

## Revistando as reformas administrativas na Guiné-Bissau: uma descrição e análise do caso do PARAP

Ivaldino Carlitos Nhaga  
*Universidade de São Paulo*

Fernando de Souza Coelho  
*Universidade de São Paulo*

### 1 Introdução

A crise fiscal que assolou o mundo nos anos 1970 e se estendeu até o início dos anos 1980 impactou de forma negativa importantes economias do mundo (tanto nos países capitalistas quanto nos países socialistas). A partir dessa conjuntura, ergueu-se um enorme movimento de reformas de administração pública, espalhado em diferentes países do mundo com o objetivo de transformar a forma de como Estado deve-se organizar, a partir das novas reconfigurações do seu papel na economia e do seu *modus operandi* perante a sociedade (Cavalcante, 2019).

Na Guiné-Bissau, as narrativas históricas pós-independência apontam que, desde o início da década de 1980, o país tem sido palco de inúmeras tentativas de levar a cabo um rol de planos, programas e projetos de reformas na sua administração pública<sup>1</sup>. Porém, essas tentativas, incluindo o Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP) de 2008, enfrentaram sucessivas interrupções de governo e descontinuidades político-administrativas que acabaram por afetar os seus propósitos e resultados. Neste diapasão, este artigo tem como objetivo central revisitar as reformas administrativas na Guiné-Bissau, jogando luz na descrição e análise do processo de implementação do PARAP em estudo. A análise segue uma abordagem narrativa, que explora os principais eventos que explicam, influenciam, relacionam e/ou foram influenciados pelo PARAP, a fim de compreender os desafios enfrentados e os avanços impulsionados na gestão pública guineense.

O PARAP é um programa de curto prazo da União Europeia (UE) destinado a apoiar a reforma da administração pública na Guiné-Bissau (Banco Mundial, 2009). A concepção do programa teve início em meados da década de 2000, especificamente em 2006. Desde então, a União Europeia começou a trabalhar em uma abordagem holística com o governo da Guiné-Bissau, através do Ministério da Função Pública (MFP) e do Ministério da Economia e das Finanças (MEF), para implementar esse programa. A implementação começou 2008 e efetivamente em 2009, com o Recenseamento Biométrico dos

---

<sup>1</sup> Programa de Estabilização Econômica (PEE), de 1983; Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1983; Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), de 1986; Programa de Reforma da Administração Pública, de 1988; Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (PARAP I), de 2002; Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP I), de 2005; Plano Estratégico Operacional de Modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau (PEOMAP), de 2006; Programa de Reforma e de Capacitação da Administração Pública, de 2008, entre outros. Estas são algumas das principais iniciativas voltadas para as transformações administrativas do Estado guineense (Guiné-Bissau, 2011; Djicó, 2005).

Funcionários Públicos (RBFP), conforme assegurado pela Chefe de Cooperação da Delegação da União Europeia (DUE) na Guiné-Bissau, em entrevista que nos concedeu em 10 de novembro de 2023.

O programa se assenta em três grandes objetivos: fortalecer a política de controle sobre os gastos públicos com a massa salarial; reduzir o tamanho da administração pública através do redimensionamento do quadro de funcionários; e racionalizar a gestão dos recursos humanos públicos (FMI, 2010a). De acordo com o ex-Secretário de Estado de Reformas Administrativas da Guiné-Bissau, José Braima Dafé, o projeto teve duração de três anos, ou seja, sua execução começou em 2009 e foi até 2011 (Entrevista realizada pelos autores). E o valor desembolsado pela UE para a sua execução, é de 6,5 milhões de euros, além de apoio e assistência técnica que a UE dava por meio de contratação de alguns técnicos internacionais para apoiar o processo de sua aplicação (Guiné-Bissau, 2011). Apesar de sua descontinuidade, o PARAP tem sido uma influência para as diversas iniciativas de reformas que diferentes governos da Guiné-Bissau vieram tentando implementar no país.

Em linhas gerais, este artigo se justifica pela sua contribuição à compreensão dos processos de reformas administrativas em países lusófonos que se caracterizam como Estados relativamente frágeis e recentes, como é o caso dos países africanos de língua oficial portuguesa – à exceção de Cabo Verde. Ademais, o trabalho é, *per se*, um contributo à diminuta literatura de administração pública da Guiné-Bissau, cuja primeira geração de teses e dissertações com *focus* administrativo está em desenvolvimento.

## 2 Metodologia do trabalho

# 2

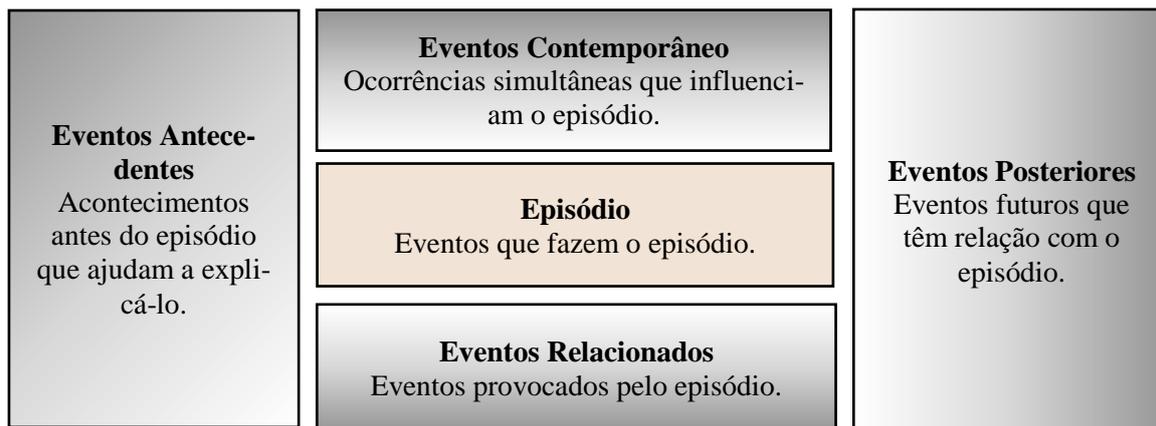
O artigo, derivado de uma dissertação de mestrado, advém de uma pesquisa de natureza exploratória, de abordagem qualitativa. Ademais da revisão bibliográfica que foi levada a cabo, a investigação está fundamentada na análise de documentos, examinando-se mais de 10 itens, incluindo textos oficiais do governo da Guiné-Bissau e relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI). Para facilitar a compreensão do leitor, apresentamos, no Anexo 1, um quadro contendo nome, entidade, ano de publicação e as formas de como foram acessados esses documentos. Outrossim, foram realizadas mais de 10 entrevistas com 13 participantes de sete perfis diferentes, os quais incluem: dirigentes políticos, servidores públicos, membros sociedade civil, representantes de associações sindicais, agentes legislativos, parceiros externos (organismos internacionais) e acadêmicos; no artigo, apresentamos excertos de algumas dessas entrevistas e, no Anexo 2, encontra-se um quadro com as informações dos entrevistados.

Para organizar e dispor os dados e informações, adotamos a Estrutura Narrativa de Barzelay *et al.* (2003), um *framework* analítico desenvolvido por Michael Barzelay (professor de gestão pública da LSE/Inglaterra) e seus colegas, voltado especificamente para o estudo de mudanças e formulações de políticas de gestão pública. Esse modelo auxilia na descrição e análise de *macromudanças* na administração pública, como reformas *macrogovernamentais* e organizacionais. Segundo Lemos e Marini (2008, p. 21, grifo nosso), esse *framework* "[...] consiste, basicamente, em adotar o procedimento narrativo tendo como elemento central os eventos que constituem e se relacionam com o caso [ou episódio a ser investigado] numa sequência temporal".

