

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS
ADMINISTRATIVAS: UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Ivaldino Carlitos Nhaga¹
Fernando de Souza Coelho²

Submetido em: 11/2/2026

Aceito em: 28/8/2026

Publicado em: 14/10/2026

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Desenvolvimento em Questão. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2026.64.17824>

RESUMO

Este artigo descreve e analisa a trajetória da administração pública guineense pós-independência, buscando compreender os desafios enfrentados e os avanços alcançados nas tentativas de reformas da máquina pública. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza histórica, justapondo revisão bibliográfica e documental, com enfoque em três grandes períodos: o pós-independência (1974-1989), a abertura democrática (1990-1999) e o pós-guerra civil (2000-2010). Em conclusão, ao revisitar esse percurso histórico, entre 1974 a 2010, observa-se um processo profundamente marcado por rupturas políticas, golpes de Estado e tentativas de reformas que, reiteradamente, foram descontinuadas e tiveram

¹ Universidade de São Paulo – USP. São Paulo/SP, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-0892-7797>

² Universidade de São Paulo – USP. São Paulo/SP, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-2803-0722>

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

alcance limitado. Em suma, este artigo constitui uma contribuição para a expansão da incipiente literatura no campo do saber de administração pública na Guiné-Bissau.

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

**BETWEEN POLITICAL INSTABILITY AND ATTEMPTS AT
ADMINISTRATIVE REFORM: A NARRATIVE OF THE EVOLUTION OF
PUBLIC ADMINISTRATION IN GUINEA-BISSAU SINCE
INDEPENDENCE (1974–2010)**

ABSTRACT

This article describes and analyzes the trajectory of Guinean public administration after independence, seeking to understand the challenges faced and advances achieved in attempts to reform the public sector. To this end, a qualitative, historical approach is adopted, combining a review of the literature and documents, with a focus on three major periods: post-independence (1974-1989), the democratic opening (1990-1999), and the post-civil war period (2000-2010). In conclusion, revisiting this historical journey between 1974 and 2010 reveals a process deeply marked by political ruptures, coups d'état, and attempts at reforms that were repeatedly discontinued and had limited reach. In short, this article constitutes a contribution to the expansion of the nascent literature in the field of public administration in Guinea-Bissau.

Keywords: Public administration. Administrative reform. Political instability. Guinea-Bissau.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo examina a trajetória da administração pública da Guiné-Bissau no período pós-independência, jogando luz sobre três momentos-chave da história político-administrativa do país. O foco da análise centra-se nas dificuldades enfrentadas e nos esforços empreendidos para a transformação estrutural do aparato estatal guineense ao longo desse período.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

A partir de uma justaposição entre a revisão bibliográfica e a análise documental empreendidas, foi possível examinar os três períodos delimitados e compilar um panorama da evolução político-administrativa do país, a saber: (i) os 15 anos subsequentes à independência (1974-1989), caracterizados por um modelo centralizado e autoritário sob o domínio do partido único; (ii) a abertura democrática nos anos 1990, que promoveu reformas legais, mas não atenuou as práticas patrimonialistas; e (iii) o período pós-guerra civil (2000-2010), marcado por iniciativas de reforma no setor público e panoramas de crise político-militar.

Em termos organizativos, este artigo está dividido em três seções. Inicialmente, apresenta-se esta introdução, seguida da seção de desenvolvimento, na qual são expostos os aportes metodológicos que sustentaram a pesquisa. Posteriormente, referente ao conteúdo propriamente dito, são analisados os antecedentes políticos e administrativos do período pós-independência, articulando-os com constructos como reforma administrativa nos países em desenvolvimento e patrimonialismo. Essa seção principal do artigo está subdividida em quatro subseções: inicia-se com notas sobre a origem da administração pública na Guiné-Bissau e, em seguida, analisam-se cada um dos três períodos mencionados anteriormente. E, por fim, apresentam-se as conclusões.

Ademais, é mister ressaltar que uma das contribuições deste artigo, à luz da literatura de administração pública da Guiné-Bissau, é tencionar a produção acadêmica de um texto que sirva como um *overview* da evolução da organização administrativa do Estado guineense. A bibliografia do país na seara da administração pública é recente e escassa, diferentemente da realidade da literatura brasileira neste campo do saber.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Metodologia

Este artigo adotou uma abordagem qualitativa, de natureza histórica, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, visando analisar e descrever a trajetória da administração pública da Guiné-Bissau no período pós-independência (1974-2010), com enfoque nas tentativas de reformas administrativas e nas amarras político-institucionais que minaram sua implementação. A adoção da análise histórica (Lakatos; Marconi, 2003)

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

prende-se à necessidade de compreender os fatores históricos que moldaram as instituições públicas guineenses, bem como o percurso da sua máquina burocrática.

Na revisão bibliográfica, além das obras de Lustosa Costa (2008) e Abrucio et al. (2010), que serviram de referência – como *overviews* da história da administração pública brasileira – para a estruturação deste artigo, foram consultados livros, artigos, dissertações e monografias, maiormente de autores guineenses. A busca foi realizada em repositórios acadêmicos, como Google Acadêmico e Google Citation, bem como por meios tradicionais, incluindo empréstimos de livros e compartilhamento de manuscritos (via e-mail, WhatsApp e grupos de estudo). Utilizaram-se termos e combinações de palavras-chave relacionadas à administração pública guineense, reforma administrativa, ajustamento estrutural e instabilidade política. Como critérios de inclusão, priorizaram-se estudos que continham esses termos e apresentavam relação direta ou indireta com o campo do saber da administração pública, sendo excluídos aqueles que não atendiam a esses requisitos.

Em relação à análise documental, foram utilizados dois documentos fundamentais: o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II), obtido por meio de um contato em 2022 no Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social da Guiné-Bissau, e o Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau – 2011-2015 (PARAP III), disponibilizado durante uma visita técnica à Chefe de Cooperação da Delegação da União Europeia em Bissau em 2023. Esses documentos foram selecionados por conta de sua relevância institucional, abrangência nacional e por refletirem, de maneira nítida, as diretrizes da reforma administrativa (o Decreto-Lei nº 5/2010), bem como diagnósticos e objetivos relacionados à reorganização, modernização e fortalecimento da administração pública guineense (Guiné-Bissau, 2011; DENARP II, 2011).

E, finalmente, no que concerne à análise de dados, tanto as narrativas históricas notadas na bibliografia revisada quanto os padrões observados nos documentos consultados, foram examinados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 1977), permitindo a identificação de categorias analíticas como instabilidade política, capacidade estatal, continuidade institucional e efetividade das reformas.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

2.2. Notas sobre a origem da administração pública e construção do Estado guineense

Discorrer sobre a origem da administração pública exige fazer uma breve incursão sobre o processo de construção do Estado guineense. A máquina pública guineense é uma herança do período colonial português, formada na primeira metade do século XX, quando Portugal instituiu administrações civis nas suas colônias africanas com o objetivo de consolidar o domínio territorial e político. Essas estruturas não foram concebidas para promover o desenvolvimento local, mas para assegurar a subjugação colonial e a reprodução do poder metropolitano (Mendes, 2018; Lopes, 1987).

