitações na implementação efetiva das medidas propostas. Esses elementos evidenciam a existência de obstáculos que vão além do desenho formal das políticas públicas, estando relacionados às dinâmicas políticas, institucionais e organizacionais que caracterizam o funcionamento do Estado guineense.

Nesse sentido, torna-se necessário problematizar analiticamente os fatores que condicionam ou impedem a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau, parâmetro que conduz à formulação do problema de pesquisa, conforme segue: **considerando as especificidades históricas, políticas e institucionais que caracterizam o Estado da Guiné-Bissau e os recorrentes desafios enfrentados na implementação de reformas administrativas, esta dissertação procurou elucidar os fatores que explicam a não efetivação da reforma administrativa no país.**

Especificamente a questão de pesquisa é: como os fatores institucionais, políticos, históricos e estruturais que condicionam e limitam a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau?

1.2-OBJETIVOS:

1.2.1-Objetivo geral

Analisar os fatores políticos, institucionais e organizacionais que condicionam e dificultam a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau.

1.2.2-Objetivos específicos:

- a) Analisar a evolução da estrutura organizacional e institucional da administração pública guineense à luz da trajetória recente;
- b) Identificar os principais obstáculos políticos, institucionais e administrativos enfrentados pelos gestores públicos na implementação da reforma administrativa;
- c) Averiguar o impacto das crises políticas recorrentes e das práticas de corrupção sobre a eficácia da administração pública e a continuidade da implementação da reforma administrativa;
- d) Examinar a influência de fatores externos, como a ajuda internacional e as pressões geopolíticas, sobre o desenho, a implementação e a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau.

1.3- Justificativas

A escolha deste tema justificou-se pela necessidade de compreender o processo de reforma institucional na administração pública da Guiné-Bissau à luz da conjuntura política atual e das dinâmicas regionais e globais nas quais o país se encontra inserido. Tal escolha esteve diretamente relacionada ao objetivo geral desta pesquisa, que consistiu em analisar a reforma administrativa guineense considerando os condicionantes políticos e institucionais que moldam sua formulação e implementação. Nesse sentido, a relevância do tema manifestou-se tanto no plano acadêmico quanto nos âmbitos social e político, uma vez que a

administração pública do país opera em um contexto marcado por instabilidade recorrente e desafios estruturais persistentes.

Diante dos desafios enfrentados pelo país, tornou-se fundamental questionar o próprio processo de reforma administrativa, com o intuito de identificar os principais entraves que dificultam sua efetivação. Esse esforço analítico esteve alinhado ao objetivo específico de compreender os principais obstáculos políticos, institucionais e administrativos enfrentados pelos gestores públicos na implementação da reforma administrativa;

Ao mesmo tempo, tal abordagem permitiu examinar o funcionamento das instituições democráticas e sua contribuição para a promoção da transparência e da participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Nessa perspectiva, partiu-se do pressuposto de que o desenvolvimento econômico e social de um país está estreitamente vinculado à eficiência, à transparência e à capacidade de resposta da administração pública. Estudos apontam que uma administração pública adequada e funcional constitui elemento central para a promoção do desenvolvimento sustentável, na medida em que influencia diretamente a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas. Assim, pesquisas nessa área contribuem para a identificação de políticas e práticas capazes de promover o crescimento econômico, melhorar o ambiente de negócios e ampliar o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, conforme previsto no Plano Estratégico e Operacional Terra Ranka (2015–2020).

Além disso, esta pesquisa buscou contribuir para o debate acadêmico acerca da administração pública em contextos africanos marcados por fragilidades institucionais e instabilidade política, especialmente no caso da Guiné-Bissau, cuja produção científica sobre reformas administrativas ainda se mostra relativamente limitada. Dessa maneira, o estudo procurou ampliar a compreensão sobre os desafios enfrentados pelo Estado guineense no processo de modernização administrativa, bem como sobre os fatores políticos e institucionais que influenciam a implementação das reformas no país.

Por fim, a relevância desta dissertação residuiu na possibilidade de produzir reflexões capazes de subsidiar futuras pesquisas e contribuir para o fortalecimento das discussões sobre

governança pública, capacidade estatal e desenvolvimento institucional na Guiné-Bissau. Assim, o estudo apresentou elementos analíticos que auxiliam na compreensão das limitações e das possibilidades da reforma administrativa, considerando as especificidades históricas, política.

Projeção geral do estudo

A projeção geral do estudo assenta-se na ideia de que as instabilidades políticas e institucionais constituem fatores que condicionam negativamente o processo de implementação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Essa projeção desdobra-se em duas proposições específicas:

P.1) As crises políticas e os desequilíbrios institucionais fragilizam a capacidade de implementação da reforma administrativa.

P.2) A partidarização da administração pública compromete a eficiência dos processos de recrutamento e seleção de servidores públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 REFORMA ADMINISTRATIVA: CONCEITOS, OBJETIVOS E CONDICIONANTES POLÍTICOS

A reforma administrativa pode ser compreendida como um processo deliberado e estruturado de reorganização do sistema de gestão pública, orientado ao aprimoramento das instituições governamentais e ao fortalecimento da capacidade do Estado para cumprir suas funções essenciais Sartor (1996). De modo geral, tais reformas envolvem mudanças na forma como o governo presta serviços públicos, na redução da burocracia excessiva, na modernização dos sistemas administrativos e informacionais e, sobretudo, no fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições estatais (Sartor, 1996).

Nessa perspectiva, Pollitt, Bouckaert (2017) definem a reforma administrativa como tentativas conscientes de modificar estruturas, processos e culturas das organizações do setor

público, com o objetivo de fazê-las funcionar de maneira mais eficiente, eficaz e responsiva às demandas sociais. Assim, a reforma não se limita a ajustes técnicos ou operacionais, mas envolve transformações profundas na lógica de funcionamento do aparelho administrativo do Estado.

Complementando essa abordagem, entende a reforma administrativa como a implementação de um conjunto articulado de políticas voltadas à recuperação do desempenho da qualidade dos serviços públicos. Para a autora, trata-se de um processo de “transformação de atitudes, funções, sistemas, procedimentos e estruturas administrativas” das instituições governamentais, de modo a torná-las compatíveis com as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado e a fortalecer sua capacidade executiva em um contexto de planejamento (Palassi, 2008, p. 40).

Nesse sentido, embora seja possível identificar semelhanças nos processos de reforma administrativa adotados por diferentes países, Palassi (2008) destaca que cada Estado deve desenhar suas próprias reformas de acordo com suas forças políticas, bem como com seus recursos econômicos, institucionais e técnicos. Isso implica reconhecer que a reforma administrativa não pode ser concebida como um modelo universal ou transplantável, mas como um processo profundamente condicionado pelo contexto histórico, político e social em que se insere (Palassi, 2008).

Ao considerar o caso da Guiné-Bissau, o desenho e a implementação de reformas administrativas no país exigem uma abordagem crítica e cuidadosa, dada a sua dinâmica interna, marcada por instabilidade política, fragilidade institucional e relações complexas entre governo e sociedade civil (Cateia, et al. 2018). Nesse contexto, a distância entre aquilo que as elites políticas percebem como reformas desejáveis e o que consideram efetivamente viável constitui um obstáculo ao avanço de mudanças estruturais no setor público.

Essa divergência é influenciada tanto por pressões externas — como agendas internacionais de reforma e condicionalidades impostas por organismos multilaterais — quanto por fatores internos, incluindo limitações econômicas, entraves legais, resistências burocráticas e forças conservadoras que se opõem à mudança. Conforme observa Cardoso (2004, p. 13), a elite política guineense carrega duas heranças negativas fundamentais: de um

lado, o legado da política repressiva colonial, que dificultou o surgimento de uma elite política autóctone; de outro, a experiência do Estado pós-colonial de partido único, que restringiu o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma e a constituição de uma classe política independente.

A elite política atual sofre, de duas heranças negativas: de uma política repressiva colonial que não deixou que se desenvolvesse uma elite política autóctone e mais tarde, do Estado pós-colonial que, por causa de uma política repressiva de partido único, não permitiu igualmente o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma e muito menos a constituição de uma classe política independente do partido único (Cardoso, 2004, p.13).

Além disso, como ressalta Pollitt et al. (2017), os reformadores tendem a desejar transformações mais amplas do que aquelas que efetivamente conseguem propor ou implementar. Diante de resistências políticas e institucionais, suas aspirações são frequentemente ajustadas, resultando em pacotes de reforma mais limitados, concebidos para aumentar as chances de aceitação. As percepções sobre o que é desejável não se baseiam apenas em critérios técnicos, mas também em fatores culturais e políticos, enquanto as avaliações sobre o que é viável levam em conta as normas, expectativas e interesses de atores estratégicos envolvidos no processo (Pollitt et al. 2017).

Nesse sentido, a reforma da gestão pública, especialmente nos níveis centrais de governo, tende a iniciar-se nos “escalões superiores da administração, e não nos níveis inferiores, permitindo aos dirigentes uma margem de escolha quanto aos instrumentos e técnicas a serem adotados” (Pollitt et al., 2017, p.33). Tal característica reforça o caráter político da reforma administrativa, uma vez que suas diretrizes e prioridades refletem decisões tomadas pelas elites governantes, frequentemente desconectadas das capacidades institucionais existentes.

Para países como a Guiné-Bissau, marcados por instabilidade política recorrente e fragilidade administrativa, esse padrão torna a reforma ainda mais vulnerável à descontinuidade e à captura por interesses partidários. Nessas circunstâncias, a reforma administrativa tende a assumir um caráter fragmentado, fortemente dependente da correlação de forças políticas do momento, o que compromete sua implementação efetiva e seus resultados de longo prazo.

Assim, compreender a reforma administrativa como um processo que articula dimensões técnicas, institucionais e políticas é fundamental para analisar os limites e possibilidades de sua efetivação na Guiné-Bissau. Essa abordagem permite situar a reforma não apenas como um instrumento de modernização da gestão pública, mas como um elemento central na construção da capacidade estatal, diretamente afetado por crises políticas, desequilíbrios institucionais e padrões de governança que serão examinados ao longo deste estudo.

1. Dimensão técnica

A dimensão técnica refere-se aos instrumentos, procedimentos, competências e capacidades necessários para formular, implementar e avaliar mudanças na administração pública. A reforma administrativa, nesse sentido, envolve alterações nos métodos de gestão, nas estruturas organizacionais, nos processos de recrutamento e formação, nos sistemas de planejamento e nos mecanismos de prestação de serviços públicos.

Para Pollitt e Bouckaert (2017), as reformas da gestão pública não podem ser reduzidas à adoção de novas técnicas administrativas, pois sua implementação depende das capacidades institucionais existentes e das condições políticas e administrativas de cada contexto. A dimensão técnica, portanto, diz respeito à capacidade da administração de transformar objetivos formalmente estabelecidos em procedimentos, rotinas e práticas efetivas de gestão. No caso da Guiné-Bissau, essa dimensão permite observar em que medida a administração dispõe de recursos humanos, conhecimentos, instrumentos e capacidades organizacionais para concretizar as mudanças propostas pela reforma.

2. Dimensão institucional

A dimensão institucional está relacionada às regras, estruturas, normas e padrões de funcionamento que organizam a atuação da administração pública. As instituições não correspondem apenas às estruturas formais do Estado, mas também às regras e práticas que orientam o comportamento dos atores e conferem estabilidade às relações organizacionais. Para North (1990), as instituições constituem as “regras do jogo” que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais, influenciando os incentivos e as possibilidades de ação dos

atores. No campo da administração pública, Peters (2019) destaca que as instituições condicionam os processos decisórios e a implementação das políticas ao estabelecerem estruturas, procedimentos e padrões de comportamento. Assim, analisar a dimensão institucional da reforma administrativa significa compreender como as estruturas estatais, as normas administrativas, as regras de recrutamento, os mecanismos de coordenação e as relações entre diferentes órgãos condicionam a capacidade de implementar mudanças administrativas. Na Guiné-Bissau, essa dimensão é particularmente relevante para compreender como a fragilidade ou a instabilidade das instituições pode limitar a continuidade e a efetividade dos processos de reforma.

3. Dimensão política

A dimensão política considera que a reforma administrativa não ocorre em um espaço neutro ou exclusivamente técnico, mas envolve disputas, interesses, relações de poder e diferentes concepções sobre o funcionamento do Estado. As decisões sobre quais estruturas devem ser modificadas, quais atores participarão do processo e quais recursos serão distribuídos são atravessadas por relações políticas. Lipsky (2010), ao analisar a atuação dos burocratas de nível de rua, demonstra que a implementação das decisões públicas envolve escolhas e interpretações realizadas pelos agentes que atuam diretamente na administração, fazendo com que a política também seja produzida no cotidiano das organizações. De forma mais ampla, Peters (2019) destaca que a administração pública está inserida em sistemas políticos nos quais interesses e relações de poder influenciam as decisões institucionais. A dimensão política da reforma administrativa permite, portanto, analisar como mudanças de governo, conflitos entre atores, disputas por recursos, relações partidárias e diferentes interesses políticos podem favorecer, dificultar ou redirecionar a implementação das reformas na Guiné-Bissau.

Dessa forma, as dimensões técnica, institucional e política são analiticamente distintas, mas encontram-se articuladas no processo de reforma administrativa. A dimensão técnica permite compreender os instrumentos e capacidades mobilizados para produzir mudanças; a dimensão institucional evidencia as regras, estruturas e padrões que condicionam sua implementação; e a dimensão política permite apreender os interesses, disputas e relações de

poder que atravessam o processo. Consideradas conjuntamente, essas dimensões permitem compreender a reforma administrativa como um processo situado, cuja efetivação depende não apenas da formulação de propostas de modernização, mas das condições concretas em que os atores estatais atuam e negociam a mudança.

2.2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO

O conceito de Estado foi construído historicamente a partir de diferentes perspectivas teóricas, refletindo as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas ao longo do tempo. Desde os pensadores contratualistas do século XVII, que buscaram explicar a origem e a legitimidade da autoridade política, até as abordagens sociológicas e críticas desenvolvidas posteriormente, o Estado passou a ser interpretado a partir de diferentes dimensões, envolvendo a organização do poder, a regulação da vida social e a administração dos conflitos coletivos.

Em uma perspectiva clássica, Weber (1999) compreende o Estado moderno como uma associação política que reivindica, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física em determinado território, destacando a centralidade da dominação e da autoridade na constituição estatal.

Já Marx (2011) permite compreender o Estado a partir das relações sociais e dos conflitos entre grupos e classes, enfatizando sua inserção nas estruturas de poder da sociedade. Essas diferentes perspectivas evidenciam que o Estado não constitui uma estrutura estática ou homogênea, mas uma instituição historicamente situada, cuja configuração e formas de atuação se transformam conforme as relações políticas, sociais e econômicas que o atravessam.

Dentre as formulações clássicas, Hobbes (1983) compreende o Estado como uma resposta à condição de insegurança e violência do estado de natureza, caracterizado pela “guerra de todos contra todos”. Em sua obra *Leviatã*, Hobbes (1951) argumenta que os indivíduos, ao renunciarem à liberdade absoluta, firmam um contrato social que transfere poder a um soberano, responsável por garantir a paz, a ordem e a segurança. O Estado surge,

assim, como uma autoridade central forte, indispensável para a preservação da vida social (Hobbes, 1983, p. 99).

Locke (1966), embora também parta da noção de contrato social, apresenta uma concepção distinta. Para o autor, o Estado não deve ser um poder absoluto, mas um mediador encarregado de proteger os direitos naturais dos indivíduos, como a vida, a liberdade e a propriedade. Esses direitos antecedem o mundo político e impõem limites à ação do próprio Estado, que deve governar com o consentimento dos governados (Locke, 1966; manchado, 2018).

Locke contesta esse contrato e não vê fundamento em que os homens troquem os riscos de serem violentados pelos vizinhos (em sentido horizontal) para serem violentados pelo Estado (em sentido vertical), afirmando que a base do contrato social seria a defesa e a proteção dos direitos naturais do homem. Tais direitos antecederam o mundo político e abrangeria o direito à vida e às liberdades na esfera privada, de modo que sua proteção limitaria não apenas a ação dos homens que não respeitam os direitos dos outros, mas também a própria ação do Estado (Manchado, 2018, p.25).

Em contraste com as perspectivas contratualistas, a tradição marxista oferece uma leitura crítica e estrutural do Estado. Para Marx (2011), o Estado não é um árbitro neutro dos interesses sociais, mas uma superestrutura que reflete as relações de produção e os interesses da classe dominante. O Estado atua, portanto, como instrumento de manutenção da dominação de classe, sendo funcional à reprodução do modo de produção capitalista. Nessa visão, o Estado é um “mal necessário”, destinado a desaparecer à medida que as contradições de classe fossem superadas (Bobbio, 2001; manchado, 2018).

Para Marx, o Estado seria um mal necessário para sustentar o desenvolvimento das forças produtivas até que sua extinção fosse possível, donde sua inclusão entre aqueles que apresentam uma visão negativa do mesmo (manchado, 2018, p.25).

Weber (2015), por sua vez, também reconhece o caráter de dominação do Estado, mas desloca o foco para a racionalidade legal e a legitimidade do monopólio do uso da força. Para Weber (2015), o Estado moderno distingue-se pela organização burocrática racional-legal, baseada em normas, hierarquia e profissionalização administrativa. Diferentemente da análise

marxista, sua abordagem enfatiza a autonomia relativa da burocracia e a centralidade da legalidade como fundamento da autoridade estatal (Weber, 2015).

As reflexões de Norberto (1987) complementam esse debate ao associar o Estado à democracia e à garantia dos direitos fundamentais. Para o autor, o Estado moderno é também um espaço de regulação das relações entre governantes e governados, no qual a legitimidade política depende da observância de princípios democráticos e do respeito às liberdades civis (Bobbio, 1987).

Ainda nessa perspectiva crítica, Marques (1997) concebe o Estado como um campo de poder no qual se manifestam conflitos entre classes e frações de classe. Essa abordagem destaca a capacidade do Estado de organizar os interesses das classes dominantes, ao mesmo tempo em que desorganiza as classes dominadas, reforçando relações assimétricas de poder. Tal compreensão é particularmente relevante para contextos marcados por fragilidade institucional, nos quais o Estado tende a ser apropriado por interesses específicos (Marques, 1997).

Essa pluralidade teórica fornece um arcabouço analítico fundamental para compreender como o Estado se organiza, exerce poder e influência os processos de reforma administrativa, especialmente em países como a Guiné-Bissau, onde as disputas políticas e institucionais moldam profundamente o funcionamento da administração pública.

2.3 ESTADO, GOVERNO E APARELHO ADMINISTRATIVO

A compreensão da reforma administrativa exige, necessariamente, uma distinção conceitual entre Estado, governo e aparelho administrativo, uma vez que esses elementos, embora interdependentes, desempenham funções distintas no funcionamento da vida política e administrativa (Bresser-Pereira, 1995; Peters, 2019). O Estado corresponde à estrutura institucional mais ampla, responsável pela organização da autoridade política, pela produção de normas e pela garantia da continuidade da ordem pública; o governo, por sua vez, refere-se ao conjunto de atores e instituições que, em determinado período, conduzem politicamente o Estado e definem suas prioridades e diretrizes de ação. Já o aparelho administrativo compreende as organizações, estruturas e agentes responsáveis pela execução das decisões e

políticas públicas e pela prestação de serviços à sociedade. A ausência dessa diferenciação tende a gerar confusões analíticas que fragilizam tanto a interpretação dos processos de reforma quanto a análise empírica de seus limites e possibilidades.

