



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Caminhos Divergentes? Uma Comparação da Administração Pública em Guiné-Bissau e  
Cabo Verde (1973–2023)

Dinis Albano M'bambé

Mestrado em Administração Pública

Orientador(a): Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Caminhos Divergentes? Uma Comparação da Administração Pública em Guiné-Bissau e  
Cabo Verde (1973–2023)

Dinis Albano M'bambé

Mestrado em Administração Pública

Orientador(a): Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

## **Agradecimentos**

Chegar a esta etapa após alguns anos a aprender é, geralmente, um enorme alívio e motivo de felicidade tanto para o estudante como para as pessoas que estão sempre a torcer e a apoiá-lo para concretizar o sonho, pois além da aprendizagem, abre-se uma nova oportunidade para novos desafios, acompanhada, por exemplo, pelo pensamento do sábio filósofo israelita Salomão que diz, “nem se custar tudo, adquire o conhecimento” e o do generoso e um dos maiores líderes mundiais, ex-presidente sul-africano Nelson Mandela que afirma que “a educação é a arma mais poderosa que se pode usar para mudar o mundo”, portanto, aprender, aprender, mesmo em meio às dificuldades, como foi nesta etapa do mestrado, aprender sempre, pois há de chegar tempo de aplicar e transformar o mundo.

O apoio de algumas pessoas que, incansavelmente, estiveram e estão presentes durante esta jornada não se pode retribuir, senão endereçar-lhes simples palavras de gratidão.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus todo-poderoso que me deu saúde e oportunidade de poder lutar e concretizar este sonho.

Esta gratidão estende-se ao meu pai, Albano M'bambé, que, durante toda a minha vida tem estado presente, apoiando-me no que é necessário para estudar e dar continuidade aos meus estudos, principalmente pelo gesto feito, arriscando a sua vida enviando-me os recursos financeiros para as propinas pendentes e ter a oportunidade de estudar, enquanto necessitava do mesmo recurso para o tratamento da sua saúde! Obrigado, pai! Esta gratidão vai ainda à minha mãe (biológica), Sábado Sanhá que também foi/é indispensável durante o meu percurso académico, ajudando-me em tudo que for necessário e, à minha falecida mãe, Linda Lopes que sempre desejara ver-me a concretizar este sonho. Em síntese, agradeço a toda a família, amigos e colegas.

E, por fim, não se pode encerrar este ciclo de agradecimentos sem antes agradecer aos meus professores e professoras deste curso de mestrado, em especial, à minha orientadora, Professora Doutora Maria Asensio, por ter aceite orientar-me nesta dissertação de mestrado e pela disponibilidade, paciência e apoio necessário. Aos colegas de turma, meu muito obrigado, pelas partilhas e aprendizagens.

## **Resumo**

Esta dissertação de mestrado analisa, sob a perspectiva da Administração Pública comparada, as divergências e convergências entre as Administrações Públicas da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. Historicamente, durante o período colonial, ambos países partilharam a mesma liderança política através de Amílcar Cabral, fundador do PAIGC - partido que conduziu a luta pela independência das duas nações, alcançada em 1973 e 1975— e que inspirou uma ideologia político-administrativa comum.

O estudo procura compreender, após a rutura política entre os dois países em 1980, as diferenças e semelhanças na implementação dessa ideologia e a sua eficácia na vida dos cidadãos. Para tal, recorreu-se a uma metodologia mista (qualitativa e quantitativa), complementada com a aplicação de questionário a investigadores, docentes e especialistas conhecedores das duas realidades administrativas.

Os resultados evidenciam que a Administração Pública de Cabo Verde responde de forma mais eficaz às necessidades dos cidadãos, enquanto a da Guiné-Bissau permanece, em termos operacionais, ancorada num modelo tradicional, considerado ultrapassado e inadequado face às exigências sociais contemporâneas, que requerem maior flexibilidade e capacidade de resposta.

Conclui-se que a Administração Pública da Guiné-Bissau enfrenta desafios estruturais em quase todos os setores, exigindo uma reforma que se inicie no próprio Estado, com uma clara separação entre as funções políticas e administrativas, bem como a implementação de mecanismos anticorrupção capazes de combater a estagnação institucional. Em Cabo Verde, apesar dos avanços registados, persistem entraves burocráticos que continuam a tornar a prestação de serviços administrativos lenta.

Palavras-Chave: Administração Pública, Guiné-Bissau e Cabo Verde, divergências e Convergências.

## **Abstract**

This master's dissertation addresses, from the perspective of comparative Public Administration, the divergences and convergences between the Public Administrations of Guinea-Bissau and Cape Verde. Historically, during the colonial period, both countries shared the same political leadership through Amílcar Cabral, founder of the PAIGC, the party that led the fight for independence of both nations, achieved in 1973 and 1975, with a common political-administrative ideology. The study seeks to understand, after the political rupture between the two countries in 1980, the differences and similarities in the implementation of this ideology and its effectiveness in the lives of citizens. A mixed methodology (qualitative and quantitative) was used, complemented by the administration of a questionnaire to researchers, teachers, and experts familiar with both administrative realities. The results show that the Public Administration of Cape Verde responds more effectively to the needs of citizens, while that of Guinea-Bissau remains, in operational terms, anchored in a traditional model, considered outdated and inadequate in the face of contemporary social demands, which require greater flexibility and responsiveness. It was concluded that the Public Administration of Guinea-Bissau faces structural challenges in almost all sectors, requiring a reform that begins within the State itself and clearly separates political and administrative functions, as well as the implementation of anti-corruption mechanisms that combat institutional stagnation. In Cape Verde, despite progress, bureaucratic obstacles persist, slowing the delivery of administrative services.

**Keywords:** Public Administration, Guinea-Bissau, and Cape Verde, divergences and convergences.

<b>Índice</b>	
<b>Agradecimentos</b> .....	2
<b>Resumo</b> .....	3
<b>Abstract</b> .....	4
<b>Introdução</b> .....	6
<b>Capítulo I - O papel dos Estados africanos</b> .....	9
1.1 A Fragilidade dos Estados africanos.....	10
1.2. A Persistência do Autoritarismo .....	13
1.3. Identidade, Autoridade e Concorrência Política.....	15
1.4. A Precariedade do Estado e os Impactos na Administração Pública .....	16
<b>Capítulo II - Metodologia</b> .....	18
2.1. Questionário .....	19
<b>Capítulo III - Análise Empírica</b> .....	21
3.1. Reforma da Administração Pública no contexto africano .....	21
3.2. A influência colonial no contexto da reforma da Administração Pública em África .....	24
3.3. Conceito de reforma do serviço público .....	25
3.4. Contexto Político da Guiné-Bissau e Cabo-Verde e Influência Colonial.....	27
3.5. Reformas Administrativas em Guiné-Bissau e Cabo Verde.....	30
3.5.1 Administração Pública no Ordenamento Jurídico da Guiné-Bissau .....	31
3.5.2 Administração Pública no Ordenamento Jurídico de Cabo Verde.....	34
3.5.3 Evolução das Reformas Administrativas na Guiné-Bissau .....	37
3.5.4 Caso de Cabo Verde .....	39
<b>4. Resultados do Questionário e Discussão</b> .....	42
<b>5. Considerações Finais</b> .....	53
<b>6. Bibliografias</b> .....	56

## Introdução

A atual República da Guiné-Bissau e a República de Cabo Verde foram, até 1973 e 1975, respetivamente, territórios sob domínio colonial português. Durante o processo de luta pela independência e no período imediatamente posterior, ambos os países foram liderados pelo Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde (PAIGC), que as concebia como uma só entidade político-administrativa. No entanto, após a rutura política entre os dois Estados, assistiu-se a trajetórias marcadamente distintas: Cabo Verde conseguiu consolidar um modelo de Administração Pública reconhecido no contexto africano, assente em princípios como a impessoalidade e o profissionalismo, enquanto a Guiné-Bissau tem enfrentado retrocessos significativos na sua capacidade institucional.

