



Instituto Politécnico
de Viana do Castelo

ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

**SEPARAÇÃO ENTRE POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: ENTRAVES
PARA O DESENVOLVIMENTO DA GUINÉ-BISSAU**

Adelino João Varela

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do
Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por
Prof. Dra. Paula Cristina Anta Fontes Xavier

Bragança, dezembro de 2025.



Instituto Politécnico
de Viana do Castelo

**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA**

**SEPARAÇÃO ENTRE POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: ENTRAVES
PARA O DESENVOLVIMENTO DA GUINÉ-BISSAU**

Adelino João Varela

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do
Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por
Prof. Dra. Paula Cristina Anta Fontes Xavier

Bragança, dezembro 2025.

Resumo

Esta dissertação centra-se no exame da interferência política na gestão pública na Guiné-Bissau, procurando compreender como esta intervenção tem um impacto alargado nos serviços públicos. Especificamente, o estudo investigará como as decisões políticas envolvendo gestores públicos influenciam o funcionamento das instituições e se restrições mais rígidas a essas intervenções podem fortalecer as instituições públicas e reduzir sua vulnerabilidade à política partidária.

O contexto deste estudo baseia-se na análise do Decreto-Lei n.º 8/2012, de 19 de outubro, que determina que os cargos de gestão em instituições públicas, tais como diretores-gerais, diretores de departamento, diretores de serviço e chefes de divisão, são de confiança partidária. Este decreto legitima a nomeação de gestores públicos com base em alinhamentos políticos, prática que muitas vezes gera excessiva dependência das instituições públicas em relação aos partidos no poder, influenciando diretamente na autonomia e no funcionamento dessas instituições.

A separação entre política e gestão pública é, portanto, um tema fundamental para esta pesquisa. Esta separação refere-se à clara distinção entre os papéis e responsabilidades dos atores políticos (responsáveis pela formulação de políticas e estratégias) e dos gestores públicos (responsáveis pela execução técnica e operacional das políticas).

Do ponto de vista metodológico, o estudo analisou documentos sobre diferentes modelos de gestão pública e confrontou essas informações com entrevistas e questionário realizadas para avaliar os esforços de separação entre política e gestão.

Para alcançar o objetivo, avaliamos as implicações das influências sociopolíticas nesse processo de separação. Conclui-se que os principais desafios estão relacionados à ausência de um modelo de gestão pública adequado à realidade nacional, à resistência à mudança e à falta de cultura e vontade política por parte dos governantes, responsáveis pela implementação de regras que garantam a independência dos gestores públicos.

Palavras-chave: Interferências, Restrições entre Política e Gestão Pública.

Abstract

This dissertation focuses on examining political interference in public management in Guinea-Bissau, seeking to understand how this intervention has a broad impact on public services. Specifically, the study will investigate how policy decisions involving public managers influence the functioning of institutions and applications.

The context of this study is based on the analysis of Decree-Law No. 8/2012, of October 19, which determines that management positions in public institutions, such as general directors, department directors, service directors and division heads, are of partisan trust. This decree legitimizes the appointment of public managers based on political alignments, a practice that often generates excessive dependence of public institutions on the parties in power, directly influencing the autonomy and functioning of these institutions.

The separation between politics and public management is, therefore, a fundamental theme for this research. This separation refers to the clear distinction between the roles and responsibilities of political actors (responsible for formulating policies and strategies) and public managers (in charge of the technical and operational execution of policies).

From a methodological point of view, the study analyzed documents on different models of public management and confronted this information with interviews and a questionnaire carried out to evaluate the efforts to separate policy and management.

To achieve this objective, we evaluated the implications of sociopolitical influences in this separation process. We conclude that the main challenges are related to the absence of a public management model appropriate to national reality, resistance to change and the lack of culture and political will on the part of government officials, responsible for implementing rules that guarantee the independence of public managers.

Keywords: Interferences, Restrictions between Politics and Public Management.

Dedico este trabalho aos meus colegas gestores e administradores públicos, que diariamente enfrentam os desafios da administração em contextos complexos e exigentes. Ao Estado da Guiné-Bissau, na esperança de que este estudo possa contribuir para o fortalecimento das instituições públicas. Aos políticos, como um convite à reflexão sobre a importância da separação clara entre política e gestão na construção de uma governação mais eficaz e transparente. E, por fim, aos meus professores, cuja orientação e ensinamentos foram fundamentais para a realização deste percurso académico.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela vida, saúde, força e bênçãos que me acompanharam ao longo de todo o processo de mestrado, permitindo-me superar dificuldades e alcançar esta conquista.

Expresso a minha profunda gratidão a todos que me ajudaram a encontrar inspiração no serviço público e a dar respostas às muitas dúvidas que surgiram no percurso. Os desafios enfrentados trouxeram aprendizagens valiosas que contribuíram de forma única para o meu crescimento pessoal, académico e profissional.

Aos meus professores, manifesto os meus sinceros agradecimentos, com especial reconhecimento à minha orientadora, Prof. Doutora Paula Cristina Anta Fortes Xavier, pelo acompanhamento próximo, paciência, conselhos e sábia orientação ao longo deste percurso.

Aos colegas da turma de mestrado, agradeço o companheirismo e a partilha de experiências. Estendo igualmente os meus agradecimentos a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, me apoiaram e incentivaram durante este processo.

À minha família, pelo apoio incondicional em todos os momentos, em especial a Idrissa Ocante Cardoso, e Luzia Gomes Oliveira pelas dedicações, incentivos e compreensão constantes. Aos meus amigos e colegas, pela amizade, estímulo e contributo essencial no meu percurso formativo e pessoal.

Lista de Siglas e Acrónimos

MFPTME - Ministério da Função Público Trabalho e Modernização de Estado

ANP - Assembleia Nacional Popular

ENA - Escola Nacional de Administração

ANC - Agência Nacional de Caju

INE - Instituto Nacional de Estatística

CRGB - Constituição da República da Guiné-Bissau

DENARPII - Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

FMI - Fundo Monetário Internacional

IDH - Índice de Desenvolvimento Humana

PNUD - Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PAICG - Partido Africano para Independência de Guiné e Cabo Verde

MRAFPT - Ministério da Reforma Administrativo, Função Pública e Trabalho

MAPTSS - Ministério da Administração Pública Trabalho e Segurança Social

IGAP - Inspeção Geral da Administração Pública

CEDEAO - Comunidade Economico dos Estados da Africa Ocidental

UA - União Africana

PERAP - Plano Estratégico de Reforma da Administração Pública

OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Economico

SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação da Administração Pública

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

EU - União Europeia

INA - Instituto Nacional de Administração

PAPES - Partido Africano para Paz e Estabilidade Social

PSD - Partido Social Democrático

PRS - Partido da Renovação Social

APU-PDGB - Assembleia de Povo Unido- Partido Democrático da Guiné-Bissau

Índice Geral

Índice Geral	viii
Índice de Figuras	x
Introdução.....	1
1. Enquadramento teórico	3
1.1 Contextualização	3
1.2 A Situação Político-Social	5
1.3 Administração Pública no Período Colonial	6
1.3.1 Administração pública pós-colonial.....	8
1.3.2 Situação atual da Administração Pública	10
1.3.3 Influência política na Administração Pública Guineense	11
1.3.4 Como as decisões políticas afetam a eficiência da gestão pública na Guiné-Bissau	13
1.4 Autonomia Administrativa e a Interferência Partidária	14
1.4.1 Os desafios da autonomia das instituições pública face à interferência política	16
1.4.2 Corrupção e clientelismo político no serviço público	16
1.5 A relação entre política e burocracia na Guiné-Bissau	17
1.5.1 Como a burocracia é influenciada por decisões políticas e seus efeitos no desenvolvimento.....	19
1.5.2 Profissionalização da Gestão Pública: necessidades e obstáculos	19
1.5.3 A importância da formação técnica na administração pública e os entraves políticos...	21
1.5.4 Governança e responsabilidade: o papel dos líderes políticos e administradores públicos	22
1.5.5 Análise da separação de funções e responsabilidades entre políticos e gestores públicos	23
1.6 A Reforma da Gestão Pública como Caminho para o Desenvolvimento	24
1.6.1 Propostas de reforma na gestão pública que podem contribuir para o crescimento do país	25
1.6.2 Gestão pública em países desenvolvidos, Portugal: lição para Guiné-Bissau	26
1.6.3 Comparação com outros países em desenvolvimento e as lições que a Guiné-Bissau pode aprender	29

1.6.4 Comparação com outros países em desenvolvimento e as lições que a Guiné-Bissau pode aprender	29
1.6.5 Como a dependência da política nas decisões administrativas afeta o funcionamento do Estado	30
1.6.6 A dualidade de poder entre governantes e gestores públicos	31
1.6.7 O impacto da sobreposição de poder e influência entre políticos e administradores.....	32
2. Metodologia de investigação.....	35
2.1 Objetivo do Estudo e Hipóteses de Investigação	36
2.2 Descrição do Método de Recolha de Dados.....	37
2.3 População e Amostra	37
3. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados.....	39
3.1 Análise Documental	51
3.2 Análise e Discussão	52
3.3 Síntese interpretativa	54
Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação	59
Referências Bibliográficas	61
Anexos.....	64
Anexo A Guião da Entrevista Direta e Semidireta.....	64

Índice de Figuras

Figura 1: Mapa da Guiné.....	4
Figura 2: Assembleia Nacional Popular	5
Figura 3: Lista de entrevistados.	40
Figura 4: Distribuição dos entrevistados por género.....	40
Figura 5: Distribuição dos entrevistados por nível de escolaridade.....	41
Figura 6: Distribuição dos entrevistados por faixa etária.	42
Figura 7: Distribuição dos entrevistados por partidos/organização.	42
Figura 8: Distribuição dos entrevistados por tempo na função.....	42
Figura 9: Distribuição dos entrevistados pela experiência anterior na Administração Pública.	43
Figura 10: Interferência política no trabalho.....	43
Figura 11: Interferência política afeta negativamente o desempenho da instituição.....	44
Figura 12: existência de regulamento claro que defina as competências do seu cargo.	45
Figura 13: A autonomia dos gestores públicos é suficiente.....	45
Figura 14: Satisfação com as condições de trabalho.	45
Figura 15: Considera necessária a revisão do Decreto-Lei nº 8/2012.	46
Figura 16: Governo da Guiné-Bissau.....	57
Figura 17: Concursos públicos por Ministério	58
Figura 18: Fuga de quadros da Administração Pública para o estrangeiro (2015–2025)	58

Introdução

Este tema permitirá esclarecer como a interferência política afeta, de forma global, os serviços públicos na Guiné-Bissau. O estudo propõe também examinar como a criação de restrições para decisões políticas que envolvem gestores públicos pode contribuir para o desenvolvimento institucional, reduzindo a dependência excessiva dessas instituições das influências políticas partidárias.

A investigação será realizada em instituições públicas das quais Ministério da Função Pública Trabalho e Modernização de Estado, Assembleia Nacional Popular, Escola Nacional de Administração, Agência Nacional de Caju para analisar o impacto das decisões políticas sobre gestores públicos e explorar possíveis alterações no decreto-lei nº 8/2012, de 19 de outubro, que determina que os cargos de diretor-geral, diretor de departamento, diretor de serviço e chefe de divisão são de confiança dos partidos políticos e uma audição sobre os partidos políticos com assentos e sem assentos parlamentar.

Para responder ao primeiro objetivo específico, foi realizada uma análise documental sobre diferentes modelos de Administração Pública e a interferência política sobre gestores públicos.

Entrevistas com representantes dos partidos políticos e gestores públicos guineenses também serão conduzidas para obter uma visão abrangente sobre o tema.

Conforme Matias-Pereira (2008) a administração pública, num amplo sentido, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como devem ser atendidos os interesses públicos. Tudo isso é afetado por campos específicos do conhecimento como a Ciência Política, Administração, Economia, Contabilidade, Sociologia, Direito, entre outros.

De acordo com Pascarelli Filho (2013) o Estado através da administração pública, deve atender as demandas da sociedade com serviços públicos de qualidade e com alto nível de transparência, e, para tanto, nos seus três níveis, é mandatário que contenha o maior índice de profissionalização e, desta forma, atuar com criatividade, eficácia, eficiência e efetividade, resultando disso a melhor qualidade de vida possível para a sociedade como um todo. Ainda segundo o autor, o principal objetivo do Estado, a ser realizado através do governo e da administração pública é o de sistematicamente ampliar as oportunidades individuais no âmbito federal, estadual e municipal. Além disso, deve visar, também, estimular a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que possam melhor atender às demandas da sociedade contemporânea. Segundo Wilson (1887) propôs a dicotomia entre Política e Administração, os políticos eleitos definem orientações políticas e não devem interferir na administração, enquanto os gestores executam essas políticas, respondendo aos eleitos, sem participar na política. Essa separação baseia-se em princípios científicos, formando a base da ciência da administração pública.

Segundo Bilhim (2014) o gestor, na perspectiva de Wilson é como um executor técnico de políticas focado na racionalidade, eficiência, eficácia e economia. Este gestor atua como um "homem máquina", organizado e controlado o trabalho, monitorizando pessoas e processos, sem interferência política direta. Esta separação entre Política e Administração fortalecem o poder dos gestores públicos. A profissionalização garante-lhes autonomia para exercerem o trabalho conforme o seu julgamento, utilizando conhecimentos especializados e regras baseadas na experiência, legitimando assim a sua autoridade profissional.

A falta dessa distinção na Guiné-Bissau pode comprometer o progresso institucional, dificultando a implementação de uma gestão pública imparcial e orientada ao interesse público. (Ca et al. 2019). Ao detalhar as consequências dessa influência política sobre a gestão, a pesquisa busca elucidar como esse fator impacta o desenvolvimento socioeconómico do país. Segundo Tavares (2019) a administração pública pode também ser definida como o poder de gestão do Estado, que se manifesta na regulamentação, tributação e fiscalização por meio de seus órgãos e instituições, visando a prestação de serviços públicos.

A administração define-se através de um âmbito institucional-legal, baseada na Constituição, leis e regulamentos. Originou-se na França, no fim do século XVIII, mas só se consagrou como ramo independente do direito com o desenvolvimento do Estado de Direito. Teve como base os conceitos de serviço público, autoridade, poder público e especialidade de jurisdição, relata Silva (2018).

1. Enquadramento teórico

1.1 Contextualização

A República da Guiné-Bissau está situada na Costa Ocidental de África, integrando a sub-região da África Ocidental. O país é delimitado geograficamente a norte pela República do Senegal, a leste e sul pela República da Guiné (Guiné-Conacri), e a Oeste pelo Oceano Atlântico, que lhe proporciona uma importante abertura marítima. A sua localização estratégica conferiu-lhe, ao longo da história, um papel relevante nas rotas comerciais e nos intercâmbios culturais da região.

Com uma superfície territorial de aproximadamente 36.125 km², a Guiné-Bissau possui uma configuração geográfica diversificada, que combina planícies costeiras, savanas e áreas florestais. Segundo os dados provenientes da projeção do último censo nacional publicado no dia 03 de julho de 2025 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a população do país é estimada em cerca de 2.326.000 habitantes, distribuída de forma desigual entre zonas urbanas e rurais, com uma crescente tendência de urbanização centrada sobretudo na capital, Bissau.

Além do território continental, a Guiné-Bissau possui uma importante componente insular composta por aproximadamente 88 ilhas e ilhéus, que integram o Arquipélago dos Bijagós. Esta cadeia de

ilhas, localizada ao longo da costa atlântica, destaca-se não apenas pela sua dimensão geográfica, mas também pela sua relevância ecológica e cultural (Figura 1).

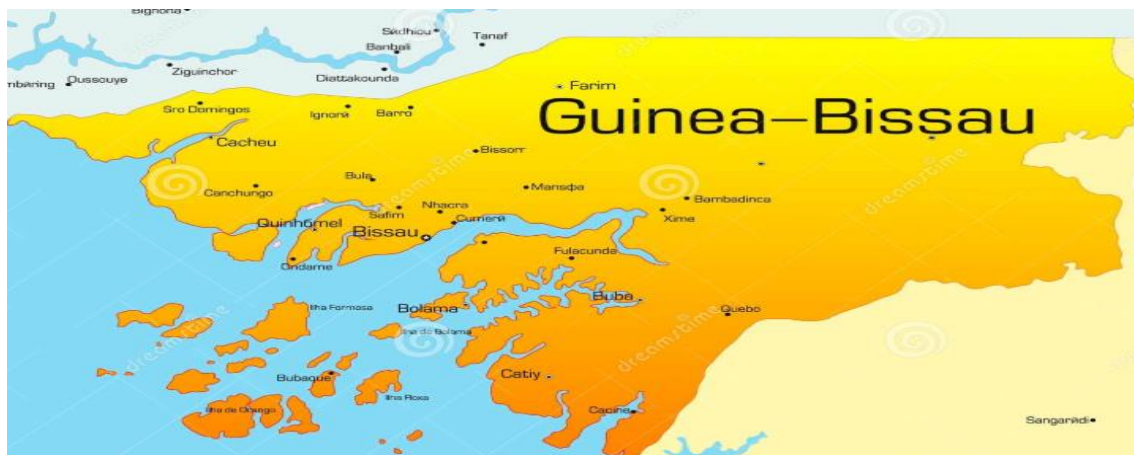


Figura 1: Mapa da Guiné.
Fonte: INE, 2025

Além do território continental, a Guiné-Bissau possui uma importante componente insular composta por aproximadamente 88 ilhas e ilhéus, que integram o Arquipélago dos Bijagós. Esta cadeia de ilhas, localizada ao longo da costa atlântica, destaca-se não apenas pela sua dimensão geográfica, mas também pela sua relevância ecológica e cultural.

Do ponto de vista administrativo, a Guiné-Bissau está organizada em nove regiões, a saber: Bafatá, Biombo, Bolama Bijagós, Cacheu, Gabu, Oio, Quinara, Tombali e o Setor Autónomo de Bissau, que compreende a capital do país e funciona com um estatuto administrativo diferenciado, assumindo uma importância política e económica significativa no contexto nacional.

Em termos político-institucionais, o país adota um sistema baseado num regime semipresidencialista, no âmbito de uma República multipartidária democrática. Este modelo combina elementos do presidencialismo e do parlamentarismo, caracterizando-se por uma democracia representativa em processo de consolidação. No topo da hierarquia do Estado está o Presidente da República, eleito por sufrágio direto e universal, que exerce o papel de chefe de Estado, com funções de representação, arbitragem e supervisão das instituições democráticas como descreve o capítulo II artigo 62.º Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB). Por sua vez, o Primeiro-Ministro lidera o Governo, atuando como chefe do poder executivo, responsável pela condução da política interna e pela administração pública, capítulo V no artigo 96.º da CRGB.

O poder legislativo é exercido principalmente pela Assembleia Nacional Popular (ANP), órgão unicameral cujos membros são eleitos por voto popular (Figura 2). Este poder é partilhado, em certa medida, com o Governo, sobretudo no processo de elaboração e aprovação das leis capítulo IV artigo 78.º CRGB. O poder judiciário, por sua vez, é formalmente independente dos poderes executivo e legislativo, sendo composto por tribunais de diferentes instâncias que asseguram a administração da justiça e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos capítulo VII do artigo 120.º da CRGB.



Figura 2: Assembleia Nacional Popular
Fonte: ANP, 2025

1.2 A Situação Político-Social

Desde a sua independência de Portugal, proclamada em 24 de setembro de 1973 (e reconhecida oficialmente em 1974), a Guiné-Bissau tem vivido sob um ciclo quase ininterrupto de instabilidade política, que comprometeu severamente a consolidação de um Estado democrático funcional. Este ciclo tem sido marcado por sucessivos golpes de Estado, governos efémeros e uma elevada rotatividade nas lideranças políticas. Entre os momentos mais emblemáticos deste percurso turbulento destacam-se os golpes de Estado de 1980, 1998, 2003 e 2012, que alteraram bruscamente a ordem constitucional e fragilizaram o sistema institucional do país.

Durante este período, nenhuma legislatura foi concluída na sua totalidade, o que revela um padrão de disfuncionalidade crónica no sistema de governação. Houve situações extremas em que um único Presidente da República chegou a nomear mais de sete primeiros-ministros durante o seu mandato, um dado que ilustra a instabilidade e a ausência de coesão entre os órgãos de soberania. Este ambiente de insegurança institucional corroe a confiança da população nas instituições democráticas e nos seus representantes eleitos, contribuindo para um clima de desacreditação generalizada do Estado. A luta pelo poder político, frequentemente associada a interesses pessoais ou de grupos restritos, sobrepôs-se às prioridades fundamentais do povo, nomeadamente o acesso a serviços básicos como saúde, educação, segurança, habitação e infraestrutura.

Esta instabilidade político-institucional teve repercussões profundas e transversais em todos os setores do país bem como social, económico e institucional. A fragilidade do Estado tornou-se evidente, com a incapacidade das autoridades públicas em responder de forma eficaz aos problemas coletivos e em implementar políticas sustentáveis de desenvolvimento. A sucessão de crises políticas, acompanhadas por episódios de assassinatos políticos, perseguições ideológicas e violações dos direitos humanos, comprometeu seriamente os princípios democráticos e constitucionais fundamentais, como o respeito pela dignidade da pessoa humana, a liberdade de pensamento e expressão, e o Estado de direito democrático, conforme alerta o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP II (2011).