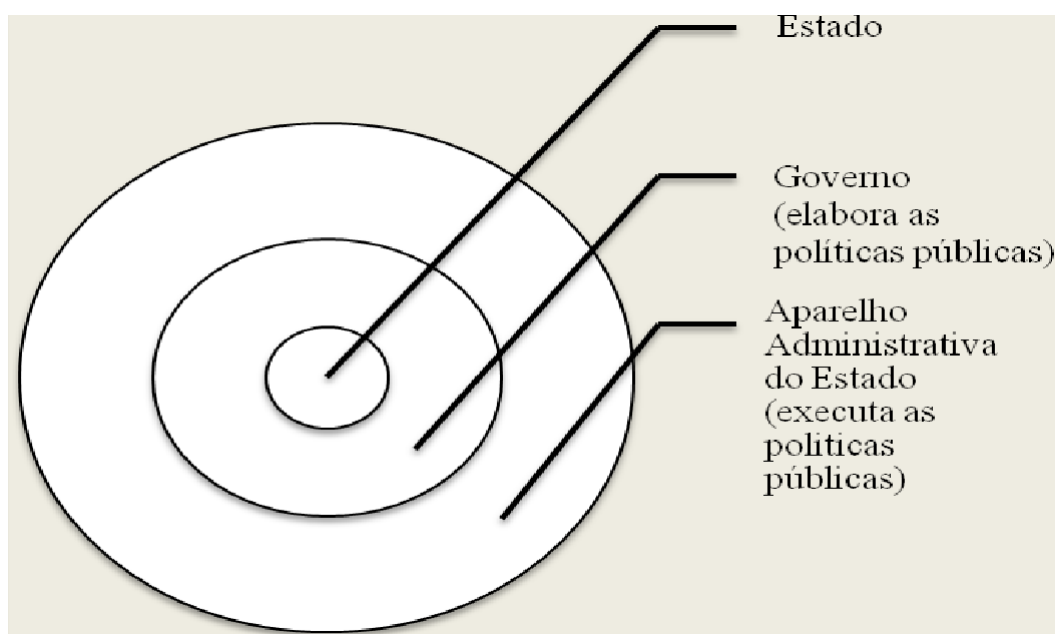
O Estado pode ser compreendido como uma estrutura político-institucional que exerce autoridade soberana sobre determinado território e população, sendo constituído por instituições, normas, leis e recursos que organizam a vida coletiva e sustentam a ordem política (Weber, 1999; Bobbio, 1987). Nessa perspectiva, o Estado não se confunde com os governos que ocupam temporariamente suas estruturas, uma vez que possui uma dimensão institucional que ultrapassa os ciclos eleitorais e as mudanças de liderança política. Enquanto os governos podem ser substituídos em decorrência de processos eleitorais ou de mudanças políticas, o Estado apresenta maior continuidade institucional, preservando estruturas, organizações e competências que permanecem ao longo do tempo. Essa distinção é particularmente relevante para a análise da reforma administrativa, pois permite compreender que mudanças de governo não implicam necessariamente transformações equivalentes nas estruturas e capacidades do aparelho estatal.

O governo, por sua vez, refere-se ao conjunto de indivíduos e grupos que ocupam temporariamente posições de comando no interior do Estado. Trata-se da instância responsável pela condução política, pela definição de prioridades e pela formulação de políticas públicas, traduzindo projetos políticos em decisões concretas. Diferentemente do Estado, o governo é transitório e variável, podendo ser substituído conforme os resultados eleitorais, crises políticas ou rearranjos institucionais (Coelho et al., 2017; Barros et al., 2018).

Já o aparelho administrativo do Estado corresponde ao conjunto de órgãos, estruturas organizacionais e agentes públicos por meio dos quais o Estado realiza suas funções administrativas e materializa suas decisões e políticas públicas (Bresser-Pereira, 1995; Sartor, 1996). É nesse âmbito que se desenvolvem atividades relacionadas à implementação de políticas, à gestão de recursos públicos, à prestação de serviços e à operacionalização das normas e decisões estatais. O aparelho administrativo constitui, portanto, a dimensão organizacional e burocrática do Estado, responsável por assegurar a continuidade e a

execução das atividades públicas para além das mudanças nos governos. Nessa perspectiva, enquanto o Estado representa a estrutura político-institucional mais ampla e o governo exerce a direção política em determinado período, o aparelho administrativo constitui a estrutura organizacional por meio da qual as funções estatais são realizadas cotidianamente (Sartor, 1996).

Figura 2 - Representação gráfica da relação entre Estado, Governo e Aparelho Administrativo do Estado.



Fonte: elaborado pela autora em Word, 2026.

Essa relação pode ser sintetizada da seguinte forma: o Estado constitui a estrutura político-institucional e jurídica mais ampla; o governo exerce a direção política em determinado período; e o aparelho administrativo constitui a estrutura organizacional por meio da qual as decisões e funções estatais são implementadas. Embora distintos, esses elementos mantêm uma relação de interdependência, uma vez que a capacidade de governar depende das instituições estatais e dos recursos e capacidades disponíveis no aparelho administrativo, enquanto a continuidade das funções do Estado depende da existência de estruturas administrativas capazes de sustentar a ação pública para além das mudanças nos governos (Bresser-Pereira, 1995; Peters, 2019).

Do ponto de vista da análise das reformas administrativas, essa distinção é fundamental. Reformar a administração pública não significa, necessariamente, reformar o Estado em sua totalidade, nem se restringe à substituição de governos. A reforma administrativa refere-se, sobretudo, a processos de transformação das estruturas, organizações, procedimentos, competências e práticas que compõem o aparelho administrativo, buscando ampliar sua capacidade de responder às demandas públicas e de implementar as decisões e políticas definidas no âmbito político-institucional (Bresser-Pereira, 1995; Pollitt; Bouckaert, 2017). Desse modo, a reforma administrativa pode ser compreendida como uma intervenção específica sobre o funcionamento da administração pública, ainda que seus resultados sejam condicionados pelas características institucionais e políticas mais amplas do Estado.

No entanto, essa separação conceitual nem sempre se manifesta de forma clara na realidade, especialmente em contextos caracterizados por fragilidade institucional. Neste estudo, a fragilidade institucional refere-se à limitada capacidade das instituições públicas de estabelecer e fazer cumprir regras, assegurar previsibilidade, coordenar ações, manter a continuidade das políticas e garantir mecanismos efetivos de controle e prestação de contas (North, 1990; Fukuyama, 2013). Essa condição pode manifestar-se por meio da instabilidade das estruturas institucionais, da descontinuidade administrativa, da baixa capacidade de coordenação entre órgãos públicos, da fragilidade dos mecanismos de controle e da interferência de interesses políticos no funcionamento da administração pública. Em tais contextos, as fronteiras entre Estado, governo e aparelho administrativo podem tornar-se menos nítidas, favorecendo a politização das estruturas administrativas e dificultando a consolidação de padrões de profissionalização, continuidade e autonomia burocrática.

No caso da Guiné-Bissau, essas características assumem particular relevância diante da recorrência de crises e rupturas político-institucionais e de seus efeitos sobre o funcionamento da administração pública. A instabilidade política pode comprometer a continuidade das políticas e programas administrativos, provocar mudanças frequentes nas estruturas e nos responsáveis pela gestão pública e dificultar a consolidação de capacidades institucionais de longo prazo. Nesse contexto, a interferência de interesses político-partidários na administração pode também afetar processos de recrutamento, nomeação, coordenação e

tomada de decisão, reduzindo as condições para a consolidação de uma administração pública profissionalizada e relativamente autônoma em relação às disputas políticas (Faria, 2004; Mkandawire, 2001). Como consequência, processos de reforma podem sofrer descontinuidade, reorientação ou perda de capacidade de implementação diante das mudanças no contexto político.

Dessa forma, compreender a distinção e a relação entre Estado, governo e aparelho administrativo não constitui apenas um exercício conceitual, mas um passo analítico fundamental para compreender as dificuldades de implementação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. A distinção permite identificar como condições políticas e institucionais mais amplas interferem sobre as estruturas e capacidades administrativas e, conseqüentemente, sobre a continuidade e efetividade dos processos de reforma. A partir dessa perspectiva, as crises políticas, a instabilidade institucional e as disputas político-partidárias podem ser analisadas não como fenômenos externos à reforma, mas como condições que moldam as possibilidades concretas de transformação do aparelho administrativo.

2.4 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU

A compreensão do funcionamento do Estado, do governo e da administração pública na Guiné-Bissau exige uma análise que considere sua trajetória histórica, marcada pela experiência colonial, pela luta de libertação, pela construção de instituições estatais após a independência e por sucessivas rupturas e crises político-institucionais. Nesse sentido, a formação do Estado guineense não pode ser compreendida apenas a partir dos modelos clássicos de organização estatal desenvolvidos em contextos históricos distintos, uma vez que sua trajetória foi atravessada por condições específicas de formação política, econômica e institucional. As heranças do período colonial, as dificuldades de consolidação das instituições após a independência, a instabilidade política e as limitações da capacidade administrativa constituem elementos que condicionam a organização e o funcionamento do aparelho estatal (Fanon, 1963; Mkandawire, 2001; Cardoso, 2004). Essas condições não significam ausência do Estado ou inexistência de instituições, mas indicam um processo de construção e consolidação estatal marcado por descontinuidades e disputas que podem limitar

a capacidade de formulação, coordenação e implementação das políticas públicas e, consequentemente, afetar a efetivação das reformas administrativas.

Durante o período colonial, a administração pública na Guiné-Bissau foi organizada para atender aos interesses da metrópole portuguesa, caracterizando-se por um modelo centralizado, excludente e orientado à exploração econômica. Esse sistema não promoveu a formação de uma burocracia autóctone qualificada, nem incentivou a participação da população local nos processos decisórios, o que resultou em um Estado colonial com baixa capacidade administrativa e forte distanciamento da sociedade (Cá, 2000).

Com a Proclamação da Independência, em 1973, e o reconhecimento por Portugal em 1974, iniciou-se um processo de reorganização institucional que buscava romper com o legado colonial. A aprovação da Lei nº 1/73 permitiu a incorporação provisória da legislação portuguesa ao ordenamento jurídico do novo Estado, desde que não contrariasse os princípios da soberania nacional e os objetivos do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Apesar de representar uma tentativa de garantir continuidade administrativa, essa opção também revelou as limitações estruturais do Estado nascente, que carecia de quadros técnicos e de um aparato administrativo próprio (Cardoso, 2015).

No período pós-independência, a adoção de um regime de partido único contribuiu para a sobreposição entre Estado, governo e partido político. Nesse contexto, a administração pública passou a funcionar como extensão do projeto político do PAIGC, dificultando a consolidação de instituições administrativas autônomas e profissionalizadas. Como observa Cardoso (2004), a ausência de uma sociedade civil forte e de uma elite política independente reforçou a centralização do poder e limitou o desenvolvimento de mecanismos de controle e prestação de contas.

A partir da década de 1990, com a introdução do multipartidarismo e a promulgação da Constituição de 1996, esperava-se um avanço no processo de institucionalização democrática e administrativa. Contudo, esse período foi marcado por sucessivas crises políticas, golpes de Estado e instabilidade governamental, que comprometeram a continuidade das políticas públicas e fragilizaram ainda mais a administração pública. A frequente

substituição de governos e dirigentes administrativos contribuiu para a descontinuidade de programas, a politização da burocracia e a fragilização dos concursos públicos.

No atual arranjo institucional, a Guiné-Bissau adota um sistema semipresidencialista, no qual o poder executivo é compartilhado entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. Embora esse modelo preveja um equilíbrio entre os poderes, na prática ele tem gerado tensões recorrentes, especialmente em contextos de coabitação política Silva (2022). A possibilidade constitucional de dissolução do governo e da Assembleia Nacional Popular reforça a instabilidade institucional e impacta diretamente o funcionamento da administração pública (Silva, 2022).

Essas características históricas e institucionais contribuem para limitar a capacidade do aparelho administrativo do Estado guineense, particularmente em razão da instabilidade das estruturas administrativas, da interferência de interesses político-partidários, da descontinuidade dos quadros e das limitações de capacidade técnica e de planejamento. Tais condições podem comprometer a capacidade da administração pública de formular, coordenar e implementar políticas de forma contínua, bem como de assegurar a prestação de serviços públicos e a gestão dos recursos estatais. Nesse sentido, as limitações da capacidade administrativa não devem ser compreendidas exclusivamente como deficiências técnicas ou organizacionais, mas também como resultado das condições políticas e institucionais nas quais a administração pública está inserida (Mkandawire, 2001; Cardoso, 2004).

Nesse contexto, a reforma administrativa pode ser compreendida como uma resposta às limitações identificadas no funcionamento do aparelho administrativo do Estado guineense, buscando modificar estruturas, procedimentos, competências e práticas administrativas. Entretanto, sua implementação ocorre em um ambiente marcado por instabilidade política, descontinuidades institucionais e dificuldades de consolidação de uma burocracia profissionalizada. Essas condições podem limitar a continuidade das iniciativas de reforma e dificultar a institucionalização de mudanças de longo prazo, sobretudo quando alterações na direção política são acompanhadas por mudanças nas estruturas administrativas e nas prioridades governamentais (Pollitt; Bouckaert, 2017; Peters, 2019). Dessa forma, a efetivação da reforma administrativa depende não apenas da formulação de propostas e

instrumentos técnicos, mas também das condições políticas e institucionais que sustentam sua implementação e continuidade.

Portanto, a análise das relações entre Estado, governo e aparelho administrativo na Guiné-Bissau permite compreender que os obstáculos à reforma administrativa não se restringem a aspectos técnicos ou organizacionais, mas também estão relacionados às condições políticas e institucionais nas quais a administração pública está inserida. A instabilidade política, as fragilidades institucionais e as disputas em torno do controle e da condução das estruturas administrativas podem afetar a continuidade, a coordenação e a capacidade de implementação das iniciativas de reforma. Essa perspectiva reforça a necessidade de investigar como as dinâmicas políticas interferem no funcionamento do aparelho administrativo e nas possibilidades de sustentação das reformas ao longo do tempo. É essa dimensão que será aprofundada na seção seguinte, dedicada ao papel da política na reforma administrativa.

2.5 O PAPEL DA POLÍTICA NA REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa, frequentemente apresentada como um processo técnico orientado à eficiência, à racionalização da gestão pública e à melhoria do desempenho das organizações estatais, constitui também um processo político, uma vez que envolve escolhas sobre estruturas, recursos, competências e formas de organização da ação pública (Pollitt; Bouckaert, 2017; Peters, 2019). Longe de se limitar a ajustes organizacionais, a reforma pode produzir alterações na distribuição de autoridade, nos recursos disponíveis aos diferentes atores e nas relações estabelecidas entre instituições estatais e grupos sociais. Nesse sentido, a reforma administrativa pode ser compreendida como um processo no qual diferentes interesses, interpretações e projetos sobre o funcionamento do Estado são colocados em interação e, por vezes, entram em disputa. As mudanças propostas não são, portanto, implementadas em um espaço institucional neutro, mas dependem das relações de poder, das negociações e dos interesses dos atores envolvidos no processo de reforma.

Peters (2001) destaca que a reforma administrativa envolve a realocação de recursos valiosos, financeiros, humanos e de autoridade e, por essa razão, deve ser analisada como qualquer outra decisão política de alto nível. As escolhas sobre como organizar o governo e a

administração pública refletem, fundamentalmente, decisões sobre “quem ganha o quê” dentro do Estado (Peters, 2001). Assim, a reforma administrativa materializa uma determinada visão de sociedade e de governança, expressa por meio da reorganização do aparelho estatal.

Pollitt e Bouckaert (2017) reforçam essa interpretação ao afirmar que as reformas da gestão pública não emergem de um vácuo técnico, mas de contextos políticos específicos, marcados por ideologias, pressões internas e externas e agendas partidárias. A política constitui, portanto, tanto o ambiente no qual as reformas ocorrem quanto a substância do próprio processo reformista. Isso significa que o sucesso ou o fracasso das reformas depende menos da qualidade técnica de seus desenhos e mais da capacidade política de sustentá-las ao longo do tempo.

Para que a reforma administrativa avance da formulação à implementação, é necessária a existência de um projeto político coerente e de uma liderança capaz de articular coalizões de apoio. Abrucio (2003) ressalta que reformas administrativas tendem a fracassar quando não são assumidas como parte de um projeto de governo, tornando-se medidas fragmentadas e descontinuadas. Essa perspectiva dialoga com a concepção de Matus (2000), segundo a qual a ação governamental deve ser compreendida como um “jogo político”, no qual a reforma administrativa funciona como um instrumento estratégico para ampliar a capacidade de governar e modificar a correlação de forças existente.

Além da dimensão estratégica, a política da reforma administrativa também envolve uma dimensão simbólica e discursiva. Bouckaert (2010) chama atenção para a importância da construção de narrativas que legitimam a necessidade da mudança perante a sociedade e os próprios agentes públicos. Segundo o autor, termos como “crise fiscal”, “ineficiência do Estado” ou “modernização administrativa” são frequentemente mobilizados para justificar reformas e reduzir resistências. Essa disputa narrativa é fundamental para obter apoio social e minimizar a oposição de grupos afetados pelas mudanças.

No contexto da Guiné-Bissau, o país enfrenta um histórico persistente de instabilidade política, caracterizado por sucessivos golpes de Estado, conflitos entre elites políticas e interferência de atores externos. Esse cenário tem sido agravado por fatores estruturais, como

a fragilidade das instituições, a politização do setor de segurança e, mais recentemente, a influência do narcotráfico, que compromete a capacidade do Estado de exercer autoridade e governar de forma eficaz (O'regan, 2013).

A morte do ex-presidente João Bernardo “Nino” Vieira, em 2009, insere-se em uma trajetória de instabilidade política e rupturas institucionais que marcou a história recente da Guiné-Bissau. Mais do que um episódio relacionado à trajetória de uma liderança específica, o acontecimento pode ser situado em um contexto mais amplo de dificuldades de consolidação das instituições políticas e de definição estável das relações entre os diferentes centros de poder. A recorrência de crises governamentais, a instabilidade das coalizões parlamentares e os conflitos em torno das competências e relações entre os poderes do Estado contribuíram para a descontinuidade das ações governamentais e criaram condições pouco favoráveis à implementação de políticas e reformas de longo prazo (Cardoso, 2004; Forrest, 2003).

Nesse contexto, a reforma administrativa pode assumir importância estratégica para o fortalecimento da capacidade institucional e administrativa do Estado guineense, na medida em que envolve a reorganização de estruturas, procedimentos, competências e práticas necessárias à continuidade da ação pública. Entretanto, sua implementação não depende exclusivamente da formulação de propostas técnicas, estando também relacionada às condições políticas nas quais as reformas são conduzidas. A existência de apoio político, a capacidade de coordenação entre os atores envolvidos e a continuidade das decisões administrativas constituem condições relevantes para a institucionalização das mudanças propostas (Pollitt; Bouckaert, 2017; Peters, 2019). Em contextos de instabilidade, reformas podem sofrer interrupções, reorientações ou perda de capacidade de implementação, especialmente quando mudanças na direção política alteram prioridades, estruturas administrativas ou compromissos anteriormente assumidos.

Além disso, a influência de agendas e organismos externos deve ser analisada em articulação com as capacidades e prioridades internas do Estado, e não presumida como causa da superficialidade das reformas. No caso guineense, a presença de atores internacionais na formulação e no financiamento de iniciativas de reforma constitui uma dimensão relevante a

ser investigada, particularmente para compreender como orientações externas são apropriadas, negociadas ou eventualmente incorporadas pelos atores estatais. Assim, a questão central não consiste apenas em verificar a existência de influência externa, mas em compreender como ela se articula às relações políticas, às capacidades administrativas e às condições institucionais que conformam o processo de reforma.

Nesse contexto, a reforma administrativa surge como um elemento para a reconstrução do Estado guineense e para a superação da instabilidade política. Contudo, sua efetivação depende criticamente da correlação de forças políticas e da existência de vontade política consistente. Sem um compromisso genuíno das lideranças nacionais e sem o fortalecimento das instituições administrativas, as reformas tendem a assumir um caráter superficial, frequentemente impulsionado por agendas externas e desconectado das capacidades reais do Estado.

A atuação de atores internacionais, embora relevante, apresenta limites evidentes quando não articulada a um projeto político nacional. Intervenções pontuais ou focadas exclusivamente na estabilização imediata tendem a reproduzir ciclos de dependência e fragilidade institucional (Mkandawire, 2001; Faria, 2004). Assim, a reforma administrativa, para ser efetiva, deve integrar uma estratégia de longo prazo voltada à reconstrução do aparelho estatal, ao fortalecimento da governança e à ampliação dos mecanismos de controle e prestação de contas (Peters, 2001; Pollitt et al., 2017).