Esta dissertação propõe-se, sob a perspetiva de Administração Pública comparada, identificar os principais pontos de convergência e divergência entre os dois países de 1973 a 2023.

Após a independência, a Guiné-Bissau mergulhou numa sucessão de crises político-partidárias que comprometeram profundamente a estabilidade institucional, a prestação dos serviços públicos e a retenção dos quadros qualificados. Muitos profissionais qualificados optaram pela emigração, em busca de melhores condições de vida, contribuindo para o enfraquecimento progressivo da Administração Pública. A esta realidade somam-se programas governamentais pouco eficazes na criação de emprego, com exceção do plano *Terra Ranka*, elaborado por técnicos nacionais, cuja execução foi sucessivamente interrompida em 2014, 2019 e, mais recentemente, em 2023, devido a crises políticas internas e à exoneração de governos por iniciativa presidencial.

A inexistência de concursos públicos regulares abriu espaço à ocupação de cargos administrativos por indivíduos sem qualificação adequada, frequentemente nomeados com base em critérios de lealdade política em contextos eleitorais. Embora exista um Estatuto do Pessoal da Administração Pública que define os procedimentos legais para ingresso e progressão na função pública, verifica-se uma captura do aparelho estatal por interesses particulares, em detrimento do bem comum. Em contraste, Cabo Verde tem demonstrado maior capacidade institucional, nomear para cargos de direção e confiança política a indivíduos com competência técnica, o que tem contribuído para uma administração mais eficaz e orientada para os resultados.

O objetivo central desta dissertação é analisar, numa perspetiva comparada, as semelhanças e diferenças entre os modelos e práticas da Administração Pública da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, com foco na evolução histórica, estrutura organizacional e capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos. Os objetivos específicos são: (i) compreender as principais tendências e desafios da Administração Pública nos dois países; (ii) analisar o posicionamento da Administração Pública guineense e cabo-verdiana face aos modelos internacionais; (iii) avaliar o impacto dos respetivos modelos na satisfação das necessidades dos cidadãos; (iv) compreender os processos de descentralização e participação cidadã em cada contexto. Espera-se que esta investigação contribua para o fortalecimento do debate académico sobre as diferenças estruturais e funcionais entre ambas as administrações, propondo soluções adaptadas às respetivas realidades.

Deste modo, esta investigação constitui uma oportunidade relevante para aprofundar a discussão sobre Administração Pública e identificar mecanismos capazes de responder de forma mais eficaz às expectativas da sociedade.

A partir das décadas de 1960 e 1970, com a vaga de independência dos países africanos — alcançadas ora por via negociada, como no caso das ex-colónias francesas e britânicas, ora através de luta armada, como nas colónias portuguesas — emergiram novos Estados soberanos no continente africano. Contudo, o entusiasmo inicial deu rapidamente lugar a uma sucessão de crises estruturais que afetaram profundamente a consolidação institucional e o funcionamento das administrações públicas (Ernest Peprah Ababio, 2013).

Entre os principais fatores de instabilidade destacam-se a má governação, o nepotismo, a corrupção endémica, os conflitos civis e os sucessivos golpes de Estado. A fragilidade dos aparelhos administrativos deveu-se, em larga medida, à politização dos cargos públicos, com nomeações assentes em critérios partidários e clientelares em detrimento da competência técnica. Estas práticas conduziram a um inchaço das estruturas do setor público, à deterioração da prestação de serviços básicos e à descredibilização do Estado perante os cidadãos. Adicionalmente, organismos como a antiga Organização da Unidade Africana — atual União Africana — centraram-se prioritariamente na libertação política dos Estados, negligenciando a vertente do desenvolvimento socioeconómico (Ababio, 2013).

Para muitos países africanos, a independência representou a esperança de um novo começo. Contudo, rapidamente se tornou evidente que a conquista das liberdades formais



não se traduziu em progresso material ou em instituições democráticas. As estruturas herdadas dos regimes coloniais, frequentemente autocráticas, foram replicadas nas administrações pós-independência, dificultando reformas mais profundas. Os regimes de partido único tornaram-se dominantes, muitas vezes acompanhados de práticas autoritárias, violações do Estado de direito e captura do poder por elites restritas (Ababio, 2013).

As reformas do sector público assentam na necessidade de alinhar o Estado e a suas políticas com as aspirações e o bem-estar dos cidadãos. Neste quadro, o sector público assume um papel central na transformação do Estado, determinando os níveis de participação cidadã, os mecanismos de inclusão social e institucional, e o grau de envolvimento nos assuntos.

No contexto africano, as reformas do setor público assumiram diferentes configurações. Algumas foram específicas, dirigidas a áreas ou funções concretas da administração; outras, de carácter mais geral, procuraram redefinir a arquitetura e os princípios de funcionamento do Estado. Entre estas últimas, destacam-se os esforços de democratização dos Estados pós-coloniais, orientados pelos princípios da boa governação, em contraste com os regimes coloniais, geralmente identificados como autocráticos e excludentes.

Todavia, a maioria dos Estados africanos independentes herdou estruturas políticas de índole autoritária, fortemente centralizadas e pouco permeáveis à participação cidadã. Esta herança institucional constituiu um dos principais obstáculos à implementação efetiva de reformas transformadoras, comprometendo os objetivos de transparência, responsabilização e eficiência administrativa que orientam, em teoria, PSRs<sup>1</sup>.

A República da Guiné-Bissau e Cabo Verde constituíam, até 1980, uma entidade política única. A separação verificou-se após um golpe de Estado liderado por João Bernardo Vieira, então Comissário Principal (equivalente ao atual primeiro-ministro), que, segundo M'Bunde (2018), acusou Luís Cabral — cabo-verdiano e presidente de ambos os países — de favorecer injustamente jovens militares cabo-verdianos através da atribuição de patentes em 1979, em detrimento dos antigos combatentes, na sua maioria guineenses.

A partir dessa rutura, cada país passou a lidar autonomamente com os desafios da Administração Pública. Cabo Verde criou o Partido Africano para a Independência de

---

<sup>1</sup> Public Sector Reforms (Reformas do Setor Público)

Cabo Verde (PAICV), que adotou a mesma ideologia do PAIGC. No entanto, como é comum na realidade africana, a aplicação prática das ideologias político-partidárias depende menos do discurso e mais da capacidade administrativa e dos recursos humanos disponíveis. Na época, apenas 14 guineenses possuíam habilitação superior, e as taxas de analfabetismo eram de 99% na Guiné-Bissau e 78% em Cabo Verde.