Embora ainda pouco conhecido e aplicado na literatura africana, incluindo a Guiné-Bissau, esse esquema metodológico já demonstrou eficácia em pesquisas realizadas na Europa e na América Lati-

na. No Brasil, ele foi amplamente utilizado por pesquisadores como Lemos e Ferreira (2008), Göttems (2011), Barcelos e Calmon (2014), Lamounier (2015), entre outros, em estudos sobre o processo de formulação e análise de mudanças em políticas públicas de gestão, tal como as reformas administrativas. O modelo organiza os eventos em cinco categorias principais: 1) episódio, 2) eventos antecedentes, 3) eventos contemporâneos, 4) eventos relacionados e 5) eventos posteriores (Barzelay *et al.*, 2003). A Figura 1 apresenta esses elementos.

Figura 1 – A Estrutura Narrativa de Barzelay



Fonte: elaboração própria, a partir Barzelay *et al.* (2003); Lemos e Ferreira (2008)

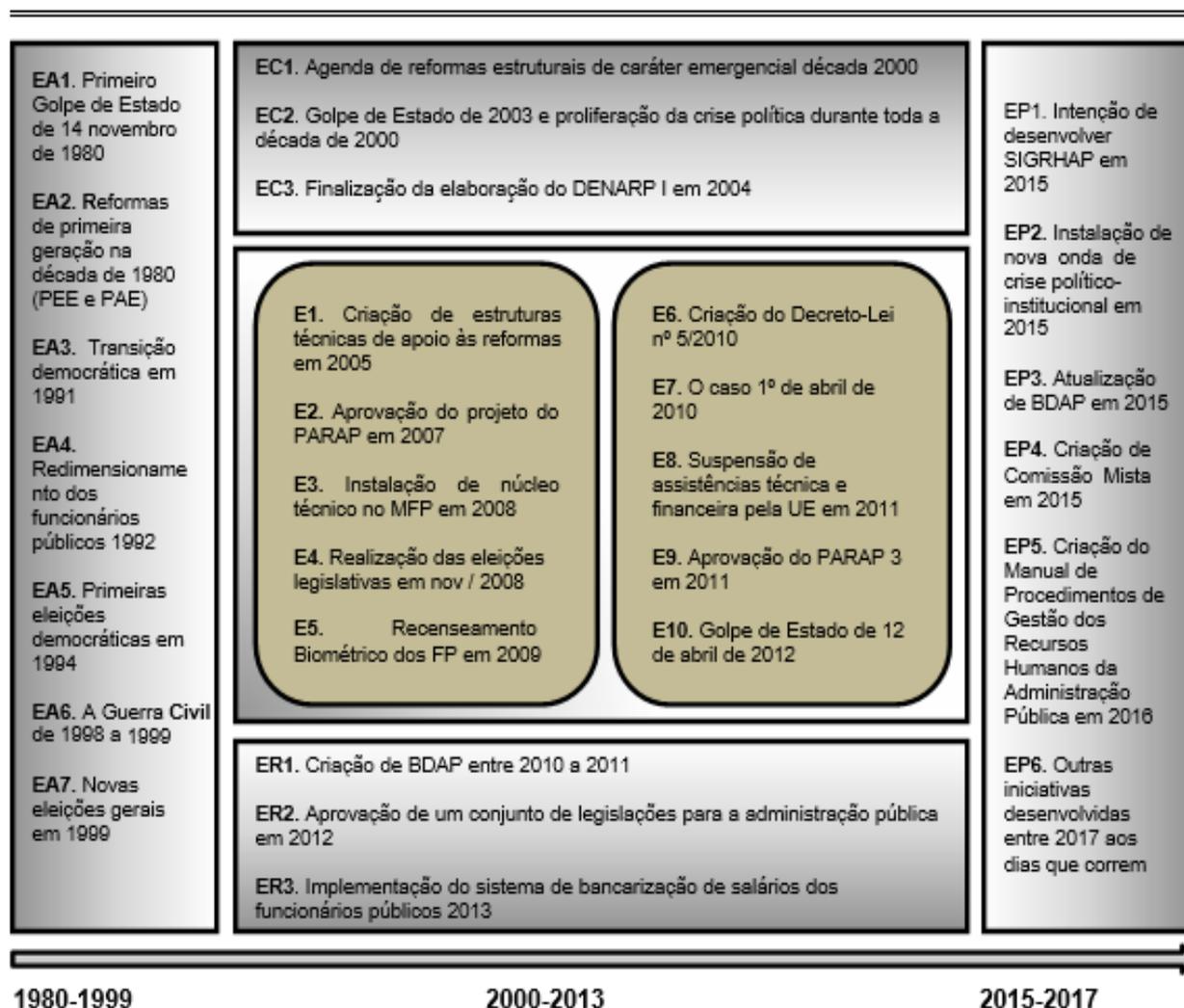
Ademais, é importante destacar que, além dos eventos mencionados, este 'guia' metodológico apresenta dois tipos de perguntas que orientam a pesquisa sobre a mudança de políticas públicas de gestão. O primeiro tipo, denominado perguntas do tipo A, abrange debates políticos e acadêmicos amplos relacionados ao caso pesquisado, contribuindo para o entendimento teórico sobre o episódio analisado. Já as perguntas do tipo B estão diretamente ligadas ao objeto de análise específico – neste caso, o PARAP de 2008 – e auxiliam na estruturação e explicação dos eventos, focando em três questões principais: como começou, por que terminou e como foram obtidos os resultados (Lemos; Ferreira, 2008; Barzelay *et al.*, 2003).

Por fim, no que se refere à análise e interpretação dos dados, optamos por não utilizar técnicas tradicionais, como análise de conteúdo, temática ou estatística. Em vez disso, com base na Estrutura Narrativa de Barzelay, as etapas de análise foram realizadas manualmente, por meio de uma leitura criteriosa e pessoal. Esse processo envolveu a identificação dos principais elementos e padrões relacionados às questões centrais do estudo: como o processo se iniciou, por que foi interrompido e quais foram os resultados obtidos. Embora menos convencional, tal codificação refletiu um esforço rigoroso e cuidadoso para oferecer uma interpretação coerente e fiel aos achados da pesquisa.

### 3 Descrição e análise do PARAP

Esta seção descreve cronologicamente os principais eventos que moldaram o processo de desenvolvimento do Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP), abordando desde as reformas econômicas e políticas iniciais na década de 1980 até a implementação do PARAP entre 2008 e 2011. Ela está estruturada em cinco blocos, baseados nos elementos que constituem a Estrutura Narrativa de Barzelay (vide, a seguir, a Figura 2). Tal ilustração oferece uma visão panorâmica dos principais eventos que, de forma direta ou indireta, influenciaram o PARAP ou foram por ele influenciados.

Figura 2 – Sinopse cronológica do PARAP na Estrutura Narrativa de Barzelay



4

**a) Eventos Antecedentes (EA) – acontecimentos que ajudam a explicar o contexto que determinou o PARAP**

Para analisarmos os eventos que antecederam o PARAP de 2008, antes, é importante destacar que, embora sejam vários, focaremos apenas nos mais proeminentes para desvendar as diferentes narrativas históricas que contribuem para sua compreensão. Portanto, dividimos a exposição deste item em sete eventos principais.

O primeiro evento (EA1) refere-se à primeira deposição política suprema – o golpe de Estado de 14 de novembro de 1980. Esse golpe foi resultado de um acentuado mal-estar político-social, agravado não apenas pela grave crise econômica, mas também pela constante clivagem entre o regime vigente na época e a classe trabalhadora, além de frequentes violações dos direitos humanos, como censura, perseguições e assassinatos de opositores ao governo (14 DE NOVEMBRO..., 1980). Orquestrado e executado pelo Movimento *Reajustador*, esse golpe de 1980 torna-se em uma das principais matrizes de instabilidades e dissuasões políticas, e de recorrentes alterações de ordem constitucional no país (Teixeira, 2021). Durante esse período, o governo do país era liderado e controlado por líderes militares, com destaque ao então Presidente da República – General João Bernardo Vieira (Nino). Vale frisar que, assim como nos primeiros seis anos pós-independência, que antecederam o golpe supradito, o contexto político-governamental durante o Movimento *Reajustador* foi permeado por intensas disputas pelo poder, marcadas por tensões étnicas, discórdias constantes, acusações, violência, detenções e assassinatos de altos oficiais militares e figuras políticas que se opunham à nova ordem (Sucuma, 2017; Semedo, 2011). Além dessas conjunturas, o país estava imerso em uma recessão econômica. Somado a isso, essas situações se converteram em desafios estruturais e preocupação primária para o então governo. Como resultado, o governo recorreu às agências econômicas externas, como o Banco Mundial (BM) e o FMI, para solicitar empréstimos e contornar as crises em que o país se encontrava. A partir desses empréstimos, o país foi condicionado a realizar reformas estruturais a nível da gestão econômica e administrativa do país. Essas reformas pioneiras influenciaram várias outras reformas, incluindo o PARAP de 2008.