Diante do exposto, torna-se evidente que a reforma administrativa não pode ser analisada de forma dissociada do contexto político e institucional no qual está inserida. A literatura demonstra que crises políticas recorrentes, instabilidade governamental e disputas entre elites fragilizam a capacidade do Estado de implementar reformas de longo prazo, o que pode comprometer a continuidade administrativa e a profissionalização da burocracia (Cardoso, 2004). Esses fatores assumem relevância em contextos marcados por fragilidade institucional, como o da Guiné-Bissau.

Nesse sentido, a reforma administrativa deve ser compreendida como um processo condicionado por relações de poder, pela correlação de forças políticas e pelo grau de institucionalização do aparelho estatal (Peters, 2001; North, 1990). A partidarização da administração pública, a interferência política nos concursos e no recrutamento de pessoal, bem como a limitada autonomia das instituições de controle, emergem na literatura como elementos centrais para explicar os obstáculos à efetivação das reformas administrativas em Estados frágeis (Mkandawire, 2001; Grindle, 1997).

Assim, à luz do arcabouço teórico apresentado neste capítulo, a análise empírica desta pesquisa parte do pressuposto de que os entraves à reforma administrativa na Guiné-Bissau estão diretamente relacionados à instabilidade política, ao desequilíbrio institucional e à predominância histórica de lógicas políticas sobre critérios técnicos na gestão pública. Com base nessas categorias analíticas, o capítulo seguinte dedica-se à investigação empírica do processo de reforma administrativa no país, examinando como esses fatores se manifestam na prática, a partir da análise de dados documentais e das evidências coletadas ao longo do período selecionado.

3 METODOLOGIA

3.1 ABORDAGEM E CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, adequada para a exploração do fenômeno da reforma administrativa na Guiné-Bissau. A pesquisa qualitativa permite uma análise detalhada dos significados, percepções, experiências e contextos nos quais os fenômenos sociais são produzidos, possibilitando compreender como diferentes atores interpretam e atribuem sentido aos processos de reforma administrativa (Minayo, 2011).

A metodologia qualitativa permite a produção de dados ricos e complexos, oferecendo uma compreensão ampliada das percepções, motivações e impactos associados às mudanças propostas no âmbito da administração pública (Minayo, 2011).

Essa abordagem parte do pressuposto de que existe uma relação dinâmica entre o mundo objetivo e o sujeito que o interpreta, estabelecendo uma

interdependência entre sujeito e objeto de conhecimento. O conhecimento não se reduz à acumulação de dados isolados, mas é construído a partir da interpretação dos fenômenos sociais, os quais estão impregnados de significados produzidos pelos sujeitos em suas práticas sociais (Chizzotti, 2018, p. 118–119).

O foco da pesquisa está, portanto, na interpretação dos significados e das implicações da reforma administrativa a partir das perspectivas de diferentes atores sociais, tais como servidores públicos, gestores e agentes políticos. A abordagem qualitativa permite compreender as dinâmicas sociais, políticas e organizacionais associadas à implementação — ou à não implementação — da reforma administrativa (Flick, 2012).

3.2 HISTÓRIA ORAL TEMÁTICA

No âmbito dos procedimentos metodológicos da pesquisa qualitativa, optou-se pela utilização da história oral temática (Ichikawa, 2006). Essa escolha se justifica pela adequação dessa técnica à investigação de fenômenos sociais e políticos específicos, como a reforma administrativa, a partir das experiências e percepções dos atores diretamente envolvidos no processo.

A história oral temática caracteriza-se por centrar-se em um assunto previamente definido, buscando o esclarecimento de fatos, interpretações e opiniões dos entrevistados sobre determinado evento ou processo social. Diferentemente da história oral de vida, os aspectos biográficos do narrador são mobilizados apenas quando contribuem para a compreensão do tema central da pesquisa (Ichikawa, 2006, p. 183).

No presente estudo, essa estratégia permite investigar os fatores que condicionam ou impedem a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau, a partir da perspectiva de gestores públicos e outros atores institucionais. A história oral temática possibilita a apreensão das experiências concretas dos participantes, bem como das percepções sobre os obstáculos organizacionais, políticos e institucionais que marcam o processo de reforma (Ichikawa, 2006; Pasinato, 2023).

Ademais, essa abordagem favorece a compreensão da influência do contexto político e social nas decisões relacionadas à implementação — ou à não implementação — da reforma administrativa, incluindo pressões externas, interesses institucionais e disputas políticas. A

coleta de narrativas detalhadas contribui, assim, para uma compreensão aprofundada e contextualizada do fenômeno investigado.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados na pesquisa qualitativa não segue um percurso linear e cumulativo, mas ocorre de forma processual e interativa, envolvendo constantes revisitações às etapas da investigação. Nesse processo, o pesquisador interage diretamente com os sujeitos da pesquisa, ajustando os procedimentos metodológicos à medida que novos significados e compreensões emergem (Chizzotti, 2018).

A pesquisa foi realizada na Guiné-Bissau, especificamente no setor autônomo de Bissau, e desenvolveu-se em duas etapas complementares. A primeira consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, a partir da análise de livros, artigos científicos e documentos oficiais relacionados ao processo de reforma administrativa no país. Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica fundamenta-se em materiais já analisados por outros autores, enquanto a pesquisa documental utiliza fontes que ainda não receberam tratamento analítico sistemático.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituídos principalmente de livros e artigos científicos. A diferença essencial entre ambas está na “natureza das fontes”, enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (Gil, 2002, p. 44-45).

A segunda etapa correspondeu à realização de entrevistas com atores diretamente envolvidos na administração pública guineense, incluindo servidores públicos, gestores, técnicos e partidos políticos com assento parlamentar. As entrevistas foram conduzidas de forma remota, por meio do aplicativo WhatsApp, em razão de sua acessibilidade e praticidade.

As perguntas foram previamente encaminhadas aos participantes, permitindo familiarização com os temas abordados. As entrevistas foram realizadas em língua guineense, gravadas mediante consentimento livre e esclarecido, tendo sido transcritas posteriormente e

traduzidas para o português. O roteiro de entrevistas foi elaborado com base nos objetivos da pesquisa, buscando explorar o andamento da reforma administrativa, seus desafios e implicações políticas e institucionais.

3.3.1 Perfil dos participantes

O universo da pesquisa foi composto por atores com atuação direta na administração pública da Guiné-Bissau. Das quinze perguntas enviados, nove foram respondidos, sendo todos os participantes vinculados ao setor público. As idades dos entrevistados variam entre 30 e 64 anos, com diferentes tempos de atuação na administração pública, abrangendo desde profissionais com trajetórias mais recentes até quadros com longa experiência institucional.

Essa diversidade permitiu captar perspectivas distintas sobre o processo de reforma administrativa, contribuindo para uma análise das percepções e experiências relacionadas ao tema investigado.

Quadro – Perfil dos Participantes da Pesquisa

Participantes	Setor de Atuação	Idade	Tempo de Atuação na Administração Pública
P1	Função pública	34	5 anos
P2	Função pública	57	20 anos
P3	Função pública	61	28 anos
P4	Função pública	35	4 anos
P5	Função pública	44	16 anos
P6	Função pública	49	14 anos
P7	Função pública	60	25 anos
P8	Função pública	58	18 anos
P9	Função pública	46	10 anos

Tabela elaborada pela autora, 2026

3.3.2-Descrição das entrevistas

As entrevistas realizadas neste estudo foram do tipo semiestruturadas, permitindo combinar um roteiro previamente elaborado com a flexibilidade necessária para aprofundar temas emergentes ao longo do diálogo. Essa técnica possibilitou explorar, de maneira sistemática e, ao mesmo tempo, aberta, as percepções dos participantes sobre a reforma administrativa na Guiné-Bissau, seus entraves, avanços e implicações políticas e institucionais. O formato semiestruturado favoreceu a construção de narrativas consistentes, ancoradas tanto nas experiências individuais quanto nas vivências institucionais dos entrevistados.

O conjunto de entrevistas envolveu servidores públicos e atores com atuação direta ou indireta na administração pública guineense, selecionados a partir de critérios relacionados à experiência profissional e ao vínculo com os processos administrativos e políticos do Estado. As conversas foram realizadas individualmente, em datas previamente agendadas, respeitando a disponibilidade de cada participante. As conversas ocorreram em língua guineense, foram gravadas mediante consentimento livre e esclarecido e, posteriormente, transcritas e traduzidas para o português, garantindo fidelidade aos relatos e às expressões utilizadas pelos entrevistados.

Durante a realização das entrevistas, buscou-se criar um ambiente de diálogo pautado pela escuta atenta e pelo respeito às posições dos participantes, considerando o caráter sensível de alguns temas abordados, como instabilidade política, partidarização da administração pública e interferência de atores externos. Essa postura contribuiu para a obtenção de relatos mais espontâneos e reflexivos, ampliando a qualidade dos dados empíricos. Assim, as entrevistas constituíram uma fonte central de informações para a análise qualitativa, permitindo compreender como os próprios agentes interpretam os desafios e limites da reforma administrativa no contexto guineense.

3.3.3 Contexto das entrevistas

As entrevistas foram realizadas em um contexto institucional e político marcado por instabilidade, fragilidades estruturais e desafios históricos na administração pública da Guiné-Bissau. Esse cenário influencia diretamente as percepções, práticas e discursos dos atores envolvidos no processo de reforma administrativa, tornando fundamental a consideração do

ambiente político, social e organizacional no qual os entrevistados estão inseridos. Assim, o contexto das entrevistas não foi tratado como um elemento externo ou neutro, mas como parte constitutiva da produção dos dados empíricos.

Devido às limitações logísticas e às especificidades do campo de pesquisa, as entrevistas foram conduzidas de forma remota, por meio do aplicativo WhatsApp, o que se mostrou um processo adequado diante das condições locais e da disponibilidade dos participantes. Esse formato possibilitou maior flexibilidade na realização das entrevistas, garantindo a participação de servidores públicos e atores políticos com experiências na administração pública nacional, ainda que dispersos geograficamente ou submetidos a rotinas institucionais instáveis.

Além disso, o contexto político sensível exige cuidados adicionais na condução das entrevistas, especialmente no que se refere à confidencialidade e à criação de um ambiente de confiança entre a pesquisadora e os participantes. Muitos entrevistados relataram experiências associadas a crises políticas, interferências institucionais e limitações no funcionamento do Estado, o que reforça a importância de interpretar os discursos à luz desse contexto específico. Dessa forma, o reconhecimento do ambiente no qual as entrevistas foram realizadas contribui para uma leitura mais crítica, situada e coerente dos dados analisados.

3.3.4 Instrumento de pesquisa: roteiro de entrevista

O principal instrumento de coleta de dados empíricos desta pesquisa foi um roteiro de entrevista semiestruturada, elaborado a partir dos objetivos geral e específicos do estudo, bem como das hipóteses de pesquisa previamente formuladas. O roteiro foi construído de modo a orientar as entrevistas sem engessá-las, garantindo flexibilidade para que os participantes pudessem desenvolver livremente suas respostas e apresentar aspectos relevantes de suas experiências no contexto da administração pública guineense.

O roteiro contemplou questões abertas relacionadas ao funcionamento da administração pública, aos processos de reforma administrativa, aos impactos das crises políticas, à influência de fatores externos e à atuação dos diferentes atores institucionais. Essa estrutura permitiu explorar tanto dimensões institucionais quanto percepções subjetivas dos

entrevistados, favorecendo a emergência de narrativas ricas e contextualizadas, fundamentais para a abordagem qualitativa adotada.

Ao longo do trabalho de campo, o roteiro se mostrou um instrumento dinâmico, passível de ajustes pontuais conforme o andamento das entrevistas e as especificidades de cada participante. Essa flexibilidade contribuiu para aprofundar temas que emergiram durante o diálogo, sem perder o foco analítico da pesquisa, fortalecendo a qualidade e a consistência dos dados coletados. O roteiro completo utilizado nas entrevistas encontra-se disponível no Anexo A desta dissertação.

3.3.5 Transcrição das entrevistas

As entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa foram integralmente gravadas, mediante consentimento livre e esclarecido dos participantes, e posteriormente transcritas de forma fiel, respeitando o conteúdo e o sentido das falas originais. A transcrição constituiu uma etapa do processo de pesquisa qualitativa, uma vez que permitiu a transformação do material oral em texto escrito, o que possibilitou uma análise sistemática, cuidadosa e aprofundada dos dados empíricos produzidos.

O processo de transcrição buscou preservar as expressões, os termos utilizados e a lógica discursiva dos entrevistados, evitando intervenções que pudessem alterar o significado das narrativas. Quando necessário, foram realizadas adequações mínimas de ordem gramatical, exclusivamente para garantir a clareza e a compreensão do texto, sem prejuízo ao conteúdo original das falas. Considerando que as entrevistas foram conduzidas em língua guineense, as transcrições foram posteriormente traduzidas para o português, mantendo-se o cuidado com a fidelidade semântica e contextual dos depoimentos.

As transcrições constituíram a base empírica para a etapa de análise dos dados, permitindo a identificação de categorias analíticas, padrões discursivos e sentidos recorrentes relacionados aos desafios da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Dessa forma, o material transcrito possibilitou uma aproximação rigorosa e reflexiva das experiências, percepções e interpretações dos atores envolvidos no processo investigado.

3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados fundamenta-se na perspectiva qualitativa interpretativa, compreendendo os dados como construções sociais inseridas em contextos dinâmicos e relacionais. Conforme Chizzotti (2018), os dados não devem ser entendidos como informações fixas ou isoladas, mas como fenômenos que expressam sentidos e significados que ultrapassam o nível do imediatamente observável. Dessa forma, a análise exige um movimento reflexivo voltado à interpretação do conteúdo latente presente nos discursos.

Segundo Flick (2012), a análise de dados na pesquisa qualitativa envolve três procedimentos centrais: o resumo, a análise de conteúdo e a interpretação. O procedimento de resumo consiste na redução do material empírico, por meio da exclusão de passagens repetitivas ou pouco relevantes, preservando os trechos que expressam os significados centrais relacionados aos objetivos da pesquisa.

Partindo da perspectiva proposta por Flick (2012), procedeu-se inicialmente à transcrição integral das entrevistas com o objetivo de preservar a fidedignidade das informações produzidas no campo empírico. Em seguida, realizou-se a organização do material empírico por meio da criação de dimensões analíticas, organização e interpretação dos dados, o que possibilitou a identificação de temas e padrões recorrentes nos discursos dos participantes. Para esse processo, foram utilizadas estratégias de codificação manual, complementadas por ferramentas de apoio à análise qualitativa, visando sistematizar e facilitar o tratamento do material analisado.

A análise considerou, de forma transversal, o contexto em que as respostas foram produzidas, atentando-se às circunstâncias institucionais, políticas e sociais das entrevistas, bem como aos possíveis vieses inerentes tanto da pesquisadora quanto dos entrevistados. Ademais, os dados empíricos foram constantemente confrontados com a literatura especializada e com outras fontes documentais, o que permitiu ampliar e aprofundar a interpretação dos achados.

A síntese dos resultados buscou destacar as principais categorias emergentes, suas implicações analíticas e sua relação com os objetivos da pesquisa. Esse procedimento metodológico possibilitou a construção de uma análise consistente e rigorosa, contribuindo

para um entendimento aprofundado dos fenômenos investigados no âmbito da reforma administrativa na Guiné-Bissau.

Por fim, a interpretação dos dados buscou compreender os sentidos atribuídos pelos participantes às práticas, aos desafios e às dinâmicas da administração pública guineense, considerando o contexto histórico, político e institucional em que esses discursos foram produzidos. A articulação entre os dados empíricos e a literatura permitiu aprofundar a análise e sustentar interpretações coerentes com os objetivos da pesquisa.

3.4.1 Considerações éticas

Esta pesquisa foi conduzida em conformidade com os princípios éticos que orientam os estudos em Ciências Sociais, especialmente aqueles que envolvem a participação de seres humanos. Foram respeitados os valores de autonomia, dignidade, confidencialidade e respeito aos participantes, garantindo que a produção dos dados ocorresse de forma voluntária, consciente e responsável. Todos os entrevistados foram previamente informados sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos adotados e a finalidade acadêmica do estudo, manifestando seu consentimento livre e esclarecido antes da realização das entrevistas.

A identidade dos participantes foi preservada ao longo de todas as etapas da pesquisa, sendo utilizados códigos alfanuméricos para a identificação dos depoimentos, de modo a assegurar o anonimato e evitar qualquer forma de exposição pessoal, profissional ou institucional. As informações coletadas foram tratadas de forma confidencial e utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, respeitando os limites acordados com os participantes e evitando interpretações que pudessem gerar constrangimentos ou prejuízos aos envolvidos.

Considerando o contexto político e institucional da Guiné-Bissau, adotou-se especial cautela na condução das entrevistas e na análise dos dados, reconhecendo as assimetrias de poder e as possíveis sensibilidades associadas ao tema da reforma administrativa. Dessa forma, buscou-se uma postura ética reflexiva por parte da pesquisadora, comprometida não apenas com o rigor científico, mas também com a responsabilidade social da pesquisa, assegurando que os resultados produzidos contribuam para o debate acadêmico e institucional de maneira respeitosa e responsável.

3.5-Análise dos dados

A análise dos dados baseou-se em entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores públicos guineenses, cuja experiência institucional permitiu o acesso a percepções qualificadas sobre a reforma administrativa.

Optou-se pela entrevista semiestruturada por sua flexibilidade, que combina questões previamente definidas com a possibilidade de explorar temas emergentes ao longo do diálogo. Essa técnica favorece a compreensão de aspectos complexos e contextuais, permitindo acompanhar o fluxo do pensamento e da fala dos entrevistados (Minayo, 2011).

Entrevista semi-estruturada que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada (Minayo, 2011, p. 64).

O procedimento analítico envolveu a transcrição integral das entrevistas, a organização do material empírico, a codificação temática e a interpretação dos discursos à luz do referencial teórico adotado, buscando compreender como os entrevistados atribuem significados às práticas e desafios da administração pública guineense.

A utilização de perguntas abertas possibilitou aos entrevistados expressar livremente suas interpretações e avaliações acerca de temas centrais, tais como a herança colonial, a eficácia das reformas administrativas, o papel das forças armadas e os impactos da ajuda internacional. As respostas foram analisadas a partir de uma abordagem qualitativa interpretativa, buscando identificar categorias de sentido recorrentes e compreender de que modo os discursos produzidos refletem as tensões entre tradição e modernização no âmbito da administração pública.

Essa opção metodológica privilegia a compreensão das experiências e percepções subjetivas dos atores envolvidos, permitindo aproximar a análise das dinâmicas concretas que atravessam o campo administrativo guineense. Desse modo, o enfoque adotado não visa à generalização estatística dos resultados, mas à construção de um entendimento aprofundado sobre os significados atribuídos pelos próprios agentes às práticas, aos desafios e aos dilemas que conformam a administração pública na Guiné-Bissau.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GUINÉ-BISSAU

Falar da reforma administrativa na Guiné-Bissau implica, necessariamente, abordar o campo das políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento nacional. Trata-se de um processo que não é exclusivo do contexto guineense, mas que se insere em um movimento mais amplo de reformas estatais observado em diversos países, especialmente a partir da década de 1980, quando se intensificaram debates globais sobre a reorganização do Estado, em particular no continente africano (Sartor, 1996; Ki-Zerbo, 2009; Pollitt, 2017; Semedo, 2020).

As reformas empreendidas a partir desse período diferenciam-se das iniciativas anteriores por seu caráter internacionalizado e por sua elevada carga política. Em muitos países, buscou-se uma remodelação deliberada do Estado, acompanhada por discursos que prometiam melhorias significativas no desempenho da administração pública, ainda que tais promessas nem sempre tenham se concretizado (Pollitt, 2017).