Durante o período colonial, os cargos administrativos eram majoritariamente ocupados por portugueses e cabo-verdianos, enquanto os guineenses eram sistematicamente excluídos sob a justificativa de insuficiente escolarização. Conforme Djico (2005), aos guineenses eram reservadas apenas funções subalternas, exigindo-se baixos níveis de escolaridade, ao passo que os postos de comando permaneciam sob controle de quadros oriundos da metrópole ou de outras colônias. Esse arranjo institucional persistiu até a independência política e produziu impactos duradouros sobre a capacidade administrativa do Estado nascente.

Cabe destacar que o império português não demonstrou interesse em formar/capacitar a população local para o exercício da função pública. O sistema educacional colonial era restrito, limitando-se, em geral, até a quarta classe e destinado sobretudo aos filhos de portugueses e de grupos vinculados à administração colonial. Essa ausência de investimento em capital humano afetou negativamente a conformação de uma burocracia nacional qualificada e repercutiu no processo de construção do Estado e na consolidação da administração pública no período pós-independência (Lopes, 1987; Djico, 2005).

A negação sistemática de direitos, liberdades e igualdade à população nativa impulsionou o surgimento de movimentos nacionalistas anticoloniais (Monteiro, 2019). Nesse contexto, destacou-se o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), fundado em 1956 sob a liderança de Amílcar Cabral, que se tornou o principal ator político da luta pela independência e da construção dos Estados guineense e caboverdiano. A partir de 1963, o PAIGC liderou a luta armada contra o domínio colonial,

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

culminando na proclamação da independência em 1973 e no seu reconhecimento internacional em 1974 (Monteiro, 2019; Sucuma, 2017; Djico, 2005).

Com a independência, inaugurou-se a Primeira República, marcada pela assunção, pelo PAIGC, das funções de governo e pela sobreposição entre partido e Estado. O novo regime enfrentou o desafio de organizar uma administração pública funcional em um contexto de escassez de quadros técnicos, fragilidade institucional e altas expectativas sociais (Semedo, 2011). A centralização do poder político e a ausência de mecanismos institucionais de separação entre funções partidárias e administrativas limitaram a profissionalização da burocracia estatal (Sucuma, 2017; Silva, 2010).

Nos anos 1980, iniciou-se o segundo projeto político, denominado Reajustador, após o golpe de Estado de 14 de novembro de 1980. Esse episódio refletiu contradições internas no seio do PAIGC, então partido-Estado, e resultou na deposição de Luís Cabral, no fim da unidade entre Guiné-Bissau e Cabo Verde e na dissolução da Constituição (Sucuma, 2017; Teixeira, 2021). Sob a liderança de João Bernardo Vieira, o país passou a ser governado por um Conselho de Revolução, com forte presença militar, caracterizando a Segunda República. Esse período foi marcado por autoritarismo político, centralização administrativa e instabilidade institucional, fatores que fragilizaram ainda mais a administração pública nacional (Augel, 2007; Lopes, 1987).

Na década de 1990, emergiu o projeto político democrático, com o objetivo de superar o regime de partido único e instituir o multipartidarismo, a democracia representativa e a economia de mercado (Sucuma, 2017). A aprovação da Lei Constitucional nº 1/91 marcou o início da Terceira República, introduzindo princípios do Estado de Direito, novos direitos fundamentais e a separação formal entre partido e Estado. Em 1994, realizaram-se as primeiras eleições gerais multipartidárias da história do país, simbolizando a abertura democrática, ainda que acompanhada por desafios estruturais persistentes (Silva, 2010; Augel, 2007).

Em síntese, a administração pública guineense formou-se em um contexto de herança colonial supressiva, instabilidade política e descontinuidades institucionais. Esses fatores estruturais condicionaram a trajetória do Estado pós-independência e ajudam a compreender

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

os desafios e limites enfrentados pelas reformas administrativas analisadas nas próximas seções deste artigo.

2.3. Administração pública da Guiné-Bissau pós-independência (1974-1989)

A proclamação unilateral da independência nacional, em 1973, demarca o início de um novo Estado e de uma nova administração pública na Guiné-Bissau. Porém, como mencionado anteriormente, foi em setembro de 1974, logo após o reconhecimento da sua independência por Portugal, que se inaugurou o início da primeira República e, assim, um novo elenco estatal assumiu a condução plena das estruturas políticas, assim como as principais funções administrativas (planejamento, organização, direção e controle) da máquina pública do país (Semedo, 2011; Kohl, 2011; Gomes, 2010).

Durante esse período, a administração pública do novo Estado estava sob controle do PAIGC, que adotou um modelo de governação totalitário, sustentado por um regime de ditadura militar. Durante a luta anticolonial, o partido criou as Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP) como instrumento para enfrentar o exército colonial português. No entanto, após a independência, essas forças consolidaram um poder real, garantindo-lhes supremacia militar e permitindo que ocupassem cargos estratégicos no governo. Com isso, tornaram-se um obstáculo para o próprio PAIGC (Gomes, 2010). Esses e outros fatores contribuíram para que a administração pública guineense mantivesse características coloniais e patrimonialistas, resultando em crises recorrentes que enfraqueceram as instituições do Estado (Kohl, 2011; Semedo, 2011).

Os primeiros anos pós-independência foram marcados por desafios na criação de estruturas burocráticas, capazes de orientar a política nacional para o desenvolvimento do país, na promoção da unidade nacional, na industrialização do país e não só; também, esses primeiros momentos foram marcados por episódios sinistros, como a destituição das autoridades tradicionais do cenário político-administrativo, prisões, condenações e assassinatos de cidadãos acusados de serem cúmplices dos portugueses durante a administração colonial ou que não se alinharam com a ideologia socialista que o partido adotava (Lopes, 1987; Forrest, 1993; Gomes, 2010; Caomique, 2020). Essa situação acabou por render a fuga de uma boa parte de poucos quadros guineenses que ocupavam funções na

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

administração colonial para Portugal, em busca de sobrevivência e de refúgios em Portugal (Sucuma, 2017). Segundo o autor, esses quadros, foram pessoas que:

[...] conseguiram adquirir vasta experiência profissional em diferentes áreas, tais como docência, administração pública [...] foram exonerados de suas funções, colocando os combatentes que vieram da luta, que não tinham experiência de trabalhar e gerir a administração pública, quando que a maioria dos combatentes poderiam ser úteis em outras funções (Sucuma, 2017, p. 8).

Após essas ocorrências, observa-se que o país foi comandado administrativamente com uma série de dificuldades e limitações devido à ausência de esforços capazes de conduzir o edifício burocrático do Estado (Forrest, 1993). Esse fato não foi provocado somente pela fuga ou expulsão dos quadros técnicos acima referidos, mas outrossim pelo critério único de seleção das pessoas para ocupação de cargos na administração pública, adotado pelo partido governante. Um critério baseado na participação da luta de libertação nacional, no qual só detinha o direito de ocupar ou assumir um cargo no governo ou no partido, quem participara da luta armada (Semedo, 2011). Enfim, essas situações acima tiveram consequências imediatas “no âmbito do planejamento das políticas públicas e na gestão eficiente das empresas estatais” (Sucuma, 2017, p. 8).