O segundo evento (EA2) está relacionado às reformas de primeira geração (econômica, constitucional e administrativa) cogitadas na década de 1980 no país. Essas reformas iniciaram-se com o Plano de Estabilização Econômica (PEE), em 1983, seguidas pela primeira revisão constitucional pós-independência em maio de 1984, pelo Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), em 1986, e, por fim, pela Reforma da Administração Pública, em 1988. Ademais, vale ressaltar que, com a exceção da reforma constitucional de 1984, as demais reformas emergiram dos movimentos internacionais e regionais que preconizavam a globalização e a afirmação de agenda neoliberal no mundo.

Nesse contexto, por meio de empréstimos com agências econômicas internacionais, como FMI e BM, a República da Guiné-Bissau (RGB) logrou as primeiras agendas de reformas para o seu setor público. Apesar do intento de levar a cabo esse rol de programas de modernização econômica e administrativa no setor público, as limitações, em termos de pessoal qualificado com expertise técnica-gerencial em gestão pública no país, e a conjuntura política instável que o permeava, dificultaram a implementação plena dessas reformas. Embora as iniciativas anteriores não tenham alcançado plena efetividade, os seus esforços lançaram as bases para a formulação de novos planos, programas e projetos de reforma na administração pública da Guiné-Bissau. Por fim, essa influência se fez presente em reformas posteriores, como o PARAP.

A sucessão dessas tentativas de reformas evidencia a forte pressão externa que o país estava enfrentando para lograr a agenda neoliberal, através da institucionalização da democracia como o modelo político e capitalismo como o modelo/sistema econômico. No mais, o país enfrentava pressões internas, caracterizadas pela crise econômica – em razão da má gestão econômica no país; pela pressão da social – devido às precárias condições de vida da população, às violações gratuitas de direitos

humanos e ao anseio da sociedade pela participação na política e governança; e pelas crises de liderança no Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC).

Nos primórdios dos anos 90 do século XX, diante do aumento significativo dessas pressões, ocorreu a transição democrática (evento EA3) – um dos marcos mais importantes na história político-administrativa do país que precedeu o PARAP. Esse evento foi caracterizado por transformações estruturais em diversos níveis, incluindo político, econômico e administrativo. Economicamente, destaca-se a adoção do liberalismo econômico; politicamente, o regime autoritário militar foi substituído pela democracia; e, por fim, no âmbito administrativo, destacam-se as medidas para democratização da gestão pública e o fortalecimento jurídico da burocracia, por meio da implementação de um arcabouço legal para a administração pública (Lopes, 1987; Silva, 2010). Uma outra iniciativa que se destacou foi o redimensionamento do quadro de pessoal da função pública (evento EA4).

Segundo o ex-Secretário da Reforma Administrativa, essa iniciativa surgiu da necessidade de reduzir o tamanho da administração pública, controlar os gastos públicos e gerenciar melhor a folha de pagamento, que tem crescido com a entrada desproporcional de indivíduos na função pública sem um processo adequado de recrutamento e seleção (concurso público). Portanto, logo após a transição democrática, entre 1992 e 1994, essa iniciativa de redimensionamento dos funcionários públicos foi levada ao cabo. Ainda, segundo o dirigente, essa iniciativa não foi bem-sucedida, pois muitos funcionários excedentes da administração pública receberam apenas indenizações, sem passar por um processo de formação e de capacitação para melhor se readaptarem e se integrarem ao mercado de trabalho ou ao setor privado. Em suma, sobre esse fracasso, o excerto da entrevista com o ex-Secretário explica que:

[...] os funcionários [...] foram convidados a manifestarem-se à necessidade de se desvincularem da administração pública mediante o pagamento de pequenas indenizações. Mas aquilo não surtiu grandes efeitos, porque teve um efeito social muito degradante. Alguns que se beneficiaram dessas indenizações foram imediatamente a aplicá-lo em alguns projetos familiares, pessoais: construção de casa, compra de uma viatura para poder render alguma coisa para a subsistência da família. E depois disso não se resultou, tiveram que voltar outra vez para a administração pública. Foram reintegrados outra vez na administração pública (Entrevista realizada pelos autores).

Uma das narrativas que circundam o fracasso dessa iniciativa indica que o governo da época (do partido único), liderado por Nino Vieira, reconsiderou a medida de demissão para obter apoio político, permitindo que esses indivíduos retornassem à administração pública. Isso ocorreu porque, naquele momento, o país se encaminhava pela primeira vez para as eleições democráticas de 1994 (evento EA5), para eleger seus representantes políticos (deputados) e o Presidente da República, explica o ex-Secretário.

A realização dessas primeiras eleições no país, em 1994, é também um marco importante na história político-administrativa, pois após 14 anos (de 1980 a 1994) do regime do partido único, deu-se a constituição de um governo constitucional e da primeira Assembleia Nacional Popular multipartidária, após as eleições que foram consideradas livres e justas. Apesar do retorno à normalidade constitucional, as divisões internas tanto no governo quanto no partido governante da época, o PAIGC, dificulta-

ram o processo de democratização das instituições do Estado (Azevedo, 2009) e, conseqüentemente, da institucionalização da democracia no país com as instituições fortes.

O sexto evento (EA6) foi marcado pela eclosão do conflito político-militar (guerra civil), que ocorreu entre junho de 1998 e maio de 1999. Esse conflito não apenas resultou em um novo golpe de Estado – com o exílio do primeiro Presidente democraticamente eleito e a destituição do governo constitucional –, mas também teve graves conseqüências econômicas e sociais para o país. Além disso, ensejou desgoverno e mudanças frequentes na administração, dificultando a consolidação da democracia e deteriorando a máquina pública. Durante esse período da guerra civil, o acesso a cargos na função pública tornou-se mais vulnerável, com a entrada de pessoas sem controle na função pública<sup>2</sup>, levando a uma sobrecarga da máquina estatal com pessoas mal qualificadas e despreparadas, o que resultou em aumento das despesas públicas com o pessoal. Esses eventos, juntamente com outros, influenciaram diversas iniciativas de reforma na administração pública durante a década de 2000, destacando-se o PARAP.

Por fim, o sétimo evento (EA7) que antecedeu o PARAP refere-se às novas eleições parlamentares e presidenciais realizadas na transição do século XX para o século XXI, entre o final de 1999 e o início de 2000. A realização dessas eleições parecia indicar uma oportunidade para a estabilização política e governativa no país, já que, naquele momento, a principal força política opositora, o Partido da Renovação Social (PRS), venceu ambos os pleitos, garantindo a Presidência da República, com a eleição de seu candidato, Kumba Yalá, e conquistando 38 dos 102 assentos na Assembleia Nacional Popular (ANP). Porém, por não ter uma maioria absoluta – que seria 52 assentos –, o PRS precisou firmar acordos e/ou alianças parlamentares com outros partidos representados, a fim de garantir a formação e o controle pleno do governo e da administração pública. No entanto, esse breve retorno à normalidade constitucional e administrativa não perdurou por muito tempo, devido ao agravamento progressivo da crise política, econômica e governativa.