Contudo, as mudanças desde 1980 têm-se distinguido por um caráter internacional e por um grau de importância política que as distingue das mudanças mais para quais ou técnicas das décadas de 1950, 1960 e 1970. Em alguns países houve tentativas deliberadas de remodelar o Estado. Em muitos países, a reforma tem sido acompanhada por grandes reivindicações por parte dos políticos no sentido de que a mudança generalizada, com melhorias acentuadas no desempenho, era simultaneamente desejável e alcançável (Pollitt, 2017, p. 34).

No contexto africano, contudo, os processos de reforma administrativa revelaram-se frágeis e incipientes, em grande medida devido às limitações estruturais herdadas do período colonial e às dificuldades enfrentadas no processo de construção do Estado pós-independência. Como destaca Ki-Zerbo (2009), o desenvolvimento não pode ser concebido como um movimento imposto externamente, mas como um processo endógeno, ancorado nas capacidades internas de cada sociedade.

De acordo com o que os historiadores sabem, nenhum povo se desenvolveu unicamente a partir do exterior. Se ele se desenvolve, é porque extrai de si mesmo os elementos do seu próprio desenvolvimento. Na realidade, todo mundo se desenvolveu de forma

endógena. Ninguém se instalou na praça pública, com a gamela na mão, à espera de ser desenvolvido (Ki-Zerbo, 2009, p. 149).

Na Guiné-Bissau, o processo de reforma da administração pública teve início formal após a Independência, com a promulgação da Lei nº 1/73, que manteve em vigor parte da legislação colonial, desde que compatível com os princípios do novo Estado soberano. No entanto, a continuidade institucional coexistiu com profundas limitações políticas e administrativas, que comprometeram a consolidação de uma administração pública estável e eficiente.

A partir de 1986, com a implementação do Programa de Ajustamento Estrutural, buscou-se modernizar a administração pública e integrar a economia guineense ao cenário internacional. Todavia, esses esforços foram limitados pela instabilidade política recorrente, pela fragilidade do Estado e pela interferência do poder militar na esfera civil, fatores amplamente reconhecidos por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2011).

O percurso histórico recente do país pode ser compreendido a partir de três grandes períodos: o da planificação estatal de inspiração socialista (1974–1982), o da liberalização econômica no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (1982–1990) e o da liberalização econômica associada à democratização política a partir de 1991 (Semedo, 2020). Cada uma dessas fases produziu alterações significativas no papel do Estado, sem, contudo, garantir a consolidação de uma reforma administrativa efetiva (Cardoso, 2015).

Apesar da criação de marcos legais e institucionais — como a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e o Estatuto do Pessoal da Administração Pública - a sucessão de crises políticas, golpes de Estado e governos de transição comprometeu a continuidade das políticas públicas e inviabilizou a implementação sustentável das reformas propostas. Entre 1998 e 2019, a instabilidade política tornou-se um traço estrutural do sistema político guineense, o que impediu que os mandatos eletivos fossem integralmente cumpridos (Semedo, 2020; Cardoso, 2015).

Nesse contexto, a reforma administrativa passou a ser reiteradamente interrompida ou esvaziada, não por ausência de diagnósticos ou de instrumentos legais, mas pela inexistência de um ambiente institucional estável e de vontade política duradoura. Conforme aponta

Thompson (2013), a concentração excessiva de poder no Executivo, aliada à interferência das Forças Armadas na vida política, constitui um dos obstáculos à consolidação institucional do país.

Uma das consequências imediatas do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) foi a transição do Estado de uma economia socialista para uma economia de mercado. Isso implicou a mudança do papel intervencionista do Estado para o de um estado regulador, além de marcar o início do processo de privatização das empresas públicas. Em 1990, a Lei Orgânica do Governo estabeleceu a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, cujas principais atividades incluíam a coleta de documentos, informações e estudos para diagnosticar problemas enfrentados pela administração pública. Com essa legislação, o Estado guineense oficializou sua transição da economia socialista para a economia de mercado (Cateia, 2018).

A análise do processo de transição e reforma administrativa na Guiné-Bissau revela que, desde a transição da economia socialista para a economia de mercado até a criação da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, o país tem enfrentado uma série de transformações legais e estruturais em sua administração pública (Semedo, 2020). No entanto, apesar dos esforços empreendidos, persistem desafios relacionados à instabilidade política, à vulnerabilidade do Estado e à necessidade de adequação das práticas administrativas às demandas da sociedade moderna. Esses desafios destacam a importância contínua da busca por reformas eficazes e da modernização da administração pública, visando garantir o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população guineense (Semedo, 2020). Apesar dos pontos apresentados sobre a tentativa falha de implementar a reforma administrativa, foram identificados alguns obstáculos que dificultam a realização dessa tão almejada reforma na Guiné-Bissau. Um dos principais entraves, presente desde o período pós-independência até os dias atuais, é a instabilidade política. De acordo com Semedo (2020), o PAIGC, enfrentou dificuldades para se adaptar ao novo contexto político após o fim do colonialismo. Como também ressalta Huntington (1975), quando um partido surge com o objetivo central de conquistar a independência, ele enfrenta um desafio após atingir essa meta: deve se reinventar para atender às complexas demandas de governar um país. Governar exige um conjunto de habilidades e estratégias distintas das que guiaram a luta pela independência, demandando do partido uma transição de sua função revolucionária para uma função administrativa e de gestão do país (Semedo, 2020). A Lei Constitucional nº 1/91, aprovada em 9 de maio de 1991, marcou o encerramento da hegemonia política do PAIGC como partido único na Guiné-Bissau, ao abrir caminho para a revisão da Constituição de 1984. De acordo com Cardoso (2015), em 1991, as influências e pressões de políticas

internacional levaram a mudanças políticas profundas, alterações traduzidas pelas leis constitucionais, como as leis: a Lei n.º 2/91, de 9 de maio, que regulamentou o surgimento dos partidos políticos; a Lei n.º 4/91, de 3 de outubro, sobre a liberdade de imprensa; a Lei n.º 6/91, de 3 de outubro, sobre a criação do Conselho Nacional de Comunicação Social; a Lei n.º 7/91, de 3 de outubro, sobre o direito de antena e réplica política; a Lei n.º 8/91, de 3 de outubro, sobre a liberdade sindical e a n.º 9/91 sobre o direito à greve; e a Lei n.º 3/92, de 6 de abril, sobre o direito de reunião e de manifestação. (Semedo, 2020, p.19).

As primeiras eleições legislativas e presidenciais, realizadas em junho e agosto de 1994, foram um marco na democracia guineense, contudo, este período conheceu as tensões internas no seio do partido no poder (PAIGC) de 1994 a 1997, que provocaram um período de instabilidade no poder executivo. Além disso, o não funcionamento das instituições conduziram o país ao conflito militar de 7 de junho de 1998. Entretanto, os esforços feitos para estabelecer o diálogo entre os atores políticos e militares favoreceram o regresso à paz e a organização das novas eleições.

Em novembro de 1999 e janeiro de 2000, foram realizadas as eleições legislativas e presidenciais, ganhas pelo Dr. Kumba Ialá, do Partido da Renovação Social (PRS), que também foi deposto por golpe de Estado em 2003. No entanto, um civil, Henrique Pereira Rosa, foi novamente escolhido para liderar o processo de transição, com o apoio de um Conselho Nacional de Transição (CNT) sob a coordenação do general Veríssimo Correia Seabra. Apesar do conflito de 2003, o país conseguiu se reerguer ao longo dos anos, como podemos constatar pelos dados do FMI, que mostram uma melhoria constante na economia em 2007 e um crescimento perceptível em 2008.

A taxa de crescimento real entre 2008 e 2009 foi em média de 3,1%, uma melhoria acentuada em comparação com os resultados de 2006 e 2007, que foram de 1,2% em média, mas significativamente abaixo da meta de 5% fixada pelo primeiro DENARP. Este crescimento foi largamente impulsionado pela agricultura (6,3% em 2009), incluindo a cadeia de produção e exportação da castanha de caju e em 2010, esta taxa deverá atingir os 3,5% (FMI, 2011, p.14).

No entanto, em 2009, a Guiné-Bissau deu dois passos para trás com um novo golpe militar que resultou no assassinato do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, General Batista Tagme Na Waie, morto em um atentado à bomba. No dia seguinte, o então presidente

João Bernardo Vieira (Nino) foi morto a tiros por militares em sua residência. Esses acontecimentos demonstram as razões para os avanços e retrocessos na implementação da reforma administrativa e na consolidação de um cenário de estabilidade política, econômica e social no país a médio prazo (Cá, 2021).

Desde então, o país passou por mais de três processos de transição, entre eleições legislativas e presidenciais, geralmente após golpes de Estado ou situações de vacância no poder. Em cada um desses ciclos, os órgãos eleitos presidente da República, Executivo e Legislativo não conseguiram completar o período de mandato para o qual foram designados (Semedo, 2020).

Em 2012⁴, os militares realizaram mais um golpe de Estado. Em 2015, houve uma crise de convivência entre o Executivo (primeiro-ministro) e o Chefe de Estado (Presidente da República), crise que se arrastou até 2019⁵, quando ocorreu a eleição do atual presidente. Aliás, essa também não foi uma das melhores eleições na Guiné-Bissau. São inúmeros os acontecimentos que podem ser motivos para a não realização da reforma administrativa, pois não há um ambiente propício para se pensar em tal reforma, já que as instituições não funcionam como deveriam. A melhoria da administração pública requer estabilidade e vontade política, ou seja, requer uma governação estável e participativa, como afirma (Cardoso, 2015).

Perante o exposto, as medidas tomadas para enfrentar as crises políticas e sociais, têm sido inadequadas e de curta duração, ignorando as profundas vulnerabilidades institucionais

⁴ No dia 12 de abril de 2012, as Forças Armadas ocuparam a televisão e rádio nacional, a sede do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e atacaram com morteiros e granadas a residência do Primeiro-ministro. O Presidente da República interino, Raimundo Pereira, foi preso na sua residência por militares, tal como o Primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior. Apesar da gravidade dos ataques não houve derramamento de sangue (SOUSA, 2013).

⁵ A eleição de 2019 não foi considerada uma das melhores devido às contestações feitas pelo adversário do atual presidente. Como confirmado pelos advogados, houve alegações de anomalias e fraude durante a contagem dos votos no processo eleitoral na segunda volta, levando-os a pedir a impugnação do resultado. Segundo (Cá, 2021), a norma eleitoral do país, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) é responsável pela decisão final em processos eleitorais, não CNE (Comissão Nacional de Eleição). Domingos Simões Pereira, candidato derrotado, apresentou uma queixa no STJ alegando irregularidades na contagem dos votos. Além disso, de acordo com a Constituição da República, apenas o presidente da Assembleia Nacional Popular tem o poder de empossar o candidato eleito como presidente, o que não foi verificado.

do país. Os golpes de estados e assassinatos políticos têm resultado em condenações por parte de parceiros regionais e internacionais, além dos pedidos de investigações ou novas eleições.

No entanto, essas ações não têm levado a uma reforma genuína. Pelo contrário, os responsáveis pelas sucessivas crises muitas vezes mantêm ou até consolidam sua influência e posição. As causas da instabilidade, como a autoridade quase absoluta do poder executivo e a crescente interferência do setor de segurança na vida política, são sistematicamente ignoradas, o que torna a sucessão de crises inevitável (Thompson, 2013).

Para romper o ciclo de violência e instabilidade, a Guiné-Bissau precisa de dotar-se de mecanismos sólidos de equilíbrio de poderes e reduzir a concentração da tomada de decisões no Gabinete do Presidente. Isto passa pela consagração legal do papel doutros órgãos oficiais no que respeita à autorização de despesas públicas e nomeações governamentais, entre outras responsabilidades. A gestão e missão das Forças Armadas deve também ser submetida a uma avaliação objetiva e equilibrada. Para tornar-se um interveniente construtivo, esta instituição, cujas hierarquias exercem grande poder, deve rever as suas políticas de promoção, reformas e recrutamento, e dar lugar a uma força mais dinâmica, [...]. A estabilização vai exigir, de igual forma, a defesa dos agentes da sociedade civil, uma vez que são eles os instigadores das mudanças a nível interno. Nas esferas política e militar as reformas institucionais carecem de um esforço continuado de reconciliação, para sarar as feridas abertas entre as elites, e entre o Estado e a sociedade, herdadas de anos de abusos, golpes de estado, assassinatos e conspirações políticas que ficaram impunes (Thompson, 2013, p. 02).

Para romper o ciclo de violência e instabilidade, como afirmam os pesquisadores (Thompson, 2013), a Guiné-Bissau deve implementar medidas robustas que promovam um equilíbrio de poderes e descentalizem a tomada de decisões. É importante legalizar a participação de outros órgãos oficiais na autorização de despesas públicas e nas nomeações governamentais. Além disso, uma avaliação objetiva das Forças Armadas, focada na revisão de políticas de promoção, recrutamento e gestão, é essencial para transformar essa instituição em uma força mais dinâmica e construtiva (Thompson, 2013).

A estabilização do país também depende do fortalecimento dos atores da sociedade civil, que podem desempenhar papel relevante na construção de processos de mudança institucional. As reformas institucionais, tanto na esfera política quanto militar, precisam estar

articuladas a esforços contínuos de reconciliação, considerando as marcas deixadas por sucessivos períodos de instabilidade política, golpes de Estado, violência e conflitos entre grupos políticos. Nesse sentido, a construção de condições favoráveis à estabilidade institucional constitui um processo de longo prazo, que requer compromissos políticos capazes de sustentar a continuidade das reformas e o fortalecimento das instituições estatais.

Assim, a trajetória histórica da Guiné-Bissau evidencia que os avanços e retrocessos da reforma administrativa estão relacionados às recorrentes crises políticas e às mudanças nas configurações institucionais do Estado. A análise desse percurso permite sustentar a projeção de que a continuidade das reformas administrativas permanece condicionada à capacidade de construção de maior estabilidade política, fortalecimento institucional e continuidade das políticas públicas. Essa projeção não implica estabelecer uma relação determinista entre instabilidade e ausência de reformas, mas indica que as condições políticas e institucionais constituem elementos relevantes para compreender seus limites, discontinuidades e possibilidades de implementação.

Desse modo, a análise histórica realizada nesta seção evidencia que a reforma administrativa na Guiné-Bissau não pode ser compreendida apenas como uma questão técnica ou administrativa. Sua trajetória está vinculada às condições políticas, institucionais e sociais que estruturam a ação do Estado. Desse modo, a análise histórica realizada nesta seção evidencia que a reforma administrativa na Guiné-Bissau não pode ser compreendida apenas como uma questão técnica ou administrativa. Sua trajetória está vinculada às condições políticas, institucionais e sociais que estruturam a ação do Estado. A partir dessa compreensão, a seção seguinte avança para a análise das entrevistas realizadas com os participantes da pesquisa, buscando compreender, a partir de suas experiências, percepções e interpretações, como os fatores políticos e institucionais identificados ao longo da trajetória histórica se manifestam nas práticas e nos processos relacionados à reforma administrativa na Guiné-Bissau.

4.2 DIMENSOES DE ANÁLISE E ORGANIZAÇÃO DO MATERIAL EMPÍRICO

A análise do material empírico foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa interpretativa, articulando os dados das entrevistas ao referencial teórico mobilizado nesta pesquisa e ao contexto histórico-político da Guiné-Bissau. As categorias de análise foram construídas de forma progressiva, a partir da leitura sistemática das transcrições, buscando identificar recorrências, tensões e convergências nos discursos dos entrevistados.

Essas categorias não foram impostas previamente aos dados, mas resultaram do diálogo entre o problema de pesquisa, os objetivos do estudo e os sentidos atribuídos pelos participantes às experiências vividas no interior da administração pública guineense. O processo analítico permitiu identificar e agrupar enunciados em eixos temáticos que expressam fatores condicionantes da não efetivação da reforma administrativa.

A partir desse procedimento, foram definidas as seguintes categorias analíticas:

4.2.1-Fatores Histórico-Institucionais

Heranças coloniais e rigidez burocrática;

4.2.2-Fatores Político-Institucionais

Instabilidade política;

Interferência político-militar;

4.2.3-Fatores Organizacionais e Capacidade Estatal

Funcionalismo

Cultura organizacional

Limitações estruturais

4.2.4-Fatores Externos e Dependência Internacional

Ajuda internacional

Pressões geopolíticas

Essas são as dimensões que orientam a organização da seção seguinte, na qual os dados empíricos são analisados em diálogo com a literatura especializada, buscando compreender os fatores que explicam os limites à implementação da reforma administrativa na Guiné-Bissau.

4.3 Análise das entrevistas a partir das dimensões adotadas

A análise das entrevistas constitui o núcleo empírico desta dissertação, pois é a partir das narrativas dos entrevistados que se busca compreender, de maneira situada e concreta, os fatores que condicionam ou impedem a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Conforme apresentado no Capítulo 3, optou-se por uma abordagem qualitativa, ancorada em entrevistas semiestruturadas, o que permitiu captar percepções, experiências e interpretações dos atores diretamente envolvidos no funcionamento da administração pública guineense.

O material empírico foi analisado a partir de dimensões analíticas construídas de forma articulada entre o referencial teórico discutido no Capítulo 2 e os dados produzidos no campo. Essas categorias não foram definidas de maneira rígida *a priori*, mas emergiram do diálogo entre os conceitos centrais da literatura sobre reforma administrativa, Estado e políticas públicas, e os sentidos recorrentes presentes nos discursos dos entrevistados, conforme orienta a análise qualitativa interpretativa (Minayo, 2011; Flick, 2012).

Nesse sentido, a análise não se limita à descrição das falas, mas busca interpretar os significados atribuídos pelos sujeitos às práticas administrativas, às tentativas de reforma e aos entraves enfrentados ao longo do tempo. As entrevistas revelam que a reforma administrativa é percebida não apenas como um conjunto de mudanças técnicas ou normativas, mas como um processo profundamente atravessado por fatores históricos, políticos e institucionais, especialmente pela instabilidade política recorrente e pela fragilidade das instituições estatais.

A organização do material empírico em categorias analíticas possibilitou identificar padrões discursivos, convergências e tensões entre os entrevistados, bem como compreender como diferentes atores interpretam o papel do Estado, do governo e das forças políticas no processo de reforma administrativa. Dessa forma, a análise procura evidenciar como as

experiências relatadas dialogam com os avanços e retrocessos históricos discutidos na seção 4.1, ao mesmo tempo em que confirmam, tensionam ou aprofundam os argumentos teóricos apresentados ao longo da revisão de literatura.

Assim, o item 4.2 está estruturado em subseções correspondentes às dimensões de análise, nas quais são apresentados trechos selecionados das entrevistas, seguidos de interpretação analítica à luz do referencial teórico adotado. Esse procedimento permite compreender como os discursos dos entrevistados expressam, de maneira concreta, os desafios organizacionais, políticos e institucionais que dificultam a implementação da reforma administrativa na Guiné-Bissau, contribuindo para uma análise crítica e situada do fenômeno estudado.

4.3.1 Fatores Histórico-Institucionais

Os depoimentos dos entrevistados permitem identificar a permanência de características associadas à formação histórica da administração pública guineense. Entre os aspectos recorrentes nos relatos destacam-se a centralização das decisões, a estrutura hierárquica, a concentração da autoridade nos níveis superiores e a rigidez de determinados procedimentos administrativos. As falas também indicam que as iniciativas de modernização implementadas ao longo do tempo nem sempre foram acompanhadas por mudanças correspondentes nas práticas e nas formas de organização da administração pública.

No que se refere à permanência dessas características, um dos entrevistados destaca:

“A estrutura administrativa ainda carrega fortemente o modelo colonial português, centralizado e hierarquizado. Embora tenham sido feitas tentativas de modernização, a lógica de comando e controle e a dependência de ordens superiores continuam a prevalecer. As adaptações contemporâneas são mais formais do que reais, muitas vezes impostas por doadores internacionais sem plena adequação à nossa realidade.” (Entrevistado 5).