Após a separação, observou-se um avanço rápido em Cabo Verde e, um retrocesso acentuado na Guiné-Bissau. Atualmente, Cabo Verde é reconhecido como exemplo de boa governação no espaço africano e, em particular, na CPLP, destacando-se pelos baixos níveis de corrupção, de acordo com estudos comparativos do Banco Mundial citados por Dias et al. (2015), referentes ao período de 1998 a 2012. Em contraste, a Guiné-Bissau surge como um dos países lusófonos mais afetados pela corrupção, apenas superando Angola, apesar do aumento do número de quadros qualificados formados no país e no estrangeiro.

Na Administração Pública guineense, observa-se a nomeação de indivíduos desqualificados, o que tem levado muitos profissionais competentes a abandonar o país, face à inexistência de concursos públicos com critérios adequados. A crise de empregabilidade resulta, em grande parte, de conflitos político-partidários recorrentes. Este conjunto de fatores levanta várias questões que importa investigar. Assim, emergem as seguintes questões: De que forma a adoção e implementação das ideologias político-administrativas influenciaram a evolução da administração pública na Guiné-Bissau e em Cabo Verde? Em que medida essas opções contribuíram para a melhoria -ou degradação- da capacidade do Estado de responder às necessidades dos cidadãos? Como se explicam as trajetórias divergentes dos dois países, apesar do seu ponto de partida histórico comum?

## **Capítulo I - O papel dos Estados africanos**

A análise do Estado em África tem sido desenvolvida ao longo de várias décadas por uma tradição académica que procura compreender as especificidades históricas, políticas e institucionais que o distinguem de outras realidades regionais. Este enquadramento teórico tem-se estruturado em torno de duas questões principais: por que motivo muitos Estados africanos evidenciam fraca capacidade institucional e administrativa, e, em simultâneo, como é que regimes autoritários conseguem manter-se por longos períodos em contextos marcados por fragilidade estatal.

Segundo Peter H. Koehn (1990), a prática da Administração Pública no continente africano, desenvolveu-se a partir de três matrizes principais: as tradições pré-coloniais, as influências coloniais e a experiência pós-independência. Embora os pormenores variem de país para país, as linhas gerais da história recente da função pública africana podem ser ilustradas pelos casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau. Esta discussão aplica-se, de forma particular, aos Estados que partilham o legado do colonialismo português, entre os quais se incluem os dois países em análise.

Desde a independência, a organização e o funcionamento da máquina administrativa africana foram profundamente moldados por mudanças de regime, dinâmicas culturais, pressões políticas internas e externas, bem como por sucessivas tentativas de reforma. Esta dissertação descreve e analisa criticamente os principais desenvolvimentos da burocracia pública na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, desde as suas origens coloniais até ao final da década de 1980, momento em que os dois países se afastaram politicamente após um golpe de Estado.

O crescimento da administração pública no período pós-colonial foi um fenómeno generalizado no continente africano (Hodder-Williams, 1984; Stren, 1988; D. O'Brien, 1979 *apud* Kohen, 1990). Nas décadas posteriores às independências — em particular nos anos 1970 e 1980 — os serviços públicos expandiram-se rapidamente a todos os níveis, acompanhando o processo de construção estatal (Koehn, 1990).

### **1.1 A Fragilidade dos Estados africanos**

Anderson e Cheeseman (2013) recordam que já passaram mais de cinco décadas desde que os Estados africanos emergiram no sistema internacional como entidades independentes — a maioria entre meados da década de 1950 e o final da década de 1960.

Desde então, sustentam os autores, a política africana tem sido marcada por constante transformação.

As transições do domínio colonial e dos processos de libertação conduziram ao surgimento de estruturas democráticas frágeis e de curta duração que foram frequentemente substituídas, nos anos 1970, por regimes militares e Estados de partido único. Na década de 1980, a imagem internacional de África passou a estar frequentemente associada à má governação, pobreza e estagnação económica. Já na década seguinte, nos anos 1990, iniciou-se uma segunda vaga de transições políticas — caracterizada por um regresso à democracia eleitoral, impulsionado por pressões internas e pela conjuntura internacional do pós-Guerra Fria (Anderson & Cheeseman, 2013).

Contudo, o autor acrescenta que mais de duas décadas depois, a transição permanece incompleta: embora a maioria dos países africanos seja hoje formalmente classificada como democrática, muitos continuam a enfrentar grandes dificuldades na consolidação das instituições e práticas democráticas, ainda consideravelmente frágeis.

Cheeseman (s.d.) argumenta que o período pós-independência em muitos Estados africanos foi marcado por diversos golpes de Estado, guerras civis e regimes militares. Apesar da introdução do multipartidarismo, muitos partidos recorreram a estratégias de controlo das forças armadas como forma de assegurar a sua permanência no poder, frequentemente através de práticas de patronagem.

Após as independências, várias estruturas administrativas foram herdadas dos regimes coloniais. Estas instituições não tinham sido desenhadas para promover a governação democrática, mas sim para facilitar a extração de recursos e o controlo das populações (Herbst, 2000; Mamdani, 1996).

Em consequência, revelaram-se frequentemente incapazes de gerir sociedades multiétnicas, economicamente frágeis e territorialmente extensas. Herbst (2000) sustenta que a ausência de conflitos intraestatais duradouros e a fragilidade das infraestruturas herdadas dificultaram a consolidação da autoridade estatal, sobretudo nas regiões periféricas. Chabal e Daloz (1999) acrescentam que o próprio conceito de “Estado”, tal como aplicado ao contexto africano, pode ser enganador, tratando-se muitas vezes da imposição de modelos europeus desajustados das realidades locais. Segundo os autores, o Estado africano apresenta simultaneamente fraca capacidade institucional e resiliência política, fenómeno explicado pela lógica da informalidade e pela instrumentalização da desordem com fins estratégicos.

Death et al. (2017) sublinham ainda que em alguns países africanos o controlo estatal sobre o território é parcial e fragmentado — como se verifica na Somália, República Democrática do Congo ou Norte da Nigéria, onde vastas zonas escapam à autoridade central. Nessas áreas, autoridades tradicionais, grupos religiosos e redes clandestinas disputam influência, embora geralmente sem legitimação formal. As economias nacionais encontram-se frequentemente divididas entre setores formais e informais; as populações rurais demonstram fraca lealdade direta ao Estado; e as identidades étnicas ou regionais tendem a sobrepor-se à identidade nacional. Enquanto alguns autores defendem que os Estados africanos funcionam através de redes pessoais que asseguram a operacionalidade do sistema, outros consideram que muitos deles são incapazes de desempenhar funções básicas, podendo ser classificados como Estados falhados.

Death et al. (2017) definem falência estatal como “a perda do controlo estatal sobre o uso da força”, “a incapacidade de desempenhar funções de desenvolvimento”, “a ausência de capacidade institucional para implementar e fazer cumprir políticas” ou o enfraquecimento da autoridade legítima do Estado sobre a população. Esta fragilidade expõe os países africanos a relações de cooperação frequentemente desfavoráveis com parceiros externos.