Na sequência disso, houve uma forte tensão política entre o Presidente Kumba Yalá e os diferentes primeiros-ministros que nomeou, assim como com o chefe das forças armadas. Em menos de dois anos, ele demitiu três primeiros-ministros, dissolveu a ANP e formou um governo de iniciativa presidencial que organizaria eleições parlamentares antecipadas e conduziria sua gestão até o final de seu mandato, em 2005. Porém, com o intensificar dessas tensões, ele foi deposto por um golpe de Estado em 2003 (Azevedo, 2009). Apesar da gestão conturbada de Yalá, várias iniciativas foram levadas a cabo no âmbito da reforma da administração pública. Como um país em situação pós-guerra, a Guiné-Bissau recebeu assistências de seus parceiros de desenvolvimento (União Europeia, FMI, BM, PNUD, entre outros) para modernizar seu aparelho estatal e melhorar a governança. A partir desses apoios, começaram a (res)surgir muitas iniciativas para a transformação administrativa da máquina pública guineense.

---

<sup>2</sup> Segundo o Ex-Secretário de Estado da Reforma Administrativa: “mesmo um simples Diretor-Geral fazia entrar, fazia enquadrar os familiares, os amigos na administração pública. Isso fez elevar [...] a massa salarial. A massa salarial antes da guerra civil, 7 de julho, não chegava a 600 milhões de FCFA. [...] já em 1999, 2000 e 2001, a massa salarial prolongou-se até 1,2 bilhão” (Entrevista realizada pelos autores).

**b) Eventos Contemporâneos (EC) – acontecimentos e iniciativas que contribuíram para a implementação do PARAP**

Em relação aos eventos contemporâneos, buscamos destacar os principais acontecimentos ou iniciativas que ocorreram simultaneamente e influenciaram, de alguma forma, a implementação do PARAP.

Após o fim da guerra civil de 1998-99, a primeira década do século XXI foi marcada e influenciada por uma agenda de reformas estruturais de caráter emergencial (evento EC1) – nas esferas econômica, social, administrativa e militar, começando com o Programa de Apoio à Reforma do Sector de Segurança (PARSS) no ano 2000; a definição do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) interino em 2001<sup>3</sup>, que não teve progresso devido às limitações do governo ocasionadas pelas ingerências políticas recorrentes; o Programa de Reforma da Administração Pública em 2002 – subsidiado pela União Europeia, através de 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Essa reforma deveria ser o primeiro PARAP, pois surgiu no quadro de um Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e ao Estado de Direito (PAOSED)<sup>4</sup>, mas acabou não avançando, devido ao golpe de Estado em setembro de 2003 (evento EC2), e o apoio para sua efetivação foi adiado/suspendido (Guiné-Bissau, 2005; Guiné-Bissau, 2011; Sousa, 2013).

Após o golpe de 2003, foi criado um governo de transição que conduziu o país até as eleições legislativas de 2004, que culminou com o retorno do PAIGC ao poder. Mas antes disso, o governo de transição, através dos quadros de diferentes ministérios, trabalhou fortemente com as organizações da sociedade civil, para a finalizar a elaboração do DENARP I (evento EC3). Em agosto de 2004, foi finalizado e, em 2005 passou por uma revisão, a fim de torná-lo mais operacional. Sua implementação abarcava um período de três anos (2005 a 2008), tendo como objetivo principal – reduzir a extrema pobreza e cumprir com as metas do ODM<sup>5</sup> (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) (Guiné-Bissau, 2005).

**c) Episódio (E) – eventos diretamente relacionados com o PARAP**

No que diz respeito ao episódio – o caso PARAP de 2008, o primeiro evento (E1) está relacionado à criação de estruturas técnicas para apoiar a implementação de reformas na administração pública do país. Em 2005, o governo guineense criou duas estruturas técnicas para apoiar plenamente os

<sup>3</sup> O DENARP interino foi um documento de estratégia nacional criado em 2001 para dar continuidade ao programa de combate à pobreza, denominado Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PGRF). Esse programa previa uma taxa de crescimento do PIB entre 8% e 9% no período de 2000 a 2003. No entanto, devido à queda no preço da castanha de caju (um dos principais produtos de exportação) e às instabilidades político-governamentais, o programa não avançou e foi suspenso em 2001. Nesse mesmo ano, instituiu-se o DENARP interino para assegurar a continuidade desse programa (DENARP I, 2005).

<sup>4</sup> Desde o início da década de 2000, a União Europeia tem desempenhado um papel de liderança na prestação de assistência técnica e financeira para a implementação de diversas tentativas de reformas no setor público da Guiné-Bissau (Sousa, 2013). Entre 2000 e 2007, por meio do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento, subsidiou grande parte das iniciativas de reformas do setor público guineense, incluindo a reforma administrativa de 2002, ou seja, o PARAP I.

<sup>5</sup> Em setembro de 2000, os líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU, em Nova York (EUA), com o objetivo de adotar a Declaração do Milênio da ONU. Essa declaração visa melhorar a qualidade de vida das pessoas a nível global, através de um conjunto de oito objetivos fundamentais, a saber: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) educação básica universal; 3) promover igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater HIV/AIDS, malária e outras doenças; 7) garantir sustentabilidade ambiental; e 8) parceria global pelo desenvolvimento (ONU-BRASIL). Para saber mais, ver: Nações Unidas Brasil (2010).

processos de reforma na administração pública: Comitê de Pilotagem da Reforma Administrativa (C-PRA)<sup>6</sup> e Unidade de Gestão para a Reforma e Modernização da Administração Pública (UGRMAP). A institucionalização e o funcionamento pleno dessas estruturas, especialmente do CPRA, permitiriam a harmonização do conhecimento técnico com a expertise política, propiciando uma articulação técnico-política entre os atores envolvidos e, contribuindo, de certa forma, para a execução eficaz do PARAP. Contudo, além das instabilidades correntes no país, que inviabilizaram muitas iniciativas e ações das reformas, sobretudo do PARAP, o CPRA não se reunia regularmente para reprogramar, monitorar e avaliar periodicamente as iniciativas a serem implementadas no âmbito das reformas da administração pública (Guiné-Bissau, 2018b).

Apesar de o contexto político, social e econômico que o país atravessava, em 2006, o governo, empenhou-se em estabelecer um programa de reforma na administração pública com o objetivo de redimensionar o quadro dos efetivos que era considerado grande e fora da órbita dos países membros da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA). Segundo o ex-Secretário de Estado da Reforma Administrativa, no início de 2007, após a aprovação do projeto de reforma – PARAP (evento E2), em conselho de ministros, foi apresentado aos diversos parceiros/doadores, entre os quais, “a União Europeia revelou ser o parceiro com mais capacidades de apoiar a reforma da administração pública, sobretudo nessa matéria de redimensionamento” (Entrevista realizada pelos autores).

Nesse ínterim, a UE comprometeu-se em desembolsar 6,5 milhões de euros para a implementação do PARAP. Entretanto, conforme referimos na seção anterior, devido às transições precoces dos governos e a tensão política que se via no país entre 2007 e 2008, a UE não avançou com desembolso do recurso orçado para implementação do PARAP. No entanto, a UE prosseguiu com o processo da implementação do projeto em 2008, através da instalação de uma equipe técnica no Ministério da Função Pública (evento E3), especificamente na Secretaria do Estado da Reforma Administrativa. Com a realização das eleições legislativas de novembro de 2008 (evento E4), que culminou com a vitória do PAIGC, instalou-se um novo governo constitucional no país, liderado por Carlos Gomes Júnior e, logo em 2009, a UE iniciou o desembolso para a execução do PARAP.

Segundo os entrevistados do segmento Dirigentes Políticos e Parceiros Externos, a execução do PARAP iniciou literalmente em 2009, com diversas ações e atividades, incluindo elaboração, revisão e atualização de vários diplomas legais relacionados ao funcionalismo da administração pública guineense, como Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), Lei de Concurso Público (LCP), Leis Orgânicas de Governo (LOG), entre outros.