A fala evidencia a percepção de que determinadas características da estrutura administrativa permanecem presentes mesmo diante das iniciativas de modernização. A referência à centralização, à hierarquia e à dependência de ordens superiores indica a permanência de formas de organização nas quais as decisões se concentram nos níveis superiores da estrutura estatal. O entrevistado também estabelece uma distinção entre

mudanças formais e mudanças efetivamente incorporadas às práticas administrativas, sugerindo que a adoção de novos instrumentos ou procedimentos não necessariamente produz alterações correspondentes na dinâmica organizacional.

Outro aspecto destacado no depoimento refere-se à influência de atores externos nos processos de modernização administrativa. Ao mencionar que determinadas adaptações são “impostas por doadores internacionais” e que nem sempre apresentam adequação à realidade local, o entrevistado aponta para uma tensão entre modelos de reforma concebidos externamente e as condições específicas da administração pública guineense. Esse elemento permite considerar que os processos de modernização não ocorrem em um contexto institucional neutro, mas em estruturas que possuem trajetórias próprias e que precisam incorporar, adaptar ou resistir às propostas de mudança.

A partir dessas evidências, observa-se que os fatores histórico-institucionais identificados nas entrevistas não aparecem apenas como referências ao passado colonial, mas também se manifestam nas formas atuais de organização, decisão e implementação das mudanças administrativas. A centralização, a hierarquia e a dependência de orientações externas são apresentadas pelos participantes como elementos que interferem na incorporação das propostas de modernização e na transformação das práticas administrativas.

Essa permanência pode ser discutida a partir da contribuição de Young (1994), que analisa a formação do Estado colonial africano e seus legados sobre as instituições dos Estados pós-coloniais. O autor chama atenção para a importância da experiência colonial na configuração das estruturas estatais africanas e dedica parte de sua análise justamente ao legado imperial e à continuidade das tradições estatais após a independência. Nesse sentido, a perspectiva de Young contribui para compreender que a independência política não significou necessariamente uma ruptura imediata com as estruturas institucionais construídas durante o período colonial.

No campo específico da administração pública, Schaffer (1978) mostra que os Estados africanos pós-coloniais continuaram a manter vínculos com práticas administrativas de origem ocidental, relacionando essa continuidade à própria herança administrativa recebida no processo de transição para a independência. O autor discute, especificamente, a relação entre

esses legados, a formação dos servidores e as iniciativas de reforma administrativa, evidenciando que as mudanças institucionais são realizadas sobre estruturas administrativas previamente constituídas.

Essa perspectiva permite interpretar o relato do Entrevistado 5 sem reduzir a permanência das estruturas centralizadas e hierarquizadas a uma simples reprodução automática do modelo colonial. Trata-se, antes, de reconhecer que determinadas formas institucionais construídas historicamente podem permanecer incorporadas às organizações estatais e influenciar as possibilidades de transformação. No caso da Guiné-Bissau, os depoimentos sugerem que essa permanência se articula às dificuldades de adaptação das reformas às condições locais e às relações estabelecidas com atores externos.

Desse modo, os fatores histórico-institucionais identificados no material empírico constituem uma dimensão relevante para compreender as dificuldades de transformação da administração pública guineense. A permanência de estruturas hierárquicas e centralizadas, associada à incorporação de modelos e práticas externas, contribui para caracterizar um contexto no qual as reformas administrativas não dependem apenas da criação de novos instrumentos formais, mas também da capacidade de modificar práticas institucionais historicamente constituídas e de adequar as propostas de mudança às condições específicas do Estado guineense.

4.3.2 Fatores Político-Institucionais

Outro eixo identificado nas entrevistas refere-se às condições políticas e institucionais que interferem na continuidade e na implementação das reformas administrativas. Entre os aspectos recorrentes nos relatos dos participantes destacam-se a instabilidade política, as mudanças de governo, a descontinuidade das iniciativas administrativas e a interferência de interesses políticos e militares no funcionamento das instituições públicas. Esses elementos aparecem nas falas dos entrevistados associados às dificuldades de planejamento, à interrupção de projetos e à alteração das prioridades administrativas.

Instabilidade política e descontinuidade administrativa

No que se refere à instabilidade política, os relatos dos entrevistados apontam para a recorrência de crises e mudanças de governo como fatores que interferem na continuidade das políticas e dos projetos administrativos. As falas indicam que as alterações na configuração política do país podem resultar na interrupção de iniciativas em andamento, na redefinição de prioridades e na dificuldade de manutenção de projetos que dependem de planejamento de médio e longo prazo.

Essa percepção é expressa de forma clara no relato do Entrevistado 7:

“O maior problema para a reforma administrativa é a instabilidade política. Cada vez que há uma crise ou uma mudança de governo, os projetos são interrompidos e as prioridades mudam completamente. Não existe continuidade, e isso desmotiva os funcionários e impede qualquer planejamento de longo prazo.” (Entrevistado 7).

A fala evidencia uma relação percebida pelo entrevistado entre as mudanças na conjuntura política e a descontinuidade das iniciativas administrativas. A interrupção dos projetos e a alteração das prioridades são apresentadas como consequências das mudanças de governo, enquanto a ausência de continuidade aparece associada às dificuldades de planejamento de longo prazo. O relato também aponta efeitos sobre os servidores, especialmente no que se refere à motivação para o desenvolvimento das atividades administrativas.

Essa percepção é complementada pelo relato do Entrevistado 3:

“A administração pública funciona em um ambiente de muita incerteza. As interferências políticas são constantes, muitos gestores são nomeados por critérios políticos e não técnicos, e isso acaba bloqueando iniciativas que poderiam melhorar o funcionamento dos serviços públicos.” (Entrevistado 3).

Nesse depoimento, a instabilidade aparece articulada à interferência política na administração pública e aos critérios utilizados para a nomeação de gestores. A fala permite identificar uma percepção de que a ocupação de determinadas posições administrativas por critérios considerados políticos interfere na condução das iniciativas institucionais. Assim, os relatos dos Entrevistados 7 e 3 convergem ao associar as condições políticas às dificuldades de continuidade, planejamento e condução das ações administrativas.

A partir desses elementos, observa-se que a instabilidade política, no material empírico analisado, não é apresentada apenas como ocorrência episódica, mas como uma condição que interfere na continuidade das ações administrativas. A sucessão de crises e mudanças governamentais aparece relacionada à interrupção de projetos, à alteração de prioridades e à dificuldade de construção de estratégias administrativas de longo prazo.

Esse achado pode ser discutido à luz de Semedo (2020), cuja análise da trajetória política da Guiné-Bissau permite compreender a recorrência das crises e suas implicações para o funcionamento das instituições. Nessa perspectiva, a instabilidade política constitui uma dimensão relevante para compreender as dificuldades de consolidação de processos institucionais contínuos. Os relatos dos entrevistados dialogam com essa interpretação ao evidenciarem que as mudanças políticas repercutem diretamente sobre a continuidade das iniciativas administrativas.

Interferência político-militar e funcionamento institucional

Para além da instabilidade governamental, os depoimentos também apontam para a interferência político-militar como outro elemento relacionado às dificuldades de funcionamento das instituições públicas. As falas dos participantes indicam que a presença recorrente das Forças Armadas na dinâmica política do país produz situações de incerteza e insegurança que repercutem sobre a administração pública e sobre a continuidade das políticas e iniciativas de reforma.

Essa percepção aparece no relato do Entrevistado 2:

“Infelizmente, as forças armadas e a classe política têm um papel central na instabilidade do país. Essa interferência constante cria um ambiente de medo e insegurança, que afeta diretamente o funcionamento da administração pública e a continuidade das políticas.” (Entrevistado 2).

A fala associa diretamente a atuação das Forças Armadas e da classe política à instabilidade e identifica efeitos dessa dinâmica sobre o funcionamento da administração pública. O entrevistado destaca, particularmente, a produção de um ambiente de medo e insegurança, relacionando-o à dificuldade de assegurar a continuidade das políticas públicas.

Essa percepção também aparece no relato do Entrevistado 6:

“Enquanto houver interferência militar e crises políticas recorrentes, será muito difícil implementar qualquer reforma administrativa profunda. Cada ruptura paralisa o Estado e faz com que tudo volte à estaca zero.” (Entrevistado 6).

O depoimento reforça a relação estabelecida pelos entrevistados entre rupturas políticas, interferência militar e descontinuidade administrativa. A expressão “volte à estaca zero” utilizada pelo entrevistado caracteriza, a partir de sua experiência, a percepção de que as rupturas interrompem processos em andamento e dificultam a acumulação de resultados institucionais ao longo do tempo.

Considerando o conjunto dos relatos analisados, a interferência político-militar aparece, portanto, associada à imprevisibilidade das decisões, à interrupção de processos administrativos e à dificuldade de manutenção de políticas de longo prazo. Os depoimentos sugerem que a instabilidade política e a presença recorrente dos militares na arena política não constituem fenômenos separados, mas dimensões que se articulam e repercutem sobre o funcionamento das instituições estatais.

A discussão desse achado pode ser relacionada à literatura sobre a formação e o funcionamento das instituições políticas em contextos de instabilidade. Nesse sentido, a presença recorrente de intervenções militares na vida política pode ser compreendida como um fator que interfere na consolidação de mecanismos institucionais e na previsibilidade das decisões estatais. A literatura mobilizada por Bourdieu (1997) e Thompson et al. (2013) permite ampliar essa discussão ao considerar as relações de poder, a configuração das instituições e as condições políticas que estruturam a ação do Estado.

Desse modo, os elementos identificados nas entrevistas permitem caracterizar dois aspectos centrais da dimensão político-institucional da reforma administrativa na Guiné-Bissau: a instabilidade política, associada à descontinuidade das ações governamentais, e a interferência político-militar, relacionada à imprevisibilidade e às rupturas no funcionamento institucional. As evidências sugerem que esses fatores interferem na capacidade de sustentar iniciativas administrativas ao longo do tempo, criando condições que dificultam a continuidade e a consolidação de processos de reforma.

4.3.3 Fatores Organizacionais e Capacidade Estatal

As entrevistas realizadas permitem identificar diferentes aspectos relacionados às condições organizacionais e à capacidade estatal na administração pública da Guiné-Bissau. Entre os elementos recorrentes nos relatos dos participantes destacam-se a capacitação dos servidores, a valorização do funcionalismo público, os critérios utilizados para nomeações e recrutamento e a relação entre as normas que regulam a função pública e sua aplicação nas práticas administrativas. Esses elementos serão analisados a partir das percepções e experiências relatadas pelos entrevistados, buscando compreender como se manifestam no cotidiano da administração pública e como interferem na implementação das reformas administrativas.

Capacitação e valorização dos servidores

No que se refere à capacitação dos servidores, os relatos dos entrevistados apontam para dificuldades relacionadas à formação e ao desenvolvimento profissional do funcionalismo público. As falas indicam que a formação acadêmica e profissional nem sempre é acompanhada pelo reconhecimento e pela valorização correspondentes no exercício das funções públicas. Esse aspecto aparece associado à percepção dos servidores sobre as oportunidades de ocupação de cargos e ao reconhecimento de suas qualificações no interior da administração pública.

Essa percepção é expressa no relato de um dos entrevistados:

Nós, servidores formados na área da nossa atuação, não nos sentimos valorizados, porque vemos outras pessoas que não são nem formadas ocuparem lugares que deveriam ser ocupados por pessoas capacitadas academicamente e profissionalmente. Ver outra pessoa ocupar o seu lugar me desmotiva como profissional e como pessoa. Vejo que talvez o meu esforço não valha a pena diante do que acontece na função pública, mas, ao mesmo tempo, entendo que preciso continuar para lutar pelo melhor. (Entrev. 2).

A fala evidencia uma percepção de desvalorização profissional associada à ocupação de determinadas funções por pessoas que, segundo o entrevistado, não possuem formação compatível com o cargo. O relato também evidencia os efeitos dessa situação sobre a motivação profissional, uma vez que o entrevistado relaciona a falta de reconhecimento de

sua formação ao sentimento de desânimo em relação ao exercício da função pública. Ao mesmo tempo, a disposição de “continuar para lutar pelo melhor” indica que essa percepção não elimina o compromisso do servidor com sua atuação profissional.

Além da dimensão relacionada à formação e à capacitação, o relato permite observar como a valorização profissional está associada aos critérios de ocupação dos cargos e ao reconhecimento das qualificações dos servidores. Nesse sentido, a capacitação não aparece apenas como uma questão de aquisição de conhecimentos técnicos, mas também como um elemento relacionado às possibilidades de reconhecimento e desenvolvimento profissional dentro da administração pública.

Crítérios políticos nas nomeações

Outro elemento identificado nas entrevistas refere-se aos critérios utilizados para o preenchimento de cargos na administração pública. Os relatos dos participantes apontam para a presença de critérios políticos nas nomeações, indicando que a ocupação de determinadas posições nem sempre estaria vinculada exclusivamente à formação, à experiência profissional ou ao mérito dos candidatos.

Essa percepção é expressa de forma particularmente clara na fala da Entrevistada 1:

O Estatuto trouxe algumas melhorias no reconhecimento dos direitos dos trabalhadores, mas não mudou a cultura organizacional. Ainda prevalece o favoritismo político, a falta de meritocracia e o medo de retaliação. (Entrev. 1).

A fala evidencia três aspectos que merecem ser considerados na análise: o favoritismo político, a percepção de ausência ou fragilidade de critérios meritocráticos e o receio de retaliações. Em conjunto, esses elementos indicam uma tensão entre os princípios formalmente estabelecidos para a organização da função pública e determinadas práticas percebidas pelos entrevistados no funcionamento cotidiano da administração.

Outro aspecto recorrente nos relatos diz respeito à distância entre os instrumentos normativos e sua aplicação. Embora os entrevistados reconheçam a existência de normas destinadas a regulamentar a função pública e os direitos dos servidores, suas falas indicam

situações de desconhecimento, aplicação parcial ou dificuldade de efetivação dessas disposições no cotidiano administrativo.

Desse modo, o material empírico permite observar que a existência de instrumentos legais não garante, por si só, sua incorporação às práticas organizacionais. A análise das entrevistas evidencia, portanto, uma diferença entre aquilo que é formalmente estabelecido pelas normas e aquilo que efetivamente ocorre nas relações e procedimentos administrativos.

A partir desses elementos empíricos, observa-se que os desafios relacionados à capacidade estatal assumem diferentes dimensões: envolvem a formação e a valorização dos servidores, os critérios de ocupação dos cargos e a capacidade de transformar normas formais em práticas efetivamente incorporadas pelas organizações públicas.

Nesse sentido, a discussão pode ser relacionada à perspectiva de Boltanski e Thévenot (1991), particularmente à ideia de que diferentes princípios de justificação podem orientar as ações e relações sociais. No caso analisado, a valorização formal de princípios como mérito, impessoalidade e igualdade pode entrar em tensão com práticas orientadas por relações pessoais e políticas. A contribuição teórica permite, assim, interpretar os relatos dos entrevistados não apenas como deficiências técnicas da administração, mas como expressão de diferentes lógicas que coexistem e disputam espaço no funcionamento das instituições públicas.

Os dados analisados sugerem, portanto, que as limitações da capacidade estatal na Guiné-Bissau não se restringem à disponibilidade de recursos técnicos ou à existência de normas. Elas também envolvem as formas pelas quais as regras são apropriadas e aplicadas, os critérios que orientam as decisões administrativas e as condições de profissionalização do funcionalismo. Esses aspectos ajudam a compreender por que determinadas iniciativas de reforma podem encontrar dificuldades para produzir mudanças duradouras nas práticas organizacionais.

4.3.4 Fatores Externos e Dependência Internacional

As entrevistas permitem identificar uma percepção ambivalente em relação à cooperação internacional no processo de reforma administrativa da Guiné-Bissau. De um

lado, os participantes reconhecem a importância do apoio técnico e financeiro oferecido por organizações e parceiros internacionais para a realização de projetos e programas públicos. De outro, os relatos apontam para dificuldades relacionadas às condicionalidades associadas à ajuda externa, à definição de prioridades e à adequação das propostas às condições institucionais e políticas do país. Esses aspectos permitem caracterizar a presença de atores externos como uma dimensão relevante para compreender a formulação e a implementação das reformas administrativas.

No que se refere ao apoio internacional, um dos entrevistados reconhece simultaneamente sua importância e aponta algumas limitações relacionadas à forma como esse apoio é estruturado:

A ajuda internacional é importante, porque sem ela muitos projetos não sairiam do papel. Mas, ao mesmo tempo, grande parte dessa ajuda vem acompanhada de condicionalidades que nem sempre fazem sentido para a nossa realidade. Muitas políticas são desenhadas fora do país e acabam não sendo apropriadas pelas instituições nacionais. (Entrevistado 4).

A fala evidencia uma percepção ambivalente sobre a cooperação internacional. O entrevistado reconhece que o apoio externo possibilita a realização de iniciativas que, sem recursos internacionais, poderiam não ser executadas. Ao mesmo tempo, chama atenção para a existência de condicionalidades e para o fato de determinadas políticas serem formuladas fora do país. A referência à falta de apropriação pelas instituições nacionais indica, na percepção do participante, uma dificuldade de incorporação dessas iniciativas ao funcionamento das organizações públicas.

Outro aspecto identificado nas entrevistas refere-se à continuidade e à implementação dos programas apoiados por parceiros internacionais. Nesse sentido, o relato do Entrevistado 6 menciona especificamente os Documentos de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP I e II):

Documentos como o DENARP I e II tiveram muito apoio dos parceiros internacionais, mas na prática ficaram engavetados. Falta apropriação nacional e continuidade política para que esses programas sejam realmente implementados. (Entrevistado 6).

A fala associa o apoio internacional à existência de programas e documentos de planejamento, mas estabelece uma diferença entre sua formulação e sua implementação. Ao afirmar que os documentos “ficaram engavetados”, o entrevistado caracteriza uma situação em que iniciativas apoiadas externamente não teriam alcançado a implementação esperada. O participante relaciona essa dificuldade à ausência de apropriação nacional e à falta de continuidade política, introduzindo, assim, fatores internos que também interferem nos resultados das iniciativas apoiadas pela cooperação internacional.

Os dois relatos apresentam, portanto, elementos que permitem caracterizar a relação entre cooperação internacional e reforma administrativa a partir de duas dimensões. A primeira diz respeito à importância dos recursos e do apoio técnico externo para a realização de projetos e programas. A segunda refere-se às dificuldades percebidas pelos entrevistados quanto à adequação, apropriação e continuidade dessas iniciativas no contexto institucional guineense. Desse modo, o material empírico não permite tratar a cooperação internacional exclusivamente como um fator positivo ou negativo, mas evidencia uma relação marcada por possibilidades e limitações.

A partir desses achados, a discussão pode ser relacionada à literatura sobre dependência e construção institucional em contextos africanos. Mkandawire (2001) chama atenção para os limites de abordagens de desenvolvimento que desconsideram as condições históricas, políticas e institucionais específicas dos países africanos. Sua contribuição permite problematizar processos de reforma formulados a partir de referências externas quando estes não encontram correspondência suficiente nas condições locais de implementação.

Nesse sentido, os relatos dos Entrevistados 4 e 6 podem ser interpretados como evidências de uma tensão entre a dependência de recursos e conhecimentos externos e a necessidade de apropriação nacional das políticas e programas. A fala do Entrevistado 4 evidencia essa tensão ao reconhecer a importância da ajuda internacional, mas questionar a adequação de determinadas condicionalidades à realidade guineense. Já o Entrevistado 6 relaciona as dificuldades de implementação dos DENARP I e II à ausência de apropriação nacional e à descontinuidade política. As duas percepções convergem ao indicar que o apoio

externo, embora possa viabilizar a formulação e o financiamento de iniciativas, não garante, por si só, sua incorporação e continuidade pelas instituições nacionais.