Michel Foucault e Gilles Deleuze *apud* Death et al. (2017) analisam o Estado como o produto da sedimentação de práticas, interações e discursos quotidianos, num contexto moldado por técnicas neoliberais de nova gestão pública. Esta perspetiva suscita novos debates sobre até que ponto os Estados pós-coloniais africanos permanecem marcados por modelos ocidentais ou se possuem especificidades próprias resultantes de processos históricos locais. Mbembe (2016), citado por Vasconcelos e Mariz (2021), descreve as guerras contemporâneas como conflitos não orientados para a anexação ou ocupação territorial, mas para a submissão do inimigo sem consideração pelos danos causados às populações.

O autor apresenta África como exemplo de um continente onde lideranças frágeis e incapazes de garantir direitos básicos recorrem a todos os meios disponíveis para dominar as populações e explorar recursos naturais. Para explicar este fenómeno, introduz o conceito de “máquinas de guerra”, compostas por grupos armados que se reorganizam conforme as circunstâncias e desempenham simultaneamente funções políticas e económicas. Operam através de captura e pilhagem, podendo inclusive cunhar moeda própria, e estabelecem ligações diretas com redes transnacionais para controlar e exportar recursos estratégicos. Estas guerras já não opõem exércitos estatais soberanos, mas sim grupos armados que controlam territórios específicos e têm frequentemente as populações civis como alvo principal (Mbembe, 2016, p. 140-141, *apud* Vasconcelos & Mariz, 2021).

Mbembe *apud* Vasconcelos & Mariz, 2021) acrescenta que estas dinâmicas agravam a segregação social, reforçando a concentração de poder político e económico. Segundo o autor, muitos Estados africanos vivem num contexto de terror, com populações privadas de liberdade e sujeitas a realidades de escravização, migração forçada e confinamento. Em particular, a migração surge frequentemente como a única alternativa viável para os jovens, perante Estados incapazes de garantir serviços básicos ou oportunidades de desenvolvimento. A Europa torna-se, assim, destino privilegiado para quem procura educação e melhores condições de vida. Paralelamente, observa-se a persistência de democracias frágeis, nas quais as escolhas eleitorais continuam muitas vezes

determinadas por filiações étnicas, religiosas ou regionais, em detrimento de projetos políticos centrados nos cidadãos.

## **1.2. A Persistência do Autoritarismo**

A contradição entre a debilidade institucional do Estado e a longevidade dos regimes autoritários foi inicialmente abordada por Jackson e Rosberg (1982), que defenderam que a persistência dos Estados africanos se deve, em grande medida, ao reconhecimento internacional da sua soberania, mais do que a uma legitimidade interna efetiva ou a uma capacidade coerciva consolidada. Contudo, esta explicação de natureza exógena revela-se insuficiente para compreender casos como o do Malawi sob Hastings Banda ou o do Quênia sob Daniel Arap Moi, onde a estabilidade governativa se sustentou essencialmente em redes internas de clientelismo e patronagem (Cheeseman, 2015).

Nesta linha, o conceito de neopatrimonialismo tornou-se central para a análise da governação africana. Erdmann e Engel (2007) citado por Cuadrado e Sousa (2023) caracterizam o neopatrimonialismo como a sobreposição de estruturas burocráticas formais com práticas informais de natureza personalista. Tal configuração permite a coexistência entre instituições estatais e redes clientelistas, nas quais os recursos públicos são mobilizados para garantir apoio político, frequentemente em detrimento do desenvolvimento institucional e do interesse coletivo.

Segundo Von Soest (2006), o neopatrimonialismo traduz-se numa subversão do Estado de direito tanto ao nível governamental como burocrático, sendo, por isso, incompatível com os princípios do modelo democrático liberal. Ainda assim, este conceito é particularmente útil para analisar dinâmicas de poder e formas de governação em regimes híbridos e autoritários.

O neopatrimonialismo em África tem raízes profundas no período colonial (Beresford, 2014; Erdmann & Engel, 2007 *apud* Cuadrado e Sousa, 2023). Enquanto o patrimonialismo tradicional assentava na lealdade, na reciprocidade e em costumes partilhados, o neopatrimonialismo assume um carácter predominantemente transacional (Sigman & Lindberg, 2019 *apud* Cuadrado e Sousa, 2023). Cuadrado e Sousa (2023) assinalam que a burocracia jurídico-racional dos Estados coloniais tinha expressão limitada, uma vez que estava orientada sobretudo para a administração dos enclaves de recursos, centros urbanos e populações de origem europeia, prestando contas às metrópoles. Grande parte das populações indígenas era governada por via de sistemas de

administração indireta ou de estruturas formais mínimas, correspondendo a formas de dominação patrimonial.

Médard (1982) e Médard (1991) citado por Lourenço (2007) observa que muitos Estados africanos independentes, centrados na reprodução do poder das elites dirigentes, adotaram estratégias de governação típicas do período colonial — de natureza neopatrimonial — recorrendo às instituições e aos recursos públicos para satisfazer interesses privados em detrimento do bem coletivo. Esta realidade tem sido interpretada por autores como Richard Sandbrook (1987) e Chabal (1995) *apud* Lourenço (2007) como resultado da adaptação dos governantes africanos às estruturas político-administrativas coloniais.

O debate académico em torno da eficiência e legitimidade dos Estados africanos intensificou-se, sobretudo em relação ao grau de autoritarismo ou flexibilidade que as estruturas estatais deveriam adotar na gestão dos recursos políticos, sociais e económicos (Leys, 1976; Sandbrook, 1985; Rotchild, 1987; Jackson, 1990 citados por Lourenço 2007). Conforme Hyden (1980) *apud* Lourenço (2007) um dos pontos mais discutidos foi o papel do setor agrário, que em alguns contextos preservou margens de autonomia graças ao acesso à terra, principal meio de produção no continente.

Nos PALOP, permanece visível a continuidade de partidos hegemónicos desde a independência. Angola e Moçambique continuam a ser governados, respetivamente, pelo MPLA e pela FRELIMO desde 1975. Estes partidos consolidaram modelos de interação específicos entre economia política nacional e integração internacional, com trajetórias históricas extensas e características próprias no contexto africano (Springer, 2010; Ryan, 2018; Gallo, 2021; citados por Bussotti, 2025).

O agravamento da corrupção em vários países africanos tem servido de justificação para a emergência — ou reemergência — de regimes militares, com o argumento de que os partidos políticos, para além de promoverem práticas corruptas, são incapazes de implementar políticas públicas que respondam às necessidades da população. Exemplos recentes incluem o Burkina Faso, o Mali, o Níger, a Guiné-Conacri e o Sudão, onde se argumenta que a classe política utiliza o Estado como meio de enriquecimento, tornando os golpes militares uma alternativa “necessária” para restaurar a soberania e a justiça social. O caso do Burkina Faso é frequentemente citado como o mais expressivo e popularmente legitimado. A ascensão de Ibrahim Traoré ao poder foi recebida com entusiasmo por setores significativos da população e reconhecida internacionalmente,

nomeadamente pelo Presidente russo Vladimir Putin, durante a Cimeira Rússia-África de 2023.