Autor como Cardoso (1995) já antecipava essa realidade ao afirmar que qualquer governo na Guiné-Bissau enfrentaria dificuldades estruturais para construir uma administração pública eficiente, capaz de executar políticas de forma eficaz. Essa visão é corroborada por Gonçalves (2011), que identifica a rivalidade entre o poder político e o poder militar como um dos principais fatores que alimentam o ciclo de instabilidade. A supremacia histórica das forças armadas no cenário político guineense tem enfraquecido o poder civil, impedindo a maturação de uma cultura democrática. A guerra civil de 1998-1999 aprofundou ainda mais essa crise, com consequências devastadoras para o tecido institucional e para a coesão nacional. O resultado foi um cenário de incerteza política prolongada, governos de curta duração, e políticas públicas descontinuadas ou nunca executadas, o que inviabilizou a implementação de medidas de boa governação e de combate eficaz à pobreza.

A adoção do sistema multipartidário, formalmente iniciado nos anos 1990, trouxe uma nova dimensão ao cenário político nacional, mas também contribuiu para aumentar a complexidade e fragmentação do sistema administrativo. Entre 1990 e 2025, o país teve 28 primeiros-ministros, uma média de mais de um por ano e 8 Presidentes da República, num contexto em que coexistem 53 partidos políticos legalmente registados. Esta fragmentação extrema dificulta a formação de consensos políticos duradouros, alimenta disputas internas e enfraquece a governabilidade e as instituições.

Segundo Sangreman (2016), a capacidade de execução de políticas públicas na Guiné-Bissau depende fortemente do apoio financeiro e técnico da comunidade internacional, uma dependência que é agravada pela instabilidade política crónica, pela constante troca de ministros e altos dirigentes, e pela debilidade das infraestruturas administrativas do Estado, que limitam a fiscalização, a prestação de contas, e a recolha de receitas fiscais. Esta situação compromete a sustentabilidade dos serviços públicos e a implementação de programas estruturantes a médio e longo prazo.

No domínio económico, o relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2017) identificou a prevalência da economia informal como uma das principais preocupações estruturais do país. Esta economia paralela, que absorve uma parcela significativa da população ativa, é altamente vulnerável e opera fora do alcance do Estado, contribuindo para a erosão das bases fiscais e dificultando qualquer tentativa de reforma económica sustentável.

Para Jarju (2019), argumenta que a instabilidade política e a impunidade crónica são os principais obstáculos ao desenvolvimento socioeconómico e político da Guiné-Bissau, perpetuando a pobreza, a desigualdade e o atraso. Tais fatores ajudam a explicar a posição extremamente baixa da Guiné-Bissau no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), onde o país ocupa o 176.º lugar, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), refletindo indicadores preocupantes em áreas como saúde, educação e rendimento per capita.

1.3 Administração Pública no Período Colonial

A presença portuguesa no território que hoje corresponde à República da Guiné-Bissau teve início no século XV, em plena era dos descobrimentos marítimos europeus, quando os navegadores

portugueses chegaram à costa ocidental africana. No entanto, durante vários séculos, essa presença foi limitada e fragmentada, sobretudo pelas incapacidades logísticas, militares e políticas de Portugal, que, até ao século XIX, não conseguiu estender o seu controlo efetivo sobre todo o território guineense. A ação portuguesa concentrou-se, essencialmente, nas zonas ribeirinhas que favoreciam as rotas comerciais, especialmente o tráfico de escravizados, funcionando mais como postos comerciais do que como uma colónia plenamente organizada ou explorada. Foi apenas a partir do primeiro terço do século XX que se pode considerar a atual Guiné-Bissau como território efetivamente dominado e administrado pelos portugueses, consolidando o que seria, à época, uma colónia formal sob o domínio do Estado colonial português (UNA, 2017).

Segundo Cassamá (2014), o investimento feito pelo governo colonial português na Guiné-Bissau foi mínimo, revelando um claro desinteresse estrutural pela promoção do bem-estar social e pelo desenvolvimento económico do território. Esta negligência tornou-se evidente em setores fundamentais, especialmente na educação, considerada um dos pilares do progresso social. O número de escolas existentes era extremamente limitado e o acesso ao ensino era restrito a uma minoria privilegiada, muitas vezes ligada a famílias colaboracionistas ou à elite administrativa. Como consequência direta desta política excludente, as taxas de analfabetismo eram elevadíssimas, e o país padecia de falta de quadros qualificados, o que limitava severamente a sua capacidade administrativa, técnica e produtiva.

Paralelamente, muitos portugueses metropolitanos (residentes em Portugal continental) demonstravam uma forte relutância em trabalhar ou residir na Guiné-Bissau, devido às difíceis condições sanitárias, climáticas e logísticas da colónia. Para suprir essa carência de mão-de-obra o governo colonial optou por recrutar trabalhadores qualificados oriundos de Cabo Verde. Este arquipélago, também sob domínio português, possuía uma situação distinta, com melhor oferta educativa, maior presença de instituições escolares e um acesso mais alargado à educação formal. Como resultado, muitos cabo-verdianos estavam mais bem preparados para ocupar cargos.

Do ponto de vista social e político, a manutenção da ordem pública e do regime colonial baseava-se num sistema autoritário e repressivo, que exigia submissão absoluta da população local. Qualquer forma de resistência, desobediência ou manifestação era punida com castigos corporais sumários, como palmatórias e chibatadas, práticas humilhantes que visavam não apenas disciplinar, mas também intimidar e desmoralizar. Para implementar esta repressão, o pequeno corpo administrativo composto por apenas 18 funcionários que contava com o apoio de uma força paramilitar chamada “*cipais*”, que atuava como instrumento de coerção e terror nas zonas rurais. Estes agentes estavam encarregues de realizar prisões, administrar castigos e assegurar a obediência forçada da população (Cassamá, 2014).

Segundo Costa (2017), a administração pública colonial não servia unicamente para gerir pessoas e recursos, mas funcionava igualmente como um instrumento de controlo e constrangimento social, projetado para assegurar a dominação dos colonizados. Contudo, esta lógica de opressão sofreu alterações com o tempo, à medida que as populações africanas foram ganhando maior consciência dos seus direitos e da sua identidade coletiva. Essa conscientização crescente forçou o colonizador

a adotar uma postura mais cautelosa e menos rígida, motivado sobretudo pelo medo de revoltas populares. Apesar das tentativas de contenção, os povos colonizados nunca deixaram de resistir, utilizando diferentes meios desde a ação política e cultural até a resistência armada para reivindicar autonomia, dignidade e autodeterminação.

Essa resistência culminou, na década de 1960, com o início de uma luta de libertação armada, liderada pelo partido africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), sob a liderança de Amílcar Cabral. A luta foi intensa e prolongada, e resultou, em 1973, na proclamação unilateral da independência da Guiné-Bissau, sendo posteriormente reconhecida por Portugal em 1974, após a Revolução dos Cravos.

No entanto, apesar da vitória política e militar sobre o regime colonial, a Guiné-Bissau independente manteve várias características herdadas do modelo administrativo colonial. Como observa Costa (2017), o país continuou a seguir uma lógica de gestão pública altamente centralizada, dificultando a democratização dos processos decisórios e a descentralização do poder. O modelo de governação pós-independência não rompeu completamente com o legado colonial, limitando a implementação de formas mais participativas, inclusivas e eficazes de administração pública.

1.3.1 Administração pública pós-colonial

A independência da Guiné-Bissau, proclamada unilateralmente em 24 de setembro de 1973 e reconhecida por Portugal após a Revolução dos Cravos em 1974, marcou o início de um período intenso de reconstrução nacional e de tentativa de edificação de um novo Estado. De acordo com Dumas (2019), esse momento histórico desencadeou um discurso interno robusto e ideologicamente orientado, centrado na construção de uma nação coesa, plural e soberana. Nesse processo, ainda que o marxismo-leninismo não tenha sido oficialmente adotado como doutrina exclusiva pelo PAIGC, foi amplamente utilizado como uma ferramenta estratégica e retórica para enfrentar as heranças do colonialismo, como as questões raciais, sociais, éticas e culturais, além de servir como catalisador para a formação de novos quadros sociais e administrativos.

Dentro desse esforço de organização institucional, foi criado a 4 de junho de 1988 o Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho, que teve como a primeira pessoa a ocupar este cargo Henriqueta Godinho Gomes. A missão desse órgão consistia em gerir o pessoal do Estado e promover políticas relacionadas à modernização e reforma da Administração Pública, assim como coordenar as áreas de emprego, formação profissional, relações laborais e segurança social (Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social (MAPTSS, 2025). Este ministério possui uma estrutura complexa organizada em duas grandes frentes: a administração direta e indireta do Estado. No âmbito da administração direta, destacam-se:

- a) A Direção-Geral da Administração Pública, responsável pela supervisão dos quadros e carreiras;
- b) A Direção-Geral do Trabalho, Emprego e Formação Profissional, que coordena o desenvolvimento das políticas laborais e formativas;

c) As inspeções gerais, nomeadamente a Inspeção-Geral do Trabalho e Segurança Social e a Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), que asseguram a fiscalização das práticas institucionais;

d) A Direção Administrativa e Financeira e o Gabinete de Estudos, que funcionam como órgãos de apoio técnico e logístico à governação.

Na vertente da administração indireta, destaca-se o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), uma entidade pública sob tutela do Ministério, responsável pela implementação das políticas sociais no domínio da proteção e previdência.

Apesar destes avanços institucionais, os primeiros 15 anos pós-independência foram marcados por desafios significativos no que toca à capacidade de execução efetiva de políticas públicas. Embora tenha havido um grau inicial de autonomia e esforço organizativo por parte da liderança política do país, a ineficácia das instituições do Estado limitou o alcance de reformas e da boa governação. O investigador Forrest 1991 (citado por Djú, 2019) denominou este fenómeno de “Estado suave”, referindo-se a um Estado cuja estrutura e instituições são incapazes de transformar objetivos políticos em ações concretas, e que não consegue consolidar um sistema político-administrativo eficaz a nível nacional.

Entre 1990 e 1991, sob pressão das potências ocidentais e do contexto internacional do pós-Guerra Fria, a Guiné-Bissau viu-se forçada a abandonar o sistema de partido único e adotar o pluralismo político e a democracia liberal de modelo europeu, marcando assim uma reestruturação profunda na relação entre o Estado e a sociedade (Forrest, 1991, citado por Djú, 2019). Este processo de transição revelou fragilidades estruturais herdadas tanto do colonialismo quanto do modelo centralizado pós-independência.

Durante a primeira década após a independência, os novos dirigentes guineenses enfrentaram a monumental tarefa de construir o Estado a partir do zero. A maioria desses líderes, embora politicamente comprometidos, não possuía experiência em administração pública ou gestão institucional, uma vez que tinham passado grande parte das suas vidas adultas envolvidos na luta armada ou em missões diplomáticas do PAIGC. A ausência de uma formação administrativa sólida e o baixo nível de escolaridade da maioria da população, consequência direta da exclusão educacional imposta pelo regime colonial português, limitou drasticamente a eficácia da governação. É importante recordar que, ao contrário de outras colónias africanas sob domínio europeu, os guineenses eram sistematicamente impedidos de aceder ao ensino formal e de exercer cargos administrativos.

A partida dos quadros coloniais portugueses após 1974 agravou ainda mais esta fragilidade institucional, retirando do país uma estrutura organizacional que, embora autoritária, sustentava minimamente a máquina burocrática. Forrest (1991, citado por Djú, 2019) caracteriza esta saída como uma verdadeira remoção de um arsenal organizacional, deixando um vazio difícil de preencher no imediato pós-independência.

Do ponto de vista ideológico, Cardoso (1995) observa que, após a conquista da independência política, a Guiné-Bissau optou por um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo, ainda que o PAIGC não tivesse formalmente declarado o socialismo científico como meta, ao contrário dos seus homólogos em países como Angola ou Moçambique. Assim, o país oscilou entre a retórica socialista e uma prática política de gestão centralizada, sem uma implementação doutrinária clara ou eficaz, o que contribuiu para inconsistências no planeamento e na execução de políticas públicas.

1.3.2 Situação atual da Administração Pública

De acordo com o Artigo 96.º da Constituição da República da Guiné-Bissau, o Governo é consagrado como o órgão executivo e administrativo supremo do Estado, sendo responsável pela condução da política geral do país. Essa responsabilidade deve ser exercida em conformidade com o Programa de Governo previamente aprovado pela Assembleia Nacional Popular (ANP). Isto significa que o Governo não atua de forma isolada, mas dentro de um quadro constitucional que exige cooperação institucional e respeito pelos princípios democráticos e legais.

A gestão é o processo, levado a cabo por um ou mais indivíduos, de coordenação das atividades de outras pessoas, com vista a alcançar resultados que não seriam possíveis pela ação de uma pessoa. O gestor é definido pelas suas funções no interior da organização: é a pessoa a quem compete a interpretação dos objetivos propostos pela organização e atuar a fim de atingir os referidos objetivos (Chiavenato, 1983). Contudo, a prática administrativa na Guiné-Bissau tem se afastado significativamente desses princípios constitucionais. Um exemplo emblemático disso é a aplicação do Decreto-Lei nº 8/2012, de 19 de outubro, que estabelece que os cargos de gestão em instituições públicas, como diretores-gerais, diretores de departamento, diretores de serviço e chefes de divisão, são considerados cargos de confiança partidária. Embora essa norma tenha sido criada com o objetivo de garantir maior alinhamento político na implementação das políticas públicas do governo em exercício, na prática, ela institucionalizou uma forte dependência da Administração Pública em relação aos partidos políticos.

Para Sanhá (2010) esse cenário criou um padrão de politização extrema da função pública, com graves implicações para a estabilidade institucional e para a eficiência administrativa. De forma recorrente, verifica-se que a vitória de um partido nas eleições legislativas acarreta uma ampla substituição dos quadros da administração pública, independentemente da competência técnica ou experiência dos funcionários anteriores. Trata-se de uma lógica de partidarização do aparelho do Estado, onde os cargos públicos se tornam instrumentos de recompensa política e clientelismo, em vez de serem ocupados com base no mérito ou na qualificação profissional.

Essa prática conduz a vários problemas estruturais, nomeadamente:

a) Elevada rotatividade de pessoal: quando um novo partido assume o poder, ocorre a exoneração em massa de funcionários, desde os níveis mais altos da gestão até os cargos mais elementares, como pessoal de limpeza e apoio administrativo. Esse processo desorganiza os serviços públicos, rompe a continuidade institucional e provoca desperdício de recursos humanos e financeiros.

b) Congestionamento institucional: o ingresso maciço de militantes partidários nas estruturas do Estado, independentemente da necessidade real de recursos humanos, provoca inchaço na máquina pública e aumento excessivo da massa salarial, que pesa significativamente sobre o orçamento do Estado, já de si limitado e dependente de ajuda externa.

c) Retaliação política: há relatos frequentes de perseguição e marginalização de funcionários públicos que não pertencem ao partido no poder ou que assumem posturas neutras ou independentes. Essa cultura de intimidação mina o princípio da neutralidade e imparcialidade da função pública, consagrado em diversos documentos legais e princípios da boa administração.

d) Prejuízo à meritocracia e à competência técnica: a lógica de nomeações com base no vínculo partidário, em vez da competência e da experiência profissional, compromete a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas eficazes.

e) Desmotivação e instabilidade laboral: os funcionários vivem sob insegurança constante quanto à continuidade nos seus cargos, o que desincentiva o investimento em formação contínua, reduz a produtividade e promove um ambiente institucional de tensão e desconfiança.

Essa realidade contraria os princípios básicos de uma administração pública moderna, eficiente e transparente, tal como preconizado por organizações internacionais como a União Africana, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e os parceiros de cooperação da Guiné-Bissau. Além disso, fragiliza o próprio Estado, uma vez que a administração pública, ao invés de ser um pilar de estabilidade e desenvolvimento, transforma-se num campo de disputa partidária e de exclusão social e política.

1.3.3 Influência política na Administração Pública Guineense

A questão da dicotomia entre política e administração é uma das cinco grandes problemáticas no campo da administração pública e tem uma história peculiar. Durante mais de um século, tem sido uma das ideias mais controversas na área. No centro da administração pública está a relação entre administradores de um lado e os políticos e o público do outro. A natureza dessa relação e o papel apropriado dos líderes políticos e dos administradores nos processos administrativos e políticos têm sido amplamente debatidos. (Caetano 2007).

Caupers (2003) relata que nos anos 1930, sob a influência da gestão científica, a dicotomia foi reforçada. A administração passou a ser vista como uma ciência neutra, técnica, e desvinculada de decisões políticas. Essa ideia foi promovida para proteger a função administrativa da instabilidade partidária e do clientelismo político. Os administradores eram retratados como especialistas neutros, guiados pela racionalidade e eficiência.

A partir da década de 1940, a dicotomia passou a ser fortemente criticada. Autor como Appleby argumentou que toda ação governamental é política por natureza. A administração e a formulação de políticas são interdependentes. Na década de 1970, com o movimento da Nova Administração Pública (New Public Administration), valores como equidade, ética e cidadania ganharam espaço, e

os administradores foram incentivados a aplicar seus próprios julgamentos éticos na tomada de decisões, tornando impossível manter uma separação rígida entre política e administração. Montjoy e Watson (1994) propuseram uma nova leitura das ideias clássicas, distinguindo duas dicotomias:

a) Dicotomia conceitual: separa a formulação da vontade popular (política pública) da sua execução (administração).

b) Dicotomia institucional: separa os papéis dos políticos (partidos) dos administradores (função pública).

Ferraz (2018) complementa essa ideia, distinguindo entre política partidária e política de conteúdo (políticas públicas). Os administradores podem (e devem) participar na política de conteúdo, mas não na política partidária. Assim, a dicotomia clássica não é rejeitada totalmente, mas adaptada. Apesar de nem sempre a literatura das ciências administrativas tratar a questão com a profundidade merecida temática das relações entre política e administração assume-se como uma problemática crítica na estruturação das configurações político-administrativa consequentemente, na aplicação das políticas públicas e na prossecução do interesse público (Behn, 1995).

Assim, considerando que a administração pública tem por objetivo satisfazer necessidades coletivas, promovendo o bem-estar da sociedade através de recursos públicos, a seleção de dirigentes públicos deve acautelar questões que não se revestem da mesma importância para a administração privada.

Por outro lado, as configurações político-administrativas, em cada país, traduzem a evolução do seu modelo de Estado e de administração, assim como das especificidades socioculturais (Bearfield, 2009).

Teoricamente, existem dois grandes modelos de seleção de dirigentes: o primeiro baseado em critérios de confiança política e fidelidade para com as políticas do governo e o segundo no extremo oposto, baseado no mérito do desempenho e na neutralidade da gestão. Fator comum a estes dois modelos é a necessidade de subordinação da alta direção pública ao interesse público e a o poder político, legitimamente eleito, o que em certa medida, e numa primeira análise nos pode levar a concluir pela inexistência de uma dicotomia entre política e administração (Levy, 2009).

Contudo, na prática, a configuração das relações entre os atores políticos e os atores administrativos torna difícil a definição de uma fronteira clara entre a política e a administração, bem como a categorização estrita de um país como pertencente exclusivamente a um dos modelos referidos.

A administração pública deveria funcionar como um instrumento neutro e técnico de execução das políticas públicas, orientado por princípios como legalidade, imparcialidade, continuidade e eficiência. No entanto, na Guiné-Bissau, a forte influência política sobre a administração pública tem comprometido gravemente o seu desempenho, contribuindo para a ineficiência do Estado, o enfraquecimento das instituições e a fragilidade do processo de desenvolvimento.

Desde a independência, a administração pública guineense tem sido fortemente moldada por interesses políticos e partidários. A nomeação de dirigentes e funcionários com base em fidelidade

partidária, parentesco ou afinidade étnico-regional é uma prática comum, o que resulta na substituição frequente de quadros a cada mudança de governo (Cardoso, 2016). Esta lógica impede a criação de uma burocracia estável e profissional, desvalorizando critérios técnicos e bloqueando qualquer tentativa de modernização administrativa.

Este fenómeno é amplamente reconhecido como um processo de "captura do Estado", onde os cargos públicos são utilizados como instrumentos de recompensa política e de manutenção de redes clientelares (Chabal & Daloz, 1999). A consequência direta é uma administração frágil, descoordenada e dependente da vontade política, em vez de ser orientada para o bem comum.

A influência política excessiva sobre a administração pública produz efeitos profundos e negativos, tais como ressaltam (Chabal & Daloz, 1999):

- a) descontinuidade de políticas públicas: a cada novo governo, os projetos e programas são frequentemente interrompidos, revistos ou substituídos, não por razões técnicas, mas por interesses políticos;
- b) perda de competência institucional: a substituição constante de funcionários impede a acumulação de conhecimento técnico e institucional, essencial à boa governação;
- c) corrupção e clientelismo: a fusão entre política e administração fomenta um ambiente de
- d) desconfiança dos cidadãos: a população tende a ver a administração pública como ineficaz, parcial e politizada, o que reduz a confiança nas instituições do Estado (Interpeace, 2010).

Embora tenham existido tentativas de reforma da administração pública, como o Plano Estratégico de Reforma da Administração Pública, a sua implementação tem sido limitada por falta de vontade política, instabilidade institucional e fraca capacidade de execução (Governo da Guiné-Bissau, 2021). As elites políticas, que muitas vezes se beneficiam do controlo sobre a máquina administrativa, não demonstram interesse em promover uma verdadeira separação entre política e gestão técnica.

Segundo o Banco Mundial (2022), a falta de um serviço público baseado no mérito e protegido da interferência política constitui um dos principais obstáculos ao desenvolvimento institucional e económico do país.