Dentre as várias iniciativas empreendidas no início da execução do PARAP, destaca-se o Recenseamento Biométrico dos Funcionários da Administração Pública (evento E5) como a principal. Iniciado em 2009, este censo teve como objetivo a criação de uma base de dados confiável de todos os funcionários da administração pública, visando a uma melhor racionalização da gestão de recursos humanos e da folha de pagamento, ou seja, à redução dos funcionários e das despesas públicas, ao

---

<sup>6</sup> O comitê de pilotagem é uma estrutura técnica multissetorial (interministerial) criada para apoiar a implementação de reformas na administração pública. Ele foi instituído com o objetivo de extinguir a Direção Geral da Reforma Administrativa (DGRA) e incorporá-la ao comitê (Guiné-Bissau, 2018b). No entanto, devido aos frequentes fracassos em sua funcionalidade, causados pelas constantes mudanças de governo, essa extinção não ocorreu. Até hoje, a DGRA continua existindo dentro do Ministério da Função Pública, enquanto o CPRA permanece inoperante e/ou desacreditado. Estruturalmente, o comitê era liderado pelo Primeiro-Ministro e contava com um coordenador geral e coordenadores setoriais.

aumento do nível de transparência e ao enfrentamento eficaz às práticas de corrupção na gestão pública do país. Ademais, cumpre salientar que esse recenseamento facilitou os diagnósticos que estavam sendo feitos para a elaboração do PARAP III (Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau), o qual seria implementado entre o período de 2011 e 2015 (FMI, 2010a).

Em fevereiro de 2010, o governo publicou, no Boletim Oficial nº 7, o Decreto-Lei nº 5/2010 (evento E6), o qual constitui uma base jurídica e/ou meios e estratégias convenientes/legais para orientar a implementação de programas de reformas na administração pública (Guiné-Bissau, 2011). Um outro evento importante que marcou a trajetória do PARAP foi o caso 1º de abril de 2010 (evento E7). Nesse dia, um grupo de militares protagonizou um motim que resultou na detenção do então Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior (libertado horas depois devido à forte pressão popular e à intervenção da sociedade civil e de parceiros internacionais) e do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) José Zamora Induta (que permaneceu preso por mais de oito meses). Os principais líderes desse motim foram recompensados com nomeações para cargos de alta hierarquia militar, incluindo o General António Indjai, que, até então adjunto do CEMGFA deposto, autoproclamou-se Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (O'Regan; Thompson, 2013).

A União Europeia, como principal parceiro de cooperação, desaprovou essa atitude, considerando o ocorrido uma "violação grave dos elementos essenciais do Acordo de Cotonu", — um acordo de parceria firmado em 2000 entre a UE e os países da África, Caribe e Pacífico, com o objetivo de erradicar a pobreza, combater a corrupção e fortalecer a democracia. Nesse diapasão, em julho de 2011, a União Europeia impôs medidas restritivas à cooperação com a Guiné-Bissau, incluindo a suspensão da assistência técnica e financeira (evento E8) ao governo do país. Essa suspensão impactou negativamente a consolidação das ações em desenvolvimento durante a implementação do PARAP de 2008, bem como a execução do Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau (2011-2015) (evento E9) (Conselho da União Europeia, 2015).

É importante ressaltar que, antes da aplicação dessa medida de suspensão de assistência pela UE, em março de 2011, isto é, um ano após a publicação do Decreto-Lei nº 5/2010, o governo da Guiné-Bissau aprovou, em um Conselho de Ministros, o referido Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau. Segundo o Relatório do FMI nº 11/119 (2011, p. 8), o objetivo desse plano de ação relaciona-se à necessidade de:

[...] reduzir o tamanho da função pública, de modo a começar a reduzir o rácio de funcionários de 10 para 6-7 trabalhadores por 1.000 habitantes, em linha com a área da UEMOA; melhorar as qualificações e as condições de trabalho dos funcionários públicos; e aumentar a eficácia e a qualidade da administração pública.

Por fim, o último evento relacionado ao PARAP de 2008 é o golpe de Estado de 12 abril de 2012 (evento E10). De acordo com as entrevistas realizadas com Dirigentes Políticos e com a Delegação da União Europeia no país, esse golpe foi um dos fatores que contribuíram para a consolidação da suspensão de assistência técnica e financeira do PARAP por parte da UE. De natureza político-militar, esse golpe foi causado por problemas de diversas ordens, incluindo o intenso clima de tensão entre a classe castrense e os atores políticos, as contradições internas na liderança do PAIGC e os resultados contestados do primeiro turno das eleições presidenciais de 2012. Esses e outros fatores culminaram

na destituição de Raimundo Pereira como Presidente interino da República e de Carlos Gomes Júnior como Primeiro-Ministro, concretizando o mais recente golpe de Estado no país (GOLPE..., 2012).

Ademais, é importante ressaltar que esse golpe agravou a crônica crise político-institucional no país, impactando negativamente o desenvolvimento e a execução das políticas de reformas que estavam sendo implementadas no setor público, das quais o PARAP não foi exceção. Em suma, cumpre salientar que nas entrevistas realizadas com dirigentes políticos e com o pessoal da Delegação da União Europeia (DUE) na Guiné-Bissau, houve uma convergência de que esse golpe foi uma das principais causas do retrocesso do PARAP, já que os resultados até então alcançados começaram a se desmoronar.

#### **d) Eventos Relacionados (ER) – eventos influenciados pelo PARAP de 2008**

No que concerne aos eventos relacionados, é importante salientar que, apesar dos desafios na concepção e na implementação do PARAP, este programa influenciou, de certa forma, iniciativas de inovação (mudanças incrementais) na administração pública guineense. Entre as mudanças provocadas pelo PARAP destaca-se a criação de Banco de Dados da Administração Pública (BDAP) entre 2010 e 2011 (evento ER1), que contribuiu na uniformização das informações dos servidores públicos para a construção de um sistema integrado de gestão administrativa e de gestão de recursos humanos. Além disso, destaca-se a aprovação de um conjunto de legislações para a administração pública em 2012 (evento ER2), visando modernizar as leis que regulam atos, atividades e processos administrativos, bem como o comportamento dos servidores públicos, com o objetivo de aumentar a eficiência da máquina pública guineense.

Também, vale ressaltar que a base de dados criada entre 2010 e 2011, por meio do censo biométrico de 2009, contribuiu para a implementação de um sistema de bancarização de salários dos funcionários públicos (evento ER3). Esse sistema informatizado de folha de pagamento auxiliou no controle da massa salarial, reduzindo, de certa maneira, a corrupção que ocorria no sistema tradicional de pagamento, que envolvia a entrega de dinheiro em espécie aos funcionários públicos nos seus respectivos ministérios, afirma o ex-Consultor informático do PARAP (Entrevista realizada pelos autores).

Ademais, é importante salientar que, além desses avanços, o PARAP influenciou outras mudanças no âmbito tecnológico em 2009, como a implementação do Sistema de Controle de Presença (SICOP) nos dos funcionários diferentes ministérios, do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) e do Sistema Integrado de Gestão e Análise da Dívida (SYGADE) no Ministério das Finanças, e do Sistema Informatizado de Gestão Aduaneira nas Alfândegas (SYDONIA) nas Alfândegas. Em 2010, o governo, além de aprovar uma nova Lei dos Contratos Públicos, na qual os procedimentos de licitações públicas seriam regulamentados conforme as normas estabelecidas pela União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), criou a Autoridade Reguladora dos Contratos Públicos (ARCP) e a Unidade Central de Contratos Públicos (UCP). A ARCP foi criada com o intuito de fortalecer a aplicação prática dos códigos estabelecidos na Lei dos Contratos Públicos, enquanto a UCP foi instituída para centralizar a responsabilidade pelos contratos públicos, substituindo as unidades responsáveis em diferentes ministérios (FMI, 2010b).

Por fim, a transformação do Centro de Formação Administrativa (CENFA) em Escola Nacional de Administração (ENA), em 2010, destaca-se como um dos avanços alcançados pelo governo da Guiné-Bissau no âmbito do PARAP. O objetivo da criação dessa escola prende-se à necessidade de transformação contínua dos servidores públicos no país, por meio de cursos de formação superior, cursos de longa, média e curta duração, treinamentos e capacitações sobre as novas tecnologias e tendências do serviço público. Conforme ressaltado no Roteiro da DGAP, “em todos os processos de modernização onde se incluem as novas tecnologias é preciso prever a necessidade de capacitação dos técnicos envolvidos” (Guiné-Bissau, 2018a, p. 25).