Apesar desses óbices apresentados, houve o alargamento dos ministérios nos anos de 1974 a 1977. Todavia, grande parte deles, anteriormente chamados de “comissariados”, foram ocupados por pessoas com pouca experiência administrativa, desprovidas das competências de organizar todos os projetos de obras públicas do país, de elaborar e conduzir os programas de educação e um sistema nacional de saúde, de coordenar e gerir projetos de desenvolvimento agrário nas zonas rurais do país e de aperfeiçoar e expandir o sistema nacional de transportes e telecomunicações (Forrest, 1993).

Durante esse período, cinco ministérios (Planificação Económica, Obras Públicas, Saúde, Educação e Negócios Estrangeiros) receberam atenção especial do Presidente da República (PR) e a maior percentagem do Orçamento Geral do Estado (OGE) era destinada a esses órgãos. Ainda consoante Forrest (1993), só nos primeiros cinco anos pós-independência (1974-1979) foram recrutadas mais de 19.455 pessoas para ocupar os cargos na função pública; esse lesto crescimento do número de funcionários públicos, sem um controle e critérios de seleção e alocação, repercutiu bastante na extensão do tamanho da

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

máquina estatal e acabou por gerar dificuldades ao Estado no que tange ao pagamento de salário desse corpo funcional. Essa situação levou o governo do país a uma dependência econômica externa, que veio a florescer mais nos anos 1980 com as contrações de dívidas externas.

Esses dilemas que se viram durante o percurso de construção do Estado e desenvolvimento nacional no país, levaram Forrest (1993) a definir Guiné-Bissau como um ‘Estado suave’, com baixa capacidade institucional para agir com eficácia:

Estado com instituições que são fundamentalmente incapazes de traduzir objectivos políticos em acções política; um Estado incapaz de consolidar um sistema político-administrativo nacionalmente eficaz; e um Estado que tenta, mas não consegue impor a nível nacional um sistema de extracção económica sobre o seu sector económico mais produtivo – no caso da Guiné-Bissau, o comércio e a agricultura (Forrest, 1993, p. 58).

Do ponto de vista analítico, o período pós-independência desvela uma baixa capacidade estatal, marcada pela fragilidade das estruturas administrativas herdadas do colonialismo e pelo baixo nível de profissionalização da burocracia. A centralização política e a sobreposição entre partido-único e Estado acentuaram práticas de cunho patrimonialista – nepotismo, corrupção e clientelismo –, nas quais a lealdade política prevaleceu sobre princípios técnico-administrativos weberianos: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Conforme destaca a literatura africana sobre governança e gestão pública, o patrimonialismo é um modelo comum em Estados africanos pós-coloniais, cujas práticas enfraquecem as instituições, bem como a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (Saloojee; Fraser-Moleketi, 2010; Van Der Waltdt, 2023).

Os dilemas no período pós-independência não cessaram por aqui. Em 1980, assistiu-se a mais um episódio que ganhou notoriedade em nível nacional e a no cenário internacional. O golpe de 14 de novembro de 1980, orquestrado pelo Movimento Reajustador, depôs o presidente Luís de Almeida Cabral (o primeiro presidente do país) do cargo de Presidente da República, e culminou com a rotura do projeto de unidade Guiné e Cabo-Verde (Kohl, 2011, M´Bundé, 2018). Com o derrube de Luís Cabral, João Bernardo Vieira (Nino), “General da Divisão”, assumiu o país como Presidente da República e o dirigiu até o consórcio político democrático, que também veio a ser deposto em maio de 1999 por um golpe militar (Djico, 2005).

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Após o primeiro golpe, houve algumas mudanças nas estruturas político-governamentais, iniciadas com a emissão da Lei Constitucional n.º 1/80, que dissolveu o órgão legislativo (a Assembleia Nacional Popular – ANP) e extinguiu o Conselho de Comissários do Estado (Conselho de Ministros). Nino Vieira enquanto presidente na altura, acabou por assumir todas as atribuições delegadas a esses órgãos. Na sequência, o Conselho da Revolução (CR), o qual estava sob a presidência de Nino Vieira, instituiu um governo de gestão, que em janeiro do ano seguinte foi transformado em governo provisório, através da instituição da Lei Constitucional n.º 2/81 (Silva, 2010). Esse autor ainda assegura que na administração de Vieira é que houve a criação da primeira comissão para revisão constitucional e a criação da Lei eleitoral do país – lembrando que desde a proclamação da independência em 24 de setembro de 1973 (data da primeira constituição), não houve revisão da Carta Magna do país e nem havia sido criada a Lei eleitoral. Ou seja, nem se tinha realizado as eleições gerais e, portanto, em 1983, essa comissão foi criada com o objetivo de “retorno à legalidade constitucional” (Silva, 2010; Sucuma, 2021).

Em março de 1984, houve a realização de processo eleitoral do partido para eleger os deputados da ANP. Dois meses depois, isto é, em 16 de maio de 1984, foi aprovada por unanimidade na ANP a nova Constituição da República, que acabou por levar a Guiné-Bissau a uma experiência presidencialista. A nova carta magna reforçou os poderes do Presidente da República, extinguindo assim o cargo de primeiro ministro, ou seja, do chefe de governo, o qual só viria a ser restituído após adesão democrática na década de 1990 (Silva, 2010 a; Augel, 2007; Lopes, 1987).

Foram muitos acontecimentos que marcaram a gestão Nino Vieira, como as intensas disputas políticas entre a classe castrense e a classe política, tentativas de golpes, perseguições política e militar, fortes tensões de natureza “tribalista”, expulsão e exílio de dirigentes políticos “anti-Nino”, prisões, torturas e assassinatos violações dos direitos humanos e abstinência da liberdade de expressão, dentre outros (Semedo, 2011; Silva, 2010; Gomes, 2010).

Todos esses imbróglios acabaram por gerar sérias crises nas esferas política, econômica e social, fragilizando assim a capacidade de resposta da máquina pública do país aos problemas concretos. Em adição, vale salientar que esses dilemas afloravam as

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

necessidades de reformar o aparato burocrático do país, a fim de fortalecer a capacidade estatal/governativa e de acelerar os processos de desenvolvimento das estruturas organizacionais do Estado e da sociedade como um todo (Gomes, 2010).

Desde os primeiros momentos pós-independência, os Estados Unidos da América (EUA), junto com seus aliados europeus, propuseram ao governo guineense a aderir à democracia. Porém, como a Guiné-Bissau recebia ajudas logísticas (equipamentos militares) e econômicas de países socialistas desde o processo de sua emancipação política, acabou por resistir a essa proposta dos EUA, alinhando-se com o modelo político socialista até nos finais dos anos 1980. No entanto, é a partir da crise estrutural (e de financiamento) que o país revê sua decisão e cede às pressões ocidentais, a fim de poder receber ajudas externas para conter os problemas que havia na máquina pública (Sucuma, 2021).