Contudo, esta tendência suscita preocupações adicionais. Os chefes de Estado do Mali (Assimi Goïta), do Níger (Abdourahamane Tiani) e do Burkina Faso (Ibrahim Traoré) formaram a Aliança dos Estados do Sahel (AES), com intenção declarada de criar uma força militar conjunta. Estes países anunciaram a retirada da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e romperam acordos com a França e os Estados Unidos. Esta evolução representa um risco para a democracia na região, podendo servir de incentivo a novos golpes militares em outros países africanos. Registe-se ainda que todos estes golpes ocorreram entre 2020 e 2023.

Apesar disso, segundo determinados autores, em determinados contextos, os regimes militares correspondem mais eficazmente às expectativas populares do que os governos civis depostos. Por conseguinte, há setores sociais que consideram estes atos como manifestações de heroísmo, independência ou rutura com dinâmicas de exploração e corrupção, entendendo-os, assim, como politicamente legítimos.

### **1.3. Identidade, Autoridade e Concorrência Política**

Na maioria dos países africanos, a complexidade e heterogeneidade das identidades sociais — étnicas, linguísticas, religiosas e regionais — colocam desafios significativos à construção de identidades nacionais coesas. A formação do Estado-nação ocorreu, em grande parte, à margem das realidades socioculturais pré-existentes, dado que as fronteiras resultaram de decisões coloniais arbitrárias, não refletindo os territórios tradicionais dos grupos locais (Anderson, 1991; Young, 1994).

A pluralidade identitária não constitui, por si só, um obstáculo ao desenvolvimento estatal, mas torna-se um fator crítico quando associada à exclusão política, desigualdades regionais ou instrumentalização por elites governantes (Chabal, 2009). A inexistência de uma identidade nacional consolidada dificulta a legitimidade do Estado e a confiança nas instituições públicas, potenciando tensões sociais e competições faccionais.

De acordo com Médard (1991), muitos Estados africanos enfrentam um défice de autoridade política devido à fraca internalização do Estado como entidade legítima. A lealdade primária de muitos cidadãos continua a orientar-se para estruturas comunitárias, chefaturas tradicionais ou redes clientelares, em detrimento das instituições estatais. Nesse sentido, a autoridade do Estado é frequentemente negociada e partilhada com poderes locais, religiosos ou militares, criando sistemas de governação fragmentados.



A competição política, sobretudo em regimes ditos democráticos ou semidemocráticos, é marcada por dinâmicas de exclusão, clientelismo e concentração de poder. Moehler (2024) afirma que as elites políticas tendem a mobilizar identidades étnicas ou religiosas como recurso estratégico para manter ou conquistar o poder, dificultando a construção de um espaço público baseado na cidadania e não na pertença comunitária.

A democratização em África, longe de ser linear, refletiu realidades distintas. A vaga de transições políticas dos anos 1990 não implicou, na maioria dos casos, a institucionalização de uma concorrência política efetiva nem o reforço da separação de poderes (Bratton & van de Walle, 1997). Em muitos contextos, o multipartidarismo formal coexistiu com práticas autoritárias e neopatrimoniais, adaptando-se à pressão internacional sem alterar os fundamentos do exercício do poder.

Em vários PALOP, como Angola e Moçambique, os partidos dominantes continuaram a moldar o sistema político, mantendo o controlo dos recursos do Estado, da Administração Pública e dos meios de comunicação. Já em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, verificou-se uma maior abertura política e rotatividade democrática, ainda que persistam constrangimentos administrativos e dependências externas (Seibert, 2012; Cardoso, 2019).

De acordo com Forrest (2003) *apud* Barros et. al (2014), concorrência política na Guiné-Bissau, apesar da existência de múltiplos partidos e eleições regulares, tem sido marcada por instabilidade governativa, interferência das Forças Armadas e fragilidade institucional. A volatilidade das alianças políticas e a ausência de um aparelho estatal robusto dificultam a consolidação da autoridade pública e o desenvolvimento de políticas consistentes.

Em suma, a identidade, a autoridade e a concorrência política em África estão profundamente interligadas. A construção de Estados eficazes depende da capacidade de transformar a diversidade em inclusão, reforçar a legitimidade institucional e promover sistemas políticos que transcendam a lógica clientelar ou faccional.

#### **1.4. A Precariedade do Estado e os Impactos na Administração Pública**

A fragilidade estrutural de muitos Estados africanos manifesta-se de forma clara na organização e funcionamento das suas administrações públicas. A capacidade institucional limitada, a instabilidade governativa e a captura dos aparelhos estatais por

interesses privados ou partidários têm comprometido a implementação de políticas públicas eficazes e a prestação de serviços essenciais (Rotberg, 2003).

Migdal (1988) argumenta que a consolidação do Estado em África foi dificultada por três fatores centrais: (i) a fraca presença administrativa nos territórios nacionais; (ii) a ausência de sistemas fiscais sólidos; e (iii) a permeabilidade das instituições a interesses paralelos. Em consequência, muitos Estados não conseguiram afirmar-se como autoridade reguladora nem como promotores do bem público.

A fragilidade do Estado repercute-se diretamente na Administração Pública, que frequentemente opera num quadro de recursos escassos, tensão política e ausência de meritocracia (Van de Walle, 2001). Em vários países, a função pública foi utilizada como instrumento de redistribuição clientelar e de compensação política, em detrimento do profissionalismo e da competência técnica (Chabal & Daloz, 1999).

A erosão da confiança dos cidadãos nas instituições públicas relaciona-se, igualmente, com a incapacidade dos Estados em assegurar segurança, justiça, educação e saúde. A prestação de serviços básicos é frequentemente irregular e desigual, prevalecendo situações de dependência de organizações não governamentais, agências internacionais ou estruturas informais (Englebert & Tull, 2008).

Simultaneamente, a precariedade financeira dos Estados impede a implementação de reformas administrativas consistentes. Segundo Caiden e Sundaram (2004), muitas iniciativas de reforma são descontinuadas, excessivamente dependentes de doadores internacionais ou incapazes de se adaptar aos contextos nacionais, resultando em mudanças superficiais ou simbólicas.

A instabilidade política constitui outro obstáculo significativo. Golpes de Estado, dissoluções governamentais, conflitos internos e reconfigurações partidárias comprometem a continuidade administrativa e favorecem a substituição de quadros técnicos por nomeações de confiança política (Bratton, 2016). Este fenómeno conduz a uma desprofissionalização da função pública e à perda de memória institucional.

Os efeitos combinados da precariedade do Estado refletem-se ainda na incapacidade para planear e executar políticas públicas a médio e longo prazo. Em muitos casos, as estratégias de desenvolvimento são interrompidas ou revistas de forma recorrente, sem avaliação de impacto nem articulação intersectorial (Nzewi & Kuye, 2007).

Contudo, a precariedade não é uma realidade homogénea. Países como Cabo Verde, Maurícias e Botsuana têm demonstrado maior resiliência institucional, adotando modelos administrativos baseados na transparência, no recrutamento por mérito e na

responsabilização dos dirigentes públicos (UNECA, 2010; African Development Bank (AfDB), 2020). Estas experiências contrastam com contextos como os da Guiné-Bissau, República Centro-Africana ou Somália, onde a instabilidade crónica debilitou profundamente a administração pública.