1.3.4 Como as decisões políticas afetam a eficiência da gestão pública na Guiné-Bissau

A eficiência da gestão pública depende, entre outros fatores, da clareza de objetivos, da capacidade técnica dos seus agentes, da estabilidade institucional e da autonomia da administração face a interesses políticos imediatos. O impacto das decisões políticas sobre a máquina administrativa tem sido significativo e, frequentemente, prejudicial, resultando num sistema público débil, ineficaz e altamente vulnerável à instabilidade.

Na Guiné-Bissau, as decisões políticas tendem a ser marcadas por interesses partidários ou pessoais, em detrimento do interesse público. A constante mudança de governos muitas vezes

resultante de instabilidade política crónica leva à substituição frequente de dirigentes e técnicos da administração pública, afetando a continuidade das políticas e programas (Cardoso, 2016).

Essa rotatividade gera descontinuidade administrativa e perda de conhecimento institucional, o que compromete a eficiência da gestão pública. A cada novo ciclo político, reformas são abandonadas, prioridades são redefinidas sem base técnica, e recursos públicos são desperdiçados.

Um dos fatores mais danosos à eficiência é o clientelismo político, que se manifesta na nomeação de pessoas sem qualificação técnica para cargos estratégicos da administração pública. Em vez de serem selecionados por mérito, muitos dirigentes públicos são escolhidos com base em lealdade partidária ou vínculos pessoais com os governantes.

Como refere Interpeace (2010), essa prática cria um ambiente onde a competência técnica é desvalorizada, desmotivando os profissionais qualificados e promovendo uma cultura de impunidade e baixa produtividade.

As decisões políticas raramente são acompanhadas de estudos técnicos, diagnósticos rigorosos ou mecanismos de avaliação de impacto. A ausência de uma cultura de planeamento estratégico e de avaliação de políticas públicas impede a correção de erros e o aprimoramento das ações governamentais (World Bank, 2022). Assim, mesmo quando os recursos são disponibilizados, muitas vezes são mal aplicados ou afetam apenas parcialmente os problemas identificados.

A interferência política compromete diretamente a prestação de serviços públicos essenciais como saúde, educação, justiça e segurança. A baixa eficiência administrativa resulta em escolas sem professores qualificados, hospitais com infraestruturas degradadas, e instituições judiciais sem capacidade de garantir o Estado de Direito.

Além disso, a percepção da população sobre a administração pública é negativa: é vista como ineficaz, lenta, e muitas vezes corrompida. Isso alimenta o ciclo de desconfiança institucional, fragilizando ainda mais a legitimidade do Estado (Chabal & Daloz, 1999).

1.4 Autonomia Administrativa e a Interferência Partidária

Segundo Speack, (2002) nos países desenvolvidos, a administração pública é geralmente concebida como um sistema profissionalizado, dotado de autonomia técnica e funcional, com o objetivo de garantir a continuidade e eficiência da gestão do Estado, independentemente das mudanças políticas. No entanto, ainda que em menor escala do que em países em desenvolvimento, a interferência partidária não está ausente e pode comprometer a neutralidade e o desempenho das instituições públicas.

A autonomia administrativa pressupõe a separação entre as esferas política e técnica da administração pública. Os funcionários públicos, especialmente os de carreira, devem atuar com base em critérios legais, técnicos e éticos, sem sofrerem pressões indevidas por parte dos titulares do poder político (Peters & Pierre, 2004).

Em países como Alemanha, Suécia, Canadá e Reino Unido, a administração pública é estruturada com forte base no modelo weberiano de burocracia onde o mérito, a impessoalidade e a hierarquia são valores fundamentais (Weber, 1946). Isso garante estabilidade aos quadros públicos e reduz a margem de influência política sobre decisões técnicas.

Apesar da robustez institucional, a interferência partidária pode ocorrer, sobretudo nos níveis superiores da administração, onde cargos são de nomeação política (por exemplo, diretores-gerais, ministros, chefes de gabinete). Essa prática é comum nos Estados Unidos, onde o sistema spoils permite ao presidente nomear milhares de cargos após sua eleição (Lewis, 2008).

Em França e Itália, por outro lado, embora o sistema seja mais meritocrático, ainda se verificam situações de “politização indireta”, quando governos pressionam tecnocratas ou manipulam orçamentos e nomeações de forma subtil (Rouban, 2007). A fronteira entre política e administração é, portanto, dinâmica e muitas vezes contestada.

Casos como o Brexit no Reino Unido e a gestão da pandemia de COVID-19 em alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico revelaram tensões entre técnicos e políticos na tomada de decisão, com impacto direto na confiança do público nas instituições (OECD, 2021).

Para conter a interferência política, (OECD, 2021) muitos países desenvolvidos adotam:

- a) órgãos de supervisão e auditoria independentes;
- b) Leis de função pública que protegem os servidores contra exoneração arbitrária;
- c) códigos de ética e instâncias de mediação entre técnicos e políticos;
- d) transparência e prestação de contas como instrumentos de responsabilização pública.

A Nova Gestão Pública (NGP) e, mais recentemente, o modelo da Governança Pública têm também contribuído para a busca de equilíbrio entre controle político e autonomia administrativa, promovendo o foco em resultados, na participação dos cidadãos e responsabilidade (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Em países desenvolvidos, embora o princípio da autonomia administrativa esteja institucionalmente consolidado, a interferência partidária ainda constitui uma ameaça, especialmente em momentos de crise ou polarização. O desafio está em manter a integridade e a eficiência da administração pública, garantindo que a política defina os rumos estratégicos, mas sem invadir o espaço da execução técnica. O equilíbrio entre autonomia e controle é essencial para a boa governança e a confiança social nas instituições.

Outros autores, como (Pagee & Wright, 1999) têm defendido que, independentemente de os sistemas administrativos serem mais partidários ou mais baseados no princípio da necessidade de uma neutralidade do serviço público, deverá sempre existir o cumprimento de um princípio de lealdade institucional para com o Estado por parte de qualquer agente que se constitua como um seu servidor.

Mesmo nos sistemas administrativos mais despolitizados existe, pois, de acordo com os autores, uma procura de “funcionários de confiança” para os lugares de gestão de topo. Contudo, ao utilizar-se este termo deve perceber-se que existe uma referência ao conceito de confiança no seu sentido mais lato e não apenas político-partidário.

Esta tendência é muito vincada em países como a Dinamarca (Jensen & Knud, 1999) ilustram bem o exemplo deste país, descrevendo a modernização administrativa como um fenómeno que levou à transformação dos burocratas em profissionais da gestão pública e em que o recrutamento passou a ser feito com base numa “confiança” alicerçada em competências profissionais e não em escolhas políticas.

1.4.1 Os desafios da autonomia das instituições públicas face à interferência política

A questão da mudança nas organizações públicas nas últimas décadas prendeu-se essencialmente como decréscimo de confiança nos tradicionais modelos de organização burocrática (Rodrigues, 2006). Este foi o cerne das principais modificações operadas (independentemente do formato e do sentido das mesmas). Em países como a Grécia e a Itália, a desconfiança na tradição pública burocrática levou a um afastamento entre as elites políticas e as elites administrativas.

1.4.2 Corrupção e clientelismo político no serviço público

A Administração Pública da Guiné-Bissau enfrenta sérios desafios estruturais, entre os quais se destacam a corrupção sistémica e o clientelismo político, fenómenos que afetam profundamente a capacidade do Estado em fornecer serviços públicos eficazes, justos e transparentes. Estes fatores comprometem o funcionamento da máquina administrativa, minam a confiança dos cidadãos nas instituições e dificultam o desenvolvimento económico e social do país.

A corrupção na Guiné-Bissau manifesta-se em várias formas: desde o desvio de recursos públicos, passando pelo nepotismo e favoritismo na nomeação para cargos públicos, até à exigência de subornos em serviços administrativos. Essa realidade é alimentada por um sistema institucional frágil, caracterizado por controles internos ineficazes, falta de transparência e ausência de responsabilização (Interpeace, 2010).

Associada à corrupção está a prática de clientelismo político, na qual o acesso a cargos, serviços e recursos do Estado é condicionado por relações de lealdade partidária ou étnica. O serviço público torna-se, assim, um instrumento de recompensa para aliados políticos, em detrimento da competência técnica e do mérito. Como observa Cardoso (2016), a administração pública guineense tem sido “capturada” por redes de influência e de patronagem, dificultando qualquer tentativa de reforma e de profissionalização do setor público.

A falta de uma cultura de prestação de contas e a instabilidade política recorrente contribuem para um ambiente propício à perpetuação desses vícios. Muitos funcionários públicos veem os seus cargos como oportunidades de ganho pessoal, em vez de funções de serviço ao bem comum. Esse

comportamento é muitas vezes tolerado ou até incentivado por elites políticos que dependem dessas redes clientelares para manter o poder (Chabal & Daloz, 1999).

Adicionalmente, a fraca implementação das normas legais e a debilidade das instituições judiciais e de controlo como o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral do Estado contribuem para a impunidade generalizada. Os mecanismos de fiscalização interna são pouco funcionais, e a sociedade civil tem uma capacidade limitada de exercer pressão sobre os atores públicos.

Este ambiente afeta negativamente todos os setores do Estado, desde a educação e saúde até à justiça e segurança. A prestação de serviços básicos torna-se desigual, os projetos de desenvolvimento internacional são desviados do seu propósito e a meritocracia é substituída por critérios políticos e pessoais.

De acordo com Index (2022) corrupção e o clientelismo político representam obstáculos sérios ao desenvolvimento da Guiné-Bissau. Enfrentar esses desafios requer mais do que medidas técnicas; exige uma transformação institucional e cultural profunda, com foco no fortalecimento do Estado de direito, na responsabilização dos agentes públicos e na criação de uma administração baseada no mérito e na ética pública.

1.5 A relação entre política e burocracia na Guiné-Bissau

A relação entre política e burocracia constitui um dos pilares centrais para a compreensão do funcionamento do Estado moderno. Em contextos de fragilidade institucional, como é o caso da Guiné-Bissau, essa relação tende a ser marcada por desequilíbrios, sobreposição de funções, dependência recíproca e captura da administração pública por interesses partidários e pessoais. A burocracia entendida como corpo técnico-administrativo responsável pela execução das políticas públicas deveria operar com autonomia relativa, subordinada à legalidade e ao interesse público. No entanto, na realidade guineense, essa autonomia é fortemente limitada pela ingerência política sistemática (Oliveira 2011).

Na Guiné-Bissau, os altos cargos da administração pública são frequentemente ocupados por indivíduos escolhidos com base em critérios de fidelidade política ou afinidades pessoais, e não por mérito ou qualificação técnica. Como resultado, a burocracia torna-se um prolongamento do poder político, perdendo a sua capacidade de atuar com independência e neutralidade administrativa. Essa realidade enfraquece o princípio da impessoalidade na gestão pública e dificulta a implementação coerente e eficaz de políticas públicas (Cardoso, 2016).

Esse domínio político sobre a burocracia traduz-se numa constante instabilidade dos quadros técnicos, que são frequentemente substituídos com cada nova mudança de governo. Tal prática impede a consolidação de conhecimento institucional e prejudica a continuidade das políticas públicas. Como observam (Chabal & Daloz 1999), nos Estados africanos marcados por fracas instituições, “as relações pessoais substituem as regras impessoais como base de organização do poder”, criando um ambiente onde a administração pública é um campo de disputa política e não um instrumento de gestão do interesse coletivo.

O enfraquecimento da burocracia profissional afeta diretamente a qualidade da governação. Sem uma administração qualificada e estável, as decisões políticas perdem efetividade prática, os serviços públicos deterioram-se e os cidadãos perdem a confiança no Estado. A ausência de mecanismos eficazes de prestação de contas e avaliação de desempenho permite que muitos dirigentes atuem com impunidade, reduzindo a eficiência da máquina estatal (Interpeace, 2010).

Além disso, essa relação distorcida entre política e burocracia estimula práticas clientelistas e corruptas. Os cargos públicos são muitas vezes tratados como instrumentos de recompensa política ou de enriquecimento pessoal, o que compromete a legitimidade e a moralidade da administração pública. O resultado é um sistema disfuncional, onde o interesse público é frequentemente subordinado a interesses privados ou partidários (World Bank, 2022).

Para melhorar a relação entre política e burocracia na Guiné-Bissau, é fundamental implementar reformas que promovam a profissionalização da administração pública e estabeleçam critérios objetivos de recrutamento, avaliação e promoção dos funcionários públicos. Isso implica criar concursos públicos transparentes, sistemas de formação contínua e órgãos de controlo com independência funcional.

De acordo com Hedler (2020), experiências internacionais mostram que é possível promover uma burocracia eficaz mesmo em contextos politicamente instáveis, desde que haja vontade política e apoio institucional. A construção de uma administração meritocrática, aliada a uma cultura de responsabilização, é vista como um passo indispensável para que a burocracia deixe de ser instrumento de captura política e se torne um pilar da boa governança.

A burocracia, como estrutura administrativa responsável pela execução das políticas públicas, desempenha um papel fundamental no processo de desenvolvimento de qualquer Estado. No entanto, em muitos países em desenvolvimento, como a Guiné-Bissau, a burocracia é frequentemente moldada e condicionada por decisões políticas que comprometem sua autonomia, eficiência e racionalidade.

A nomeação de quadros da administração pública com base em critérios políticos, partidários ou pessoais, em vez de mérito, é uma das formas mais comuns de ingerência política sobre a burocracia. Essa prática afeta diretamente a profissionalização da administração pública, impedindo a constituição de um corpo técnico estável e qualificado. Como afirma Evans (1995), "um Estado desenvolvimentista eficaz requer uma burocracia meritocrática com relativa autonomia face às pressões políticas".

Na Guiné-Bissau, essa realidade é evidente na rotatividade constante de dirigentes e técnicos sempre que há mudança de governo, o que impede a consolidação de políticas de médio e longo prazo. Segundo Cardoso (2016), a administração pública guineense é "excessivamente politizada e vulnerável a interferências partidárias que comprometem a continuidade administrativa".

A falta de autonomia burocrática contribui para a má execução das políticas públicas. A burocracia, ao agir segundo interesses políticos, tende a alinhar-se mais com agendas de curto prazo e lógicas eleitorais do que com objetivos estratégicos de desenvolvimento. Como resultado, projetos públicos

são frequentemente interrompidos, mal planejados ou direcionados para beneficiar clientelas políticas específicas, em vez de atender às necessidades reais da população (Chabal & Daloz, 1999).

Essa dependência também reduz a capacidade da burocracia de resistir à corrupção e a práticas de má gestão, já que os mecanismos de controlo e fiscalização são muitas vezes instrumentalizados para proteger aliados políticos. O resultado é um ambiente de impunidade e baixa responsabilização, que desmotiva os quadros competentes e afasta os cidadãos da esfera pública (World Bank, 2022).

Por outro lado, experiências de países que conseguiram reforçar a autonomia funcional da burocracia, como o Botswana ou o Ruanda, mostram que uma administração pública relativamente protegida de interferências políticas pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento sustentável, mesmo em contextos com recursos limitados (Grindle, 1997).

1.5.1 Como a burocracia é influenciada por decisões políticas e seus efeitos no desenvolvimento

A burocracia, enquanto modelo organizacional caracterizado por regras formais, hierarquia definida e impessoalidade, é frequentemente influenciada pelas decisões políticas. Em contextos onde a separação entre política e administração não é clara, a burocracia tende a tornar-se vulnerável a pressões partidárias e a práticas de clientelismo. Essa influência política pode comprometer a imparcialidade e a eficiência administrativa, resultando em instituições menos estáveis e menos eficazes na implementação de políticas públicas (Weber, 1947).

Por outro lado, quando existem restrições claras à interferência política, a burocracia pode desempenhar um papel essencial no desenvolvimento, assegurando continuidade administrativa, profissionalização e eficiência na prestação de serviços públicos. Assim, a autonomia relativa da burocracia é um fator determinante para o fortalecimento das instituições e para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável e equitativo (Peters, 2010).

1.5.2 Profissionalização da Gestão Pública: necessidades e obstáculos

De acordo com Sousa (2020) a profissionalização da gestão pública é considerada um dos pilares fundamentais para o bom funcionamento do Estado e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Trata-se da constituição de uma administração pública baseada em critérios de mérito, competência técnica, estabilidade e responsabilização. A comparação entre Portugal e a Guiné-Bissau permite perceber diferentes estágios e modelos de profissionalização, bem como identificar desafios comuns e específicos.

A profissionalização é essencial para garantir a continuidade, eficiência e imparcialidade da ação do Estado. Uma administração pública composta por quadros tecnicamente preparados contribui para a formulação e execução eficaz de políticas públicas, para o uso racional dos recursos e para o reforço da confiança dos cidadãos nas instituições (Pereira, 2011).

Em Portugal, o processo de profissionalização da função pública conheceu avanços importantes com a reforma administrativa iniciada na década de 1980 e aprofundada nos anos 2000, com medidas como a criação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação da Administração Pública (SIADAP) e o recrutamento por concurso público regulado por legislação específica, como a Lei n.º 35/2014, que estabelece o regime geral da função pública.

Na Guiné-Bissau, porém, o sistema de administração pública permanece frágil, politizado e carente de quadros qualificados. A falta de formação contínua, a instabilidade institucional e a captura dos cargos públicos por interesses políticos têm dificultado a construção de uma burocracia eficaz e estável (Cardoso, 2016).

Portugal enfrenta ainda desafios, como a resistência à mudança dentro da própria máquina administrativa, os limites orçamentais que afetam a contratação e formação contínua, e uma cultura institucional que por vezes desvaloriza o desempenho. No entanto, os mecanismos de recrutamento por mérito e avaliação regular permitem maior responsabilização e desenvolvimento profissional dos quadros (Tavares & Rodrigues, 2020). Na Guiné-Bissau, os obstáculos são mais estruturais e complexos segundo Interpeace (2010):

- a) politização extrema: os cargos são muitas vezes atribuídos com base em critérios partidários ou étnico-regionais;
- b) falta de carreira estruturada: não existem planos de carreira consolidados nem progressão com base em desempenho;
- c) ausência de avaliação funcional: os funcionários públicos não são submetidos a avaliações periódicas e objetivas;
- d) débil capacidade institucional de formação: o país carece de centros de formação contínua eficazes e recursos financeiros para capacitar os funcionários.

De acordo com Romão (2013) enquanto Portugal caminha para a consolidação de uma cultura de gestão pública baseada em resultados, com incentivos ao mérito e responsabilização, a Guiné-Bissau ainda precisa estabelecer os fundamentos mínimos de uma função pública moderna: concursos públicos transparentes, formação de quadros, estabilidade profissional e cultura de serviço público.

A Guiné-Bissau pode aprender com a experiência portuguesa, adaptando boas práticas às suas realidades locais. Algumas dessas lições incluem:

- I. A adoção de sistemas de recrutamento baseados em mérito (como o modelo de concursos públicos);
- II. A criação de um sistema nacional de avaliação de desempenho, inspirado no SIADAP;
- III. O estabelecimento de escolas nacionais de administração pública com foco em capacitação técnica contínua;

IV. A desvinculação progressiva da administração das lógicas partidárias, assegurando autonomia técnica e imparcialidade.

A profissionalização da administração pública é um imperativo tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Enquanto Portugal avança para aperfeiçoar os seus mecanismos de gestão e avaliação, a Guiné-Bissau enfrenta o desafio urgente de reconstruir uma burocracia funcional e competente. Superar os obstáculos à profissionalização é essencial para garantir políticas públicas eficazes, estabilidade institucional e desenvolvimento equitativo.

1.5.3 A importância da formação técnica na administração pública e os entraves políticos

A formação técnica dos quadros da administração pública é essencial para a construção de um Estado eficaz, transparente e orientado para o desenvolvimento (Schwartzman, 1984). Num contexto como o da Guiné-Bissau, onde as instituições ainda enfrentam sérias fragilidades estruturais, a qualificação dos recursos humanos públicos representa uma das vias mais promissoras para o fortalecimento da capacidade estatal. No entanto, essa necessidade colide com entraves políticos persistentes que minam os esforços de reforma e modernização da máquina pública.

A profissionalização e a formação contínua dos funcionários públicos são indispensáveis para assegurar uma gestão baseada em critérios técnicos, com foco na eficácia e no serviço ao cidadão. Como destaca Grindle (1997), a capacidade dos governos para implementar políticas públicas depende em grande medida da formação e competência dos seus quadros técnicos.

Na Guiné-Bissau, a administração pública sofre com a escassez de pessoal qualificado, especialmente nas áreas técnicas, de planeamento, contabilidade pública, informática e gestão de políticas públicas. O próprio governo reconheceu em diversos documentos estratégicos como o Plano Estratégico de Reforma da Administração Pública e a urgência em reforçar as competências dos seus recursos humanos (Governo da Guiné-Bissau, 2021).

Apesar do reconhecimento da necessidade de formação, os esforços são frequentemente obstruídos por dinâmicas políticas adversas, entre as quais se destacam:

- I) Politização do recrutamento e promoção: A nomeação para cargos públicos continua, em grande parte, a ser feita com base em critérios políticos ou étnicos, em vez de mérito e competência técnica (Cardoso, 2016).
- II) Ausência de estabilidade institucional: A instabilidade política recorrente resulta na substituição constante de funcionários e direções administrativas, o que desincentiva o investimento em formação contínua.
- III) Desvalorização da carreira técnica: Em muitos casos, os quadros técnicos não têm incentivos de progressão na carreira nem reconhecimento formal, o que desmotiva o desenvolvimento profissional.