Durante uma visita ao Ministério da Função Pública em 2010, o ex-Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior concedeu uma entrevista à Revista do referido ministério – denominado em crioulo “*No Administração*”, na qual destacou a relevância da criação da Escola Nacional de Administração (ENA). Ele afirmou que: “com a criação da Escola Nacional de Administração (ENA) os funcionários públicos vão estar munidos de instrumentos muito importantes que lhes permite ter uma reciclagem permanente” (Guiné-Bissau, 2010, p. 18). O politólogo e pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas (INEP), Rui Jorge Semedo, também reconheceu a importância da transformação da CENFA em ENA como avanços da reforma, porém, destacou os desafios da escola à luz da realidade educacional do país:

[...] [um dos elementos importantes a mencionar no processo de implementação do PARAP] foi a criação de uma Escola Nacional de Administração, a ENA, que tinha como base de suportar a administração pública do ponto de vista de fornecimento de técnicos preparados para poder assegurar o funcionamento da administração pública. Mas, numa realidade em que a inoperância é um fator transversal, mesmo essa escola que se esperava que poderia realmente disponibilizar técnicos à altura dos desafios, lamentavelmente eu acho que também não tem cumprido com esse propósito, tendo em conta as deficiências resultantes do nosso próprio sistema de ensino [...]. Mesmo assim eu acredito que um dos elementos visíveis dessa tentativa de reforma tem a ver com a criação de uma estrutura administrativa para formar os técnicos que eventualmente poderão vir a ingressar na administração pública (Entrevista realizada pelos autores, grifo nosso).

O Box 1, abaixo, explica o processo de formação aos funcionários excedentes e analfabetos, a partir dos dados apresentados pelo primeiro Boletim Informativo da *Revista No Administração* e pelo Plano de Ação da Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau – 2011-2015.

**Box 1 – Formação dos funcionários analfabetos e excedentários**

O processo de alfabetização dos funcionários da Administração Pública teve início em 2009 com o objetivo de erradicar o analfabetismo até 2011 e capacitar os funcionários excedentes para inseri-los no mercado privado. É importante ressaltar que, até 2010, aproximadamente 1000 funcionários públicos foram identificados como analfabetos por meio do Recenseamento Biométrico, ou seja, não sabiam ler nem escrever (Guiné-Bissau, 2011).

Assim, a alfabetização desses funcionários tornou-se um dos desafios cruciais da reforma em curso na época. Consciente dessa situação, durante o processo de Recenseamento Biométrico em 2009, o MFPTME optou por estabelecer um programa de alfabetização e firmou parceria com o Ministério da Educação Nacional (MEN) para disponibilização de monitores e aplicação do método “Eu Posso”, que ensina a ler e escrever (Guiné-Bissau, 2010; Guiné-Bissau, 2011).

Em agosto de 2010, iniciou-se a alfabetização dos funcionários públicos na ENA, com previsão de conclusão até setembro de 2011. Durante esse processo, o governo providenciou condições para que cada alfabetizando pudesse dedicar-se à formação, incluindo materiais didáticos, transporte e alimentação (merenda diária). Além disso, durante o processo de formação, os participantes, tanto de maneira geral como os excedentes de forma específica, receberam treinamento sobre as noções básicas de gestão de negócios, a fim de lhes servir como instrumentos para a criação de seus próprios empreendimentos (Guiné-Bissau, 2011).

Vale salientar que antes de agosto de 2010, já haviam decorridos dois cursos de formação entre 2009 e março de 2010. A primeira terminou em outubro de 2009 e a segunda em março de 2010, com a diplomação total de 160 funcionários (Guiné-Bissau, 2010).

Fonte: elaboração própria, baseada em: Guiné-Bissau (2010, 2011)

**e) Eventos Posteriores (EP) – iniciativas que aconteceram posteriormente e que relacionam com o PARAP**

De fato, a reforma da administração pública de 2008 – o PARAP, embora não tenha sido implementada de forma plena, relançou as linhas de orientação para a construção de novas agendas de reformas no setor público guineense. Começando com a criação de estruturas de coordenação técnica de reformas lá na fase de pré-execução (em 2005); a criação do Decreto-Lei nº 5/2010 e; posteriormente, com a aprovação do Plano de Ação da Reforma da Administração Pública 2011-2015 (PARAP III) e a criação do Plano Estratégico e Operacional Para a Modernização da Administração Pública 2020-2024 (PEOMAP).

Outrossim, um evento apreciável que vale ser destacado é o período pós-golpe de 12 de abril de 2012. Durante esse período, o país vivenciou mais uma transição política que se estendeu por aproximadamente dois anos, de 2012 a 2014. No segundo trimestre de 2014, ocorreram as eleições gerais, tanto parlamentares quanto presidenciais, nas quais o PAIGC e seu candidato à Presidência da República, José Mário Vaz (JOMAV), saíram como vencedores em ambos os pleitos. Essas vitórias suscitaram muitas expectativas em relação à estabilidade política e ao desenvolvimento socioeconômico do país. Após o retorno à normalidade constitucional, os parceiros de desenvolvimento, que anteriormente isolavam o país em diversos âmbitos, começaram a se reaproximar, restabelecendo acordos e parcerias de desenvolvimento com o novo governo constitucional.

No contexto mencionado, a União Europeia retomou, em 2015, a assistência técnica para implementar diversas iniciativas do PARAP, com o objetivo inicial de desenvolver, por meio da Direção Geral da Administração Pública (DGAP), o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos da Ad-

ministração (SIGRHAP) (evento EP1), um sistema/software de gestão integrada destinado a aprimorar o controle e a gestão dos recursos humanos da administração pública (Guiné-Bissau, 2018a; Guiné-Bissau, 2011). Entretanto, essa meta não foi alcançada até o presente momento devido às dificuldades na seleção dos profissionais de informática nacionais, bem como a uma nova onda de tensão política que assolou o país em agosto de 2015 (evento EP2), culminando na demissão do governo liderado pelo Eng. Domingos Simões Pereira pelo Presidente da República, JOMAV, ambos do mesmo partido (Sucuma, 2021). Desde então, o ambiente político no país tem sido desfavorável à continuidade das reformas estruturais no setor público, caracterizando-se por trocas recorrentes de governos e pela disfunção e bloqueio da Assembleia Nacional Popular (ANP) durante quatro anos – 2015 e 2019, afirma o Gestor de Programas da DUE (Entrevista realizada pelos autores).

À conta desses motivos, a iniciativa de desenvolver um SIGRHAP foi postergada, aguardando condições mais favoráveis. Nesse período, a DGAP se dedicou a melhorar a qualidade das informações existentes no BDAP sobre os recursos humanos públicos, com o objetivo de migrá-las para um futuro SIGRHAP (Guiné-Bissau, 2018a). Ou seja, a DGAP, por meio da assistência técnica da União Europeia, procedeu à atualização dos dados dos funcionários públicos no BDAP (evento EP3), que estavam desatualizados durante o período de transição político-governamental.

Além disso, ainda, em 2015, por meio da assistência técnica da UE, o governo criou uma Comissão Mista (interministerial) (evento EP4). Coordenada pela DGAP, essa comissão contou com a participação de 40 representantes de todos os departamentos de recursos humanos das instituições e estruturas do Estado. A sua missão centrava-se em “[...] unificar os procedimentos de gestão dos recursos humanos em todos os departamentos de recursos humanos da Administração Pública de modo que, os mesmos departamentos possam trabalhar da mesma forma [...]” (Guiné-Bissau, 2018a, p. 7).

A criação da comissão em questão demonstra o empenho em promover a coordenação colaborativa e participativa na implementação de diversas iniciativas de reforma, visando à modernização da gestão administrativa e dos recursos humanos na esfera pública. Por exemplo, visando à uniformização dos procedimentos de gestão de recursos humanos na Administração Pública, a Comissão Mista criou, em 2016, do Manual de Procedimentos de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública (MPGRHAP) (evento EP5). Este manual não apenas viabiliza a homogeneização do trabalho entre os departamentos de recursos humanos da administração pública, como também contribui para a “consolidação de uma cultura administrativa de profissionalização dos servidores públicos e de respeito aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com a conseqüente melhoria dos serviços prestados à sociedade” (Guiné-Bissau, 2020, p. 5).