Em decorrência dessas ajudas/dívidas externas, o governo guineense elaborou e implantou o seu primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), referente ao período de 1983 a 1986, cujo propósito era de melhorar e conduzir a política econômica do país, que se deparava com problemas estruturais – desde a produção, a fiscalização, a arrecadação e até na distribuição de bens e dos recursos econômicos (Costa; Guimarães, 1992).

Foi no domínio desse plano que, em 1983, a Guiné-Bissau iniciou uma ampla reforma no setor público, amparada no Programa de Estabilização Econômica (PEE), o qual integrava diferentes setores da esfera pública nacional, dentre os quais a administração pública não foi a exceção. Quanto aos parceiros, o programa contava com o suporte financeiro do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a sua execução e tinha como objetivo melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos aos cidadãos e incentivar o crescimento econômico por meio da produção agrícola e de ajustes na política fiscal (Djico, 2005; Sucuma, 2017).

O governo procurava, por meio do referido programa, reduzir os déficits das finanças públicas do país – restringindo os gastos públicos e elevando as receitas internas do Estado. Entretanto, após um ano dessa primeira iniciativa de reforma, os resultados apontados estavam aquém da expectativa (Costa; Guimarães, 1992). Com essa experiência malsucedida do PEE, o governo guineense expôs o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) no biênio 1986-1987, financiado pelo BM, com o “objetivo de ajudar os países a ultrapassarem os

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

principais estrangulamentos econômico-financeiros [...] através da criação da capacidade de resposta das ofertas nacionais” (Costa; Guimarães, 1992, p. 64).

Não obstante, esse programa não trouxe os resultados condizentes a esse objetivo, e nem resolveu os problemas expressos nas estruturas administrativas e econômicas do país. Essas repetidas falhas na implementação desses programas fizeram com que essas agências financeiras suspendessem o financiamento, segundo Sucuma (2017). O autor argumenta ainda que esses fracassos constatados se devem à falta de racionalização de estratégias para viabilizar os programas supracitados.

Em 1988, iniciou-se um programa destinado essencialmente à reforma da administração pública do país, através de um suporte técnico e financeiro por parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Djico, 2005). De acordo com Pndrhs (1997 apud Djico, 2005), essa reforma, compreendia quatro grandes objetivos a alcançar: estudar e solucionar os problemas estatutários da função pública; reestruturar a direção da função pública; elaborar um quadro orgânico para a administração; e definir e implementar uma política para aperfeiçoar os quadros do setor público.

Apesar dos resultados dessa reforma não terem sido tão aparentes, sua ocorrência é um marco na trajetória histórica de tentativas de reforma da administração pública da Guiné-Bissau. Havia dificuldades na sua execução, pois foi um programa iniciado numa gestão, inerentemente, autoritária e com fortes traços patrimonialistas, o que acabou por gerar resistências às mudanças propostas nos objetivos acima elencados. À conta dessas resistências, as realizações dessa reforma só vieram a “sair do papel”, gradativamente, após a adesão democrática (Djico, 2005).

[...] foram conseguidas as seguintes realizações: Primeiro, a elaboração do Projeto de Lei contendo normas de criação, organização e controle dos organismos civis do Estado. Segundo, a elaboração do Projeto de Lei Orgânica do Governo. Terceiro, a elaboração do novo Projeto do Estatuto de Pessoal da Administração Pública (objeto de um decreto publicado em 1994, mas ainda não totalmente aplicado). Neste Estatuto são fixadas as normas para: (a) o processo de admissão de pessoal, (b) o caráter disciplinar; (c) a contagem do tempo de serviço; (d) a aposentadoria, a idade mínima de 50 anos e a idade de 60 anos para a sua concessão; (e) a elaboração dos projetos de lei-orgânica de seis ministérios, entre os quais o da Saúde; (f) e a definição da metodologia de recenseamento dos efetivos da administração pública (Djico, 2005, p. 45).

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Esses avanços nos marcos jurídicos evidenciam que a não efetivação de políticas públicas de gestão e/ou a não prestação de serviços públicos no país de forma eficiente não se deve à falta de instrumentos legais que orientam atos e atividades administrativas, mas sim à falta de praticidade e usabilidade desses instrumentos (Djico, 2005). Enfim, as reformas administrativas se expressam em “melhorar a governabilidade e a capacidade das organizações públicas, buscando ampliar a racionalidade e a efetividade dessas organizações” (Secchi, et al, 2021, p. 3). No entanto, esse não foi o caso das reformas administrativas tentadas na Guiné-Bissau no decurso da década de 1980, incluindo a primeira reforma administrativa pós-independência, em 1988. Insuficiência de capacidade estatal, corrupção, nepotismo, empreguismo e outros problemas institucionais foram óbices na organização da administração pública guineense e influenciaram também no insucesso do PND, do PEE e do PAE (Sucuma, 2021).

À luz da literatura de reformas administrativas nos países em desenvolvimento o período de ajustamento estrutural denota uma retração da capacidade estatal, decorrente da adoção de reformas fortemente orientadas por agendas externas centradas no equilíbrio macroeconômico, ou seja, na redução de folha de pagamento e cortes em massa de servidores públicos (Awortwi, 2006; Saloojee; Fraser-Moleketi, 2010). De acordo com Resende (2002), reformas administrativas tendem a falhar quando priorizam objetivos fiscais em detrimento do fortalecimento institucional, resultando em mudanças fragmentadas e de baixa sustentabilidade. No caso guineense, a instabilidade política ordinária, somada a outros fatores de debilidade da gestão pública – como escassez de recursos, corrupção³, instituições públicas frágeis e interferências externas – limitou a capacidade de coordenação e de apropriação interna das reformas. Esse contexto deu sustentação a continuidade das gramáticas políticas patrimonialistas, as quais minaram a efetividade das iniciativas de reforma administrativa no país.

³ Sobre as evidências de alta incidência da corrupção na administração pública guineense até os tempos hodiernos, ver o artigo de Cá, Lima e Souza (2019).

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

2.4. A administração pública da Guiné-Bissau após a abertura democrática (1990-1999)

O início dos anos 1990, na Guiné-Bissau, foi marcado por duas transformações cruciais: a abertura política e a liberalização econômica. A primeira tratava-se da transição política democrática, isto é, do abandono do monopartidaríssimo político (do partido-Estado) para o multipartidarismo/pluripartidarismo político, enquanto a segunda voltava-se ao incentivo à iniciativa econômica privada no país (Silva, 2010). Diga-se de passagem, que não é objetivo deste artigo debruçar-se, com profundidade, no processo de democratização do país. Porém, tal fato é um marco da história política-administrativa da Guiné-Bissau e, portanto, pretende-se cotejar esse acontecimento com a modernização administrativa do aparato Estatal.