- IV) Falta de políticas públicas consistentes de capacitação: Os programas de formação existentes são dispersos, pontuais e dependentes de financiamento externo, sem uma estratégia nacional articulada.

A criação de centros nacionais de formação da administração pública, como proposto pelo PERAP, ainda não foi plenamente concretizada. Além disso, a falta de recursos orçamentais e a dependência de financiamento externo agravam o cenário. É necessário que o Estado assuma a formação técnica como prioridade nacional, com legislação, planos de carreira e orçamentos dedicados (Governo da Guiné-Bissau, 2021).

A formação técnica é um elemento estruturante para o fortalecimento da administração pública da Guiné-Bissau. No entanto, os entraves políticos como a politização, a instabilidade e a ausência de políticas de valorização dos quadros comprometem gravemente o desenvolvimento institucional. Superar esses desafios exige coragem política, liderança reformista e compromisso com uma administração pública meritocrática, estável e funcional. Só assim será possível transformar a burocracia num motor de desenvolvimento sustentável.

A burocracia profissional não deverá procurar abandonar a sua configuração burocrática (a coordenação feita a partir do topo hierárquico, os políticos e os principais regulamentos mantêm-se), mas, ao contrário da burocracia mecanicista, nesta configuração estrutural a autoridade passa a ter por base as competências profissionais (saber fazer e saber ser) que devem estar espalhadas pela organização e não ser apenas apanágio dos postos de trabalho chave, como os chefes, os dirigentes intermédios e os dirigentes de topo. Num contexto deste tipo, todos deverão ser avaliados com base, por um lado, em competências (técnicas e comportamentais) e, por outro, em desempenhos tanto quanto seja possível, quantificados (Carvalho et al, 2006). Os dirigentes não deverão isentar-se a este crivo de avaliação e tanto quanto for possível, origem e já previsto no novo sistema de avaliação deverá ter consequências práticas em termos de gestão das carreiras de direção.

A alteração do paradigma de seleção de dirigentes deverá estar em linha com a alteração dos paradigmas de administração. Tal não deverá, em caso algum, significar perda de legitimidade democrática, pois a tendencial profissionalização da alta direção deverá ser controlada e condicionada por mecanismos como prémios e penalizações, atribuídos pelo poder político e com impacto na carreira futura do dirigente as semelhandando-se assim a um modelo híbrido de tipo ideal tal como o sugerido por Aberbach e Rockman (1988).

1.5.4 Governança e responsabilidade: o papel dos líderes políticos e administradores públicos

Assim e mesmo tomando em consideração que reputados autores como Page e Wright (1999) referem que, qualquer que seja a configuração relacional entre os governos e as suas administrações, a questão da confiança (ou, se quisermos ser mais rigorosos da confiança política), é absolutamente fundamental para que possa existir uma comunhão de ideias e de convicções e para que, conseqüentemente, possa existir uma execução harmoniosa de políticas públicas (Levy,

2009), tal não deverá significar que não devam existir critérios rigorosos para a seleção e para a avaliação profissional (e não apenas política) dos dirigentes de topo da administração, assim como das suas competências e performances.

1.5.5 Análise da separação de funções e responsabilidades entre políticos e gestores públicos

A separação clara entre as funções e responsabilidades dos políticos e dos gestores públicos constitui um dos pilares da boa governança. Enquanto os primeiros são eleitos para definir prioridades políticas, elaborar leis e representar os cidadãos, os segundos são responsáveis por implementar as decisões políticas com base em critérios técnicos, legais e administrativos. Quando essa separação não é respeitada, surgem problemas como a politização da burocracia, a ineficiência na execução de políticas públicas e o enfraquecimento das instituições estatais (Peters & Pierre, 2004).

No modelo democrático contemporâneo, os políticos têm a missão de liderar o processo de definição de políticas públicas, através da deliberação parlamentar, do exercício da liderança governamental e da articulação com os interesses sociais. Já os gestores públicos servidores de carreira ou nomeados por critérios técnicos devem aplicar essas decisões de modo neutro, eficiente e contínuo, respeitando a legalidade administrativa (Denhardt & Denhardt, 2000).

A doutrina administrativa moderna defende que essa separação de esferas não significa isolamento, mas complementaridade com autonomia. A política determina o “quê” e a administração pública determina o “como”.

Nos contextos em que essa separação não é respeitada como em muitos países em desenvolvimento os efeitos são profundos (Weber, 1946):

- a) Politização da administração pública, com nomeações arbitrárias e substituições recorrentes;
- b) Interferência nas decisões técnicas, comprometendo a eficiência e a legalidade; perda de confiança dos cidadãos, ao perceberem a máquina pública como extensão de partidos e não como instrumento do Estado.

Segundo o Banco Mundial (2022), a sobreposição de funções prejudica a prestação de serviços, favorece a corrupção e impede o fortalecimento de uma burocracia profissional e estável.

Em diversos países desenvolvidos, a separação é formalmente assegurada por leis da função pública e estruturas de governança: Reino Unido: O modelo Westminster distingue claramente os Ministers (políticos) e os Permanent Secretaries (funcionários permanentes), com funções bem delimitadas. Portugal: O Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos e a Lei nº 2/2004 (Estatuto do Pessoal Dirigente) preveem responsabilidades distintas entre decisores políticos e dirigentes da administração. Suécia: Os órgãos administrativos são altamente autônomos, e a interferência direta dos políticos na execução técnica é legalmente proibida (Peters, 2010).

Esses modelos valorizam a profissionalização, a transparência e a prestação de contas como formas de proteger a administração da captura política.

Nos países em desenvolvimento, como a Guiné-Bissau, onde a instabilidade política e o clientelismo ainda são realidades presentes, a falta de distinção entre as esferas política e administrativa representa um obstáculo à eficácia do Estado (Chabal & Daloz, 1999). A adoção de mecanismos legais claros, recrutamento meritocrático e capacitação técnica contínua pode promover uma gestão pública mais estável, imparcial e orientada para resultados.

A separação de funções entre políticos e gestores públicos é essencial para garantir uma administração pública eficaz, responsável e resiliente. Essa distinção assegura que as políticas públicas sejam implementadas com base em critérios técnicos e legais, protegendo o interesse público e prevenindo abusos de poder. A consolidação dessa separação deve ser uma prioridade tanto em países desenvolvidos como em contextos em desenvolvimento, onde ainda se confundem o exercício do poder político com o controle absoluto da máquina administrativa.

1.6 A Reforma da Gestão Pública como Caminho para o Desenvolvimento

Segundo Fleury (2001), para compreender a reforma do aparelho administrativo do Estado, é imperativo considerar o próprio conceito de Estado, nos seus diferentes níveis de abstração. Isto permite-nos situar a esfera administrativa no contexto da distribuição e do exercício do poder político. No seu nível mais abstrato, o Estado pode ser entendido como uma configuração de forças que dá origem ao estabelecimento de uma relação de poder. No entanto, do ponto de vista weberiano, o Estado é definido como o monopólio do uso legítimo da coerção. Além disso, o Estado pode ser considerado como uma entidade política que exerce o seu poder de forma concentrada, autónoma e soberana sobre um povo e um território, através de um conjunto de instituições, de um corpo de funcionários e de procedimentos regulados. Por outro lado, o “Estado é também um campo estratégico de luta (arena), no qual os diferentes atores se confrontam e se reconstituem como sujeitos políticos” (Fleury, 2001).

Segundo Cardoso (1995), num sistema democrático, o Estado e a sociedade são entidades indissociáveis. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão primariamente definidas na Constituição, obtém o seu poder de criar leis e de impor impostos à população a partir da legitimidade que lhe é conferida pela cidadania, tal como determina o processo eleitoral. A sociedade, por sua vez, articula os seus desejos e exigências às autoridades legalmente constituídas através de canais formais ou informais de comunicação: pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo (Cardoso, 1995).

Segundo Przeworski (1996), o principal objetivo da reforma do Estado deve ser a construção de instituições que permitam aos governos desempenhar eficazmente as suas responsabilidades, impedindo-os simultaneamente de abusarem da sua autoridade.

O Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública foi criado em 2008, no quadro do IX Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), com financiamento exclusivo da União Europeia (EU), no montante de 6,5 milhões de euros e um período de execução previsto de três anos (2008–2011). Apesar do lançamento oficial em 2008, as atividades começaram efetivamente em janeiro de 2009.

O PARAP foi concebido como uma célula de reforma junto ao Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado, integrando técnicos nacionais e internacionais. Apesar da sua estrutura reduzida, o programa revelou-se ambicioso, tendo como principal objetivo o saneamento das finanças públicas e a modernização da Administração Pública guineense.

Entre os avanços registados, destacam-se:

1. A aprovação, em Conselho de Ministros, do diploma que estabelece as linhas gerais da Reforma da Administração Pública.
2. O Recenseamento Biométrico da Administração Pública, pioneiro em África, que permitiu conhecer o número real de funcionários, o tipo de vínculo jurídico, bem como a sua distribuição por carreira, idade, sexo e habilitações. Esse processo contribuiu para eliminar “funcionários fantasmas”, reduzir a massa salarial e consolidar a Base de Dados da Administração Pública (BDAP).

Na continuidade, está em fase de desenvolvimento o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública (SIGRHAP), que permitirá gerir de forma atualizada os dados relativos ao ingresso, saída, aposentação e remuneração dos trabalhadores. Paralelamente, o Ministério das Finanças beneficiou do financiamento para o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFP), abrangendo a elaboração orçamental e a gestão fiscal.

O PARAP tem igualmente investido na reabilitação de infraestruturas, como o Ministério da Função Pública e a Escola Nacional de Administração na capacitação dos trabalhadores através de ações de formação, bem como em campanhas de sensibilização e informação sobre a Reforma.

Segundo Costa (2017), a era dos “reform-makers” foi impulsionada pelos desafios e pela dinâmica económica, sendo essencial assegurar um nível adequado de financiamento para dar respostas eficazes aos problemas públicos. O Governo da Guiné-Bissau, nesse sentido, reconhece que a reforma dos setores da segurança e política partidária são condição sine qua non para a estabilidade política e económica, uma vez que sem estabilidade política não há prosperidade económica sustentável.

1.6.1 Propostas de reforma na gestão pública que podem contribuir para o crescimento do país

A descentralização administrativa tem sido um dos pilares das reformas da gestão pública nos países europeus, incluindo Portugal. Esta abordagem visa aproximar os serviços públicos dos cidadãos, aumentar a eficiência na alocação de recursos e fortalecer a autonomia local. A Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da descentralização, operacionalizado por meio da transferência de competências da administração central para as autarquias locais e

outras entidades territoriais (Barros & Gomes, 2020). A recente reforma do processo de descentralização em Portugal, iniciada em 2018, envolveu a transferência de competências em áreas como educação, saúde, cultura e ação social, consolidando o papel das autarquias como agentes de desenvolvimento local.

Para a Guiné-Bissau, onde a administração pública permanece excessivamente centralizada em Bissau, a adoção progressiva de um modelo descentralizado pode contribuir para a coesão territorial, a inclusão cidadã e o fortalecimento das estruturas locais de governação. A descentralização, no entanto, exige capacidade institucional e recursos adequados a nível local, bem como mecanismos de supervisão e coordenação para garantir a equidade na prestação de serviços (Smoke, 2015).

No que diz respeito à profissionalização da função pública, Portugal tem promovido políticas de valorização do mérito, formação contínua e avaliação de desempenho. A criação de carreiras técnicas especializadas, associada a critérios de recrutamento baseados na competência e transparência, tem permitido a consolidação de uma administração pública mais eficiente e confiável (Carvalho, 2011). O Instituto Nacional de Administração (INA), por exemplo, tem desempenhado um papel central na formação e capacitação de quadros superiores da administração pública portuguesa.

Na Guiné-Bissau, por sua vez, o sistema de recrutamento e promoção na função pública continua fortemente influenciado por lógicas de clientelismo político, o que mina a confiança pública nas instituições e compromete o desempenho dos serviços. É urgente a implementação de um sistema de gestão de recursos humanos baseado no mérito, com concursos públicos transparentes e programas regulares de capacitação. Uma proposta relevante seria a criação de uma entidade similar ao INA, adaptada ao contexto guineense, com foco na formação em ética, gestão pública e planeamento estratégico.

Além disso, a estabilidade do emprego público e a garantia de carreiras previsíveis são elementos essenciais para atrair e reter talentos no setor público. Conforme argumenta Bresser-Pereira (2004), “a burocracia profissional é a espinha dorsal do Estado moderno e uma condição indispensável para a sua eficácia”.

1.6.2 Gestão pública em países desenvolvidos, Portugal: lição para Guiné-Bissau

A gestão pública nos países em desenvolvimento enfrenta desafios estruturais marcados por instituições frágeis, baixa capacidade administrativa e elevados níveis de corrupção. No entanto, a experiência de países como Portugal, que transitaram de uma administração burocrática tradicional para modelos mais modernos e responsivos, oferece importantes lições para países como a Guiné-Bissau.

Portugal, após o 25 de Abril de 1974, iniciou um processo gradual de modernização administrativa, com ênfase na profissionalização da função pública, descentralização de competências e incorporação de práticas inspiradas na Nova Gestão Pública (Cunha & Rodrigues, 2010).

A reforma administrativa portuguesa também apostou no fortalecimento da *accountability*, na gestão por objetivos e na avaliação de desempenho, o que permitiu ganhos em eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.

A Guiné-Bissau, por outro lado, ainda enfrenta enormes desafios no que diz respeito à consolidação do Estado, à estabilidade institucional e à profissionalização da administração pública. A ausência de um serviço público meritocrático, o clientelismo político e a instabilidade governamental são obstáculos à boa governação (World Bank, 2022). Nesse sentido, a experiência portuguesa oferece duas lições centrais: a importância da estabilidade institucional para reformas sustentadas e a valorização do capital humano como base da administração pública eficiente é a aposta em sistemas de avaliação e transparência.

Em Portugal, a implementação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação da Administração Pública visa melhorar o desempenho organizacional e individual, reforçando a cultura de resultados (Carvalho, 2011). Um sistema semelhante adaptado ao contexto guineense poderia contribuir para a responsabilização e motivação dos servidores públicos.

Contudo, qualquer tentativa de transposição de modelos deve considerar as especificidades contextuais. Como alerta Pollitt (2013), reformas importadas sem adequada contextualização tendem a fracassar. Assim, a Guiné-Bissau deve apostar num modelo de gestão pública híbrido, que concilie boas práticas internacionais com as realidades sociopolíticas e culturais locais.

Em suma, Portugal pode servir como uma fonte de inspiração para reformas administrativas na Guiné-Bissau, desde que as lições sejam adaptadas e implementadas com sensibilidade ao contexto nacional. O fortalecimento da administração pública é uma condição indispensável para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

1.6.2.1 As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes na Administração Pública portuguesa, uma lição para Guiné-Bissau

A reforma administrativa introduzida pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, representou um ponto de viragem na organização da Administração Pública portuguesa. Este diploma revogou o princípio do vínculo vitalício dos dirigentes e instituiu o regime de comissão de serviço como forma de exercício das funções de direção (Cruz, 1992, citado em Madureira & Rodrigues, 2006, p. 48).

I. Comissão de Serviço e Recrutamento

Nos termos do diploma, os cargos de direção superior e intermédia passaram a ser exercidos em comissão de serviço, sendo o recrutamento baseado na qualificação académica, experiência profissional e competência reconhecida.

- Direção superior:

O diretor-geral ou equiparado é nomeado por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro competente (art. 7.º, n.º 1).

O subdiretor-geral ou equiparado é nomeado por despacho do Ministro competente, sob proposta do diretor-geral (art. 7.º, n.º 2).

- Direção intermédia:

O diretor de serviços é recrutado de entre chefes de divisão e assessores.

O chefe de divisão é recrutado de entre assessores e técnicos superiores principais (art. 8.º e 9.º).

Na ausência de candidatos, o diploma prevê concurso documental, com critérios definidos pelo Ministério da Administração Pública (art. 9.º, n.º 2).

II. Requisitos Específicos

O artigo 10.º estabeleceu os requisitos mínimos para os cargos de direção intermédia:

- a) Licenciatura adequada às funções;
- b) Integração na carreira de pessoal técnico superior;
- c) Experiência profissional mínima de seis anos (diretor de serviços) ou quatro anos (chefe de divisão).

Também era possível recorrer ao concurso, mediante decisão da entidade competente (art. 10.º, n.º 3).

III. Abertura à Contratação Externa e Confiança Política

Uma das maiores inovações do Decreto-Lei n.º 323/89 foi a possibilidade de nomeação externa à Administração Pública (art. 11.º). Essa medida permitiu:

- A dispensa de requisitos de vínculo à função pública;
- A dispensa de habilitações académicas, em situações excecionais;
- A exigência de publicação do currículo do nomeado no Diário da República.

Este dispositivo introduziu uma dimensão política no provimento dos cargos dirigentes, rompendo com a lógica de progressão interna puramente técnico-administrativa.

IV. Reformas Posteriores

A Lei n.º 49/99, de 22 de junho reforçou o sistema de concurso para diretor de serviços e chefe de divisão, exigindo licenciatura, integração em carreira técnica superior e experiência mínima de seis ou quatro anos. Caso os concursos ficassem desertos, o recrutamento poderia ser feito por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano.

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, introduziu novas exigências, como o aproveitamento em curso de alta direção para o desempenho de funções dirigentes. Além disso, determinou que os titulares

de cargos de direção intermédia fossem nomeados em comissão de serviço por três anos, renováveis, com publicação obrigatória do despacho e currículo no Diário da República.

Foram criados ainda instrumentos de gestão da alta direção pública, como as Cartas de Missão e o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), reforçando a responsabilização e a definição de objetivos para os dirigentes superiores.

1.6.3 Comparação com outros países em desenvolvimento e as lições que a Guiné-Bissau pode aprender

Com a entrada do multipartidarismo, a instabilidade política na Guiné-Bissau ganhou uma nova dimensão. Entre 1994 e 2025, o país registou 28 Primeiros-Ministros, o que corresponde, em média, a mais de um Primeiro-Ministro por ano. No mesmo período, no que diz respeito à eleição do Presidente da República incluindo presidentes de transição e interinos foram eleitos oito chefes de Estado, num contexto de 53 partidos políticos legalmente inscritos.

Esta realidade contrasta com a de outros países africanos de língua portuguesa, como Cabo Verde, que, entre 1975 e 2025, contou apenas com 5 Primeiros-Ministros e 4 Presidentes da República, evidenciando maior estabilidade institucional. Ao comparar estas experiências, torna-se evidente que a governação da Guiné-Bissau se caracteriza por um cenário altamente caótico, tanto no plano político como no administrativo.

A nível internacional, observa-se que diferentes países seguiram caminhos diversos para lidar com as relações entre política e burocracia. No Reino Unido e na Dinamarca, registou-se a criação de novas estruturas de gestão (agências) e um aumento da intervenção política sobre as burocracias estatais (McSweeney, 2006). Em Espanha, ocorreu um processo de politização das elites administrativas. Já em países como a Alemanha e a Suécia, a desconfiança em relação aos modelos burocráticos tradicionais levou a um abrandamento da progressão dos burocratas de carreira e à limitação da sua ascensão a cargos de topo (Page & Wright, 1999).

No caso de Portugal, apenas em 1979, através do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, o pessoal dirigente da Administração Pública deixou de ser provido vitaliciamente, passando a ser nomeado em regime de comissão de serviço (Teixeira da Cruz, 1992). A partir daí, os cargos dirigentes passaram a ter carácter transitório, ainda que renováveis por períodos de três anos.

Importa referir que, entre 1974 e 1987, o poder político em Portugal continuava a revelar-se débil e fragmentado, com sucessivos governos minoritários. Apenas com a conquista da maioria absoluta em 1987 pelo Partido Social Democrata (PSD) foi possível instaurar um maior controlo político sobre o aparelho administrativo (Amorim, 1997).

1.6.4 Comparação com outros países em desenvolvimento e as lições que a Guiné-Bissau pode aprender

Num contexto internacional em que a velocidade da mudança é exponencial, a administração pública tem, também ela, que saber munir-se de instrumentos de resposta aos novos desafios

trazidos pelas permanentes expectativas e exigências de cidadãos mais instruídos, informados e exigentes (Crenson & Speier, 2009). Para tal, como era já indicado por um relatório da OCDE (1995), há quase quinze anos a administração tem de apostar claramente nas competências tanto técnicas como comportamentais de dirigentes e funcionários, na quebra das cadeias de comando excessivamente centralizadas, na simplificação de regras e procedimentos, assim como na flexibilização atitude e comportamental de todos os agentes administrativos.

1.6.5 Como a dependência da política nas decisões administrativas afeta o funcionamento do Estado

A relação entre política e administração pública é um tema clássico nas ciências sociais e da administração, especialmente nos contextos de fragilidade institucional. Na Guiné-Bissau, essa relação manifesta-se de forma particularmente problemática, com a administração pública frequentemente subordinada aos interesses políticos de curto prazo. Essa dependência excessiva da política afeta diretamente a eficácia, a imparcialidade e a continuidade das políticas públicas, comprometendo o funcionamento do Estado e a confiança dos cidadãos nas instituições.

Segundo a teoria da dicotomia entre política e administração, proposta por Woodrow Wilson no final do século XIX, a administração deveria ser tecnicamente neutra e separada da influência política (Wilson, 1887). No entanto, na prática guineense, essa separação é frágil ou inexistente. A nomeação de dirigentes públicos com base em critérios políticos, em vez de mérito técnico, é uma prática comum, o que leva à instabilidade dos quadros da administração pública a cada mudança de governo (Interpeace, 2010).