Por fim, é importante destacar que, além das atividades já mencionadas, essa comissão conseguiu desenvolver uma série de iniciativas, tais como a criação do Quadro Orgânico da Administração Pública em 2016, o recenseamento dos novos soldados recrutados em 2017 pelas Forças Armadas e sua integração no BDAP, bem como a sincronização da folha de pagamento com o Quadro de Pessoal em 2018.

#### 4 Considerações finais

Com base na descrição e análise do PARAP realizada neste artigo, fica evidente que a implementação de reformas administrativas na Guiné-Bissau é um processo incipiente e inacabado, que ainda requer articulações técnico-políticas consistentes e consensos entre os diversos atores políticos para obter avanços significativos. As recorrentes instabilidades políticas e a descontinuidade governamental encurtam o *período de vida* (tempo de mandato) e minam as possibilidades de execução integral das políticas públicas de gestão, como as de reforma administrativa no país.

É importante destacar que, embora o país tenha celebrado, em 2023, 50 anos de independência política e 32 anos de adesão à democracia, nunca houve uma transição governamental efetiva<sup>7</sup>. Nenhum governo conseguiu concluir seu mandato para, então, passar o bastão de forma harmônica a um outro elenco governamental. Esse cenário tem contribuído para o agravamento da corrupção no país, impulsionado pela frequência das mudanças de governo, e evidencia a falta de vontade política entre os principais atores. Paralelamente, observa-se a fragilidade das instituições do Estado e dos serviços públicos, além disso, o endividamento externo continua a crescer ano após ano. Esses e outros fatores constituem sérios entraves para o avanço das reformas administrativas no país, incluindo o PARAP de 2008, que foi prejudicado pelas crises políticas, como a tentativa de golpe em 1º de abril de 2010, e o golpe de Estado de 12 de abril de 2012.

Diante do exposto, é importante não apenas promover um ambiente de boa vontade política entre os atores governamentais, mas também conscientizar, incentivar e incluir a sociedade nos espaços de decisão relacionados à formulação e implementação de políticas públicas de gestão. Isso visa consolidar a democracia, estabilizar a governança e projetar o desenvolvimento nacional. A ausência desses elementos, torna difícil a tradução das decisões ou intenções políticas em práticas administrativas exequíveis e eficazes. Ademais, é crucial fortalecer as estruturas técnicas de apoio às reformas administrativas criadas em 2005 e os órgãos de controle interno, como a Inspeção Geral da Administração Pública (IGAP), e os órgãos de fiscalização e controle externo, como a Assembleia Nacional Popular e o Tribunal de Contas e, por fim, instituir estruturas robustas de gestão de reformas com períodos de vigência de quatro, cinco ou mais anos, para garantir durabilidade, estabilidade e imunidade contra as rupturas políticas no processo de governança.

Todavia, apesar das dificuldades enfrentadas para a edificação de mudanças macroestruturais, o PARAP deixou alguns legados (ou avanços) incrementais importantes, como a institucionalização da ENA, a criação de legislações administrativas – incluindo o Estatuto do Pessoal da Administração Pública e o Manual de Procedimentos Administrativos – e a modernização da administração pública, marcada pela introdução de tecnologias biométricas voltadas à gestão e ao controle de recursos humanos e financeiros do Estado.

Posto isso, este estudo também contribui para a expansão da incipiente literatura guineense sobre administração pública, que está em desenvolvimento com o apoio de estudantes e pesquisado-

---

<sup>7</sup> A transição governamental efetiva não se limita a uma simples cerimônia de entrega de pastas, com ou sem o uso de violência. Trata-se de um processo estruturado e integrado de alternância de poder, que assegura a continuidade das ações governamentais e da gestão administrativa no serviço público. Esse processo envolve um compromisso sério com os princípios e valores democráticos, manifestado pela transparência na prestação de informações (dados) e pela devida *accountability* dos órgãos de governo ao novo elenco governamental (Pereira *et al.*, 2018; Coelho, 2014).

res guineenses na diáspora, principalmente, no Brasil e em Portugal. Por fim, mas não menos importante, vale ressaltar que este estudo também recupera a estrutura narrativa proposta por Barzelay, amplamente utilizada por pesquisadores, especialmente brasileiros, no passado, e que pode ser reutilizada ou adaptada para estudos e análises sobre reformas do Estado e da administração pública nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

### Referências

AZEVEDO, Elisabete. O semipresidencialismo na Guiné-Bissau: inocente ou culpado da instabilidade política? In: LOBO, Marina Costa; NETO, Octavio Amorim (org.). *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009, p.139-170.

BANCO MUNDIAL. *Nota de estratégia intermédia para a República da Guiné-Bissau* [online]. 2009. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/zh/920181468274250133/484660PORTUGUE1010ISNOJune0141CLEAN.doc>>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, v. 48, p. 159-181, 2014.

BARZELAY, Michael, et al. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. *International public management review*, v. 4, n.1, p. 20-42, 2003.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Trends in public administration after hegemony of the New Public Management: a literature Review. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

COELHO, Fernando de Souza. Transição de governo: realidade ou utopia? *Governança & Desenvolvimento*, a. 10, n. 22 p. 10-15, nov. 2014. Disponível em: <[http://consad.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Consad-22\\_PA.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Consad-22_PA.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2025.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Guiné-Bissau: UE levanta as restrições à cooperação* [Online]. 2015. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/03/24/guinea-bissau-eu-lifts-restrictions-on-cooperation/>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

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

FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL). *Guiné-Bissau: segunda avaliação do acordo trienal ao abrigo da Facilidade de Crédito Ampliado e avaliação das garantias financeiras – relatório do corpo técnico, anexo informativo e comunicado de imprensa sobre a avaliação, Relatório do FMI n. 11/119*, maio 2011. Disponível em: <[https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2011/\\_cr11119p.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2011/_cr11119p.ashx)>. Acesso em: 2 fev. 2024.

FMI. *Guiné-Bissau: iniciativa reforçada para os países pobres muito endividados—documento do ponto de conclusão e iniciativa de alívio da dívida multilateral* Relatório do FMI n. 10/380, dez. 2010a. Disponí-

vel em: <<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/002/2010/380/002.2010.issue-380-pt.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

FMI. *Guiné-Bissau: Nota consultiva conjunta das equipas técnicas sobre o segundo relatório anual de seguimento da implementação da estratégia nacional de redução da pobreza. Relatório do FMI n. 10/381*, dez. 2010b. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2010/cr10381p.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

GOLPE de Estado na Guiné-Bissau. *DW*, 16 maio 2012. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/golpe-de-estado-na-guin%C3%A9-bissau/a-15887010>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

GÖTTES, Leila B. D. *Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no distrito federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009)*. 2010. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GUINÉ-BISSAU. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL. *Denarp I (Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza)*, 2005.

GUINÉ-BISSAU. MAPTESS (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TRABALHO, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL). DIREÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Manual de Procedimento de Gestão dos Recursos Humanos e os Regimes da Administração Pública*. Bissau, 2020.

GUINÉ-BISSAU. MFPTME (MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA, TRABALHO E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO). *Revista no Administração*, n. 1, 2010.

GUINÉ-BISSAU. MRAFPT (MINISTÉRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA, FUNÇÃO PÚBLICA E TRABALHO). DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Roteiro da DGAP: modernização dos sistemas de gestão dos recursos humanos da Administração Pública da Guiné-Bissau*. Bissau, 2018a.

GUINÉ-BISSAU. MRAFPT (MINISTÉRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA, FUNÇÃO PÚBLICA E TRABALHO). Reunião do Comitê de Pilotagem da Reforma Administrativa. *Acta n.º 01/2018*, 2018b. Disponível em: <<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/GNB/Acta%20de%20Reuni%C3%A3o%20do%20Comit%C3%A9%20de%20Pilotagem.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2024.