No pensar do Salecha (2022), o debate atinente à democracia na África é visto ainda como uma discussão inacabada em face dos inúmeros desafios que enfrentam os países que adotaram o regime democrático no continente. No caso da Guiné-Bissau, que no período pós-democrático logrou diversas transformações políticas e administrativas, ainda persistem diversos dilemas e entraves político-institucionais no país, que vem deteriorando a prática e a cultura administrativa. Das nações africanas que se declaram democráticas, a maioria, de acordo com uma investigação/publicação anual realizada pela *The Economist*, experimenta um regime autoritário, ou seja, são democráticos em termos formais, mas, na prática, estão distantes dessa realidade institucional (Salecha, 2022). Para Sucuma (2017, p. 32),

[...] a democracia na Guiné-Bissau tem uma característica mais formal com uma Constituição e instituições da República. Infelizmente, do ponto de vista prático não existe uma democracia efetiva visto que o funcionamento das instituições políticas da República é interrompido constantemente quando acontece um golpe de Estado, e nenhum governo terminou seu mandato desde que o país começou a organizar as eleições legislativas para eleger um governo.

A transição da Guiné-Bissau para a democracia multipartidária nos anos 1990 foi precedida por uma grave crise econômica, agravada pelo colapso dos regimes socialistas, principais aliados do país durante a luta de libertação nacional. Rússia e Cuba, em particular, tiveram um papel fundamental nesse apoio, o que influenciou a adoção do modelo de desenvolvimento socialista após a independência. Esse modelo vigorou de 1973 até o final

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

dos anos 1980, quando foi substituído por um modelo liberal, impulsionado pela transição para a democracia multipartidária (Sucuma, 2017). A deterioração econômica enfraqueceu as instituições da República e comprometeu os planos de modernização, levando o país a buscar apoio financeiro junto a organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Como parte das condições impostas por essas instituições – tanto para a Guiné-Bissau quanto para outros países africanos em situação semelhante, como Gana, Senegal e Costa do Marfim –, exigiu-se a implementação de reformas profundas na esfera política e administrativa (Sucuma, 2021).

A adesão democrática em maio de 1991, sinalizou um momento fundamental na administração pública guineense, pois, daí em diante, viu-se a volta do Estado guineense à constitucionalidade, outorgando assim: a “desmonopolização”, a desmilitarização e a despolitização da administração pública, o surgimento das novas formações políticas e o aparecimento de organizações da sociedade civil no país (Sucuma, 2017; Silva, 2010). Observa-se ainda: a “reinserção das autoridades tradicionais no cenário político-administrativo” (Caomique, 2020, p. 63), que estavam afastados desde a chegada do PAIGC na capital Bissau; a restituição do cargo de Primeiro-Ministro (chefe do governo), que foi retirado na constituição de 1984; e, enfim, a realização das primeiras eleições (presidenciais e legislativas) em 1994, as quais estabeleceram as possibilidades de continuidade na implementação das agendas de reformas da administração pública, iniciadas na década de 1980 (Sucuma, 2017).

Com a realização das eleições gerais de 1994 e do normal funcionamento dos poderes Legislativo e Judiciário, instaurou-se o primeiro governo constitucional desde o golpe militar de 1980, o qual instituiu instrumentos para suportes legais dos atos e atividades administrativas, em formatos de Lei ou Decreto-Lei. Apesar da existência desses instrumentos legais, muitos deles são inexecutáveis pelo fato de serem ignorados pelos dirigentes e servidores públicos (Djico, 2005; Dju, 2016). O quadro 1, abaixo, enumera esses instrumentos com o nome, data de criação e referência normativa.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Quadro 1 – Instrumentos legais da administração pública pós-abertura democrática (1990-1999)

Nome do instrumento	Data de criação	Referência Normativa
Estatuto do Quadro do Pessoal Dirigente da Função Pública	30/06/1992	Decreto-Lei nº 30 – A/92
Estatuto do Pessoal da Administração Pública	28/02/1994	Decreto-Lei nº 12 – A/94
Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local	02/12/1997	Lei nº 9/97
Lei Orgânica do Governo	25/12/1995	Decreto-Lei nº 20/95
Normas para Criação, Organização e Controlo dos Serviços Cíveis do Estado	30/06/1992	Ordem nº 1/92
Organização Político-Administrativa	02/12/1997	Lei nº 4/97
Bases Gerais das Empresas de Capitais Públicos	25/10/1993	Decreto nº 55/93
Lei-Base das Autarquias Locais	16/09/1996	Lei nº 5/96
Lei-Quadro da Criação de Municípios	02/12/1997	Lei nº 6/97

Fonte: elaboração própria, baseado nos dados de Nora e Carvalho (2007) e Dju (2016).

Com esse rol de instrumentos legais, denota-se que “(...) em termos de produção de políticas, leis, normas, etc., o país já dispõe de um arcabouço muito importante e, que devidamente compilados podiam homogeneizar a atuação condigna e eficiente das instituições” (Djico, 2005, p. 45). No entanto, se fizermos um paralelo com a real situação da administração pública do país, desde o casamento político com modelo democrático em 1990, até os dias que correm, entende-se que, esse arcabouço jurídico está distante em termos de exequibilidade e efetividade no *modus operandi* da administração pública (Vicente, 2016; Mendes, 2018).

Em síntese, o processo de liberalização política e econômica iniciado na década de 1990 não se traduziu em um fortalecimento consistente da administração pública. Pelo contrário, ele evidenciou a baixa capacidade administrativa e econômica do país como um dos entraves à democratização do Estado, bem como à sustentabilidade das reformas. Apesar da introdução de novos marcos legais e institucionais, a perpetuação de práticas

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

patrimonialistas e a fragilidade dos arranjos de governança dificultaram a implementação das reformas administrativas (Nhaga; Coelho, 2024).

2.5. A administração pública da Guiné-Bissau após a guerra civil (2000-2010)

Em 7 de junho de 1998 sobreveio mais um capítulo sombrio na história político-administrativa pós-independência do país, qual seja: a guerra civil. Com duração de 11 meses – entre junho de 1998 e maio de 1999 –, o conflito resultou na morte de milhares de guineenses entre civis e militares e foi desencadeado por um golpe de Estado contra o então Presidente Nino Vieira, liderado pelo general Ansumane Mané. As forças governamentais, apoiadas pelos países vizinhos (Senegal e Guiné-Conakry), confrontaram os líderes do golpe militar que tinham alcançado quase que o controle total das forças armadas do país.

Os efeitos dessa guerra para as instituições burocráticas do país foram incontáveis, recordando que a Guiné-Bissau estava num lento processo de consolidação da democracia. Em consequência do conflito, o país retrocedeu largamente para o abismo de crises econômicas, sociais, político-governamentais (Augel, 2007; Silva, 2010). Após o término da guerra civil em 1999, foi criado um governo interino, que tinha como objetivo organizar as eleições gerais, para reconduzir o país à normalidade constitucional – uma tarefa que se conseguiu cumprir no final de novembro de 1999. A população, com a esperança de “um Guiné mindjor”, voltou às urnas e concedeu a confiança e política e administrativa para o Partido da Renovação Social (PRS) e seu candidato, Kumba Yalá (Augel, 2007).