Este fenómeno tem múltiplas consequências. Primeiramente, enfraquece a continuidade das políticas públicas, pois os programas e projetos são frequentemente interrompidos ou redirecionados de acordo com os interesses do novo titular do cargo. Em segundo lugar, promove a ineficiência administrativa, já que a rotatividade de pessoal impede a acumulação de conhecimento técnico e institucional. Em terceiro lugar, favorece o clientelismo, em que cargos e recursos públicos são utilizados como moeda de troca política, minando os princípios de legalidade e impessoalidade que devem reger a administração pública (Van de Walle, 2007).

Além disso, a fragilidade do quadro normativo e a ausência de mecanismos robustos de responsabilização permitem que decisões administrativas sejam tomadas de forma opaca e sem critérios técnicos. Como refere Cardoso (2016), a captura do aparelho estatal por interesses políticos impede a construção de uma burocracia profissionalizada, elemento essencial para o desenvolvimento sustentável.

A reforma do Estado na Guiné-Bissau requer, portanto, uma redefinição clara das fronteiras entre política e administração. É necessário estabelecer mecanismos institucionais que garantam a estabilidade e a meritocracia no serviço público, tais como concursos públicos transparentes, formação contínua dos quadros e sistemas de avaliação baseados em desempenho. Sem isso, a administração continuará a ser vista como uma extensão dos interesses partidários, em vez de um instrumento ao serviço do bem comum.

1.6.6 A dualidade de poder entre governantes e gestores públicos

A governação pública moderna exige um equilíbrio delicado entre a direção política e a gestão administrativa. Em Portugal, esta relação tem sido regulamentada por diversos instrumentos legais que procuram clarificar os papéis dos governantes (ministros e secretários de Estado) e dos gestores públicos (dirigentes da administração pública), de forma a garantir tanto a legitimidade democrática das decisões políticas quanto a eficácia técnica da sua implementação.

A Constituição da República Portuguesa estabelece no seu artigo 266.º que a Administração Pública deve servir o interesse público, respeitar os princípios da igualdade, da legalidade, da justiça e da imparcialidade. Este princípio é operacionalizado através de uma separação funcional entre os membros do Governo, responsáveis pela orientação política, e os dirigentes da administração pública, que devem assegurar a execução técnica e eficiente dessas orientações.

Contudo, na prática, essa separação é complexa e está sujeita a tensões, especialmente quando se trata da nomeação e exoneração de dirigentes superiores da Administração Pública. A dualidade de poder manifesta-se na linha tênue entre a autonomia dos gestores públicos e a interferência legítima (ou excessiva) dos decisores políticos.

A legislação portuguesa procurou estruturar essa relação, destacando-se o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que estabelece o regime jurídico dos dirigentes superiores da Administração Pública. Este diploma introduziu critérios de mérito e competência técnica no recrutamento e fixou mandatos com duração determinada (geralmente de três anos), com avaliação de desempenho como critério para renovação. O objetivo era proteger os dirigentes da instabilidade política e promover uma gestão pública mais profissionalizada e eficaz (Lopes, 2010).

Ainda no plano legal, o Decreto-Lei n.º 170/2003, de 4 de agosto, regula o sistema de organização dos serviços da administração direta do Estado e define a relação entre os membros do Governo e os serviços que dirigem. Este diploma reafirma o princípio da subordinação hierárquica dos serviços à tutela política, mas também a necessidade de respeitar os limites da autonomia técnica dos dirigentes.

Não obstante os avanços legais, muitos analistas alertam que a prática política nem sempre respeita os princípios estabelecidos. Nomeações por conveniência política e substituições frequentes de dirigentes após mudanças governamentais continuam a ser desafios para a consolidação de uma administração pública verdadeiramente profissional (Carvalho, 2011). Esta instabilidade compromete a continuidade das políticas públicas, a motivação dos quadros técnicos e a eficiência do Estado.

Portugal tem vindo, porém, a reforçar os mecanismos de avaliação e responsabilização dos dirigentes públicos, com destaque para o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública criado pelo Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro. Este sistema visa equilibrar a autonomia da gestão com o controlo e a responsabilização pelos resultados, mitigando os efeitos da instabilidade política sobre a gestão pública.

A dualidade de poder entre governantes e gestores públicos em Portugal reflete uma tensão estruturante dos sistemas administrativos democráticos: garantir a legitimidade política das decisões e, ao mesmo tempo, preservar a autonomia técnica da sua implementação. Os decretos-leis mencionados representam tentativas de encontrar esse equilíbrio, sendo essenciais para promover uma administração pública competente, estável e orientada para resultados. A Guiné-Bissau, ao refletir sobre modelos de reforma administrativa, poderá retirar lições úteis da forma como Portugal tem procurado institucionalizar esta relação de equilíbrio entre política e administração e eliminar o decreto-lei que institucionalizou a politização na administração pública guineense.

1.6.7 O impacto da sobreposição de poder e influência entre políticos e administradores

Nos países desenvolvidos (Toni, 2021) a relação entre políticos e administradores públicos é frequentemente moldada por normas institucionais robustas, mecanismos de responsabilização e culturas administrativas consolidadas. Ainda assim, a sobreposição de poder e influência entre essas duas esferas continua a ser um fenómeno relevante, com impactos significativos na governança pública, na qualidade das políticas e na confiança dos cidadãos nas instituições.

A separação funcional entre política e administração é uma das bases do modelo burocrático weberiano, que defende que os administradores públicos devem agir com neutralidade, profissionalismo e continuidade, independentemente das mudanças no ciclo político (Weber, 1978). No entanto, a realidade nos países desenvolvidos mostra que esta separação é, muitas vezes, mais normativa do que prática. A crescente politização da administração pública tem levado à nomeação de gestores por critérios partidários e à interferência política em processos técnicos, o que pode afetar negativamente a eficácia das políticas públicas (Peters & Pierre, 2004).

Um exemplo paradigmático é o dos Estados Unidos, onde o sistema spoils permite ao presidente nomear milhares de cargos com base em confiança política. Embora este modelo seja legal e historicamente aceito, ele tem sido criticado por enfraquecer a continuidade administrativa e permitir a substituição de conhecimento técnico por interesses partidários (Lewis, 2008). Mesmo em países com tradição meritocrática, como o Reino Unido, reformas como o Next Steps e o surgimento das agências nos anos 1980 trouxeram desafios à responsabilização administrativa, ao fragmentar a cadeia de comando e criar zonas cinzentas entre decisão política e gestão (Hood, 1991).

Na União Europeia, a questão da sobreposição de funções entre comissários e diretores-gerais ilustra os riscos da interferência política na administração supranacional, que pode levar a conflitos de interesse e opacidade na tomada de decisões (Christiansen, 1997). Em países como a França e a Alemanha, a elite administrativa muitas vezes atua como extensão do poder político, criando o que alguns autores denominam de governação dos altos funcionários uma governança partilhada, mas também suscetível a interesses corporativos (Rouban, 2007).

Apesar dessas fragilidades, os países desenvolvidos tendem a mitigar os efeitos negativos da sobreposição de poder através de mecanismos de controle institucional, como tribunais de contas, ombudsmen, parlamentos fiscalizadores e sistemas de avaliação de políticas públicas. O uso

sistemático de auditorias independentes e indicadores de desempenho reduz o espaço para decisões arbitrárias e assegura um mínimo de responsabilidade (Pollitt & Bouckaert, 2017).

A sobreposição de poder entre políticos e administradores não é exclusiva dos países em desenvolvimento; ela também ocorre em contextos desenvolvidos, embora com diferentes consequências e margens de tolerância institucional. Quando não gerida adequadamente, essa sobreposição pode enfraquecer a eficiência administrativa, comprometer a neutralidade do serviço público e afetar a legitimidade do Estado. A principal diferença está na existência ou ausência de mecanismos sólidos que regulam essa relação, garantindo equilíbrio, transparência e responsabilidade. Assim, o desafio não é eliminar a interação entre política e administração, mas estruturá-la de forma clara, previsível e orientada para o interesse público.

A fronteira entre política e administração constitui uma das questões mais sensíveis da governança contemporânea. Embora as funções dos políticos e dos administradores públicos sejam, em teoria, distintas os primeiros formulam políticas e os segundos implementam-nas na prática, esta separação tende a ser permeável, com diferentes implicações conforme o contexto institucional. Este capítulo compara como a sobreposição de poder entre políticos e administradores se manifesta em países desenvolvidos, em Portugal e na Guiné-Bissau, destacando os impactos sobre a qualidade da governação e a profissionalização do serviço público.

Em Portugal, o modelo jurídico-administrativo assenta na ideia de separação entre orientação política e execução técnica, conforme estabelecido no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa. No entanto, esta separação é muitas vezes desafiada pela prática de nomeações políticas para cargos de direção pública, o que revela uma sobreposição funcional entre governantes e gestores públicos (Lopes, 2010).

A legislação portuguesa, através do Decreto-Lei n.º 71/2007, tentou mitigar este problema ao introduzir critérios de mérito, mandatos fixos e avaliações de desempenho para os dirigentes públicos. Complementarmente, o SIADAP (Lei n.º 66-B/2007) trouxe mecanismos de avaliação baseados em resultados. No entanto, críticas persistem quanto à vulnerabilidade dos dirigentes à rotatividade política, sobretudo ao nível dos serviços centrais (Carvalho, 2011).

Assim, Portugal situa-se num ponto intermédio: há instrumentos legais e práticas meritocráticas em vigor, mas a sobreposição entre política e administração continua a afetar a estabilidade e a autonomia da gestão pública.

Na Guiné-Bissau, a sobreposição entre poder político e gestão administrativa é estrutural e profunda. A nomeação de dirigentes públicos obedece, na maioria das vezes, a critérios político-partidários, com escassa consideração por mérito ou competência técnica (Cardoso, 2016). A rotatividade de quadros a cada mudança de governo desestrutura a administração pública, impede a continuidade das políticas e fragiliza a institucionalidade do Estado.

O fenómeno da captura do Estado pela elite política traduz-se numa administração altamente clientelista, sem mecanismos funcionais de avaliação, controlo ou responsabilização. Como aponta Interpeace (2010), a fusão entre cargos políticos e administrativos cria um sistema opaco, onde

decisões técnicas são subordinadas aos interesses do partido no poder. Isso compromete a imparcialidade, a legalidade e a eficiência da ação pública.

Diferente dos países desenvolvidos e mesmo de Portugal, a Guiné-Bissau carece de um quadro jurídico e institucional capaz de garantir a autonomia da administração face ao poder político. A ausência de um sistema nacional de avaliação de desempenho, de formação contínua e de concursos públicos regulares perpetua este ciclo de dependência e ineficácia.

Reformas urgentes são necessárias na Guiné-Bissau para construir uma administração pública profissional e autónoma, com base em princípios de mérito, legalidade e serviço ao interesse público. Portugal pode servir de inspiração, mas a adaptação ao contexto guineense exige estratégias graduais e sustentadas.

Deste ponto de vista e seguindo a classificação de Mintzberg (1982), então esta administração terá de se transformar obrigatoriamente numa burocracia profissional, deixando para trás a característica de uma era marcada essencialmente pela mentalidade e, pelo formato do mecanicismo, a burocracia profissional representa efetivamente uma outra configuração estrutural subordinada à diversidade de um leque extenso de novas características. Na realidade, uma burocracia profissional supõe a existência de um forte investimento no que concerne à socialização, à formação e ao desenvolvimento de competências (tanto técnicas como comportamentais): cada funcionário terá que (até um certo nível) saber avaliar e controlar o seu próprio trabalho. Assim, cada funcionário poderá ser mais autónomo libertando chefias e dirigentes para um trabalho mais livre onde possam ser levadas a cabo as tarefas de direção e de gestão de uma forma mais aprofundada.

2. Metodologia de investigação

A metodologia é compreendida como o processo de planeamento em que se define um conjunto de métodos científicos a serem utilizados ao longo da pesquisa. Segundo (Marconi & Lakatos, 2005), esses métodos funcionam como instrumentos para o alcance dos objetivos propostos, além de atenderem a critérios que garantem a confiabilidade das informações. Assim, a metodologia consiste em uma explicação detalhada e rigorosa de todos os passos necessários para o desenvolvimento da pesquisa, configurando-se como o próprio planeamento.

A pesquisa, portanto, exige planeamento, pois é um procedimento que busca responder a problemas ainda não resolvidos ou fornecer informações suficientes para sua resolução. Nesse sentido, Alves (2003) define a pesquisa como “o conjunto de atividades intelectuais tendentes à descoberta de novos conhecimentos. Dessa forma, a metodologia pode ser entendida como o conjunto de caminhos necessários para se atingir determinado objetivo, sendo o método caracterizado por um conjunto de etapas e processos organizados, que orientam a investigação dos factos ou a busca pela verdade.

A metodologia utilizada na presente dissertação é de carácter qualitativo, com recurso à realização de entrevistas diretas e semidirectas. A investigação de carácter empírico é definida pelo contacto direto do investigador com a realidade que pretende estudar (Ribeiro, 2018), enquanto a investigação de carácter qualitativa procura pesquisar ideias e descobrir significados, tanto nas interações individuais como nas interações sociais e institucional, partindo da própria perspectiva dos intervenientes no processo (Coutinho, 2014).

Na presente investigação procedemos à análise documental de algumas instituições publicas isto é, como Ministérios da Função Pública , Trabalho e Modernização do Estado (Gestores públicos com experiência entre 3 anos a 15 anos de funções), Agencia Nacional de Caju , Escola Nacional de Administração e Partidos com assento parlamento na X legislatura como Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC), Partido da Renovação Social (PRS) e Assembleia de Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB), partidos sem assento parlamentar Partido Africano para Paz e Estabilidade Social (PAPES), Partido Social Democrático (PSD) e Frente Patriótico Para Salvação Nacional (FREPASNA), Assembleia Nacional Popular (deputados) Sociedade Civil em especial jovem recém formados e ingressados na função publica tendo todos demonstrado abertura colaborativa para entrevistas.

2.1 Objetivo do Estudo e Hipóteses de Investigação

O presente trabalho de investigação tem como objetivo principal analisar propor a criação ou alteração do decreto-lei nº 8/2012, de 19 de outubro, e de outras normas legais, para regulamentar de forma clara as competências, atribuições e funções dos políticos e gestores públicos na Guiné-Bissau, visando estabelecer uma distinção entre as responsabilidades de cada papel e promover uma gestão pública mais autónoma e eficaz. Mas até que ponto podemos dizer que separação entre política e gestão são entrave para desenvolvimento da Guiné-Bissau? Com base na revisão teórica, foi definida a questão central de investigação, que procura responder a uma problemática concreta e relevante no domínio em estudo. Para orientar o trabalho, esta questão foi desdobrada em oito objetivos específicos, que serviram de base para a construção do instrumento de recolha de dados e para as análises subseqüentes.

Objetivo específico:

OE1. Analisar o impacto da interferência política sobre a gestão pública nas instituições guineenses, identificando os principais fatores que prejudicam a autonomia e o desempenho dos gestores público

OE2. Estudar diferentes modelos de administração pública em países com práticas de gestão autónoma e regulamentada, visando identificar mecanismos que limitem a influência política na gestão pública

OE3. Investigar o nível de satisfação dos gestores no ambiente de trabalho, considerando as interferências políticas nas decisões técnicas.

OE4. Propor a revisão e alteração do decreto e o estatuto pessoal da administração pública da Guiné-Bissau.

OE5. Avaliar a satisfação dos funcionários e usuários dos serviços públicos.

OE6. Avaliar a percepção de gestores públicos e representantes de partidos políticos

OE7. Sugerir políticas e práticas administrativas que favoreçam uma gestão pública mais eficaz e menos suscetível à influência política, promovendo o desenvolvimento sustentável das instituições na Guiné-Bissau

OE8. Propor a criação de um tribunal administrativo.

2.2 Descrição do Método de Recolha de Dados

A recolha de dados para a investigação foi realizada através de uma pesquisa documental de dados secundários provenientes de fontes externas, baseada nas metodologias utilizadas nos trabalhos de Afonso e Fernandes (2008) e Veiga et al., (2015) e nos documentos das instituições acima mencionados. Foi possível desenvolver um questionário estruturado de entrevista com secções coerentes com os objetivos definidos, e incluindo afirmações avaliadas através de entrevista direta e semidirecta. A recolha decorreu entre 18 de junho e 19 de setembro de 2025, resultando em 17 respostas válidas. Com base na entrevista realizada, procedeu-se à transcrição dos resultados à luz dos objetivos estabelecidos, permitindo responder de forma fundamentada à questão de investigação proposta (Anexo A – Guião de entrevista direta e semidirecta).

2.3 População e Amostra

Neste estudo, as populações amostradas são compostas por instituições públicas da Guiné-Bissau tais como: A Escola Nacional de Administração (ENA) em Bissau é uma instituição pública de ensino médio e superior, criada pelo governo guineense em 1989. Seu objetivo inicial era capacitar, formar e treinar funcionários públicos, fornecendo as ferramentas necessárias para atender às demandas dos serviços públicos.

Com o passar dos anos, a ENA perdeu parte do foco original e, em 2009, passou a se chamar Escola Nacional de Administração, anteriormente conhecida como Centro Escolar Nacional de Formação da Administração.

A instituição recebe anualmente mais de 2.500 alunos de escolas públicas e privadas de todo o país e conta com uma equipe de mais de 200 funcionários, incluindo docentes, administrativos e pessoal de apoio.

A hierarquia da escola é composta por um diretor-geral, nomeado pelo ministro da Educação Nacional ou pelo Secretário de Estado de Ensino Superior e Investigação Científica. Além do diretor-geral, a ENA possui mais de cinco diretores, responsáveis por áreas como administração e finanças, recursos humanos, informática e estatística, além da coordenação de cursos de nível médio e superior que são nomeados pelo diretor geral, ou seja, são escolhidas as pessoas de confiança dele

ou indigitado pelo partido. A instituição também conta com um secretário-geral e um secretário para docências.

Embora a ENA tenha autonomia administrativa, não possui autonomia financeira e são ministrados dois cursos administração e contabilidade e de ministério da função publica trabalho e modernização de estado que conta com mais de 3 mil funcionários que atuam de forma direta e indireta.

3. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados

De acordo com Duarte (2004), numa investigação qualitativa a entrevista permite a obtenção de informação, bem como a compreensão, de forma subjetiva do indivíduo, nomeadamente através dos seus depoimentos, pois pressupõe a sua perspetiva e observação do tempo histórico em que vive e da sua sociedade. É precisamente a partir desta perspetiva individual e subjetiva que é possível extrapolar para a dimensão coletiva, o que nos permite compreender a lógica das relações que se estabelecem nos grupos sociais, nos quais os entrevistados participaram, num determinado tempo e espaço.

Neste estudo foram realizadas 17 entrevistas com as pessoas que fazem parte destas entidades: Partido Africano para Independência de Guine e Cabo Verde, Assembleia de Povo Unido Partido Democrático da Guine -Bissau, Partido da Renovação Social, Frente Patriótica Para Salvação Nacional, Partido Africano Para Paz e Estabilidade Social, Partido Social Democrático, Assembleia Nacional Popular, Escola Nacional de Administração, Sociedade civil, sendo que, dessas 17 entrevistas, 14 foram diretas e 3 foram semidirectas (Figura 3).

Nº	Nome	Função	Instituição	Ano na função	Partidos Pertencente	Formação	Data de entrevista
1	DSP	Presidente	ANP		5 PAIGC	Eng. Construção civil	13/09/2025
2	PN	Ex. Diretor do Serviço da Assistência Social	Ministério da Saúde Pública		3 APU-PDGB	Professor	11/08/2025
3	SB	Deputado	Assembleia Nacional Popular da nação da X Legislatura		1 PRS	Jurista	11/08/2025
4	BD	Gestora público	Ministério da Economia e Finança		14 FREPASNA	Contabilidade e Gestão	06/08/2025
5	IOC	Ex Diretor Geral	MFPTME		22 PSD	Economista	02/08/2025
6	BS	Professora	Faculdade de Bissau		8 PAPES	Advogada	28/07/2025
7	ABF	Ex Diretor Geral	Escola Nacional de Administração		1 PAIGC	Administrador	27/07/2025
8	CD	Diretor de ANC	Agência Nacional de Caju		2 APU-PDGB	Professor	19/07/2025
9	MF	Informática	Ministério do Interior		9 SEM PARTIDO	informático	13/07/2025
10	AM	Enfermeira chefe	Centro de Saúde Gã-Mamudo		3 SOCIEDADE CIVIL	Enfermagem Superior	13/07/2025
11	UT	Gestor	Tribunal de Conta		9 Sem partido	Contabilidade	08/07/2025
12	PD	Professor	Unidade Escolar Tchico-Té		14 Sem partido	Matemático	06/07/2025
13	PLF	Ex-Administrador	Ex-Administrador de região de Bolama Bijagós		4 PAIGC	Professor	29/06/2025
14	STU	Polícia	Secretaria de Estado da Ordem Pública		Sem Partido	Sociologia	29/06/2025
15	WSX	Pedreiro	Conta propria		17 Sem partido	Construção civil	18/06/2025
16	AS	Administração	Não trabalha		0 Sem partido	Administração	18/06/2025
17	ZF	Jornalista	Radio Capital		8 Sem partido	Jornalismo	18/06/2025

Figura 3: Lista de entrevistados.
Fonte: Elaboração própria.