Em síntese, a precariedade do Estado afeta a capacidade administrativa, a prestação de serviços e a confiança pública. A análise comparativa entre Guiné-Bissau e Cabo Verde permitirá compreender como trajetórias políticas divergentes, partindo de uma origem comum, resultaram em desempenhos diferenciados no âmbito da Administração Pública.

## **Capítulo II - Metodologia**

A presente dissertação adota uma abordagem metodológica mista, de natureza qualitativa e quantitativa, adequada à complexidade do problema de investigação e à amplitude do tema. Inserida no domínio da Administração Pública comparada, a investigação procura identificar convergências e divergências entre os modelos administrativos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, analisando as variáveis definidas nos objetivos do estudo.

Gil (2008, pp. 16-17) define o método comparativo como aquele que “procede pela investigação de indivíduos, classes, fenómenos ou factos, com vista a ressaltar as diferenças e semelhanças entre eles”. A ampla utilização deste método nas ciências sociais decorre da sua capacidade para permitir a análise de realidades sociais distintas, separadas no tempo e no espaço.

No que respeita à abordagem qualitativa, Richardson (1999, p. 80, *apud* Raupp e Beuren, 2014, p. 91) sublinha que esta permite “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Acrescenta ainda que a metodologia qualitativa pode “contribuir para processos de mudança e possibilitar uma compreensão aprofundada das particularidades do comportamento dos indivíduos”. Dada a natureza do tema, esta abordagem possibilita interpretar em profundidade fenómenos que dificilmente seriam apreendidos apenas por meio de dados estatísticos.

Paralelamente, a vertente quantitativa complementa a investigação, permitindo a recolha, sistematização e tratamento rigoroso de dados. Segundo Richardson (1999, p. 70, *apud* Raupp e Beuren, 2014, p. 92), a análise quantitativa “caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto na modalidade de recolha de informações como no tratamento dessas informações, por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentagens, médias e desvios-padrão, até outras mais complexas, como

coeficientes de correlação e análises de regressão”. A sua aplicação justifica-se pela necessidade de garantir maior objetividade, precisão e segurança na análise dos resultados.

Raupp e Beuren (2014) destacam que a abordagem quantitativa contribui para minimizar distorções na interpretação dos dados e assegurar maior fiabilidade das inferências realizadas. Ainda que Gil (2008) recorde que os dados estatísticos não são isentos de erro, estes apresentam uma elevada probabilidade de validade quando corretamente tratados e contextualizados.

Além das metodologias qualitativa e quantitativa, a investigação integra ainda a análise de documentação oficial relativa ao enquadramento jurídico-administrativo da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. São objeto de consulta a Constituição da República de cada país e a legislação aplicável ao funcionamento da administração pública.

De acordo com Gil (2008), a análise documental aproxima-se da análise bibliográfica, distinguindo-se sobretudo pela natureza das fontes. Enquanto a análise documental analisa materiais que ainda não foram objeto de tratamento analítico — como documentos oficiais, contratos, reportagens, diários, fotografias, registos audiovisuais, entre outros —, a revisão bibliográfica baseia-se em contributos já sistematizados, como relatórios académicos, produções científicas, dados estatísticos e publicações especializadas.

A combinação destas abordagens — qualitativa, quantitativa, documental e comparativa — permite uma análise abrangente, rigorosa e crítica das trajetórias administrativas dos dois países em estudo, articulando a interpretação contextual com a objetividade dos dados empíricos.

## **2.1. Questionário**

O questionário foi adotado como uma das principais técnicas de recolha de dados empíricos desta investigação, permitindo aceder a informações dificilmente disponíveis por outras vias. Gil (2008, p. 121) define o questionário como “uma técnica de investigação composta por um conjunto de questões submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores ou comportamentos presentes ou passados”.

Independentemente do tipo de estudo empírico, o questionário constitui uma ferramenta relevante para complementar outras fontes de informação, sobretudo quando se pretende recolher perceções, experiências e opiniões de participantes com conhecimento direto ou especializado sobre o objeto de análise.

Segundo Gil (2008), os questionários oferecem várias vantagens, entre as quais se destacam:

1. a possibilidade de alcançar um grande número de pessoas, mesmo que dispersas geograficamente, dado que o questionário pode ser enviado à distância;
2. a redução de custos com recursos humanos, uma vez que não exige a presença nem a formação extensiva de investigadores;
3. a garantia de anonimato das respostas, o que pode favorecer a sinceridade dos inquiridos;
4. a flexibilidade na resposta, permitindo que os participantes escolham o momento mais conveniente para o preenchimento;
5. a diminuição da influência do entrevistador, evitando interferências relacionadas com opiniões, comportamentos ou aparência.

Não obstante as suas vantagens, Gil (2008) identifica também limitações relevantes associadas à aplicação de questionários:

1. a exclusão de indivíduos que não sabem ler ou escrever, o que pode comprometer a representatividade da amostra;
2. a impossibilidade de prestar esclarecimentos quando o inquirido interpreta mal as perguntas ou instruções;
3. a ausência de controlo sobre o contexto em que o questionário é preenchido, o que pode afetar a qualidade das respostas;
4. a falta de garantia de devolução dos questionários devidamente preenchidos, o que pode reduzir significativamente a amostra efetiva;
5. a necessidade de limitar o número de questões, uma vez que instrumentos demasiado extensos tendem a ser ignorados ou abandonados;
6. a variabilidade na interpretação dos itens, o que pode comprometer a objetividade dos resultados.

No âmbito desta investigação, foram incluídos diferentes tipos de questões: abertas, fechadas e mistas. Essa combinação permitiu recolher dados quantificáveis e, simultaneamente, captar perceções e interpretações mais profundas e qualificadas por parte dos participantes.

A inclusão do questionário justifica-se, assim, pela necessidade de complementar a análise documental e bibliográfica com contributos de atores conhecedores das realidades administrativas em estudo, garantindo maior robustez e triangulação dos dados.

## Capítulo III - Análise Empírica

### 3.1. Reforma da Administração Pública no contexto africano

Neste capítulo, analisamos as reformas administrativas na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, procurando identificar semelhanças e diferenças entre ambos, embora até à independência fossem colónias portuguesas sob a mesma administração. Após 1975, cada Estado passou a definir autonomamente os seus rumos políticos e administrativos. Antes de examinar os casos específicos, mobilizamos o pensamento de Matias Pereira sobre reformas administrativas numa perspetiva comparada e apresentamos, de forma geral, como essas reformas ocorreram em África. As reformas administrativas em diferentes países apresentam variações determinadas por múltiplos fatores. Matias Pereira (2008) salienta que a diversidade cultural, a heterogeneidade dos regimes políticos e as diferentes formações históricas conferem a cada país um “feitio” particular, explicando as distinções quanto a objetivos, estilos administrativos, funções do Estado, papel da Administração Pública e condicionantes económicas.