Assim, os fatores externos identificados nas entrevistas não devem ser compreendidos isoladamente das condições políticas e institucionais internas. Os depoimentos sugerem que os resultados das iniciativas apoiadas pela cooperação internacional dependem também da capacidade das instituições nacionais de apropriar-se das propostas, adaptá-las às condições locais e assegurar sua continuidade. A relação entre apoio externo, apropriação nacional e capacidade de implementação constitui, portanto, uma dimensão relevante para compreender os limites e as possibilidades da reforma administrativa na Guiné-Bissau.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Percepções políticas e institucionais que ampliam o escopo analítico

5.2 A análise das entrevistas evidencia que os obstáculos à reforma administrativa na Guiné-Bissau assumem dimensões que ultrapassam questões relacionadas à elaboração de normas ou à disponibilidade de recursos técnicos. Os relatos analisados nas categorias histórico-institucional, político-institucional, organizacional e de dependência internacional permitem identificar a articulação entre diferentes condições que interferem na continuidade e na implementação das reformas. Entre essas condições destacam-se a permanência de características históricas na organização administrativa, a instabilidade política, a interferência política nas instituições, as dificuldades relacionadas à profissionalização dos servidores e a influência de atores externos nos processos de reforma.

No âmbito **histórico-institucional**, os relatos analisados indicam a permanência de características associadas à organização administrativa herdada do período colonial, especialmente a centralização das decisões, a hierarquia e a dependência de ordens superiores. Como observado na fala do Entrevistado 5, embora tenham ocorrido tentativas de modernização, a estrutura administrativa ainda seria marcada por uma lógica de “comando e controle”, enquanto determinadas adaptações contemporâneas seriam percebidas como predominantemente formais. Esse achado permite compreender que as mudanças

administrativas ocorrem sobre estruturas institucionais previamente constituídas, cuja transformação não depende apenas da introdução de novos instrumentos normativos.

No plano **político-institucional**, as entrevistas evidenciam a recorrência da instabilidade política e suas consequências para a continuidade das ações administrativas. O Entrevistado 7, por exemplo, associa as mudanças de governo à interrupção de projetos e à alteração das prioridades administrativas, destacando as dificuldades de planejamento de longo prazo. O Entrevistado 3, por sua vez, relaciona a incerteza no funcionamento da administração às interferências políticas e à nomeação de gestores segundo critérios que considera políticos e não técnicos. Esses relatos permitem identificar uma relação entre instabilidade política, interferência nas estruturas administrativas e descontinuidade das iniciativas de reforma.

A interferência político-militar constitui outra dimensão identificada no material empírico. Os relatos dos Entrevistados 2 e 6 associam a presença das Forças Armadas na arena política às situações de instabilidade e às dificuldades de continuidade das políticas públicas. O Entrevistado 6 afirma que as rupturas políticas interrompem os processos administrativos, enquanto o Entrevistado 2 destaca os efeitos da interferência das Forças Armadas e da classe política sobre o funcionamento da administração pública. Assim, os depoimentos permitem caracterizar a dimensão político-militar como uma condição que interfere na previsibilidade e na continuidade das ações estatais.

No âmbito **organizacional**, as entrevistas também evidenciam dificuldades relacionadas à valorização e à profissionalização dos servidores públicos. O relato analisado na seção anterior mostra que a formação acadêmica e profissional nem sempre é percebida pelos servidores como acompanhada de reconhecimento correspondente na ocupação das funções públicas. A percepção de que pessoas sem formação compatível podem ocupar determinados cargos aparece associada, na fala do entrevistado, à desmotivação profissional. Esse elemento amplia a análise da reforma administrativa ao demonstrar que as dificuldades institucionais também se manifestam nas experiências dos próprios servidores e nas formas de reconhecimento de suas qualificações.

Por sua vez, os relatos referentes à **cooperação internacional** evidenciam uma relação ambivalente com os processos de reforma. O Entrevistado 4 reconhece a importância do apoio financeiro e técnico externo, mas também aponta a existência de condicionalidades e de políticas formuladas fora do país que nem sempre são apropriadas pelas instituições nacionais. O Entrevistado 6, ao mencionar os documentos DENARP I e II, associa as dificuldades de implementação à ausência de apropriação nacional e à falta de continuidade política. Esses relatos indicam que a presença de recursos e de apoio externo não assegura, por si só, a incorporação e a continuidade das propostas de reforma no âmbito das instituições nacionais.

A articulação desses achados permite ampliar a compreensão da reforma administrativa na Guiné-Bissau. As dificuldades identificadas não aparecem como fenômenos isolados, mas como condições que se relacionam entre si: estruturas administrativas historicamente constituídas coexistem com instabilidade política, interferências nas decisões administrativas, dificuldades de profissionalização do funcionalismo e influência de atores externos. Essa articulação sugere que a efetivação das reformas depende não apenas da formulação de instrumentos normativos, mas também das condições políticas, institucionais e organizacionais nas quais esses instrumentos são implementados.

Dessa forma, os dados empíricos analisados ao longo deste capítulo permitem compreender a reforma administrativa como um processo condicionado pela trajetória institucional do Estado, pelas relações políticas que atravessam a administração pública, pelas condições de funcionamento das organizações estatais e pelas relações estabelecidas com atores externos. Mais do que identificar um único fator responsável pelas dificuldades da reforma, os depoimentos revelam a coexistência de diferentes condições que, em conjunto, interferem na continuidade e na implementação das iniciativas de transformação administrativa.

A interferência política constitui outra dimensão que atravessa os achados analisados. As entrevistas evidenciam que as mudanças de governo, as crises recorrentes e a interferência política na administração repercutem sobre a continuidade das iniciativas de reforma. Como observado na seção anterior, os relatos associam as alterações na conjuntura política à interrupção de projetos, à mudança de prioridades e à dificuldade de manutenção de ações

planejadas para o médio e longo prazo. Nesse sentido, a instabilidade política pode ser compreendida, a partir dos dados analisados, como uma condição que interfere na continuidade das ações administrativas e na capacidade de sustentar processos de reforma ao longo do tempo.

As questões relacionadas à **capacitação e à valorização dos servidores** também ampliam a compreensão dos obstáculos identificados. Os relatos analisados evidenciam que a formação acadêmica e profissional nem sempre é acompanhada pelo reconhecimento correspondente no exercício das funções públicas. A percepção de desvalorização e de desmotivação apresentada por um dos entrevistados demonstra que as condições de profissionalização do funcionalismo não envolvem apenas a aquisição de conhecimentos técnicos, mas também as possibilidades de reconhecimento e desenvolvimento dos servidores no interior da administração pública.

No âmbito da **cooperação internacional**, os achados revelam uma relação marcada simultaneamente pela importância do apoio externo e por limitações relacionadas à sua apropriação pelas instituições nacionais. Conforme identificado na análise anterior, os entrevistados reconhecem que recursos financeiros e apoio técnico internacional possibilitam a realização de projetos, mas também apontam dificuldades associadas às condicionalidades, à formulação externa de determinadas políticas e à continuidade de iniciativas apoiadas pelos parceiros internacionais. A referência aos DENARP I e II evidencia, nesse sentido, a percepção de uma distância entre a formulação de determinados programas e sua implementação efetiva.

A articulação dessas dimensões permite compreender que os obstáculos à reforma administrativa identificados nas entrevistas não se encontram isolados. As condições histórico-institucionais, a instabilidade política, os aspectos relacionados à organização e à valorização do funcionalismo e a relação com atores externos se sobrepõem e interagem no processo de implementação das reformas. Desse modo, os achados sugerem que as dificuldades de transformação administrativa na Guiné-Bissau não podem ser explicadas exclusivamente pela existência ou ausência de instrumentos normativos, mas devem ser

consideradas em relação às condições concretas nas quais as reformas são formuladas, apropriadas e implementadas.

Apesar do tom predominantemente crítico, as entrevistas também revelam uma dimensão propositiva. Os participantes apontam como possibilidades de enfrentamento dos problemas identificados a busca por maior estabilidade política, o fortalecimento da formação e da capacitação dos servidores, a valorização das qualificações profissionais e a melhoria das estruturas e práticas administrativas. Essas proposições aparecem associadas às dificuldades anteriormente identificadas e indicam que, para os entrevistados, a reforma administrativa depende de condições políticas e organizacionais que permitam sua continuidade e implementação.

As proposições apresentadas pelos entrevistados, contudo, não são formuladas a partir de uma única perspectiva. Embora exista convergência quanto à necessidade de mudanças na administração pública, os relatos atribuem diferentes sentidos aos problemas e às possibilidades de reforma. Nos depoimentos analisados, é possível identificar, de um lado, uma **lógica de profissionalização**, expressa na valorização da formação, da capacitação e de critérios técnicos para o exercício das funções públicas. Essa dimensão aparece particularmente nas falas relacionadas à valorização dos servidores e à percepção de que a formação profissional deveria ter maior reconhecimento no interior da administração.

De outro lado, aparece uma **lógica de estabilidade e continuidade institucional**, presente nos relatos que associam a reforma à necessidade de superar as interrupções provocadas pelas crises políticas e pelas mudanças de governo. Nessa perspectiva, a reforma não depende somente da elaboração de novos instrumentos administrativos, mas também da existência de condições políticas que permitam preservar projetos, prioridades e iniciativas ao longo do tempo.

Também se identifica uma **lógica de apropriação nacional das reformas**, sobretudo nas falas relacionadas à cooperação internacional. Os entrevistados reconhecem a importância do apoio externo, mas destacam a necessidade de que programas e políticas sejam adequados às condições do país e incorporados pelas instituições nacionais. Nesse sentido, a questão não aparece como uma rejeição à cooperação internacional, mas como uma preocupação com a

capacidade das instituições guineenses de participar da definição, adaptação e continuidade das iniciativas de reforma.

Essas diferentes perspectivas não necessariamente se apresentam de forma excludente. Ao contrário, os depoimentos sugerem que os entrevistados articulam diferentes dimensões ao pensar as possibilidades de transformação da administração pública. A estabilidade política é relacionada à continuidade das ações; a profissionalização, à valorização dos servidores e à utilização de critérios técnicos; e a apropriação nacional, à capacidade de adaptar e sustentar iniciativas apoiadas externamente. Assim, as percepções dos participantes ampliam o entendimento da reforma administrativa para além de uma questão exclusivamente normativa ou técnica.

Desse modo, a análise desenvolvida nesta seção permite compreender a reforma administrativa como um processo atravessado por diferentes interpretações sobre os problemas e sobre as condições necessárias para sua transformação. As entrevistas evidenciam, simultaneamente, preocupações com a estabilidade política, a profissionalização da administração e a apropriação nacional das reformas. Essas dimensões ajudam a compreender que os atores não apenas identificam obstáculos, mas também constroem diferentes formas de interpretar os caminhos possíveis para a transformação institucional.

A sistematização comparativa das percepções segundo o perfil dos entrevistados encontra-se apresentada no **Anexo B**, como instrumento complementar de visualização dos achados.

5.2 Interpretação teórica das diferenças partidárias (PAIGC e PRS) à luz da Sociologia das Instituições

A análise comparativa das entrevistas com representantes do PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde) e do PRS (Partido da Renovação Social) permite identificar convergências e diferenças nas percepções sobre a reforma administrativa na Guiné-Bissau. Embora os entrevistados estejam inseridos no mesmo contexto político e institucional, seus relatos apresentam diferentes ênfases quanto aos problemas da

administração pública e às condições consideradas necessárias para a implementação das reformas.

No que se refere à **herança colonial e à estrutura administrativa**, os entrevistados dos dois partidos reconhecem a permanência de características associadas ao modelo administrativo herdado do período colonial. Entretanto, apresentam diferentes ênfases quanto às possibilidades de transformação dessa estrutura. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

A estrutura administrativa ainda carrega marcas profundas do modelo colonial... O PAIGC defende uma administração baseada na autonomia e serviço ao cidadão. (Entrev. 8).

Entre os entrevistados vinculados ao PRS, a mesma questão aparece associada à necessidade de descentralização e valorização das especificidades locais:

A estrutura administrativa continua marcada pelo modelo colonial centralizado... O PRS defende uma administração descentralizada que valorize os saberes locais. (Entrev.9).

As duas falas convergem quanto ao reconhecimento da permanência de características da estrutura administrativa colonial, mas apresentam diferentes ênfases para sua transformação. Enquanto a fala vinculada ao PAIGC associa a mudança à autonomia administrativa e ao serviço ao cidadão, a fala vinculada ao PRS enfatiza a descentralização e a valorização dos saberes locais. A diferença, portanto, não está no diagnóstico da existência da herança colonial, mas nos caminhos apresentados para enfrentá-la.

Essa distinção também aparece na **relação entre Estado e sociedade**. No grupo vinculado ao PAIGC, um entrevistado afirma:

“Há um descompasso entre as políticas e as condições de vida das populações.” (Entrev.8).

Entre os entrevistados vinculados ao PRS, a problemática é apresentada a partir da dimensão territorial:

“As políticas são concebidas em Bissau e aplicadas de forma uniforme, ignorando as particularidades regionais.” (Entrev.9).

Os dois relatos apontam para uma distância entre a formulação das políticas e as condições concretas da população. Contudo, enquanto a fala vinculada ao PAIGC enfatiza o descompasso entre políticas e condições de vida, a fala vinculada ao PRS chama atenção para a centralização das decisões e para a necessidade de considerar as particularidades regionais. Desse modo, observa-se uma convergência quanto ao problema identificado, acompanhada de diferentes ênfases quanto às formas de aproximação entre Estado e sociedade.

No âmbito da **cultura organizacional e da profissionalização**, também são identificadas aproximações e diferenças. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“O Estatuto trouxe avanço normativo, mas a cultura organizacional ainda necessita de transformação profunda.” (Entrev.8).

Entre os entrevistados vinculados ao PRS, outro participante afirma:

“O Estatuto trouxe avanços no plano legal, mas na prática pouco mudou. Falta disciplina e responsabilidade.” (Entrev. 9).

Os dois relatos evidenciam uma percepção de distância entre os avanços formais estabelecidos pela legislação e sua efetivação nas práticas administrativas. A diferença aparece na forma de caracterizar esse problema. A fala vinculada ao PAIGC enfatiza a necessidade de transformação da cultura organizacional, enquanto a fala vinculada ao PRS destaca disciplina e responsabilidade. Assim, ambos reconhecem limitações na implementação das mudanças, embora as interpretem a partir de diferentes ênfases.

As percepções sobre o **papel dos funcionários públicos** também apresentam convergência quanto à necessidade de valorização e formação. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“Os funcionários públicos são parte fundamental... precisam de melhores condições e estabilidade institucional.” (Entrev. 8).

No grupo vinculado ao PRS, outro entrevistado destaca:

“É preciso valorizar o mérito, garantir salários justos e promover formação contínua.” (Entrev. 9).

Os dois depoimentos atribuem importância à valorização do funcionalismo público e à melhoria das condições para o exercício das funções administrativas. Entretanto, a fala

vinculada ao PAIGC enfatiza as condições institucionais e a estabilidade dos servidores, enquanto a fala vinculada ao PRS destaca mérito, remuneração e formação continuada.

A questão da **interferência política e da meritocracia** apresenta convergência ainda mais evidente. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“As interferências políticas desvirtuam a meritocracia e comprometem a continuidade.” (Entrev. 8).

No grupo vinculado ao PRS, a percepção aparece da seguinte maneira:

“A influência partidária direta nas nomeações dificulta a eficiência da gestão.” (Entrev. 9).

Ambos os relatos estabelecem uma relação entre interferência política e dificuldades no funcionamento administrativo. A diferença está nas consequências enfatizadas: enquanto a fala vinculada ao PAIGC relaciona a interferência à meritocracia e à continuidade, a fala vinculada ao PRS destaca seus efeitos sobre a eficiência da gestão.

A **instabilidade política e a descontinuidade das reformas** constituem outro ponto de forte convergência entre os grupos. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“As crises políticas interrompem o ritmo das reformas... é preciso um pacto político nacional.” (Entrev. 8).

No grupo vinculado ao PRS, outro entrevistado afirma:

“As crises políticas são o maior obstáculo... o diálogo e a alternância democrática são essenciais.” (Entrev. 9).

Os dois relatos associam as crises políticas às dificuldades de continuidade das reformas. Entretanto, enquanto a fala vinculada ao PAIGC enfatiza a necessidade de pacto político nacional e estabilidade, a fala vinculada ao PRS destaca o diálogo e o respeito à alternância democrática como condições para enfrentar esse problema.

A relação entre **cooperação internacional e soberania** também apresenta elementos de convergência e distinção. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“A ajuda internacional tem sido relevante, mas falta apropriação nacional. A cooperação deve respeitar as prioridades nacionais.” (Entrev. 8).

Entre os entrevistados vinculados ao PRS, outro participante afirma:

“A ajuda internacional é importante, mas muitos modelos vêm de fora e não se ajustam à nossa realidade.” (Entrev.9).

As duas falas reconhecem a importância da cooperação internacional, mas problematizam a forma como determinadas propostas externas são incorporadas ao contexto nacional. Enquanto a fala vinculada ao PAIGC enfatiza a apropriação nacional e o respeito às prioridades do país, a fala vinculada ao PRS destaca a necessidade de adequação dos modelos às condições locais.

As diferenças também aparecem quando os entrevistados abordam as **pressões geopolíticas externas**. No grupo vinculado ao PAIGC, um entrevistado afirma:

“As pressões geopolíticas influenciam o desenho da administração. A reforma deve ser guiada por um projeto nacional de desenvolvimento.” (Entrev. 8).

Entre os entrevistados vinculados ao PRS, a questão é apresentada da seguinte forma:

“Essas pressões existem, mas o Estado deve equilibrar interesses externos e internos.” (Entrev. 9).

Em ambos os casos, a influência externa é reconhecida como uma dimensão que interfere no processo de reforma. A diferença está na ênfase atribuída à resposta estatal: a fala vinculada ao PAIGC destaca a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, enquanto a fala vinculada ao PRS enfatiza o equilíbrio entre interesses externos e internos.

As percepções sobre o **fracasso ou a descontinuidade de reformas anteriores** também apresentam pontos de aproximação. Um entrevistado vinculado ao PAIGC afirma:

“As reformas fracassaram por instabilidade e falta de coordenação institucional.” (Entrev.8).

No grupo vinculado ao PRS, outro entrevistado afirma:

“Fracassaram por falta de continuidade e comprometimento político.” (Entrev.9).

Os dois relatos associam as dificuldades das reformas anteriores à instabilidade e à ausência de continuidade. Entretanto, a fala vinculada ao PAIGC enfatiza a coordenação institucional,

enquanto a fala vinculada ao PRS atribui maior destaque ao comprometimento político necessário para sustentar as mudanças.

As diferentes percepções tornam-se particularmente visíveis nas **propostas para uma reforma futura**. No grupo vinculado ao PAIGC, um entrevistado apresenta como elementos centrais:

“Profissionalização, descentralização e ética pública, com estabilidade e consenso político.” (Entrev. 8).

No grupo vinculado ao PRS, a proposta é apresentada nos seguintes termos:

“Os pilares centrais seriam: (1) descentralização administrativa efetiva; (2) valorização e responsabilização do funcionalismo público; e (3) transparência e controle rigoroso dos recursos públicos.” (Entrev. 9).

As duas propostas apresentam a **descentralização** como elemento comum, além da preocupação com a profissionalização e o funcionamento adequado da administração pública. Entretanto, a formulação vinculada ao PAIGC associa a reforma à profissionalização, à ética pública, à estabilidade e ao consenso político, enquanto a formulação vinculada ao PRS acrescenta maior ênfase à responsabilização dos servidores, à transparência e ao controle dos recursos públicos.

Interpretação das diferenças partidárias

A comparação das entrevistas permite identificar que **PAIGC e PRS** compartilham diagnósticos sobre diversos problemas da administração pública, mas apresentam diferentes ênfases na interpretação desses problemas e na formulação de alternativas para enfrentá-los. As convergências aparecem especialmente nas críticas à herança colonial, à instabilidade política, à interferência política nas nomeações, às dificuldades de profissionalização e às limitações da implementação das reformas. As diferenças, por sua vez, aparecem nos princípios e prioridades mobilizados para pensar as possibilidades de transformação administrativa.

Nesse sentido, os dados não sustentam uma oposição rígida entre dois modelos partidários completamente distintos. O que se observa é uma diferenciação nas ênfases discursivas presentes nas entrevistas. Entre os entrevistados vinculados ao PAIGC, aparecem

com maior frequência referências à estabilidade, à soberania, ao consenso político, à coordenação institucional, à ética pública e à profissionalização. Entre os entrevistados vinculados ao PRS, destacam-se a descentralização, a adequação às realidades locais, a responsabilização, a transparência, o controle e a eficiência administrativa.