Durante a entrevista, foram entrevistadas 17 pessoas, das quais 12 são homens (70,6%) e 5 são mulheres (29,4%). Esta distribuição evidencia uma predominância masculina entre os participantes como demonstra tabela em baixo.

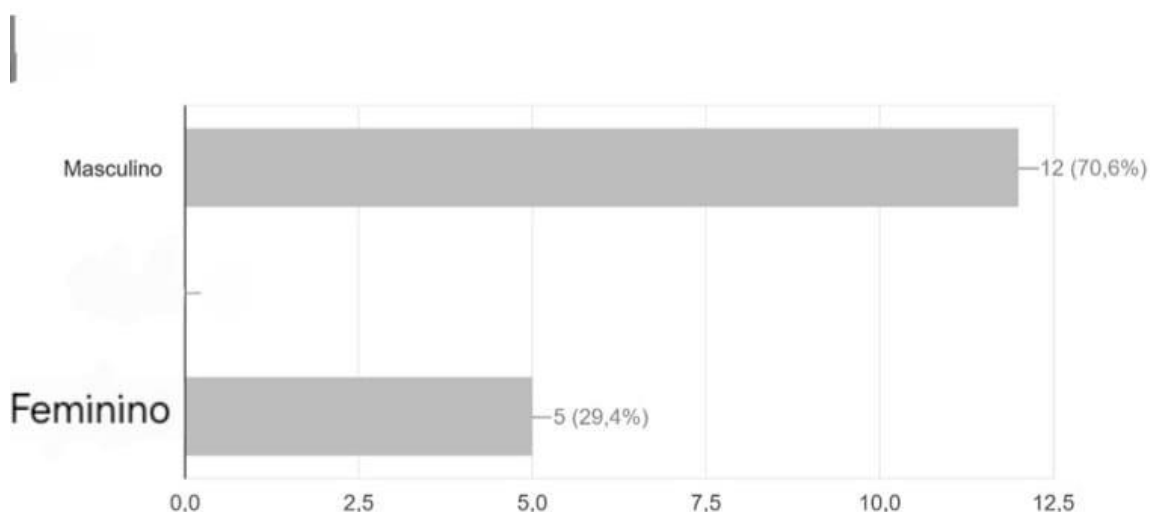


Figura 4: Distribuição dos entrevistados por género.
Fonte: Elaboração própria.

Todos os entrevistados possuem um nível de escolaridade entre a licenciatura e o mestrado, o que demonstra um nível de qualificação elevado entre os participantes. Dos 17 entrevistados, 13 (76,5%) possuem licenciatura, enquanto 4 (23,5%) possuem mestrado. Do ponto de vista analítico, este dado reforça a pertinência das opiniões recolhidas, uma vez que os entrevistados possuem competências e conhecimentos adequados para compreender e avaliar as dinâmicas da administração pública. Além disso, o nível educacional elevado pode influenciar a forma como percebem questões como a interferência política, a meritocracia e a profissionalização da gestão pública. O perfil educacional dos participantes demonstra que o estudo se baseia em informações provenientes de indivíduos qualificados, o que confere maior credibilidade e profundidade às análises (Figura 5).

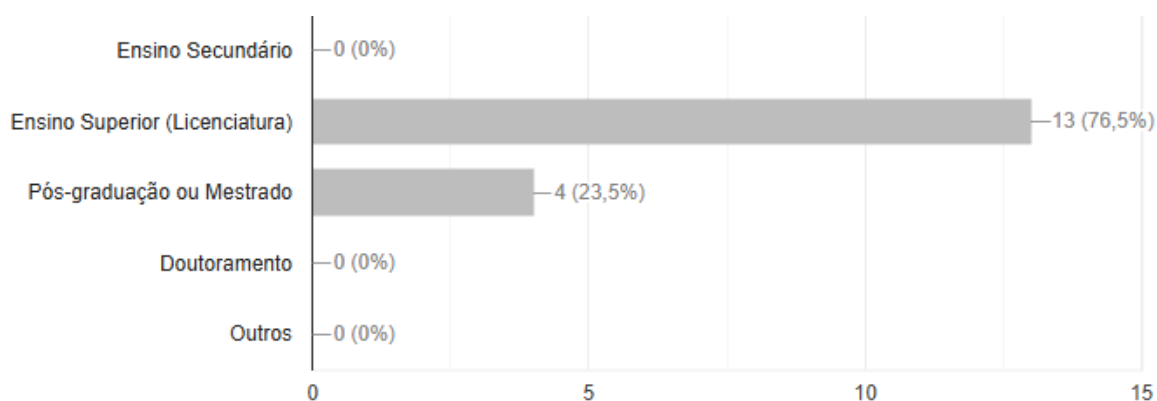


Figura 5: Distribuição dos entrevistados por nível de escolaridade.
Fonte: Elaboração própria.

A maior parte dos entrevistados ingressou na Administração Pública após os 25 anos de idade, o que indica um padrão de entrada relativamente tardio no serviço público. Entre os 17 participantes, 3 (17,6%) situam-se na faixa etária dos 25 a 29 anos, 9 (52,9%) entre 31 e 44 anos, e 5 (29,4%) entre 46 e 60 anos (Figura 6). O facto de apenas 17,6% dos entrevistados se encontrarem na faixa dos 25 a 29 anos sugere que os jovens enfrentam maiores dificuldades de inserção na Administração Pública, possivelmente devido à falta de concursos públicos regulares, à burocracia no processo de admissão ou ainda à preferência por nomeações políticas.

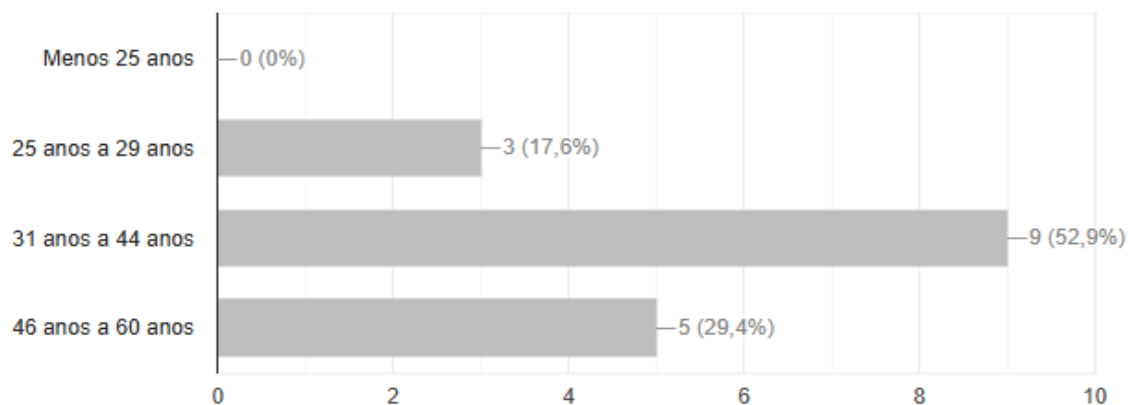


Figura 6: Distribuição dos entrevistados por faixa etária.
Fonte: Elaboração própria.

A Figura 7 apresenta a distribuição dos entrevistados pelos partidos políticos ou organização não partidária.

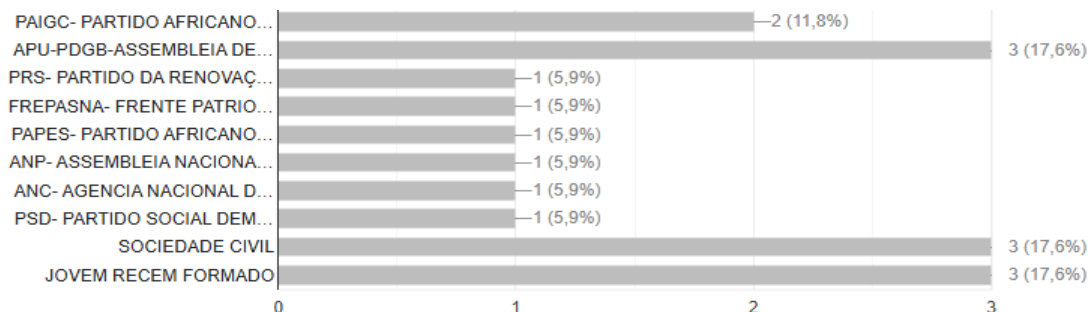


Figura 7: Distribuição dos entrevistados por partidos/organização.
Fonte: Elaboração própria.

Os dados apresentados evidenciam um fenómeno recorrente na Administração Pública: a substituição frequente de pessoas em cargos de direção ou chefia antes de completarem o tempo necessário para adquirir experiência suficiente. Essa prática reflete a forte interferência política na gestão administrativa, comprometendo a continuidade e a eficiência institucional. A análise sugere que as mudanças de governo ou de orientação partidária tendem a provocar substituições automáticas, sem uma avaliação criteriosa do desempenho dos titulares ou da necessidade real de mudança. Tal comportamento revela uma confusão entre funções políticas e administrativas, contrariando os princípios de profissionalização, estabilidade e meritocracia que devem reger a função pública.

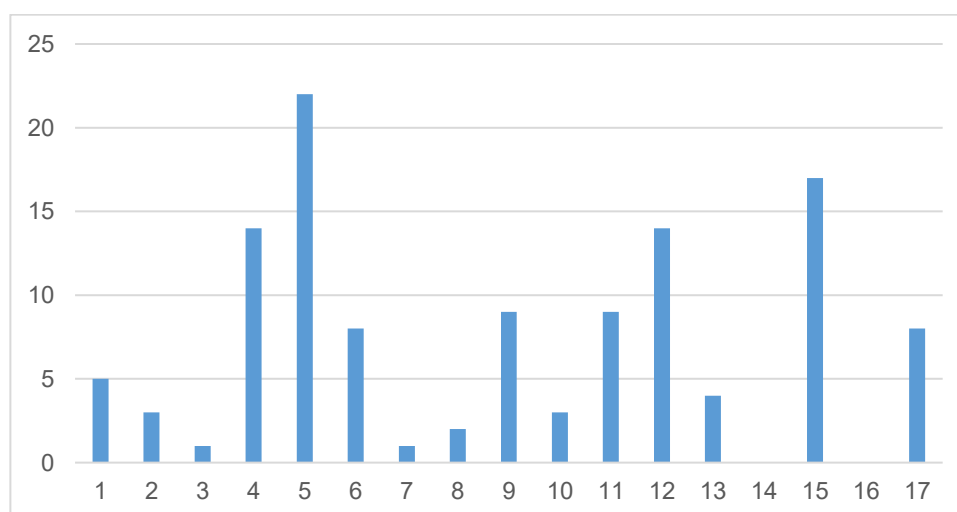


Figura 8: Distribuição dos entrevistados por tempo na função.
Fonte: Elaboração própria.

A maioria (14 dos 17 participantes, equivalente a 82,4%) já trabalhou anteriormente na Administração Pública, enquanto apenas 3 (17,6%) exerceram funções no setor privado (Figura 9).

Esta predominância de profissionais com experiência no setor público demonstra que o grupo de entrevistados possui um conhecimento direto das dinâmicas e desafios internos da gestão pública, o que confere maior relevância e profundidade às suas percepções sobre o funcionamento institucional. Tal característica reforça a validade dos dados recolhidos, pois os participantes falam a partir da vivência prática das rotinas administrativas, dos processos burocráticos e das limitações decorrentes da interferência política.

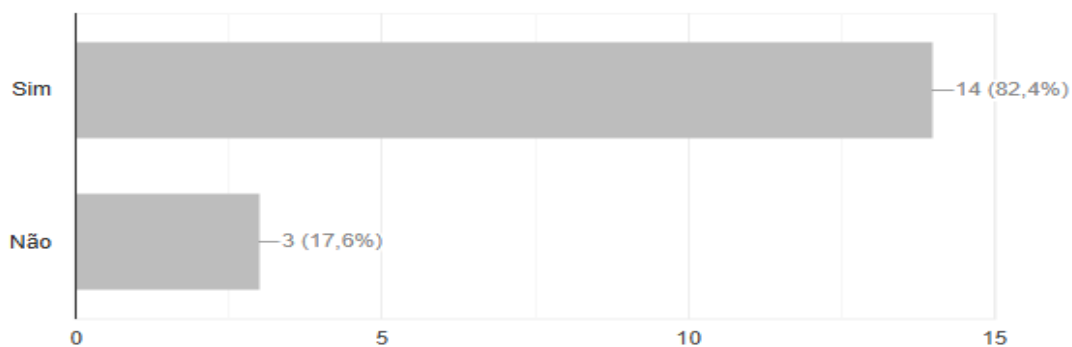


Figura 9: Distribuição dos entrevistados pela experiência anterior na Administração Pública.
Fonte: Elaboração própria.

A grande maioria dos entrevistados (13 de 17, correspondente a 76,5%) considera que existe interferência política no seu trabalho, enquanto 4 participantes (23,5%) afirmam não sentir essa interferência (Figura 10). Este resultado evidencia que a interferência política é percebida como uma realidade dominante na Administração Pública, afetando diretamente a forma como os profissionais desempenham as suas funções. A percepção generalizada de interferência sugere que decisões administrativas podem estar condicionadas por interesses políticos, o que compromete a autonomia técnica e a meritocracia, pilares fundamentais de uma gestão pública eficiente e transparente.

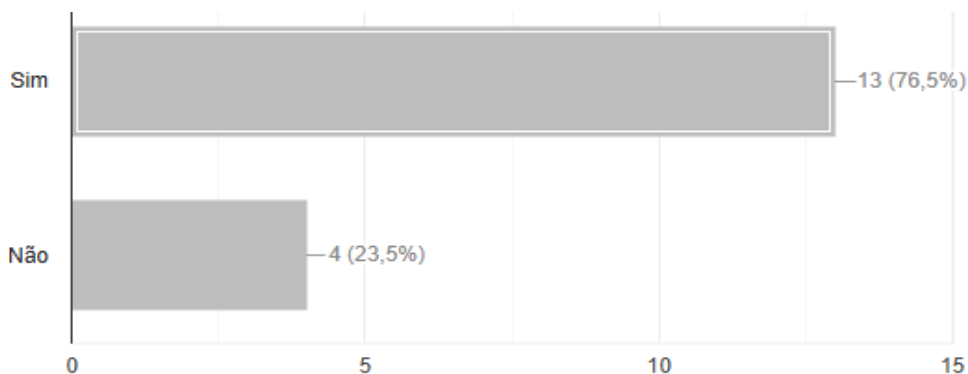


Figura 10: Interferência política no trabalho.
Fonte: Elaboração própria.

A quase totalidade dos entrevistados (16 de 17, equivalente a 94,1%) considera que a interferência política afeta negativamente o desempenho da instituição, enquanto apenas 1 participante (5,9%) entende que não há impacto (Figura 11).

Este dado reforça a ideia de que a interferência política não se limita a ser uma percepção individual, mas é sentida como uma barreira concreta à eficiência e à eficácia da Administração Pública. A unanimidade quase absoluta indica que decisões políticas podem comprometer a continuidade de projetos, a qualidade do serviço público e a motivação dos trabalhadores, sobretudo quando cargos são ocupados ou substituídos com base em critérios partidários e não em mérito técnico.

Do ponto de vista teórico, este resultado corrobora a literatura clássica sobre dicotomia entre política e administração, evidenciando que a fusão indevida desses dois domínios compromete os princípios de profissionalização, neutralidade e estabilidade administrativa. Além disso, confirma que a interferência política não é apenas simbólica, mas tem efeitos práticos diretos sobre o desempenho institucional, tornando urgentes reformas que promovam autonomia técnica e responsabilização profissional.

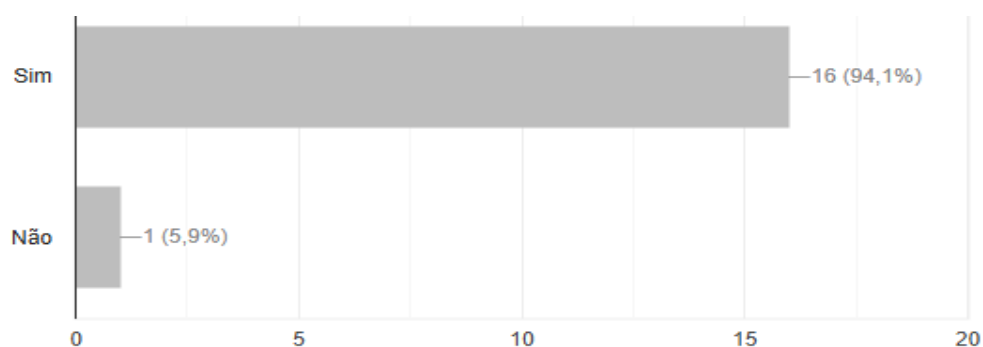


Figura 11: Interferência política afeta negativamente o desempenho da instituição.
Fonte: Elaboração própria.

Apenas 6 dos 17 entrevistados (35,3%) afirmam existir um regulamento claro que defina as competências do seu cargo, enquanto 11 participantes (64,7%) indicam que não existe tal regulamento (Figura 12).

Estes dados evidenciam uma fragilidade institucional significativa, já que a ausência de normativos claros sobre funções e responsabilidades pode gerar ambiguidades no desempenho das tarefas e facilitar interferências externas, especialmente de natureza política. A falta de definição formal de competências compromete a responsabilização dos gestores e a execução eficiente das atividades administrativas, além de poder gerar conflitos internos e sobreposição de funções.

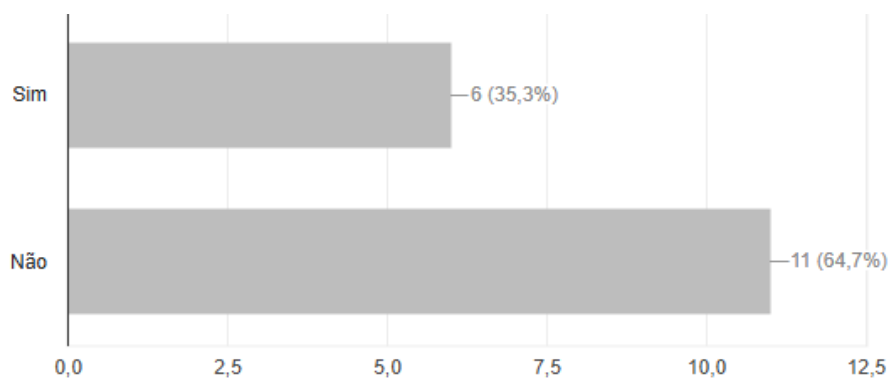


Figura 12: existência de regulamento claro que defina as competências do seu cargo.
Fonte: Elaboração própria.

Todos os 17 entrevistados (100%) afirmam que a autonomia dos gestores públicos não é suficiente (Figura 13). Este dado evidencia, de forma inequívoca, que os profissionais percebem uma limitação estrutural significativa na capacidade de decisão dos gestores dentro da Administração Pública. A falta de autonomia impede que os dirigentes adotem estratégias e práticas baseadas em critérios técnicos, sendo frequentemente obrigados a atuar em conformidade com orientações políticas ou interferências externas.

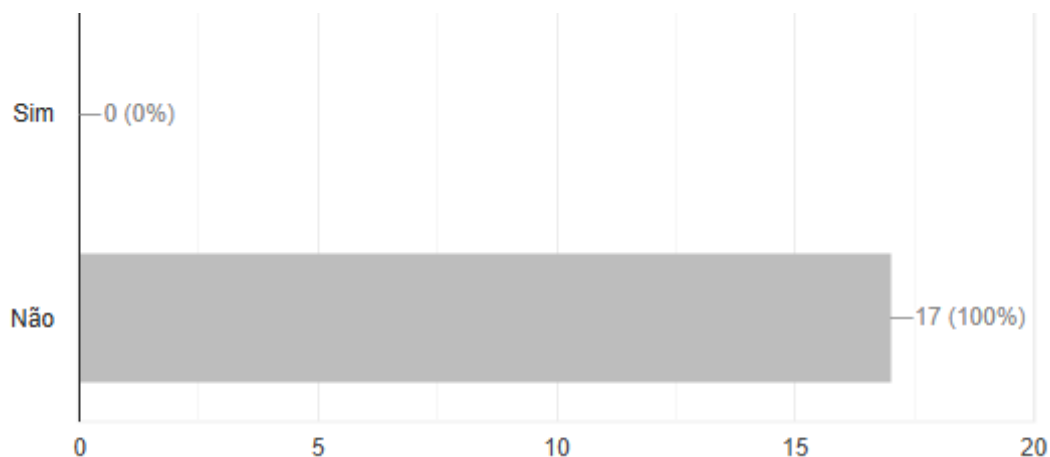


Figura 13: A autonomia dos gestores públicos é suficiente.
Fonte: Elaboração própria.

A totalidade dos entrevistados (17 de 17, equivalente a 100%) afirmou não estar satisfeita com as condições de trabalho (Figura 14). Este resultado é altamente significativo, pois reflete um nível de insatisfação generalizado entre os profissionais da Administração Pública, revelando deficiências estruturais e organizacionais que afetam diretamente o desempenho e a motivação dos trabalhadores.