A teoria da *path dependence* (dependência de trajetória) sustenta que processos históricos moldam decisões futuras. Estruturas herdadas podem condicionar fortemente os percursos institucionais, mantendo, por vezes, arranjos pouco eficientes. Isso significa que o sucesso de uma reforma num país não garante iguais resultados noutro. Isso significa que o sucesso de uma reforma num país não garante resultados idênticos noutro; é imprescindível adaptar as reformas à realidade local. Avaliar as intenções de uma reforma da gestão pública é complexo. Pollitt e Bouckaert (2001) *apud* Pereira (2008) observam que tais reformas são frequentemente, conduzidas por atores políticos, consultores e especialistas em gestão, menos constrangidos pelas exigências académicas. Além disso, a simples referência a “comparações internacionais” pressupõe equivocadamente que o Estado nacional é unidade adequada para avaliar reformas da gestão pública. Estudos comparativos mostraram fortes diferenças nacionais: mesmo países influenciados pela *New Public Management* (NPM) adaptaram-na de forma distinta, produzindo arranjos nacionais próprios.

Essa diversidade torna inadequado presumir que uma política de reforma administrativa aplicável à Guiné-Bissau tenha a mesma eficácia em Cabo Verde, por exemplo.

No Reino Unido, Pereira (2008) afirma que durante os governos conservadores dos anos 1990, foi introduzido um mercado interno no Serviço Nacional de Saúde, no qual

hospitais competiam por pacientes com base em preço e qualidade, com o objetivo de gerar eficiência. Países anglo-saxónicos (Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido) avançaram mais rapidamente na mercantilização e redução do Estado do que a maioria dos países da Europa continental, que adotaram modernização centralizada e gradual, com alguma mercantilização e privatização ocasional.

Segundo o autor, os países anglo-saxónicos (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido) avançaram mais rapidamente no sentido da mercantilização e minimização do Estado do que a maioria dos países da Europa continental. Estes últimos privilegiaram uma modernização centralizada e gradual, combinada com alguma mercantilização e privatização ocasional.

A Europa implementou reformas não estruturais com sete características principais: redução ou ajuste de prestações, aumento progressivo da idade de reforma, igualdade de tratamento entre homens e mulheres, expansão de regimes complementares de seguridade social e valorização estratégica de recursos humanos.

Em África, a operacionalização das reformas seguiu lógicas distintas. Embora países da OCDE e africanos tenham enfrentado motivações semelhantes, no caso africano as reformas foram fortemente induzidas por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e doadores internacionais. Desde as independências na década de 1960, registaram-se três gerações de reformas orientadas à melhoria das estruturas e funções do setor público (Awortwi, 2006). O FMI e o BM, além de imporem taxas de juros elevadas a países que dependem dos seus financiamentos, condicionam frequentemente a aplicação dos recursos a setores específicos, o que por vezes diverge das necessidades da população e gera controvérsia entre governos e oposição, sendo, por vezes, percebido como desvio de fundos públicos.

Esse quadro explica-se também pelas configurações políticas vigentes em muitos países africanos, realidade que não é exclusiva do continente. Para Mozzicafreddo e Gomes (2001) e Bearfield (2009) *apud* Ferraz e Madureira (2010), os arranjos político-administrativos refletem a evolução do modelo estatal e as especificidades socioculturais. Ferraz e Madureira (2010) referem a existência de dois modelos teóricos de seleção de dirigentes: um baseado na confiança política e fidelidade às políticas governamentais; outro baseado no mérito, desempenho, imparcialidade e neutralidade. Ambos pressupõem subordinação ao interesse público e ao poder político eleito, o que afasta a ideia de dicotomia entre política e administração (Levy, 2009; Rosenbloom, 2000; 2009 *apud* Ferraz e Madureira, 2010). No entanto, o primeiro modelo, mais discricionário, permite

selecionar dirigentes muitas vezes incapazes de fazer avançar a máquina do Estado. Frequentemente, líderes políticos prometem cargos a militantes influentes por razões alheias à competência técnica, cenário particularmente comum em África, onde tal prática abrange quase todos os cargos públicos. Isso gera fragilidade institucional e compromete a eficácia administrativa, já que esses dirigentes se alinham mais aos interesses políticos do que aos princípios legais.

Atualmente, os governantes tendem a nomear dirigentes que não questionam decisões superiores, não por facilitar projetos políticos, mas por permitir a delegação excessiva de competências, o que frequentemente resulta em abuso de poder. Esse cenário é alvo de debates, sobretudo em contextos em que procuradorias, tribunais e órgãos legislativos — responsáveis pela fiscalização dos atos governativos — permanecem subordinados ao executivo. As burocracias africanas encontram-se em diferentes estágios de evolução, com alguns países mais avançados na adoção de princípios burocráticos do que outros.

Para muitos analistas, o sucesso da implementação da NGP depende da existência de uma burocracia profissional consolidada, com cultura comum e padrões éticos. Por isso, ao implementar reformas inspiradas na NGP, é crucial verificar se a Administração Pública local possui fundamentos da burocracia weberiana. Site et al. (2006) afirmam que, em muitos países africanos, a burocracia profissional é exceção, não regra. Assim, consideram improvável que a implementação da NGP seja bem-sucedida no continente.

Tal avaliação reflete desafios históricos persistentes. A permanência de funcionários públicos desqualificados, sem compromisso com as necessidades dos cidadãos, decorre da sobrevivência de práticas patrimoniais e não da inexistência de quadros competentes. Os princípios weberianos de impessoalidade, profissionalização e meritocracia raramente se aplicam quando colidem com interesses governamentais.

Com a instabilidade das burocracias africanas — entendidas como base para a implementação da NGP — questiona-se a viabilidade das reformas. Site (2006) observa que muitas propostas da NGP são novas em África e alimentam dúvidas sobre a sua eficácia, já que os países tentam simultaneamente implementar a burocracia weberiana e adotar a NGP. Argumenta-se ainda que os casos de sucesso noutros continentes ocorreram em contextos de estabilidade, contrastando com a realidade africana, marcada por corrupção endêmica, personalismo, lealdades tribais e fragilidade institucional.

O sucesso da implementação da NGP depende de burocracias profissionais consolidadas, com cultura comum e padrões éticos. Em muitos países africanos, a burocracia profissional é exceção (Site et al., 2006), tornando improvável a adoção plena



da NGP. Princípios weberianos de impessoalidade, profissionalização e meritocracia raramente se aplicam quando colidem com interesses governamentais.

### **3.2. A influência colonial no contexto da reforma da Administração Pública em África**

As questões relativas à administração e gestão públicas no continente africano não podem ser dissociadas das diversas trajetórias históricas que marcaram o desenvolvimento institucional dos Estados africanos. Entre os fatores mais determinantes destacam-se: o processo de colonização e o tipo de doutrinação a que as populações foram sujeitas; a multiplicidade de funções de desenvolvimento assumidas pelos Estados após a independência, atribuídas ao setor público; a introdução e perpetuação de práticas de patronagem e clientelismo nas instituições governamentais; os efeitos nocivos da escassez de recursos do Estado e da respetiva má gestão; e ainda a forte influência dos parceiros internacionais de desenvolvimento nas decisões governativas. A este quadro acresce o facto de, em contextos democratizantes, os processos de reforma poderem acarretar custos políticos para os governos, nomeadamente a perda de apoio eleitoral e, consequentemente, a saída do poder (Sitoe, 2006).