Essa diferenciação pode ser interpretada à luz da contribuição de Bourdieu (1989) para a compreensão do campo político. Para o autor, o campo político constitui um espaço de relações no qual os agentes ocupam posições diferenciadas e disputam a capacidade de produzir e legitimar determinadas representações sobre os problemas políticos e suas soluções. A partir dessa perspectiva, as falas dos entrevistados podem ser compreendidas não apenas como descrições dos problemas administrativos, mas também como formas de apresentar e justificar determinadas concepções sobre o Estado e sobre os caminhos da reforma.

A análise não permite afirmar que as posições partidárias sejam homogêneas ou que todos os integrantes do PAIGC e do PRS compartilhem necessariamente as mesmas perspectivas. O que os dados permitem identificar são padrões de ênfase entre os entrevistados que compõem o corpus da pesquisa. Assim, as diferenças observadas podem estar relacionadas às posições ocupadas pelos atores no campo político e às formas pelas quais interpretam os problemas e as possibilidades de transformação da administração pública.

A perspectiva de Boltanski e Thévenot (2006) contribui de maneira particular para interpretar essas diferenças, ao considerar que os atores mobilizam diferentes princípios de justificação para sustentar suas posições. No material empírico analisado, referências à soberania, ao interesse coletivo, ao serviço ao cidadão, ao consenso e à responsabilidade pública podem ser relacionadas a uma justificativa de caráter cívico. Por outro lado, referências à profissionalização, à formação, ao mérito, à eficiência e à organização administrativa aproximam-se de justificações relacionadas ao desempenho e à competência.

Esse panorama permite compreender que os entrevistados não apenas identificam problemas, mas também justificam quais princípios deveriam orientar a administração pública. Assim, quando um entrevistado enfatiza a soberania e um projeto nacional de

desenvolvimento, está atribuindo centralidade a determinado princípio de legitimidade; quando outro destaca transparência, controle, mérito e eficiência, mobiliza outros critérios para justificar o que considera necessário à reforma.

A contribuição de Crozier e Friedberg (1977), também pode auxiliar na interpretação dos achados, sobretudo por considerar as organizações como sistemas de ação nos quais os atores desenvolvem estratégias diante das regras, dos recursos e das incertezas presentes em determinado contexto. Nessa perspectiva, as diferentes propostas apresentadas pelos entrevistados podem ser compreendidas como formas de interpretar os constrangimentos existentes e de definir possibilidades de ação dentro do sistema político-administrativo.

Por sua vez, a abordagem de Chia (2004), associada à estratégia como prática, permite compreender as propostas de reforma como construções relacionadas às práticas, experiências e interações dos atores. As diferentes ênfases identificadas nas entrevistas — estabilidade, profissionalização, descentralização, responsabilização, transparência e soberania — não aparecem apenas como princípios abstratos, mas como referências mobilizadas pelos atores ao interpretar a realidade administrativa e formular possibilidades de mudança.

Dessa forma, a comparação entre PAIGC e PRS evidencia mais convergências do que uma oposição absoluta, mas também revela diferenças nas formas de interpretar os problemas administrativos e justificar suas propostas de transformação. Os entrevistados vinculados ao PAIGC apresentam maior ênfase, no material analisado, em estabilidade, soberania, consenso político, coordenação institucional e profissionalização. Os entrevistados vinculados ao PRS enfatizam com maior frequência descentralização, adequação às realidades locais, responsabilização, transparência e controle.

Essas diferenças não devem ser tomadas como características fixas ou homogêneas dos partidos em sua totalidade, mas como padrões de percepção identificados nas entrevistas analisadas. O achado permite compreender que a reforma administrativa constitui também um espaço de produção de interpretações distintas sobre o papel do Estado, sobre os princípios que devem orientar a administração pública e sobre as condições políticas e institucionais necessárias à implementação das mudanças.

Assim, a análise comparativa amplia a compreensão da reforma administrativa ao demonstrar que, além dos obstáculos materiais, políticos e organizacionais identificados nas seções anteriores, existem diferentes formas de **interpretar, justificar e projetar a transformação da administração pública**. As convergências e distinções entre os entrevistados, organizadas por dimensão analítica, encontram-se sistematizadas no **Anexo C**, como instrumento complementar de visualização dos achados.

Quadro 3 - Síntese comparativa dos enfoques institucionais do PAIGC e do PRS sobre a reforma administrativa

Dimensão de análise	PAIGC	PRS	Síntese
Enfoque ideológico	Reformista, nacionalista e institucionalista. Ênfase na herança histórica e no papel do Estado.	Conservador e pragmático. Ênfase na disciplina, descentralização e responsabilidade individual.	O PAIGC vê o Estado como agente de emancipação; o PRS como gestor que precisa ser eficiente e descentralizado.
Visão sobre o Estado	Central, estruturante e garantidor da soberania.	Moderadamente descentralizado, orientado à eficiência local.	O PAIGC defende o fortalecimento do centro estatal; o PRS busca redistribuição de poder nas regiões.
Perspectiva sobre reforma administrativa	Processo político de reconstrução institucional.	Processo técnico e disciplinar de eficiência e responsabilização.	PAIGC adota um discurso histórico e estratégico; PRS, um discurso pragmático e de gestão pública.
Relação com a comunidade internacional	Cooperação subordinada à soberania nacional.	Cooperação seletiva e adaptada à realidade local.	Ambos defendem soberania, mas o PAIGC é mais nacionalista, o PRS mais conciliador e adaptativo.

Diagnóstico das falhas administrativas	Fragilidade institucional e falta de coerência política.	Politização e ausência de mecanismos de controle e continuidade.	Ambos apontam fragilidade, mas divergem na origem: PAIGC vê como questão estrutural, PRS como problema de gestão e liderança.
---	--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas de campo (2026).

O Quadro 3 sintetiza as principais diferenças identificadas nas percepções dos entrevistados vinculados ao PAIGC e ao PRS acerca da reforma administrativa. Embora os dois grupos compartilhem diagnósticos sobre problemas como a fragilidade institucional, a politização da administração, a descontinuidade das políticas e a necessidade de fortalecer o funcionalismo público, suas ênfases diferem quanto às formas de compreender e enfrentar esses problemas. Nas entrevistas analisadas, o PAIGC apresenta maior ênfase no papel estruturante do Estado, na soberania nacional, na estabilidade política e na reconstrução institucional, enquanto o PRS destaca com maior frequência a descentralização, a eficiência administrativa, a responsabilização e a adequação das políticas às realidades locais. Essas diferenças, portanto, não significam que os partidos apresentem posições completamente opostas, mas indicam diferentes formas de interpretar os obstáculos e de formular respostas para a reforma administrativa.

À luz da discussão teórica, essas diferenças podem ser compreendidas como distintas formas de **interpretação e justificação da ação institucional**, construídas a partir das posições e experiências dos atores entrevistados no campo político. Conforme Bourdieu (1989), o campo político constitui um espaço de relações no qual diferentes agentes ocupam posições e mobilizam recursos simbólicos e discursivos para produzir e legitimar determinadas representações sobre os problemas políticos. No material analisado, as distintas ênfases atribuídas ao papel do Estado, à descentralização, à soberania, à eficiência e à responsabilização evidenciam que a reforma administrativa também constitui um espaço de produção de sentidos sobre o Estado e sobre suas possibilidades de transformação. Desse modo, os achados reforçam que a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau não depende apenas da formulação de instrumentos normativos ou de mudanças técnicas, mas

também das interpretações, justificações e posições políticas mobilizadas pelos diferentes atores envolvidos no processo.

5.3 Conclusões à luz da Análise Empírica

A análise empírica desenvolvida neste capítulo evidenciou que a reforma administrativa na Guiné-Bissau é condicionada por um conjunto articulado de fatores históricos, político-institucionais, organizacionais e externos. Os relatos dos entrevistados indicam que a permanência de características associadas à estrutura administrativa herdada do período colonial, a instabilidade política, as dificuldades de profissionalização do funcionalismo e a interferência política nas práticas administrativas constituem obstáculos recorrentes à continuidade e à implementação das reformas.

Os dados também evidenciaram uma distância entre a formulação de normas e instrumentos de reforma e sua efetivação nas práticas administrativas. Embora os entrevistados reconheçam a existência de iniciativas voltadas à modernização da administração pública, seus relatos apontam dificuldades relacionadas à capacitação e valorização dos servidores, aos critérios de recrutamento e nomeação, à continuidade das políticas e à consolidação de mecanismos de mérito e profissionalização. Desse modo, os resultados sugerem que a existência de instrumentos formais não é suficiente, por si só, para produzir mudanças sustentadas nas práticas e estruturas administrativas.

Outro aspecto identificado refere-se à atuação da cooperação internacional. As entrevistas revelam uma percepção simultaneamente favorável e crítica acerca do apoio externo. Por um lado, os atores reconhecem sua importância para o financiamento, a capacitação e o desenvolvimento de iniciativas administrativas; por outro, apontam limitações relacionadas à adequação de determinados modelos às condições nacionais e à apropriação interna dos programas. Os dados, portanto, indicam que a cooperação internacional ocupa uma posição relevante no processo reformista, mas sua contribuição é percebida pelos entrevistados em relação às condições de apropriação e continuidade no contexto nacional.

A comparação entre as percepções dos entrevistados vinculados ao **PAIGC** e ao **PRS** acrescentou outra dimensão à análise. Embora os dois grupos apresentem convergências

quanto à identificação de problemas como a instabilidade política, a politização da administração, as dificuldades de profissionalização e a necessidade de fortalecer as instituições públicas, foram observadas diferenças nas ênfases atribuídas às possibilidades de transformação. Nas entrevistas analisadas, aparecem, entre os representantes do PAIGC, referências mais frequentes à estabilidade, à soberania, à reconstrução institucional e ao papel estruturante do Estado, enquanto os representantes do PRS enfatizam com maior frequência a descentralização, a eficiência, a responsabilização e a adequação às realidades locais. Essas diferenças evidenciam que os problemas da reforma administrativa são interpretados a partir de diferentes posições e experiências políticas, sem que isso implique uma oposição absoluta entre os dois partidos.

Em conjunto, os achados permitem compreender a reforma administrativa na Guiné-Bissau como um processo que ultrapassa a dimensão estritamente técnica ou normativa. Sua implementação está relacionada às condições históricas de formação do Estado, às relações político-institucionais, às práticas organizacionais, à capacidade de atuação dos servidores e às relações estabelecidas com atores externos. A análise das entrevistas mostra, assim, que a continuidade das reformas depende não apenas da formulação de instrumentos institucionais, mas também das condições políticas e organizacionais que possibilitam sua apropriação, implementação e continuidade.

Dessa forma, os resultados empíricos corroboram a projeção analítica desta pesquisa de que a instabilidade política e as fragilidades institucionais constituem fatores que condicionam a continuidade e a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Ao mesmo tempo, os dados permitem ampliar essa compreensão ao evidenciar que tais condicionantes se articulam com fatores organizacionais, relações de poder, capacidades administrativas e diferentes formas de interpretação da reforma pelos atores políticos e institucionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma administrativa ocupa um lugar central nos debates contemporâneos sobre o fortalecimento do Estado e a melhoria da gestão pública, especialmente em países marcados por desafios institucionais, políticos e estruturais persistentes. Mais do que um conjunto de

medidas técnicas, a reforma administrativa envolve processos de reorganização institucional, transformação de práticas administrativas e diferentes concepções acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Compreender seus limites e possibilidades exige, portanto, considerar as condições históricas, políticas e organizacionais que estruturam a ação estatal em cada contexto. É a partir dessa perspectiva que se inseriu o presente trabalho, centrado no caso da Guiné-Bissau.

A pesquisa teve como **objetivo geral** compreender os fatores institucionais, políticos e histórico-estruturais que condicionam e limitam a efetivação da reforma administrativa na Guiné-Bissau. Para alcançar esse objetivo, buscou-se, inicialmente, contextualizar historicamente o processo de formação e transformação da administração pública guineense; identificar os principais fatores políticos e institucionais que interferem na continuidade das reformas; analisar as condições organizacionais e a capacidade estatal para sua implementação; e examinar o papel dos atores externos e da cooperação internacional nesse processo. A análise empírica permitiu alcançar esses objetivos ao articular documentos oficiais, marcos normativos e percepções de atores entrevistados.

No que se refere ao **primeiro objetivo específico**, relacionado à compreensão dos fatores histórico-institucionais, os resultados evidenciaram a permanência de características associadas à estrutura administrativa herdada do período colonial. As entrevistas apontaram a presença de práticas centralizadas e hierarquizadas e dificuldades de adaptação das estruturas administrativas às condições sociais e institucionais do país. Esses elementos não foram tratados como simples permanências históricas, mas como aspectos que continuam a se manifestar nas práticas administrativas e que condicionam as possibilidades de transformação institucional.

Quanto ao **segundo objetivo específico**, voltado à identificação dos fatores políticos e institucionais, a análise demonstrou que a instabilidade política constitui um dos elementos mais recorrentes nas percepções dos entrevistados. A sucessão de crises, mudanças governamentais e interferências político-partidárias aparece associada à interrupção de iniciativas, à alteração de prioridades e à dificuldade de estabelecer continuidade administrativa. A interferência político-militar também foi identificada nas entrevistas como

elemento que contribui para a imprevisibilidade institucional e dificulta a consolidação de processos reformistas de médio e longo prazo.

Em relação ao **terceiro objetivo específico**, referente às condições organizacionais e à capacidade estatal, os resultados indicaram dificuldades relacionadas à capacitação e valorização dos servidores, à profissionalização do funcionalismo, aos critérios de recrutamento e nomeação e à aplicação efetiva das normas que regulam a função pública. As entrevistas evidenciaram que a existência de instrumentos legais não garante, por si só, sua incorporação às práticas administrativas. A distância identificada entre as normas e sua aplicação revela que a capacidade de implementação depende também das condições organizacionais, dos recursos humanos disponíveis e das práticas estabelecidas no interior da administração pública.

O **quarto objetivo específico**, relacionado ao papel dos atores externos e da cooperação internacional, também foi contemplado pela análise. Os entrevistados reconheceram a importância do apoio internacional para o financiamento, a assistência técnica e a formulação de programas voltados à modernização administrativa. Entretanto, também apontaram dificuldades relacionadas à adequação de determinados modelos às condições nacionais, à continuidade dos programas e à apropriação interna das iniciativas. A cooperação internacional, portanto, apresentou-se como uma dimensão ambivalente: ao mesmo tempo em que amplia recursos e capacidades disponíveis ao Estado, pode produzir limitações quando as propostas não são suficientemente incorporadas às condições políticas e institucionais locais.

A análise comparativa das percepções de atores vinculados ao PAIGC e ao PRS acrescentou uma dimensão importante aos objetivos da pesquisa. Embora os entrevistados dos dois grupos compartilhem diagnósticos sobre problemas como a instabilidade política, a politização da administração, as dificuldades de profissionalização e a necessidade de fortalecimento institucional, foram identificadas diferenças nas ênfases atribuídas às possibilidades de transformação. Entre os entrevistados vinculados ao PAIGC, aparecem com maior frequência referências à estabilidade, à soberania, à reconstrução institucional e ao papel estruturante do Estado. Entre os entrevistados vinculados ao PRS, destacam-se a descentralização, a eficiência administrativa, a responsabilização e a adequação às realidades

locais. Esses resultados não permitem caracterizar os partidos como blocos internamente homogêneos, mas evidenciam diferentes formas de interpretar os problemas e as possibilidades da reforma administrativa a partir das percepções dos atores entrevistados.

Em relação à projeção analítica formulada pela pesquisa, segundo a qual a instabilidade política e as fragilidades institucionais condicionam a continuidade e a efetivação da reforma administrativa, os resultados empíricos oferecem sustentação. As entrevistas e a análise documental evidenciaram que a descontinuidade governamental, as interferências políticas, as limitações organizacionais e a fragilidade dos mecanismos institucionais se articulam e produzem condições pouco favoráveis à implementação continuada das reformas. Ao mesmo tempo, os dados permitiram ampliar essa projeção ao demonstrar que tais condicionantes não atuam isoladamente, mas se relacionam com fatores histórico-institucionais, capacidade estatal, práticas organizacionais e relações estabelecidas com atores externos.

De maneira geral, os resultados indicam que a reforma administrativa na Guiné-Bissau não pode ser compreendida exclusivamente como um processo de modernização técnica ou de adequação normativa. Sua efetivação está relacionada às condições concretas nas quais as instituições funcionam, às relações de poder que atravessam a administração pública, às capacidades disponíveis para implementar as mudanças e às interpretações construídas pelos diferentes atores envolvidos. Nesse sentido, a pesquisa evidencia que a existência de leis, estatutos, planos e programas de reforma constitui uma condição importante, mas não suficiente para garantir a transformação das práticas administrativas.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui ao aproximar a literatura sobre reforma administrativa, capacidade estatal e institucionalismo da realidade específica da Guiné-Bissau. A análise permitiu deslocar a compreensão da reforma de uma perspectiva exclusivamente normativa para uma abordagem que considera as relações entre instituições, atores, práticas e contextos históricos. A comparação das percepções partidárias também evidenciou que diferentes atores podem atribuir sentidos distintos aos mesmos problemas administrativos, mobilizando diferentes princípios para justificar suas interpretações e propostas de mudança.

No plano empírico, o estudo oferece uma sistematização dos principais fatores identificados pelos atores entrevistados como condicionantes da reforma administrativa na

Guiné-Bissau. A análise revelou, de maneira articulada, a presença de fatores histórico-institucionais, político-institucionais, organizacionais e externos. A contribuição empírica reside, portanto, não apenas na identificação desses fatores isoladamente, mas na demonstração de como eles se relacionam no processo de implementação e continuidade das reformas.

A pesquisa também apresenta contribuições para os estudos sobre administração pública em contextos africanos, ao evidenciar que processos de reforma não podem ser analisados a partir da simples transposição de modelos administrativos concebidos em outros contextos. As experiências institucionais da Guiné-Bissau demonstram a importância de considerar trajetórias históricas, configurações políticas, práticas organizacionais e relações com atores internacionais na análise das possibilidades de mudança administrativa.

Como toda investigação, este estudo apresenta limitações. A principal refere-se ao número restrito de entrevistas realizadas e à própria delimitação do corpus empírico, que não permite representar a totalidade das percepções existentes no interior da administração pública guineense. Além disso, a pesquisa concentrou-se em determinados atores institucionais e partidários, não incorporando de forma abrangente perspectivas de servidores de diferentes níveis da administração, organizações da sociedade civil ou usuários dos serviços públicos. A delimitação temporal também constitui uma restrição, uma vez que processos de reforma administrativa apresentam efeitos e descontinuidades que podem ultrapassar o período analisado.

Essas limitações não invalidam os resultados alcançados, mas delimitam seu alcance interpretativo e indicam possibilidades para novas pesquisas. Estudos futuros poderão ampliar o número e a diversidade dos atores entrevistados, incorporando servidores de diferentes níveis hierárquicos, organizações da sociedade civil, atores locais e usuários dos serviços públicos. Também seria pertinente desenvolver estudos comparativos com outros países da África Ocidental, buscando identificar convergências e especificidades nos processos de reforma administrativa em contextos de fragilidade institucional.

Por fim, pesquisas futuras poderão aprofundar a análise da cultura organizacional, dos mecanismos de profissionalização e meritocracia, da descentralização administrativa e dos

efeitos concretos da cooperação internacional sobre a construção de capacidades estatais. Investigações longitudinais centradas em reformas específicas também poderão acompanhar suas diferentes etapas de formulação, implementação, interrupção e retomada, permitindo compreender com maior precisão os mecanismos que explicam seus avanços, limites e retrocessos.

Em síntese, a pesquisa demonstra que os limites da reforma administrativa na Guiné-Bissau não decorrem de um único fator, mas da articulação entre heranças histórico-institucionais, instabilidade política, fragilidades organizacionais, limitações de capacidade estatal e relações de dependência e cooperação externa. A efetivação de mudanças duradouras depende, portanto, não apenas da formulação de novos instrumentos normativos, mas da criação de condições políticas, institucionais e organizacionais capazes de sustentar sua implementação e continuidade.