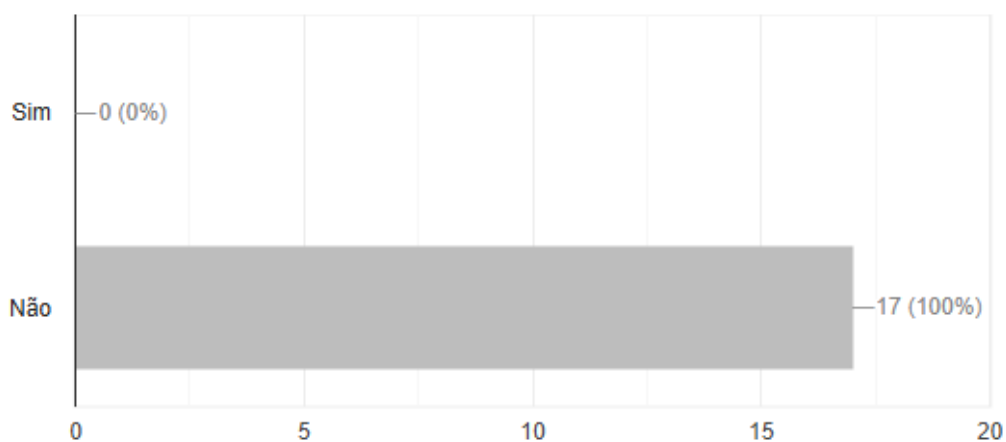


Figura 14: Satisfação com as condições de trabalho.
Fonte: Elaboração própria.

Os dados mostram que a maioria expressiva dos entrevistados (16 de 17, correspondente a 94,1%) considera necessária a revisão do Decreto-Lei n.º 8/2012, enquanto apenas 1 participante (5,9%) entende que não há necessidade dessa revisão (Figura 15). A ampla concordância quanto à necessidade de revisão do diploma reforça a ideia de que os próprios agentes públicos reconhecem as limitações do modelo vigente e anseiam por um sistema mais moderno, transparente e orientado por princípios de profissionalização e responsabilização.

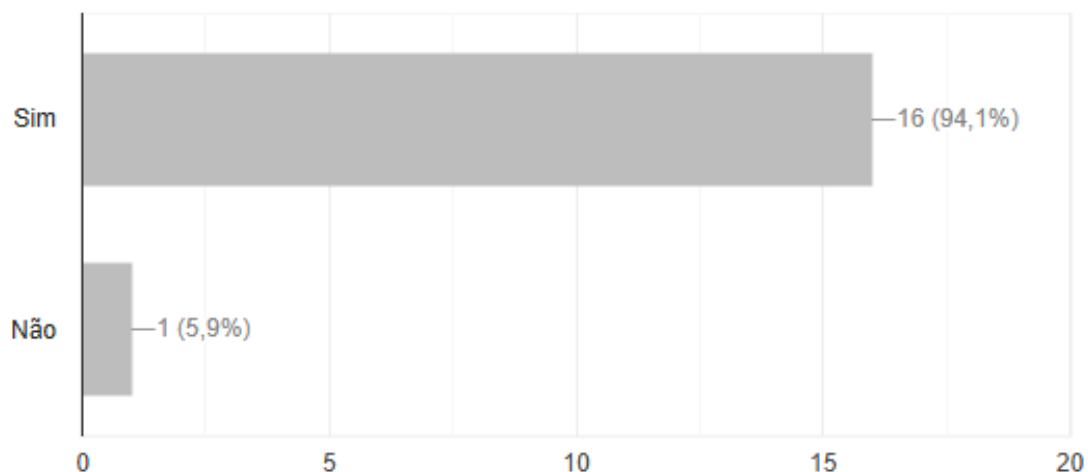


Figura 15: Considera necessária a revisão do Decreto-Lei nº 8/2012.
Fonte: Elaboração própria.

Como descreveria a interferência política no funcionamento da sua instituição?

Os entrevistados (1, 4, 7, 8, 3, 15 e 17) evidenciam uma percepção clara de que a interferência política na instituição é excessiva, nociva e profundamente desmotivadora. Segundo estes participantes, a constante ingerência dos decisores políticos nos assuntos administrativos compromete o bom funcionamento da organização, uma vez que as decisões deixam de obedecer a critérios técnicos e passam a refletir interesses partidários ou pessoais. Esta prática mina o princípio da imparcialidade e enfraquece a cultura de mérito, resultando em baixos níveis de motivação entre os funcionários e numa gestão pública ineficaz. Na Guiné-Bissau horários de expediente é de 08h00 a 16h00 como é mencionado EPAP, mais os funcionários chegam entre 09h00 a 10h00 e saíam mais cedo por falta de motivação no trabalho.

Os depoimentos reforçam, assim, a necessidade urgente de revisão do quadro legal vigente, particularmente do Decreto-Lei n.º 8/2012, de modo a estabelecer mecanismos mais claros e rigorosos que limitem a influência política nas nomeações e na gestão das instituições públicas. Defende-se que as nomeações para cargos de direção e chefia devem basear-se em critérios de competência, mérito e experiência profissional, garantindo maior estabilidade, transparência e continuidade administrativa.

Ainda os entrevistados associam a interferência política não apenas a um obstáculo à profissionalização da administração pública, mas também a uma das principais causas do seu baixo desempenho, defendendo que uma reforma legislativa é essencial para promover uma gestão mais autónoma, técnica e orientada para resultados

Esta ideia foi também defendida por Pintus (2005), que preconiza que para que a implementação da reforma seja completa e abrangente, é imperativo que o ambiente político seja estável, permitindo um envolvimento progressivo no processo de reforma. Na verdade, “se faltarem cenários politicamente estáveis pode ser difícil fazer uma avaliação objetiva dos indicadores possíveis para compreender as tarefas individuais dos altos funcionários ou gestores públicos” (Pintus, 2005, p. 45).

Quais são as situações mais comuns em que a política interfere nas decisões técnicas?

Verifica-se uma tendência clara nas respostas dos entrevistados (2, 3, 5, 8, 10, 12 e 14), no sentido de defender que os cargos de direção e chefia devem ser ocupados por profissionais com perfil técnico e selecionados com base no mérito. Para a maioria, a competência técnica e a experiência profissional constituem requisitos indispensáveis para assegurar uma gestão pública eficaz, transparente e orientada para resultados. A nomeação de dirigentes qualificados é vista como um fator determinante para a continuidade das políticas institucionais e para a redução das práticas de favoritismo político que comprometem a estabilidade administrativa.

Embora exista uma visão minoritária que admite a possibilidade de o Diretor-Geral ser uma figura de confiança política, esta perspectiva é acompanhada pela defesa de que todos os demais cargos de direção intermédia devem ser ocupados por quadros técnicos especializados, de modo a garantir a imparcialidade, a eficiência e a profissionalização da instituição.

Esta posição revela uma preocupação partilhada com a necessidade de separar as funções políticas das administrativas, assegurando que as decisões técnicas não sejam subordinadas a interesses partidários, mas sim orientadas para o cumprimento do interesse público e para o fortalecimento da administração pública guineense.

Que impactos positivos ou negativos essa interferência provoca na eficiência dos serviços?

De forma quase unânime, com exceção do entrevistado 12, os participantes consideram que a interferência política produz apenas impactos negativos sobre o funcionamento da administração pública. Entre os efeitos mais referidos destacam-se a ineficiência, o nepotismo, o clientelismo, a instabilidade institucional e, conseqüentemente, a estagnação do Estado. Para a maioria, a ingerência dos atores políticos nas decisões técnicas compromete a continuidade das políticas públicas, fragiliza a autonomia das instituições e desmotiva os profissionais que atuam com base em critérios de mérito e competência.

Contudo, o entrevistado 12 apresenta uma visão ligeiramente distinta, reconhecendo que, embora a interferência política possa ser prejudicial em vários aspetos, também pode gerar impactos positivos quando se traduz na edição e implementação de políticas públicas que respondem a necessidades concretas da sociedade. Esta perspectiva minoritária sugere que a presença política pode ser benéfica se exercida dentro de limites institucionais claros e orientada pelo interesse público, em vez de pôr motivações partidárias ou pessoais.

Na sua experiência, como é definida a linha de separação entre as funções políticas e as funções de gestão?

De forma unânime, os inquiridos consideram que não existe, na Guiné-Bissau, uma separação clara entre as funções políticas e as funções de gestão, o que resulta em confusão institucional, sobreposição de papéis e frequentes interferências na esfera administrativa. Esta ausência de delimitação funcional é apontada como uma das principais causas da ineficiência e da instabilidade das instituições públicas, uma vez que as decisões técnicas acabam por ser subordinadas a interesses políticos imediatos.

Apesar desse diagnóstico, os participantes reconhecem que, em condições ideais, deveria existir uma distinção bem definida entre os dois níveis de atuação: aos políticos caberia a definição das grandes orientações estratégicas e programas de governação, enquanto aos gestores públicos competiria a execução e administração dessas políticas, com base em critérios técnicos, mérito e ética profissional. Esta perspectiva reflete uma compreensão madura sobre a necessidade de institucionalizar a dicotomia entre política e administração, condição essencial para promover a profissionalização, a eficiência e a credibilidade da gestão pública no contexto guineense.

Que exemplo prático pode dar de decisões técnicas alteradas por influência política?

As respostas dos entrevistados (1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12 e 15) evidenciam que a interferência política ocorre de forma sistemática e generalizada nas instituições públicas guineenses. Segundo os participantes, essa influência manifesta-se sobretudo nas nomeações para cargos de direção, nos concursos públicos, na validação de trabalhos técnicos, na substituição arbitrária de quadros e até em decisões de natureza judicial. Tal cenário revela uma presença excessiva do poder político em esferas que deveriam pautar-se pela imparcialidade e pelos critérios de competência.

Como consequência, forma-se um ambiente institucional fortemente dominado por interesses partidários, o que enfraquece a meritocracia, compromete a justiça administrativa e diminui a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Essa percepção dos entrevistados reforça a ideia de que a ausência de fronteiras claras entre a política e a gestão técnica constitui um obstáculo à profissionalização e à consolidação de uma administração pública moderna e eficiente na Guiné-Bissau.

Quais as principais dificuldades que encontra para executar o seu trabalho com autonomia?

Os entrevistados (1,2,4,5,6,8,11,12,14,15,16) demonstram clima de medo e insegurança vivido pelos gestores públicos, que frequentemente evitam agir com independência devido ao receio de retaliações políticas ou institucionais. Essa situação gera um ambiente de conformismo e autocensura dentro das instituições, onde muitos dirigentes preferem seguir orientações partidárias ou superiores hierárquicos em detrimento do cumprimento rigoroso das normas e do interesse público.

De acordo com os participantes, essa falta de autonomia decisória compromete a eficácia da gestão, inibe a inovação e enfraquece o princípio da responsabilidade individual. Além disso, perpetua uma cultura de dependência e submissão, na qual os gestores priorizam a preservação dos seus cargos em vez da prossecução dos objetivos institucionais. Assim, o medo torna-se um instrumento

silencioso de controlo político e um obstáculo à profissionalização e à integridade da administração pública guineense.

Que boas práticas ou modelos de outros países acredita que poderiam ser aplicados na Guiné-Bissau?

As respostas dos entrevistados (1,2,3,4,5,6,7,10,11,12,13,14,16, 17) revelam uma forte valorização de Portugal e do Senegal como referências no domínio da transparência, descentralização e meritocracia. Estes países são apontados como exemplos de administrações públicas estruturadas, onde as decisões são orientadas por critérios técnicos e os mecanismos de controlo e responsabilização funcionam de forma eficaz. Cabo Verde surge também como um exemplo africano positivo, frequentemente mencionado pela sua estabilidade institucional, pela valorização do mérito e pela adoção de práticas administrativas modernas e transparentes.

Contudo, vários participantes sublinham que a Guiné-Bissau não deve limitar-se a reproduzir modelos estrangeiros, mas antes adaptar as boas práticas à sua realidade sociopolítica e institucional. De acordo com estes entrevistados, o progresso da administração pública guineense depende menos da importação de modelos e mais do fortalecimento de valores internos, como o patriotismo, a consciência cívica, o sentido de responsabilidade e o respeito pelas leis. Só assim será possível construir uma administração pública eficiente, ética e orientada para o interesse coletivo, capaz de responder às necessidades reais do país.

Na sua opinião, que mudanças legislativas seriam prioritárias para melhorar a gestão pública?

Os todos os participantes apontam mecanismo de reforma legislativa como melhoria nos entraves de boa administração

- a) Revisão do Estatuto da Pessoal da Administração Pública (EPAP) e de outras leis-quadro da função pública, com vista a atualizar e clarificar as normas que regem o recrutamento, a avaliação e a progressão profissional, adequando-as às exigências atuais de uma gestão pública moderna e eficaz.
- b) Cumprimento rigoroso dos concursos públicos, assegurando que a seleção de quadros se baseie no mérito, na competência e na transparência, eliminando práticas de favoritismo político e fortalecendo a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado.
- c) Reforço das leis anticorrupção e dos mecanismos de responsabilização dos gestores públicos, de forma a garantir a integridade, a boa gestão dos recursos e a prestação de contas perante a sociedade.
- d) Delimitação legal clara entre as funções políticas e as funções técnicas, acompanhada da criminalização da interferência indevida dos atores políticos na esfera administrativa, como forma de proteger a autonomia técnica das instituições e consolidar a profissionalização da gestão pública.
- e) Descentralização administrativa e implementação efetiva das autarquias locais, promovendo uma maior eficiência, proximidade e fiscalização na prestação dos serviços públicos, e incentivando a participação cidadã na governação local.

Estas medidas, segundo os entrevistados, representam passos fundamentais para reconstruir a confiança pública, fortalecer o Estado de direito e criar uma administração pública mais justa, profissional e centrada no interesse coletivo.

Acha que a criação de um tribunal administrativo traria benefícios para o sistema público? Porquê?

A criação de um tribunal administrativo é amplamente vista pelos todos entrevistados como uma medida positiva e necessária para o fortalecimento do Estado de direito e para a modernização da administração pública guineense. Segundo os participantes, tal instituição permitiria regular e organizar a ação administrativa, delimitar de forma clara as competências entre políticos e gestores, aumentar a eficiência e a justiça na gestão pública, bem como combater a interferência política e proteger os direitos dos cidadãos e dos técnicos.

Nesta perspetiva, os entrevistados (n. º1, 2,4,5, 7, 8, 9 e 17) destacam que “a Guiné-Bissau é um dos países com mais diplomas e leis bonitas”, evidenciando que o principal problema não reside na ausência de enquadramento legal, mas sim na falta de aplicabilidade e cumprimento efetivo das normas existentes. Segundo estes entrevistados, os partidos políticos têm invadido a função pública, distorcendo o espírito das reformas legais e enfraquecendo os princípios da imparcialidade e do mérito. Segundo estes entrevistados desde a sua independência a administração pública guineense faz menos de 5 recrutamento via concurso publico nos ministérios de finanças economia educação e saúde.

Um exemplo frequentemente citado é o Decreto-Lei n.º 4/2012, que regula os concursos públicos como forma de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da administração pública, estabelecendo ainda princípios e garantias gerais aplicáveis tanto à administração direta como à indireta do Estado. No entanto, conforme apontam os entrevistados, essas disposições não são observadas na prática, permanecendo “apenas no papel”, o que demonstra o fosso entre a legislação e a realidade administrativa do país. Só em 2012 foram aprovados mais de 8 de Decretos-Lei.

- Decreto-Lei nº 7/2012: Aprova a avaliação de Desempenho na Administração Pública (ADAP).
- Decreto-Lei nº 8/2012: Aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração do Estado.
- Decreto-Lei nº 9/2012: Aprova o Regime Jurídico relativo à reestruturação de Carreiras da Função Pública.
- Decreto-Lei nº 10/2012: Aprova o Regime Jurídico relativo ao regime de incompatibilidades na Administração Pública.
- Decreto-Lei nº 11/2012: Aprova o Estatuto da Aposentação dos Funcionários e Agentes do Estado.

Como avalia a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos na sua área?

A percepção geral dos entrevistados é a de que o nível de satisfação dos cidadãos em relação aos serviços públicos é muito baixo. Entre os principais fatores apontados destacam-se, em primeiro lugar, a ineficiência dos serviços públicos, frequentemente associada às constantes substituições de dirigentes e à forte interferência política que compromete a continuidade e a qualidade da gestão. Em segundo lugar, os entrevistados salientam a baixa modernização e digitalização dos serviços, o que dificulta o acesso da população e torna os processos burocráticos mais lentos e dispendiosos.

Por fim, observa-se um clima generalizado de desconfiança e frustração por parte dos cidadãos, que sentem que as instituições públicas não respondem de forma eficaz às suas necessidades. Essa insatisfação traduz-se numa perda de credibilidade da administração pública, alimentando a percepção de que o Estado não cumpre plenamente o seu papel de promotor do bem comum e prestador de serviços de qualidade.

3.1 Análise Documental

A análise documental constituiu uma das principais técnicas de recolha e interpretação de dados utilizada nesta investigação, permitindo compreender o quadro jurídico e institucional que rege a Administração Pública na Guiné-Bissau, bem como identificar as fragilidades que potenciam a interferência política e comprometem a eficiência administrativa.

Durante o processo, foram examinados diversos documentos legais, administrativos e estratégicos, entre os quais se destacam o Decreto-Lei n.º 8/2012, de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico dos dirigentes e chefias da Administração Pública, a Lei da Função Pública, o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), além de planos governamentais, relatórios de auditoria, e documentos de políticas públicas elaborados por organismos nacionais e internacionais.

A análise desses instrumentos revelou contradições significativas entre o quadro normativo e a prática administrativa efetiva. Embora os textos legais defendam princípios como a meritocracia, a imparcialidade e a estabilidade na função pública, a aplicação prática tem sido sistematicamente comprometida por influências políticas diretas nas nomeações, exonerações e tomadas de decisão. Este desfasamento entre norma e realidade confirma a hipótese central da dissertação: a persistente politização da gestão pública mina a autonomia técnica e a capacidade institucional do Estado guineense.

Outro aspeto relevante identificado na análise documental diz respeito à ausência de mecanismos eficazes de avaliação e responsabilização dos gestores públicos. As leis existentes não preveem, de forma clara e operacional, instrumentos de monitorização do desempenho, nem sanções proporcionais em casos de má gestão ou abuso de poder. Essa lacuna jurídica favorece um ambiente de impunidade e reforça a cultura de dependência política que prevalece nas instituições públicas.

Ao comparar a realidade guineense com a experiência portuguesa, a análise documental permitiu ainda observar que Portugal dispõe de um quadro legal mais consolidado, sustentado por um sistema de carreiras públicas estruturado, concursos obrigatórios e políticas de formação contínua.

Tais instrumentos têm contribuído para uma maior estabilidade e profissionalização da Administração Pública portuguesa, oferecendo lições valiosas para o contexto guineense.

Além disso, a análise documental serviu de base para propor medidas de reforma orientadas à revisão e atualização do Decreto-Lei n.º 8/2012, no sentido de garantir critérios objetivos e transparentes para o acesso aos cargos de direção, reforçar a independência funcional dos dirigentes e assegurar a responsabilização pelos resultados obtidos.

Portanto, a análise documental realizada ao longo desta investigação demonstrou que a estrutura normativa da Administração Pública guineense, embora teoricamente adequada, carece de efetividade e aplicação prática, devido à persistência de práticas político-partidárias que enfraquecem o mérito, a transparência e a eficiência. Essa constatação reforça a necessidade de uma reforma administrativa profunda, apoiada não apenas em mudanças legais, mas também numa transformação cultural e institucional que promova a ética, a responsabilidade e a competência técnica como pilares do serviço público.

3.2 Análise e Discussão

As respostas dos entrevistados evidenciam que a interferência política ocorre de forma sistemática e generalizada nas instituições públicas guineenses. Segundo os participantes (1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12 e 15), esta interferência manifesta-se sobretudo nas nomeações para cargos de direção, nos concursos públicos, na validação de trabalhos técnicos, na substituição arbitrária de quadros e em decisões de natureza judicial. Tal cenário revela uma presença excessiva do poder político em esferas que deveriam pautar-se pela imparcialidade e pelos critérios de competência.

Como consequência, forma-se um ambiente institucional dominado por interesses partidários, o que enfraquece a meritocracia, compromete a justiça administrativa e diminui a confiança pública. De forma quase unânime, com exceção do entrevistado 12, os participantes associam essa interferência a impactos negativos como ineficiência, nepotismo, clientelismo, instabilidade institucional e estagnação do Estado. Apenas o entrevistado 12 reconhece que a presença política pode gerar impactos positivos na edição e implementação de políticas públicas, quando exercida dentro de limites institucionais claros e orientada pelo interesse público.

Outro efeito recorrente, destacado pelos participantes, é o clima de medo e insegurança vivido pelos gestores, que frequentemente evitam agir com independência devido ao receio de retaliações políticas ou institucionais. Esta situação cria conformismo e autocensura, inibindo a inovação, a autonomia decisória e perpetuando uma cultura de submissão aos interesses partidários.

A tendência clara apontada pelos entrevistados (2, 3, 5, 8, 10, 12 e 14) é que os cargos de direção e chefia devem ser ocupados por profissionais técnicos e selecionados com base no mérito, garantindo que as decisões administrativas sejam pautadas pela competência e pela ética profissional. Apenas uma visão minoritária admite que o Diretor-Geral possa ser uma figura de confiança política, enquanto todos os demais cargos de direção intermédia devem ser ocupados por quadros técnicos, de modo a proteger a imparcialidade e a eficiência da gestão pública.

De forma unânime, os participantes consideram ainda que não existe uma separação clara entre funções políticas e de gestão, o que resulta em confusão institucional, sobreposição de papéis e interferências na administração. Idealmente, os políticos deveriam definir orientações estratégicas e programas de governação, enquanto os gestores deveriam executar e administrar essas políticas com base em critérios técnicos, mérito e ética profissional.