Conforme Santos (2015) e Augel (2007), a gestão Kumba Yala, não atendeu às expectativas dos guineenses, haja vista que a guerra de 1998 ocasionara fortes depredações nas infraestruturas econômicas e sociais do país. Além disso, o clima entre o então PR e o chefe da junta militar, Ansumane Mané, foi de muita tensão e contradição. Esses incidentes agravaram a instabilidade política e governativa no país, marcada por uma sequência de nomeações e demissões de primeiros-ministros num curto período. Toda essa enrascada acabava por não ceder o espaço para a governança pública, culminando assim com a deposição do Kumba Yalá da presidência por um novo golpe de Estado em 2003, liderado pelo Veríssimo Correia Seabra – general das forças armadas do país.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

É fulcral frisar que a década de 2000 foi um período bastante sombrio que o país vivenciou desde a abertura democrática, intensamente marcado por violências como raptos, espancamento de cidadãos, perseguições, desaparecimentos e assassinatos de altos dirigentes políticos e militares. O quadro 2, a seguir, destaca as principais ocorrências que acentuaram a instabilidade político-governativa entre os anos 2000 e 2010.

Quadro 2 – Principais marcos da instabilidade político-governativa na Guiné-Bissau (2000-2010)

Ano	Ocorrências Político-Militares
2000	Assassinato do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, Ansumane Mané.
2001-2003	Demissões de quatro Primeiros-ministros pelo PR Kumba Yalá: Caetano N'tchama – 2001, Faustino Fudut Imbali – 2001, Alamara N'tchia Nhasse – 2002 e Mário Pires – 2003.
2003	Golpe de Estado contra o PR Koumba Yalá, comandado pelo general Veríssimo Correia Seabra.
2004	Demissão do Primeiro-ministro Artur Sanhá.
2004	Assassinato do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas – Veríssimo Correia Seabra.
2005-2008	Demissões de quatro Primeiros-ministros pelo PR João Bernardo Vieira (Nino): Carlos Gomes Junior – 2005, Aristides Gomes – 2007, Martinho N'dafa Kabi – 2008 e Carlos Correia – 2008.
2009	<i>Pool</i> de assassinatos: do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, Tagme na Waie; do então PR João Bernardo Vieira (Nino); do ex-deputado da Nação e candidato à Presidência da República, Baciro Dabó; e do ex-ministro da Defesa, Helder Proença.
2010	Prisão do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, Zamora Induta, bem como do Primeiro Ministro Carlos Gomes Júnior.

Fonte: elaboração dos autores, baseado em Cambanco (2018).

As ocorrências ora ilustradas apontam não apenas a existência de uma fragilidade institucional crônica, mas também a incerteza política, a descontinuidade governativa e a inoperância da máquina pública. Muitas análises sobre a fragilidade do Estado guineense, bem como o insucesso ou a improdutividade do governo na concretização de políticas de gestão pública, podem ser relacionados a essa problemática.

Apesar dessa conjuntura turbulenta, a primeira década do século XXI ficou conhecida na Guiné-Bissau como a década de reformas da administração pública (Santos, 2015). Sendo um país em situação de pós-guerra, o país recebeu uma atenção especial por

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

partes das agências multilaterais, a fim de recuperar a sua máquina estatal e de reforçar a capacidade das instituições públicas, buscando assim, a melhoria da gestão dos recursos do Estado – pessoal, material e financeiro (Guiné-Bissau, 2011; DENARP II, 2011).

De acordo com o Plano de Ação da Reforma de Administração Pública da Guiné-Bissau 2011-2015, nos períodos de 2002 a 2008, o governo guineense demonstrara um extenso esforço no âmbito de reformas da máquina pública. Ao longo desse período, foram criados mais de quatro programas de reforma da administração pública: o Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (PARAP I) – 2002; o Plano Estratégico Operacional de Modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau (PEOMAP) – 2006; o Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (PARAP II) – 2008; e o Programa de Reforma e de Capacitação da Administração Pública – 2008. Segundo o documento supradito, todas essas ações governamentais foram financiadas pelos parceiros externos, como a União Europeia, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) e o PNUD (Guiné-Bissau, 2011).

Além desses programas, em 2005, o governo guineense instituiu duas estruturas para o suporte à implantação da reforma na administração pública do país: o Comité de Pilotagem para a Reforma da Administrativa (CPRA) e a Unidade de Gestão para a Reforma e Modernização da Administração Pública (UGRMAP) (Mendes, 2018). Apesar desses esforços, não houve progresso na implementação de reformas administrativas, devido mormente às ocorrências apresentadas no quadro 2.

De 2005 a 2011 foram elaborados dois Documentos de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP I (2005-2008) e DENARP II (2011-2015). E, após a criação desses vários planos, programas e documentos em prol da reforma da administração pública do país no decorrer da primeira década de 2000, especialmente, em decorrência do PARAP II de 2008, o governo guineense lançou, em 2011, um dos documentos mais emblemáticos em direção a uma reforma administrativa: o Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (2011-2015), que seria o PARAP III (Guiné-Bissau, 2011).

Para finalizar esta seção, cabe sublinhar que desde a primeira tentativa de reforma no setor público guineense em 1983 e até 2011, o governo da Guiné-Bissau, juntamente com

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

seus parceiros externos, criou mais de 10 documentos de reformas econômico-administrativas. Para ilustrar essa assertiva, o quadro 3 apresenta o ano, as entidades envolvidas e a nomenclatura dessas iniciativas de reformas da administração pública no país, cujas agendas são expressas por planos e programas nacionais.

Quadro 3 – Iniciativas de reformas do setor público guineense (1983 a 2011).

Ano	Entidades	Nomenclatura
1983	FMI e BM	Programa de Estabilização Econômica
1986	BM	Programa de Ajustamento Estrutural
1988	PNUD	Programa de Reforma da Administração Pública
2002	União Europeia	Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (PARAP I)
2005	Governo da RGB	DENARP I
2006	BAD	Plano Estratégico Operacional de Modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau (PEOMAP)
2008	UEMOA e PNUD	Programa de Reforma e de Capacitação da Administração Pública
2008	União Europeia	Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (PARAP II)
2011	Governo da RGB	DENARP II
2011	Governo da RGB, FMI e União Europeia	Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau 2011-2015 (PARAP III)

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Djico, (2005) e Guiné-Bissau (2011).

Essa frequência de iniciativas reformistas na administração pública guineense, embora numerosa (são mais de 10 iniciativas em 28 anos), tem seu alcance limitado pelas habituais descontinuidades político-governativas e pela forte dependência de agendas externas. E cumpre mencionar que a seleção dessas iniciativas se deu por um procedimento analítico dividido em duas etapas: primeiramente, realizou-se um exame dos documentos oficiais e da literatura acadêmica, a fim de mapear planos e programas de reformas voltados ao setor público; e, por fim, foram selecionadas as iniciativas que atendiam aos critérios de

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

foco na reforma ou modernização da administração pública e com alta incidência tanto em documentos oficiais quanto na parca produção acadêmica nacional.