Em última instância, esta dissertação evidencia que o processo de reforma administrativa na Guiné-Bissau ultrapassa a dimensão estritamente técnica ou organizacional. Os resultados demonstram que as dificuldades de implementação e continuidade das reformas estão relacionadas à articulação entre heranças histórico-institucionais, instabilidade política, fragilidades organizacionais, limitações da capacidade estatal e relações estabelecidas com atores externos. O que está em jogo, portanto, não é apenas a modernização de procedimentos ou a reestruturação de órgãos públicos, mas a construção de condições institucionais que permitam ao Estado formular, implementar e sustentar políticas públicas de maneira contínua e previsível. Nesse sentido, os achados reforçam a projeção de que a efetivação da reforma administrativa depende da capacidade de enfrentar não apenas seus obstáculos imediatos, mas também as condições políticas e institucionais que os reproduzem. Assim, no contexto guineense, a reforma administrativa pode ser compreendida como parte de um processo mais amplo de construção e consolidação do Estado, no qual estabilidade institucional, capacidade administrativa e continuidade das políticas públicas constituem dimensões fundamentais para a produção de mudanças duradouras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente 2003 Cadernos ENAP, n. 22

AMIN, S: O desenvolvimento desigual: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69). Tradução de: Stato, governo, società: per una teoria generale della politica.

BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOLTANSKI, L., & amp; Thévenot, L: De la justification: les économies de la grandeur. Gallimard. 1991.

Boltanski, L., & Thévenot, L: A Sociologia da Capacidade Crítica. Belo Horizonte: Autêntica. 2006.

BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity 2017 Oxford University Press

Bourdieu, P: Meditações Pascalianas. Cia das Letras. 1997.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: Difel, 1989

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. *ENAP*, Brasília, 1995.

CÁ, I. F; MAGRINI, P. R: Eleições presidenciais na Guiné-Bissau no período de 2009 a 2019: análise dos acontecimentos e papel das forças armadas, abr. 2021.

CA, J. F: Aspectos linguísticos do guineense: reflexão acerca de uma língua. Mestrado em linguagem, Cultura e Sociedade. Dissertação. Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2021.

- CÁ, L. Ocuni. A educação durante a colonização portuguesa na Guiné-Bissau (1471-1973). Ver. Online Bibl. Prof. Joel Martins, Campinas, SP, v.2, n. 1, out. 2000.
- CARDOSO, Carlos. Formação e recomposição da elite política moderna na Guiné-Bissau: Continuidades e rupturas (1910-1999). In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, set. 2004.
- CARDOSO, Higino. P. Lopes: políticas públicas na Guiné-Bissau: política pública ou política do executivo. Jan. 2015.
- CARVALHO, Mateus Manual de Direito Administrativo 2021. 9. ed. São Paulo: JusPODIVM
- CATEIA, J. Vicente; EMAIL, I. C. Silva; ROHENKOHL, J. Eduardo: a mudança estrutural na Guiné-Bissau. Rev. Text. Econ., 2018.
- Chabal, P: Africa: The Politics of Suffering and Smiling. Zed Books. 2009.
- CHIA, R. Strategy-as-practice: A critical review. *International Journal of Management Reviews*, v.5, n.1, p. 57–78, 2004.
- CHIZZOTTI, A: Pesquisa em ciências humanas e sociais. © 1991 by Antonio Chizzotti. Publicado no Brasil – 2018.
- COMMAILLE, Jacques. O Estado no século XXI: modernização, globalização e governança. Lisboa: Piaget, 2004.
- Crozier, M: O poder e a sociedade: ensaios sobre o controle e a incerteza. Rio de Janeiro: FGV. 1997
- Crozier, M: O fenômeno burocrático. José Olympio. 1981.
- Crozier, M., & Friedberg, E: L'acteur et le système. Seuil. 1977.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. O ator e o sistema: as restrições da ação coletiva. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FANON, Frantz. *The wretched of the earth*. New York: Grove Press, 1963.
- FARIA, J. H: *Economia Política do Poder: Fundamentos da Análise Crítica das Organizações*. Atlas. 2004.
- FERGUSON, James. *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- FLICK, U: *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Penso Editora. 2012, Porto Alegre.
- FMI, II Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. Relatório do FMI No. 11/353, dez. 2011.
- FRANÇA, Raimundo; SANTOS, Simone C. Marinho: O SENTIDO DA POLÍTICA COMO VOCAÇÃO EM MAX WEBER. *Revista de ciência política, direito e políticas públicas - POLITI (k)CON. UNEMAT. VOL.2 Nº 1, agosto/dezembro, 2021*.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013.
- GIL, A. Carlos: *Como elaborar um projeto de pesquisa*. 4ª Ed. São Paulo. Editora Atlas. S.A 2002.
- HOBBS, Thomas: *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 1983. tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Editor: Victor Civita.
- HOPE, K. R: *The New Public Management: Context and Practice in Africa*. *International Public Management Journal*. 2001.
- HUNTINGTON, S: *A ordem política nas sociedades em mudança*. 1975. Edusp.
- HYDEN, Goran. *African Politics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ICHIKAWA, Elisa; SANTOS, Lucy. Contribuições da história oral à pesquisa organizacional. In: GODOI, C; BANDEIRA DE MELLO, R; SILVA, A. Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Terceiro Recenseamento Geral da população e habitação – 2009- Bissau, 2009.

KI-ZERBO, Joseph. Para quando a África? entrevista com René Holenstein /Joseph Ki Zerbo; tradução Carlos Aboim de Brito. - Rio de Janeiro: Pallas, 2009.

LIPSKY, Michael. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.

LOCKE, John: individualismo liberal. 1966. Tradução Everton Lourenço

MAMDANI, Mahmood. Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism. Princeton: Princeton University Press, 1996.

MANCHADO, J. A: Poder, Política e Estado. Cap. I*. Universidade Federal de Minas Gerais. 2018.

Mapa político administrativa da Guiné-Bissau disponível em: <http://www.ezilon.com/maps/images/africa/political-map-of-Guinea-Bis.gif>, acesso em: 24 de jul. 2224.

MARQUES, E. Cesar: Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, pp. 67-102.

MARX, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATEUS, D.C; MATEUS, A: 1959: Guiné-Bissau: a greve de “Pindjiguiti” in “Histórias coloniais”. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2016.

MATUS, Carlos Teoria do Jogo Social 2000 São Paulo: Fundap

MIGDAL, Joel. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MINAYO, M. C. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, M. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

Mkandawire, T: *Thinking about Developmental States in Africa*. Cambridge Journal of Economics. 2001.

NHASSE, C. Francisco: Guiné-Bissau: um estudo sobre o impacto da guerra civil de 1998/99 no processo de desenvolvimento socioeconômico (2000-2019), Ago. de 2022.

NORA, M; CARVALHO, A. C. Marcos: GUINÉ-BISSAU: Colectânea de Legislação Administrativa. Organizada por: Madalena Nora & Ana Cláudia Marcos Carvalho. 2ª edição. Lisboa, 2007.

O'Regan, D; Thompson, P: Promover a Estabilidade e a Reconciliação na Guiné-Bissau: Lições do Primeiro Narco-Estado de África. Relatório Especial do CEEA Nº 2. Centro de Estudos Estratégicos de África. Washington, D.C. Junho de 2013.

ORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990

PALASSI, Prezotti Márcia: O que é Reforma Administrativa? - unidade-3/Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC, 2008.146p.

PASINATO, D; CUNHA, J. L; FRITSCH, R: Histórias e narrativas de professores de uma escola rural no contexto da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) *Rev. Bras. Hist. Educ.*, 24, e308, 2023.

PETERS, B. Guy *the Future of Governing: Four Emerging Models* 2001 2nd ed. University Press of Kansas (tradução livre)

PETERS, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar. 2019

PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020 “Terra Ranka”. Documento II: Relatório Final, 2015.

POLLITT, C; BOUCKAERT. G: Gestão pública Reforma: uma análise comparativa na era da austeridade. 4ª edição publicada em 2017

SARTOR, V. V. Bona: Reforma administrativa do aparelho estatal. (Dissertação), Florianópolis, Dezembro de 1996.

SCHAFFER, Bernard. Administrative legacies and links in the post-colonial state: preparation, training and administrative reform. *Development and Change*, v. 9, n. 2, p. 175–200, 1978.

SCOTT, James C. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVA, Thamires Olímpia. “O que é semipresidencialismo?” Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-semipresidencialismo.htm>. Acesso em 03 de mai. de 2024.

Souaré, I. K: Governance, Security and Reform in West Africa. Institute for Security Studies. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. Tradução e notas: Marco Antônio Casanova. - São Paulo: Martin Claret, 2015. (Coleção da obra-prima de cada autor, 80).

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

YOUNG, Crawford. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, 1994.

ANEXO A – Roteiro de Entrevista

Desafios e perspectivas da reforma administrativa na Guiné-Bissau: uma análise institucional das estruturas estatais e burocráticas (2000–2020)

1. Identificação do(a) entrevistado(a)

- Nome:
- Sexo:
- Idade:
- Profissão:
- Ocupação atual:
- Tempo na função:
- Atividades desenvolvidas:
- Vínculo institucional: ☐ Funcionário público ☐ Funcionário privado

2. Conhecimento e envolvimento com o tema

a) Como avalia seu conhecimento sobre a temática da reforma administrativa?

☐ Muito bom. ☐ Médio. ☐ Pouco.

b) Qual seu grau de envolvimento com a temática?

☐ Muito envolvido(a). ☐ Envolvido(a). ☐ Pouco envolvido(a)

c) Como avalia a importância da reforma administrativa para a Guiné-Bissau?

☐ Muito importante. ☐ Importância média. ☐ Baixa importância

3. Questões Norteadoras da Entrevista

1. Em sua opinião, em que medida a estrutura administrativa atual da Guiné-Bissau reflete modelos tradicionais herdados do período colonial em comparação com adaptações contemporâneas?
2. Como a organização da administração pública dialoga com as realidades sociais e econômicas do país?
3. Você percebeu mudanças na cultura organizacional após a promulgação do Estatuto do Pessoal da Administração Pública? Comente.
4. Na sua avaliação, qual tem sido a contribuição (positiva ou negativa) dos funcionários públicos para o avanço da reforma administrativa?
5. Quais são os principais entraves internos à administração pública guineense que dificultam a efetivação de uma reforma administrativa consistente desde os anos 2000?
6. A falta de capacitação técnica, os recursos limitados e as interferências políticas afetam o trabalho dos gestores públicos? De que maneira?
7. As forças armadas constituem um fator de instabilidade ou de tensionamento da reforma administrativa? Comente.
8. Como as recorrentes crises políticas influenciam o ritmo e a continuidade da reforma administrativa?
9. Qual tem sido o papel da ajuda internacional na formulação e implementação das reformas administrativas? Caso considere que houve pouca efetividade, a que isso se deve?
10. De que maneira pressões geopolíticas e interesses externos moldam o desenho da administração pública guineense?
11. Ao longo de sua trajetória profissional, o(a) senhor(a) presenciou tentativas de reforma que fracassaram? O que aprendeu com essas experiências? O que teria sido necessário para que fossem bem-sucedidas?

12. Se pudesse propor hoje uma reforma administrativa para a Guiné-Bissau, quais seriam os três pilares centrais e as condições políticas mínimas para sua viabilidade?

ANEXO B: Quadro 2 – Sistematização comparativa das percepções dos entrevistados sobre a reforma administrativa na Guiné-Bissau, organizada por dimensões analíticas

Dimensão Analítica	Entrevistado A	Entrevistado B	Entrevistado C	Entrevistado D
Herança colonial e estrutura administrativa	“A administração pública ainda funciona com práticas herdadas do período colonial, marcadas por centralização excessiva e procedimentos burocráticos rígidos.”	“O modelo administrativo aplicado no país é, em grande parte, copiado de outros contextos e pouco adaptado à realidade guineense.”	“As reformas implementadas ao longo dos anos não conseguiram romper com o paradigma colonial que estrutura a administração pública.”	“Pouca coisa foi alterada desde a independência; a administração continua fortemente centralizada reproduzindo o modelo colonial.”
Relação entre administração pública e realidade social	“Existe uma distância significativa entre a administração pública e as realidades locais, o que dificulta a implementação eficaz das políticas públicas.”	“Há alguns avanços pontuais, mas falta integração real entre o Estado e os setores sociais.”	“As políticas públicas não dialogam adequadamente com as demandas concretas da sociedade.”	“As políticas são pensadas de cima para baixo, sem considerar as dinâmicas sociais e comunitárias do país.”

Cultura organizacional e reformas	“Os servidores demonstram resistência às mudanças, em parte pela falta de incentivos e de valorização institucional.”	“Não existe uma cultura consolidada de mérito e planejamento dentro da administração pública.”	“As instituições são frágeis e fortemente atravessadas por práticas clientelistas.”	“Mesmo quando há leis e reformas, a cultura organizacional continua marcada pelo favoritismo e pela informalidade.”
Interferência política e instabilidade	“Os partidos políticos interferem diretamente nas nomeações e na gestão da administração pública.”	“As instituições públicas são frequentemente utilizadas para fins políticos.”	“O país vive uma crise de governança e de soberania institucional.”	“A classe política é a principal responsável pelo clima de instabilidade que impede qualquer reforma duradoura.”
Capacitação técnica e limitações estruturais	“Há uma carência grave de quadros técnicos qualificados e um envelhecimento da força de trabalho.”	“Não existem programas consistentes de formação e capacitação continuada dos servidores.”	“É necessária uma reestruturação do sistema educacional voltada especificamente à gestão pública.”	“A falta de formação técnica é um dos maiores entraves à modernização da administração pública.”
Ajuda internacional e dependência externa	“A cooperação internacional é importante, mas muitas vezes não está ajustada às necessidades reais do país.”	“O Estado tornou-se excessivamente dependente dos parceiros externos.”	“Algumas políticas impostas pelos doadores assumem um caráter claramente neocolonial.”	“A ajuda internacional vem com condicionalidades que muitas vezes não correspondem às necessidades reais do país.”

Causas dos fracassos reformistas	“As reformas fracassaram principalmente pela falta de continuidade administrativa.”	“As interferências políticas e a ausência de vontade política inviabilizam as reformas.”	“Falta planejamento e coordenação entre os diferentes órgãos do Estado.”	“Cada governo recomeça tudo do zero, o que torna impossível consolidar reformas.”
Propostas e perspectivas futuras	“É fundamental investir na meritocracia e garantir estabilidade nos cargos públicos.”	“O país precisa avançar no planejamento estatal e na modernização tecnológica.”	“A reforma exige uma reestruturação profunda da governança e maior capacitação cívica.”	“Sem estabilidade política, formação técnica e consenso nacional, a reforma administrativa continuará apenas no discurso.”

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas de campo (2026).

ANEXO C: Quadro 3 – Configuração comparativa das lógicas institucionais em disputa nas percepções do PAIGC e do PRS sobre a reforma administrativa

Categoria Temática	PAIGC – Ideia Central e Citação Ilustrativa	PRS – Ideia Central e Citação Ilustrativa	Síntese interpretativa das percepções empíricas

1. Herança colonial e estrutura administrativa	“A estrutura administrativa ainda carrega marcas profundas do modelo colonial... O PAIGC defende uma administração baseada na autonomia e serviço ao cidadão.”	“A estrutura administrativa continua marcada pelo modelo colonial centralizado... O PRS defende uma administração descentralizada que valorize os saberes locais.”	Ambos reconhecem a herança colonial, mas o PAIGC enfatiza a continuidade histórica e a modernização estatal, enquanto o PRS privilegia a adaptação local e a descentralização comunitária.
2. Relação entre Estado e sociedade	“Há um descompasso entre as políticas e as condições de vida das populações.”	“As políticas são concebidas em Bissau e aplicadas de forma uniforme, ignorando as particularidades regionais.”	Ambos diagnosticam distância entre o Estado e a sociedade. O PAIGC propõe aproximação por meio do fortalecimento institucional, o PRS defende aproximação via descentralização territorial e reconhecimento das diferenças regionais.
3. Cultura organizacional e profissionalização	“O Estatuto trouxe avanço normativo, mas a cultura organizacional ainda necessita de transformação profunda.”	“O Estatuto trouxe avanços no plano legal, mas na prática pouco mudou. Falta disciplina e responsabilidade.”	Ambos apontam falhas na implementação. O PAIGC enfatiza ética e mérito; o PRS destaca disciplina, responsabilidade e patriotismo.
4. Papel dos funcionários públicos	“Os funcionários públicos são parte fundamental... precisam de melhores condições e estabilidade institucional.”	“É preciso valorizar o mérito, garantir salários justos e promover formação contínua.”	Convergência na valorização do funcionalismo e na necessidade de formação; o PAIGC aborda em tom coletivo e estrutural, o PRS em tom moralizador e de responsabilização individual.

5. Papel das Forças Armadas	“As Forças Armadas devem ser profissionalizadas e neutras... estabilidade militar é condição para a reforma.”	“As Forças Armadas devem permanecer afastadas da política e respeitar a Constituição.”	Ambos defendem neutralidade militar, mas o PAIGC ressalta o papel histórico e a necessidade de reconciliação institucional, enquanto o PRS foca em disciplina e separação de poderes.
6. Entraves internos à reforma	“Fragilidade institucional, interferência política e falta de recursos humanos qualificados.”	“Politização da administração, ausência de fiscalização e falta de continuidade das políticas.”	Ambos diagnosticam politização e fragilidade, mas o PAIGC associa aos desafios históricos do Estado, enquanto o PRS critica a dependência de ciclos partidários e defende continuidade administrativa.
7. Meritocracia e interferências políticas	“As interferências políticas desvirtuam a meritocracia e comprometem a continuidade.”	“A influência partidária direta nas nomeações dificulta a eficiência da gestão.”	Total convergência na crítica à politização, mas o PAIGC propõe profissionalização sob liderança estatal, e o PRS propõe critérios técnicos autônomos e menos partidários.
8. Crises políticas e descontinuidade	“As crises políticas interrompem o ritmo das reformas... é preciso um pacto político nacional.”	“As crises políticas são o maior obstáculo... o diálogo e a alternância democrática são essenciais.”	Ambos associam a crise à paralisia reformista. O PAIGC propõe pacto nacional e estabilidade, enquanto o PRS enfatiza diálogo e respeito à alternância democrática.

9. Cooperação internacional e soberania	“A ajuda internacional tem sido relevante, mas falta apropriação nacional. A cooperação deve respeitar as prioridades nacionais.”	“A ajuda internacional é importante, mas muitos modelos vêm de fora e não se ajustam à nossa realidade.”	Ambos valorizam a cooperação, mas o PAIGC fala em apropriação soberana, enquanto o PRS fala em adequação cultural e supervisão local.
10. Pressões geopolíticas externas	“As pressões geopolíticas influenciam o desenho da administração. A reforma deve ser guiada por um projeto nacional de desenvolvimento.”	“Essas pressões existem, mas o Estado deve equilibrar interesses externos e internos.”	Ambos reconhecem influência externa. O PAIGC adota um discurso anti-dependente e nacionalista, o PRS adota uma visão equilibrada e pragmática de cooperação.
11. Fracasso de reformas anteriores	“As reformas fracassaram por instabilidade e falta de coordenação institucional.”	“Fracassaram por falta de continuidade e comprometimento político.”	Ambos identificam instabilidade como causa central, mas o PAIGC foca na coordenação estatal, enquanto o PRS enfatiza separação entre política e administração.
12. Proposta de reforma futura	“Profissionalização, descentralização e ética pública, com estabilidade e consenso político.”	“Os pilares centrais seriam: (1) descentralização administrativa efetiva; (2) valorização e responsabilização do funcionalismo público; e (3) transparência e controle rigoroso dos recursos	Ambos os partidos destacam a descentralização como eixo central de reforma e gestão pública, o que indica uma preocupação compartilhada com a redistribuição do poder e a aproximação das decisões do nível local.

		públicos.	
--	--	-----------	--

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas de campo (2026).