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

LAMOUNIER, Cecília Gonçalves Batista. *O processo de construção da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca)*. 2015. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LEMOS, Carolina Siqueira; FERREIRA, Caio Marcio Marini. A estrutura narrativa de Michael Barzelay aplicada à reforma gerencial no Brasil: um estudo de caso. Nova Lima, MG – Brasil. *Fundação Dom Cabral*, p. 5-26, 2008.

LOPES, Carlos. *A transição histórica na Guiné-Bissau: do movimento de libertação nacional ao Estado*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1987.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio*. 22 jun. 2010. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

O'REGAN, Davin; THOMPSON, Peter. *Promover a estabilidade e a reconciliação na Guiné-Bissau*. lições do primeiro narco-Estado de África. Washington, D.C: Africa Center for Strategic Studies, 2013.

PEREIRA, Mírian Lucia *et al.* Transição de governo no Brasil: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017). *Revista INTERFACE-UFRN/CCSA*, v. 15, n. 1, p. 8-31, 2018.

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

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

SOUSA, Miguel de Andrade Fraga Girão de. *A Missão da União Europeia para a reforma do sector de segurança na Guiné-Bissau*. Constrangimentos, dificuldades e resultados. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.

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

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

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

14 DE NOVEMBRO – o fim da injustiça. *Nô Pintcha*, 29 nov. 1980, p. 3. Disponível em: <<https://nopintchachul.lettras.ulisboa.pt/pdf/2020-01/No-Pintcha-1980-no-754.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

*Artigo recebido em: Dezembro de 2024.*

*Aprovado em: Janeiro de 2025.*

**Ivaldino Carlitos Nhaga** ([carlitosivaldino@gmail.com](mailto:carlitosivaldino@gmail.com) / [ivaldino@usp.br](mailto:ivaldino@usp.br)) é Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Pós-graduando EaD – em Sustentabilidade na UEMA (Maranhão), pesquisador do Laboratório de Gestão Governamental (Lab.Gov) da EACH-USP.

**Fernando de Souza Coelho** ([fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)) é Professor Associado de Administração Pública da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) desde 2007. Graduado em Ciências Econômicas pela USP, Mestre e Doutor em Administração Pública pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV), Coordenador do Laboratório de Gestão Governamental (Lab.Gov) da EACH-USP.

**Revistando as reformas administrativas na Guiné-Bissau:  
uma descrição e análise do caso do PARAP**

**Resumo.** Este artigo descreve, cronologicamente, o processo de implementação do Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública (PARAP) na Guiné-Bissau, iniciado em 2008 pelo governo guineense, por meio do apoio da União Europeia. O estudo de caso ora apresentado, derivado de uma dissertação de mestrado, objetivou responder três questões, a saber: como o programa começou, por que terminou e quais foram seus resultados. O texto utiliza-se da Estrutura Narrativa de Barzelay *et al.* (2003) como *framework*; ele é composto por cinco eventos-chave (episódio, antecedentes, contemporâneos, relacionados e posteriores) que orientam a investigação sobre formulações de políticas de gestão pública. Metodologicamente, a coleta de dados, além da revisão bibliográfica, baseou-se na análise de documentos oficiais e na realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave como dirigentes políticos, servidores públicos, acadêmicos e representantes da sociedade civil, de organismos internacionais (parceiros externos) e de associação sindical. Os resultados indicam que, apesar de suas dificuldades de implementação em nível macroestrutural, o PARAP influenciou algumas mudanças incrementais na gestão pública, como a adoção de novas tecnologias de gestão de recursos públicos, atualizações legislativas e a transformação do Centro de Formação Administrativa (CENFA) em Escola Nacional da Administração (ENA).

**Palavras-chave:** Reforma Administrativa; PARAP; Administração Pública; Estrutura Narrativa de Barzelay; Guiné-Bissau.

**Reviewing administrative reforms in Guinea-Bissau:  
a description and analysis of the PARAP case**

**Abstract.** This article describes, chronologically, the implementation process of the Public Administration Reform Support Program (PARAP) in Guinea-Bissau, started in 2008 by the Guinean government with the support of the European Union. The case study presented here, derived from a master's thesis, aimed to answer three questions: how the program began, why it ended and what its results were. The text uses the Narrative Structure of Barzelay *et al.* (2003) as a framework; it is made up of five key events (episode, antecedent, contemporary, related and subsequent) that guide research into public management policy formulations. Methodologically, data collection, in addition to a literature review, was based on the analysis of official documents and semi-structured interviews with key players such as political leaders, civil servants, academics and representatives of civil society, international organizations (external partners) and trade unions. The results indicate that, despite its implementation difficulties at a macro-structural level, PARAP has influenced some incremental changes in public management, such as the adoption of new public resource management technologies, legislative updates and the transformation of the Administrative Training Center (CENFA) into the National School of Administration (ENA).

**Keywords:** PARAP; Administrative Reform; Public Administration; Barzelay's Narrative Structure; Guinea-Bissau.

Anexos

Anexo 1 – Documentos consultados e utilizados no trabalho

Nome do documento	Autor/Entidade	Ano de Publicação	Forma de acesso
DENARP I	Governo da Guiné-Bissau	2005	Compartilhamento com os colegas/e-mail
Boletim Informativo <i>No Administração</i>	Governo da RGB	2010	Visita técnica ao Ministério da Função Pública
Relatório do FMI nº 10/380	FMI	2010	Pesquisa no site oficial do FMI
Relatório do FMI nº 10/381	FMI	2010	Pesquisa no site oficial do FMI
Relatório do FMI nº 11/119	FMI	2011	Pesquisa no site oficial do FMI
PARAP	Governo da RGB	2011	Visita técnica à DUE na Guiné-Bissau
Relatório de Banco Mundial	Banco Mundial	2011	Pesquisa no site oficial do Banco Mundial
Roteiro da DGAP	Governo da RGB e União Europeia	2018	Visita à sede do Projeto da UE “ <i>landa Guiné</i> ”
Acta nº 01 da Reunião do CPRA	Governo da RGB	2018	Compartilhamento com os colegas
Manual de Procedimento da AP (3ª Versão)	Governo da RGB e União Europeia	2020	Visita técnica ao Ministério da Função Pública

Fonte: elaboração própria

**Anexo 2 – Lista de ordem dos entrevistados**

Ordem	Nome (codificado)	Função atual	Formação	Data de realização da entrevista
Nº 01	PA1	Professor Universitário	Gestão de Empresas	04 e 05/10/2023
Nº 02	SC	Pesquisador e politólogo	Ciência Política	06/10/2023
Nº 03	PA2	Professor Universitário	Administração Pública	17/10/2023
Nº 4	SP1	Ex-servidor público (Aposentado)	Economia	23/10/2023
Nº 5	SP2	Inspetor Geral das Finanças	Direito	26/10/2023
Nº 6	AS	Secretário Geral da UNTG-SC (Sindicalista)	Direito	27/10/2023
Nº 7	PE1	Chefe de Cooperação da DUE na Guiné-Bissau	Medicina Veterinária	10/11/2023
Nº 8	PE2	Gestor de Programas na DUE na Guiné-Bissau	Bioquímica e Microfinança	10/11/2023
Nº 9	PE3	Ex-consultor informático do PARAP e atual Coordenador do Programa Ação <i>Ianda Guiné Djuntu</i> – UE	Engenharia Informática	21/11/2023
Nº 10	AL	Chefe de Seção de Departamento de RH da ANP	Administração Gestão de RH	23/11/2023
Nº 11	DPI	Ex-Secretário de Estado da Reforma Administrativa	Direito	28/11/2023
Nº 12	DP2	Ex-Ministro da Função Pública e Modernização do Estado	Direito	28/11/2023
Nº 13	DP3	Ex-Diretor Geral da Administração Pública	Direito	28/11/2023

Fonte: elaboração própria

**Códigos da identificação dos entrevistados:**

- DP – Dirigentes Políticos;
- SP – Servidores Públicos;
- AL – Agentes Legislativos;
- PE – Parceiros Externos;
- AS – Associação Sindical;
- SC – Sociedade Civil
- PA – Público Acadêmico