Em síntese, observa-se que muitas dessas iniciativas têm foco na racionalização da função pública e na sustentabilidade fiscal do Estado, mas nem sempre esses propósitos traduziram-se em melhorias na prestação de serviços públicos à população. Além disso, a elevada dependência de apoio e interferências externas acentua a vulnerabilidade do país perante as mudanças políticas e econômicas globais (Santos, 2019). Dessa forma, percebe-se que a implementação efetiva das reformas carece de estabilidade da ambiência política, incremento da capacidade estatal e um compromisso político entre os principais atores envolvidos (Resende, 2002; Awortwi, 2006; Marengo; Seidi, 2025).

3. À GUIA DE CONCLUSÃO

Em face da narrativa apresentada neste artigo, que descreve e analisa a trajetória da administração pública guineense pós-independência, para compreender os desafios e resultados das reformas da máquina pública, conclui-se que, entre 1974 e 2010, essa trajetória foi profundamente marcada pela recorrente instabilidade política e por diversas tentativas de reforma administrativa que, em larga medida, não foram bem-sucedidas. A sinopse apresentada no quadro 4 evidencia que, apesar das especificidades de cada ciclo desvelado, há um padrão de percalços e/ou descontinuidades institucionais que perpassa todo o horizonte temporal descrito e analisado neste trabalho.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Quadro 4 – Ciclos na trajetória da administração pública na Guiné-Bissau (1974-2010)

1º Ciclo	Da primeira República à transição democrática (1974-1989)
No início do período pós-independência, o PAIGC assume o controle estatal e adota um modelo autoritário, centralizado e militarizado. Replicam-se práticas coloniais com forte influência patrimonialista. O período é marcado pela expulsão de quadros coloniais e pelo preenchimento de cargos com base em lealdade revolucionária. No bojo dos anos 1980 surgem as primeiras iniciativas de reforma apoiadas por organismos internacionais (PEE, PAE e a 1ª reforma administrativa com apoio do PNUD em 1988), mas elas enfrentam resistências políticas, ausência de capacidade técnica e descontinuidade institucional.	
2º Ciclo	Da abertura democrática à guerra-civil de 7 de junho de 1998 (1990-1999)
A abertura ao multipartidarismo e a realização das primeiras eleições em 1994 promovem um avanço no plano jurídico-normativo. São aprovados relevantes instrumentos legais como o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (1994), a Lei Orgânica do Governo (1995) e outras normas estruturantes. Apesar disso, a guerra civil (1998-1999) interrompe o processo e revela a fragilidade das instituições, limitando a implementação e a efetividade das reformas.	
3º Ciclo	Iniciativas reformistas pós-guerra civil e sob instabilidade crônica (2000-2010)
Apesar de o período ser caracterizado por instabilidade político-militar, com assassinatos em série e golpes de Estado, multiplicam-se os planos/programas de reforma administrativa como o PARAP I (2002), PEOMAP (2006), PARAP II (2008) e PARAP III (2011), além dos DENARPs I e II (2005 e 2011). Criam-se também estruturas técnicas de apoio às reformas como a UGRMAP e o CPRA, além de instrumento jurídico da reforma da administração pública (Decreto-Lei nº 5/2010). No que pese essa profusão de iniciativas, uma vez que esses programas são majoritariamente impulsionados por agendas externas (UE, FMI, PNUD) e esbarram em instabilidades políticas e fragilidades de capacidade estatal internas, o alcance reformista é limitado.	

Fonte: elaboração dos autores.

Essa trajetória histórica se agrava quando se observa o contexto mais abrangente da governança política do país. Desde a independência, a Guiné-Bissau vivenciou periódicas rupturas institucionais, com frequentes mudanças de governo, golpes de Estado e dissoluções da Assembleia Nacional Popular. Essa dinâmica dificultou a consolidação democrática e inviabilizou a continuidade administrativa. A alta rotatividade no Poder Executivo e a corriqueira interrupção de mandatos presidenciais evidenciam um ambiente estruturalmente instável, pouco favorável ao ciclo de políticas públicas – incluindo as reformas administrativas e políticas públicas de gestão.

Um exemplo que ilustra a recidiva do fenômeno nos dias atuais, é o caso da interrupção abrupta das últimas eleições gerais no país, realizadas em 23 de novembro de

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

2025, após um contingente de militares afetos ao ex-Presidente da República – então candidato à reeleição – ter invadido as instalações da Comissão Nacional de Eleições (CNE), faltando menos de 24 horas para a divulgação dos resultados provisórios. Esse grupo de militares, autointitulado Alto Comando Militar (ACM), além de encenar a prisão e a deposição do então Presidente da República, anunciou a suspensão imediata do pleito eleitoral, prendeu líderes da oposição e ativistas críticos ao regime, e assumiu o controle político e a gestão da máquina administrativa do Estado. Este episódio, classificado pela sociedade civil como um “autogolpe”, intensificou a crise político-militar na Guiné Bissau e levou à perda imediata de apoios financeiros de alguns dos principais parceiros internacionais, como a União Europeia e o Banco Mundial. No período pós-2010, poder-se-ia citar, adicionalmente, o golpe de Estado de abril 2012 e os seus desdobramentos negativos no PARAP (Nhaga; Coelho, 2024), bem como as tentativas de golpe de fevereiro de 2022 e dezembro de 2023.

Enfim, este artigo reforça a compreensão de que o insucesso de reformas da administração pública guineense não decorre da ausência de instrumentos legais e da formulação de planos/programas, mas sim da conjugação entre a instabilidade política crônica e a fragilidade institucional do Estado, inclusive sua diminuta capacidade estatal na acepção administrativa. Sendo as reformas administrativas processos políticos complexos, condicionados por variáveis externas e internas, o caso guineense deixa patente que a dependência econômica internacional e as sucessivas crises políticas nacionais têm, respectivamente, dificultado a apropriação das agendas/diagnósticos reformistas e limitado a implementação e continuidade dessas iniciativas.

No que tange às implicações analíticas e práticas, os resultados apontam que a viabilidade de reformas administrativas na Guiné-Bissau depende não apenas de recursos financeiros de parceiros e de quadros técnicos qualificados na burocracia do país, mas, sobretudo, da edificação de um ambiente político que assegure perenidade governativa, enseje fortalecimento institucional e reivindique maior autonomia doméstica no desenho das reformas. Logo, a estabilidade política é imperativo para o alcance dessas condicionalidades e, por conseguinte, para o desenvolvimento da gestão e políticas públicas a longo prazo.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

Por último, mas não menos importante, o conteúdo deste artigo intenta *per se* contribuir com o processo de forjamento da primeira geração de uma literatura guineense tipicamente de administração pública⁴ – não restrita às abordagens jurídicas e das ciências sociais. Assim, julga-se que oferecer uma leitura panorâmica da trajetória histórica das reformas administrativas na Guiné-Bissau, suprimindo parcialmente a lacuna existente na bibliografia sobre o tema, é um subproduto oportuno deste trabalho. E numa perspectiva mais ampla, ao chegar, de modo exploratório, as noções de instabilidade política, capacidade estatal e reformas administrativas no caso em tela, a investigação oferece algumas pistas tanto para pesquisadores quanto para formuladores de políticas interessados na gestão pública em contextos pós-coloniais e/ou em Estados institucionalmente frágeis.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

AUGEL, Moema Purgly. *O desafio do escombros: nação, identidades e pós-colonização na literatura da Guiné Bissau*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

AWORTWI, Nicholas. Basta de Explicações de ‘Caixa Preta’ nas Reformas do Sector e da Administração Pública em África, 2006. In: AWORTWI, Nicholas; SITO, Eduardo. *Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública: Implicações para a formação de Recursos Humanos*. Reino dos Países Baixos: Copyright Shaker Publishing, 2006.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições, v. 70, p. 225, 1977.