Os entrevistados percebem que a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos é muito baixa, devido a fatores como:

- Serviços públicos ineficientes, provocados por substituições frequentes de dirigentes e interferência política;
- Baixa modernização e digitalização, dificultando o acesso da população;
- Desconfiança e frustração dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços prestados.

Esta situação evidencia o fosso entre o quadro legal e a prática administrativa, onde leis e regulamentos existem formalmente, mas não são aplicados efetivamente, comprometendo a confiança pública e a qualidade da gestão.

a) Referências internacionais e adaptação ao contexto nacional,

As respostas revelam uma forte valorização de Portugal e do Senegal como exemplos de transparência, descentralização e meritocracia, enquanto Cabo Verde é destacado como exemplo africano positivo pela sua estabilidade institucional e práticas administrativas modernas.

Contudo, os entrevistados sublinham que a Guiné-Bissau não deve simplesmente copiar modelos estrangeiros, mas sim adaptar boas práticas ao seu contexto sociopolítico, reforçando valores internos como patriotismo, consciência cívica, responsabilidade e respeito pelas leis, essenciais para consolidar uma administração pública eficiente, ética e orientada para o interesse coletivo.

b) Reformas legais e institucionais

Para enfrentar os problemas identificados, os inquiridos propõem um conjunto de reformas estruturais e legais:

- Revisão do EPAP e de outras leis-quadro da função pública, atualizando normas sobre recrutamento, avaliação e progressão de pessoal;
- Cumprimento rigoroso dos concursos públicos, garantindo a seleção por mérito e competência;
- Reforço das leis anticorrupção e mecanismos de responsabilização, promovendo integridade e prestação de contas
- Delimitação legal clara entre funções políticas e técnicas, criminalizando a interferência indevida;
- Descentralização administrativa e implementação de autarquias, promovendo eficiência, fiscalização e a participação dos cidadãos.

Além disso, a criação de um tribunal administrativo é considerada uma medida positiva para:

- Regulamentar e organizar a administração pública;
- Delimitar competências entre políticos e gestores;
- Aumentar eficiência e justiça;
- Combater interferência política e proteger direitos de cidadãos e técnicos.

Os entrevistados destacam, porém, que a Guiné-Bissau possui muitas leis e diplomas, mas a sua aplicabilidade é limitada, com exemplos como o Decreto-Lei n.º 4/2012 do EPAP, que regulamenta concursos públicos, mas cujas disposições não são efetivamente cumpridas na prática.

3.3 Síntese interpretativa

A análise demonstra que a interferência política sistêmica, aliada à falta de meritocracia, à ausência de separação clara de funções e à baixa aplicação da lei, tem efeitos negativos profundos sobre a administração pública guineense. Estes incluem ineficiência, instabilidade institucional, frustração dos cidadãos, medo e insegurança entre gestores, e desconfiança na capacidade do Estado de fornecer serviços públicos de qualidade.

Ao mesmo tempo, os participantes reconhecem que é possível avançar com reformas estruturadas, legais e culturais, inspiradas em boas práticas internacionais, mas adaptadas à realidade local, fortalecendo profissionalização, ética, meritocracia e descentralização.

O presente estudo permitiu ainda compreender de forma aprofundada as dinâmicas que condicionam o funcionamento da Administração Pública na Guiné-Bissau, evidenciando a complexa relação entre poder político e gestão administrativa. A investigação demonstrou que a excessiva interferência política constitui um dos principais entraves à eficiência, à meritocracia e à profissionalização dos serviços públicos, afetando diretamente a qualidade das políticas públicas e a satisfação dos cidadãos.

Ao longo da análise, ficou evidente que o modelo administrativo guineense mantém fortes traços de dependência política, com nomeações para cargos de direção frequentemente baseadas em critérios partidários e não em competências técnicas. Tal prática tem contribuído para a descontinuidade das políticas públicas, a fragilidade institucional e a falta de responsabilização dos gestores. A insegurança e o medo dos dirigentes públicos, receosos de retaliações ou exonerações arbitrárias, reforçam uma cultura organizacional de subordinação e passividade que limita a inovação e a autonomia técnica.

A comparação com o modelo português e a análise das boas práticas de gestão pública em contextos mais estáveis revelam caminhos possíveis para a reforma do setor público guineense. Portugal, embora também enfrente desafios de natureza política, conseguiu, através da consolidação do regime jurídico da função pública e da valorização do mérito profissional, estabelecer um equilíbrio mais sólido entre a esfera política e a administrativa. Essa experiência oferece lições importantes, nomeadamente quanto à necessidade de separar funções políticas

orientadas à definição de políticas públicas das funções administrativas, centradas na sua execução imparcial e técnica.

A revisão do Decreto-Lei n.º 8/2012, juntamente com outras normas legais da função pública, surge como medida prioritária para assegurar maior transparência e clareza nos critérios de recrutamento e nomeação de dirigentes. O fortalecimento dos mecanismos de concursos públicos, a implementação de planos de carreira baseados no mérito, e a criação de estruturas independentes de fiscalização e ética pública são elementos essenciais para reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições.

Além disso, a pesquisa apontou que a descentralização administrativa e territorial é um fator crucial para promover uma gestão mais próxima das comunidades, reduzir a concentração de poder e aumentar a eficácia das políticas públicas. A descentralização, aliada a uma forte capacitação técnica e à modernização dos serviços públicos através da digitalização e da cultura de resultados, representa um passo fundamental para alcançar uma Administração Pública moderna, transparente e eficiente.

Por fim, a dissertação conclui que a profissionalização e a despolitização da gestão pública na Guiné-Bissau não dependem apenas de reformas legais, mas também de uma mudança de cultura institucional e política. É necessário promover valores de ética, responsabilidade e serviço ao bem comum, bem como reforçar o papel das escolas de formação e da academia na criação de quadros competentes e comprometidos com o interesse público.

Portanto, os resultados deste estudo reforçam a urgência de uma Administração Pública orientada por princípios de mérito, transparência e responsabilização, capaz de resistir a interferências indevidas e de servir o cidadão com eficácia e integridade. A adoção das boas práticas observadas em Portugal e em outros países em desenvolvimento poderá contribuir significativamente para o fortalecimento do Estado guineense e para a construção de uma governação mais democrática, eficiente e sustentável. Atualmente e de acordo com o Decreto Presidencial n.º 30/2025 a administração pública guineense conta com 37 Ministérios e Secretarias de Estado para um país que tem 36.125 km² e conta com cerca de 44.000 funcionários, que atuam de forma direta e indireta (Governo da Guiné-Bissau, 2025), em que mais de 30% pertencem à classe castrense.

Eis a composição do elenco governamental por Ministérios e Secretarias de Estado:

Ministério da Economia, Plano e Integração Regional

Ministério do Interior e da Ordem Pública

Ministério dos Transportes

Ministério da Presidência de Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares

Ministério da Justiça e Direitos Humanos

Ministério do Comércio

Ministério da Administração Territorial e do Poder Local

Ministério das Pescas e Economia Marítima

Ministério das Finanças

Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades

Ministério das Telecomunicações e Economia Digital

Ministério da Defesa Nacional

Ministério dos Recursos Naturais

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural

Ministério da Indústria, Transformação e Promoção dos Produtos Locais

Ministério do Turismo e Artesanato

Ministério da Comunicação Social

Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior e Investigação Científica

Ministério da Administração Pública, Emprego, Formação Profissional e Segurança Social

Ministério da Saúde Pública

Ministério dos Combatentes da Liberdade da Pátria

Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social

Ministério das Obras Públicas, Habitação e Urbanismo

Ministério do Ambiente, Biodiversidade e Ação Climática

Ministério da Energia

Ministério da Cultura, Juventude e Desportos

Secretarias de Estado:

Secretaria de Estado da Reforma Administrativa

Secretaria de Estado da Ordem Pública

Secretaria de Estado da Juventude

Secretaria de Estado do Tesouro

Secretaria de Estado da Cooperação Internacional

Secretaria de Estado das Comunidades

Secretaria de Estado de Plano e Integração Regional

Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais

Secretaria de Estado de Ensino

Secretaria de Estado de Gestão Hospitalar

Secretaria de Estado da Cultura



Figura 16: Governo da Guiné-Bissau
 Fonte: Governo da Guiné-Bissau, 2025

A realização de concursos públicos ainda é excepcional e limitada a poucos ministérios, o que compromete a igualdade, a eficiência e a credibilidade da Administração Pública, exigindo mecanismos legais e institucionais que promovam a regularização e transparência dos processos de admissão (Figura 17).

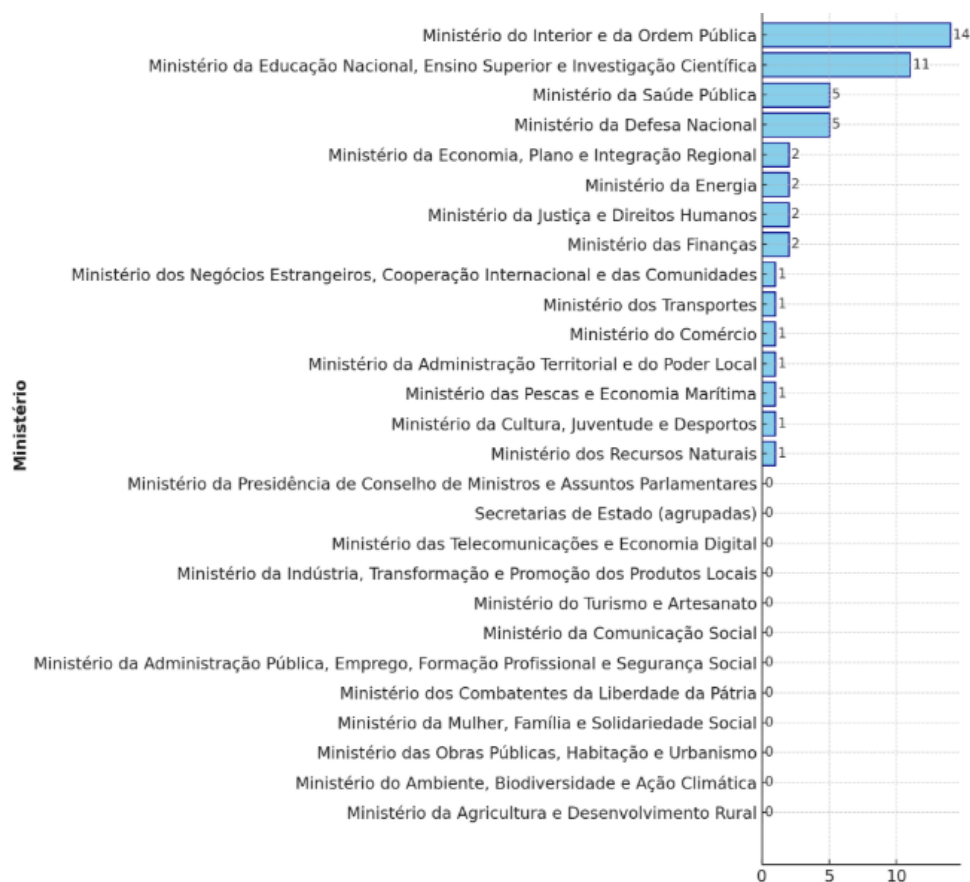


Figura 17: Concursos públicos por Ministério
 Fonte: MFPTME, 2025

Os dados apresentados na Figura 18 indicam que, entre 2015 e 2025, registou-se uma saída considerável de funcionários públicos para o estrangeiro, afetando vários ministérios e serviços do Estado.

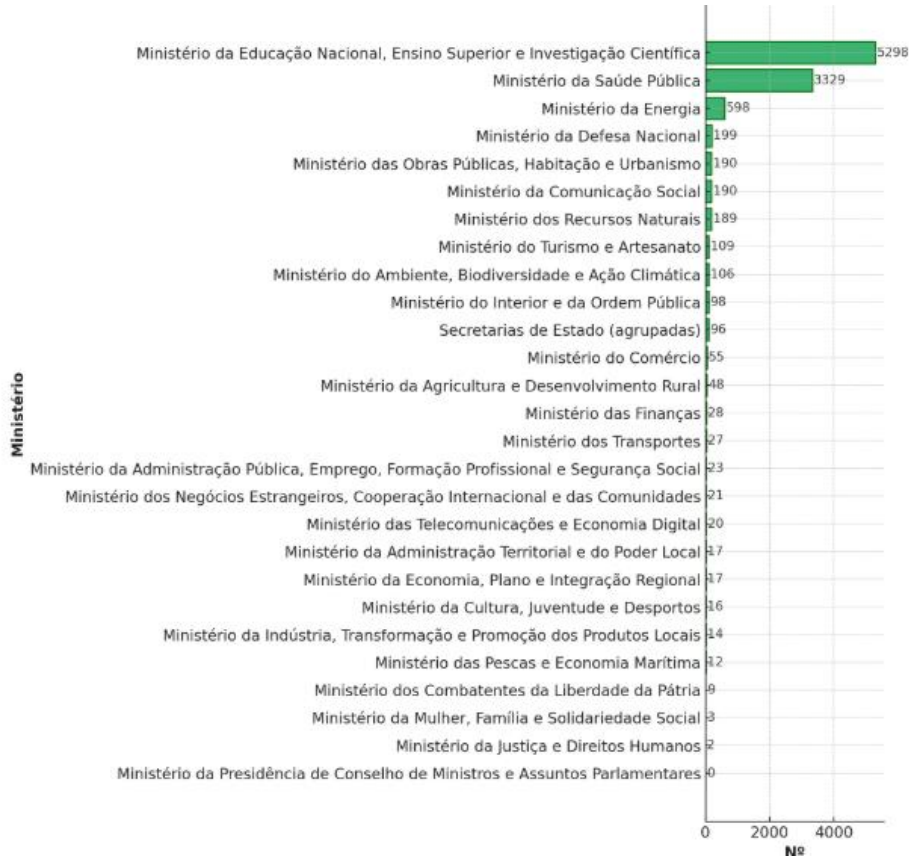


Figura 18: Fuga de quadros da Administração Pública para o estrangeiro (2015–2025)
 Fonte: MFPTME, 2025

Essa fuga de quadros qualificados constitui um dos fenómenos mais preocupantes para o funcionamento e a sustentabilidade da Administração Pública. De acordo com os entrevistados, os principais motivos dessa emigração laboral são o baixo nível salarial, a falta de reconhecimento do mérito e o medo de exclusão profissional, fatores que, em conjunto, criam um ambiente desmotivador e pouco atrativo para a permanência dos servidores públicos.

Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação

O presente estudo analisou de forma aprofundada a relação entre política e Administração Pública da Guiné-Bissau, destacando que a interferência política excessiva é um dos principais fatores que comprometem a eficiência, a meritocracia e a profissionalização do setor público. Essa influência traduz-se em nomeações baseadas em critérios partidários, instabilidade institucional e falta de responsabilização dos gestores, o que limita a autonomia técnica e a inovação administrativa.

A comparação com o modelo português mostrou que é possível alcançar maior equilíbrio entre a esfera política e administrativa através da valorização do mérito, da consolidação do regime jurídico da função pública e da separação clara entre funções políticas e técnicas. Assim, a revisão do Decreto-Lei n.º 8/2012 e de outras normas correlatas é vista como passo essencial para garantir transparência, concursos públicos justos e planos de carreira baseados no mérito.

O estudo também realça a importância da descentralização administrativa, da modernização dos serviços públicos e da digitalização, como estratégias para aproximar a gestão das comunidades e

aumentar a eficácia das políticas públicas. Conclui ainda que a profissionalização e despolitização da gestão pública exigem, além de reformas legais, uma mudança cultural e institucional orientada por valores de ética, responsabilidade e serviço ao bem comum.

Em suma, o trabalho defende a necessidade de uma Administração Pública mais moderna, transparente e centrada no cidadão, capaz de resistir às pressões políticas e de promover o desenvolvimento sustentável e democrático da Guiné-Bissau.

A pesquisa baseou-se essencialmente em análise documental e perceções recolhidas por questionário da entrevista o que pode limitar a generalização dos resultados. A escassez de dados estatísticos atualizados e de estudos prévios sobre o contexto guineense dificultou a comparação mais rigorosa com outros países. O estudo centrou-se sobretudo na administração central, deixando em aberto a análise das administrações locais.

Referências Bibliográficas

- Alves, R. (2003). *Filosofia da ciência: Introdução ao jogo e suas regras* (4ª ed.). Papirus.
- Badilé, D. S. (2023). Reforma e modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau: O caso do PARAP. Dissertação de Mestrado em Administração Pública.
- Banco Mundial. (2022). *Guinea-Bissau Public Sector Governance Report*. Washington, DC: World Bank Group.
- BILHIM, João. (2014). *Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo*. Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, nº 28, p. 11-31.
- Cardoso, F. J. (2016). *Estado e administração pública na Guiné-Bissau: desafios e perspectivas*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas.
- Chabal, P., & Daloz, J.P. (1999). *Africa works: Disorder as political instrument*. Oxford: James Currey.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferraz, D.A.C. (2018). *Atores políticos e administrativos: dicotomia ou complementaridade na seleção de dirigentes públicos?*
- Filipe, S. (2010). *Que modelo de desenvolvimento para a Guiné-Bissau?* [Manuscrito não publicado].
- Fleury, S. (2001). Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), 7.
- Governo da Guiné-Bissau. (2021). *Plano Estratégico de Reforma da Administração Pública (PERAP 2021–2025)*. Bissau: Ministério da Reforma do Estado.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hedler, T. (2020). *A burocracia e o Estado brasileiro: Fatores limitantes ou facilitadores para o processo de desenvolvimento do Brasil* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Paraná]. Repositório Institucional da UFPR. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/68171>
- Interpeace. (2010). *Guinea-Bissau: A path forward – Addressing the root causes of instability*. Bissau: Voz di Paz / Interpeace.
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press.

- Madureira, J., & Rodrigues, L. (2006). *A administração pública em Portugal: Reforma e modernização*. Lisboa: ISCSP.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2005). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2008). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas. (geralmente citado no início do livro, p. 4 ou p. 29 nas versões anteriores/reimpressões).
- OECD. (2021). *Public trust in government: Restoring trust after the pandemic*. Paris: OECD Publishing.
- PASCARELLI FILHO, M. (2013). *A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança*. São Paulo: DVS Editora. ISBN: 978-85-88329-60-7.
- Pereira, J. C. (2011). *Reforma administrativa e profissionalização da administração pública em Portugal*. Lisboa: ISCSP.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6th ed.). New York: Routledge.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. London: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Rompão, U. M. D. C. (2013). *O controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa].
- Rouban, L. (2007). Public management and politics: Senior bureaucrats in France. *Public Administration*, 85(2), 395–412.
- Silva, F. R. D. (2018). *Alinhamento estratégico da tecnologia da informação e comunicação no poder judiciário*. [Dissertação de mestrado, Universidade Católica Portuguesa - Instituto de Estudos Políticos].
- Speck, B. W. (2002). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp.
- Tavares, A. F. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, A. F., & Rodrigues, M. (2020). Gestão pública e reforma administrativa em Portugal: Tendências e desafios. *Revista Portuguesa de Administração Pública*, 155, 27–50.
- Transparency International. (2023). *Corruption perceptions index 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Weber, M. (1946). Bureaucracy. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 196–244). New York: Oxford University Press.

Wilson, W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197–222.

Anexos

Anexo A Guião da Entrevista Direta e Semidireta

Sou Adelino João Varela, estudante do Mestrado em Gestão das Organizações – Especialização em Gestão Pública, no Instituto Politécnico de Bragança, e encontro-me atualmente a desenvolver a minha dissertação de mestrado.

No âmbito desta investigação, pretendo abordar a temática da separação entre a política e a gestão pública na Guiné-Bissau, procurando compreender as dinâmicas, os desafios e as perceções existentes sobre este tema.

Para tal, torna-se fundamental recolher contributos junto de gestores públicos, atores políticos e a sociedade civil, através de entrevistas e questionários, de forma a enriquecer a análise com diferentes perspetivas e experiências práticas.

Questionários

A) Perguntas da Entrevista Direta e Semidirectas

1. Há quanto tempo exerce a sua função atual?
2. Já trabalhou noutra instituição pública ou privada antes, qual é?
3. Considera que existe interferência política no seu trabalho? (Sim/Não)
4. Essa interferência afeta o desempenho da instituição? (Sim/Não)
5. Existe um regulamento claro que defina as competências do seu cargo? (Sim/Não)
6. Na sua opinião, a autonomia dos gestores públicos é suficiente? (Sim/Não)
7. Está satisfeito com as condições de trabalho? (Sim/Não)
8. Considera necessária a revisão do Decreto-Lei nº 8/2012? (Sim/Não)

B) Perguntas da Entrevista Direta e Semidireta

9. Como descreveria a interferência política no funcionamento da sua instituição?
10. Quais são as situações mais comuns em que a política interfere nas decisões técnicas?
11. Que impactos positivos ou negativos essa interferência provoca na eficiência dos serviços?
12. Na sua experiência, como é definida a linha de separação entre as funções políticas e as funções de gestão?
13. Que exemplo prático pode dar de decisões técnicas alteradas por influência política?
14. Quais as principais dificuldades que encontra para executar o seu trabalho com autonomia?
15. Que boas práticas ou modelos de outros países acredita que poderiam ser aplicados na Guiné-Bissau?
16. Na sua opinião, que mudanças legislativas seriam prioritárias para melhorar a gestão pública?
17. Acha que a criação de um tribunal administrativo traria benefícios para o sistema público? Por quê?
18. Como avalia a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos na sua área?