⁴ No Brasil, tem uma geração de acadêmicos guineenses que, nos últimos 15 anos, vieram para cursar o bacharelado em Administração Pública (AP) na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e que se mantiveram no país, posteriormente, ingressando em programas de mestrado e doutorado em AP e correlatos em várias instituições de ensino superior. Seus escritos, dos trabalhos de conclusão de curso (TCC), às dissertações de mestrado e teses de doutorado, têm colaborado com a conformação de uma literatura de gestão e políticas públicas guineenses, circunscrita até recentemente aos prismas do direito público, da sociologia política e da economia – os quais, comumente, passam ao largo dos referenciais do *management* e da *policy* no setor público.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

CÁ, Celso Gonçalves da Silva; LIMA, Alexandre Oliveira; SOUSA, Antonia Márcia Rodrigues. O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 143-169, 2019.

CAMBANCO, Júlio. *Políticas públicas e desenvolvimento na Guiné-Bissau*. 2017. Monografia (Graduação) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção-CE, 2017.

CAOMIQUE, Policarpo Gomes. *Virtudes satanizadas: epistemologias africanas e outros olhares*. 1ª ed. São Paulo, Fontenele Publicações, 2020.

COSTA, Elda Maria da; GUIMARÃES, Melo. *O Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau: A Experiência dos Anos 80*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 1992.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 829-874, 2008.

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

DJÚ, Edgar. *Concurso público: Estudo comparativo entre legislação brasileira e guineense*. 2016. Monografia (Graduação) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção-CE, 2016.

FORREST, Joshua B. Autonomia burocrática, política económica e política num Estado 'suave': o caso da Guiné-Bissau pós-colonial. *Soronda: revista de estudos guineenses*, v. 15, p. 57-96, 1993.

GOMES, Antonieta Rosa. *O poder militar e a desedificação do estado de direito e da democracia na Guiné-Bissau*. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/2347>. Acesso em: 19 dez. 2025.

GUINÉ-BISSAU. *Plano de Acção da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau-2011-2015*. Bissau, fevereiro, 2011.

GUINÉ-BISSAU. Ministério da Economia do Plano e Integração Regional. *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP II*. Bissau, 2011.

KOHL, Christoph. Construindo a nação na África pós-colonial: o exemplo de Guiné-Bissau. *Tensões Mundiais*, v. 7, n. 13, p. 39-71, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI Marina de Andrade. *Fundamentos da Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

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

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

MARENCO, André; SEIDI, Mutaro. Capacidades estatais importam? Explicando as diferenças na implementação de políticas públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, v. 23, n. 3, p. 93-112, 2025.

M'BUNDE, Timóteo Saba. *As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014): Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 2018.

MENDES, Dinis. *A função recursos humanos na administração pública da Guiné-Bissau: o caso dos estudantes bolseiros da Guiné-Bissau em Portugal*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra, 2018.

MONTEIRO, Artemisa Odila Candé. *Discurso nacional e etnicidade em África: o caso da Guiné-Bissau (1959-1994)*. Curitiba: Editora Appris, 2019.

NHAGA, Ivaldino Carlitos; COELHO, Fernando de Souza. Revistando as reformas administrativas na Guiné-Bissau: uma descrição e análise do caso do PARAP. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 10, n. 2, p. 01-21, 2024.

NORA, Madalena; CARVALHO, Ana Cláudia Marcos. *Coletânea de Legislação Administrativa*. 2. ed. Lisboa, 2007. Disponível em: <https://funcaopublica.gw/wp-content/uploads/2021/06/Legislacoes-Administrativas-Livro-Verde-da-AP.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2026.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por Que Reformas Administrativas Falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 1-22, 2002.

SALECHA, Amissão. Um debate sobre a democracia e os seus desafios na Guiné-Bissau. In: GOMES, Bruno; SILVA, Natalino Neves da. *Guiné-Bissau, revolução anti-imperialista inacabada*. Alfenas: Editora da Unifal, 2022.

SALOOJEE, Anver; FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios Comuns a Reformas Administrativas em Países em Desenvolvimento. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração Pública: coletânea*. São Paulo e Brasília: ENAP, 2010. p. 491-512.

SANTOS, Américo Ramos dos. *35 anos de história de Guiné-Bissau*. Centro de Estudos Economia e Sociedade (CESO). Lisboa, 2015.

SANTOS, Mario do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos. Recolonização da Guiné-Bissau por Meio das Representações Negativas Realizadas pelos Organismos Internacionais de Desenvolvimento de 'Estado Frágil' a 'Narco-Estado'. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 47, p. 156-178, 2019.

SEMEDO, Rui Jorge. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. *Tensões mundiais*, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011.

**ENTRE A INSTABILIDADE POLÍTICA E TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS:
UMA NARRATIVA DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU
PÓS-INDEPENDÊNCIA (1974-2010)**

SILVA, António E. Duarte. *Invenção e construção da Guiné-Bissau: administração colonial-nacionalismo-constitucionalismo*. Coimbra, Portugal: Almedina, 2010.

SUCUMA, Arnaldo. Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau. *Cadernos de História UFPE*, v. 9, n. 9, p. 129-144, 2017.

SUCUMA, Arnaldo. Política e Democracia na Guiné-Bissau pós-colonial. *Africa Development/Afrique et Développement*, v. 46, n. 2, p. 37-70, 2021.

TEIXEIRA, Tamilton Gomes. *Análise histórica e social do conflito e da instabilidade política na Guiné Bissau e suas configurações (1980-2019)*. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2021.

VAN DER WALDT, Gerrit. Introduction: public management from an African Perspective. In: VAN DER WALDT, Gerrit (Ed.). *Hanbook of Public Management in Africa*. Elgaronline. 2023. p. 1-8.

VICENTE, Luís Barbosa. *Guiné-Bissau, das contradições políticas aos desafios do futuro*. Lisboa: Chiado Editora, 2016.

Autor Correspondente:

Ivaldino Carlitos Nhaga

Universidade de São Paulo - USP

Rua Arlindo Bértio, 1000 - Ermelino Matarazzo, São Paulo – SP, Brasil. CEP 03828-000.

ivaldino@usp.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