No período pós-independência, o autor alega que muitos países africanos adotaram um modelo administrativo de natureza patrimonialista, caracterizado pela prevalência de práticas de favoritismo e clientelismo nas instituições públicas. Estas práticas comprometeram desde cedo a capacidade operacional da máquina administrativa, na medida em que muitos dos recursos humanos colocados ao serviço do Estado não possuíam as qualificações adequadas para o desempenho das suas funções. Por outro lado, os recursos financeiros disponíveis foram frequentemente desviados ou mal aplicados, sem accountability por parte dos órgãos públicos. A impunidade e a ausência de responsabilização tornaram-se traços recorrentes da administração pública africana. Neste contexto, o continente permanece afastado de uma concretização efetiva das reformas burocráticas e, com maior distância ainda, da implementação consolidada de modelos associados à Nova Gestão Pública.

A literatura sobre reformas administrativas e de gestão contém múltiplos exemplos de êxitos e fracassos na reinvenção do Estado (Barzelay, 1992; Christensen, 2002; Hood, 1991; Minogue, 1998; Polidano, 1999, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2000; Schick, 1996; Skelley, 2002 citados por Sitoe). África não constitui uma exceção. Segundo Awortwi (2006), muitos países africanos adotaram conceitos e práticas inspirados nas experiências

reformistas do mundo desenvolvido com a expectativa de que os respectivos resultados pudessem ser replicados com facilidade. Contudo, contrariamente ao desejado, as três gerações de reformas administrativas implementadas no continente registaram mais insucessos do que sucessos.

Alguns analistas atribuem esse fracasso à abordagem tecnocrática frequentemente adotada na implementação das reformas, a qual ignorou as especificidades culturais, sociais e políticas das sociedades africanas. Como já sustentava Matias Pereira (2008), tais especificidades são determinantes para o êxito ou insucesso de qualquer reforma administrativa. Outros autores defendem que a pressão externa para adoção de modelos importados conduziu ao enfraquecimento ou destruição de valores, normas e práticas tradicionais africanas de gestão pública. Em contraposição, os defensores de uma abordagem mais gradualista consideram que a burocracia weberiana deve ser consolidada antes da introdução de modelos como a Nova Gestão Pública (NGP) ou o governo eletrônico.

Awortwi (2006) observa ainda que, embora os governos africanos se esforcem para consolidar uma Administração Pública, enfrentam simultaneamente desafios acrescidos decorrentes da globalização, para os quais os mecanismos tradicionais de gestão burocrática nem sempre oferecem respostas adequadas. Assim, a importação acrítica de modelos externos, sem a devida contextualização histórica, institucional e sociopolítica, tem comprometido a eficácia das reformas no continente africano.

### **3.3. Conceito de reforma do serviço público**

A reforma do serviço público busca reforçar a capacidade do Estado de servir o interesse coletivo, por meio de descentralização, modernização administrativa, reorganização institucional e responsabilização política (Mutahaba, 2006; Kuye, 2006). Está intimamente ligada à boa governação, entendida como exercício responsável do poder e gestão eficiente de recursos públicos (Hanekom, 1987; Yuanfang et al., 2009).

Ernest Peprah Ababio (2013) observa que o conceito de democracia, embora complexo e difícil de definir de forma unívoca, pode ser apreendido através de um conjunto de princípios que lhe são inerentes. Entre esses princípios incluem-se a liberdade de expressão, a liberdade de associação e reunião, o direito de candidatura, a existência de uma imprensa livre e o voto secreto. Thomson (2000) acrescenta que a consolidação democrática assenta igualmente na existência de uma oposição credível, num pluralismo sustentado por uma sociedade civil forte, numa economia funcional e numa separação

efetiva entre o Estado e o partido no poder. Estes princípios alinham-se com a noção de boa governação, entendida como um conceito multifacetado, tal como formulado por Maserumule (2005).

Neste enquadramento, a boa governação pode ser entendida como o exercício legítimo do poder político e administrativo sobre os recursos públicos, visando o desenvolvimento económico e social; como a prática de autoridade na gestão dos assuntos nacionais; e como o exercício responsável do poder com vista à condução dos interesses coletivos. Hanekom (1987) considera que a boa governação corresponde a um processo de gestão social orientado para o interesse público e apoiado na implementação de políticas capazes de melhorar a vida da maioria dos cidadãos. Yuanfang, Lei e Ka (2009) sintetizam esta visão ao afirmar que a boa governação implica uma cogestão da esfera pública entre o governo e os cidadãos, estabelecendo uma articulação funcional entre o Estado e a sociedade civil. Kuye (2006) reforça esta perspetiva ao salientar que a governação é considerada boa quando assenta na transparência, na responsabilização, em mecanismos de monitorização, em estratégias eficazes de comunicação, em campanhas de sensibilização bem estruturadas e numa relação sólida com os meios de comunicação social e com as comunidades.

O alcance da boa governação está, assim, intimamente ligado à reforma do serviço público. Segundo Huttington, citado por Kuye (2006), a reforma da função pública pode ser entendida como uma transformação orientada para a ampliação da participação económica e política, o fortalecimento da igualdade e a devolução de responsabilidades a estruturas administrativas centralizadas. Em termos operacionais, Mutahaba (2006) identifica várias dimensões estruturantes desta reforma: a reformulação e racionalização das operações governamentais; o controlo do emprego público e da dimensão da função pública; a promoção da boa governação; a descentralização e o fortalecimento do poder local; a privatização e dinamização do setor privado; a reforma do enquadramento jurídico e judicial; e a melhoria do desempenho de setores específicos da Administração.

Em síntese, a reforma do serviço público visa reforçar a capacidade do Estado para servir o interesse coletivo através de processos de descentralização, modernização administrativa, reorganização institucional, responsabilização política e aproximação entre os cidadãos e a máquina pública.

### **3.4. Contexto Político da Guiné-Bissau e Cabo-Verde e Influência Colonial**

A Guiné-Bissau e Cabo Verde foram colónias portuguesas após a Conferência de Berlim (1884-1885). O PAIGC foi fundado em 1956 por Amílcar Cabral e outros militantes, com objetivo de independência e unidade político-identitária. A luta armada iniciou-se em 1963, após o Massacre de Pindjiguiti em 1959.

A independência da Guiné-Bissau foi proclamada em 24 de setembro de 1973, reconhecida oficialmente por Portugal em 1974. Cabo Verde conquistou a independência em 5 de julho de 1975, após o Acordo de Lisboa.

O assassinato de Amílcar Cabral, em 20 de janeiro de 1973, expôs fragilidades no número e formação de quadros administrativos. A presidência de Luís Cabral limitou-se à Guiné-Bissau. O golpe de Estado de 1980, liderado por João Bernardo Vieira, culminou na separação administrativa entre os dois países e na criação do PAICV em Cabo Verde (1981).

Durante o período colonial, a Guiné-Bissau foi considerada colónia de exploração, enquanto Cabo Verde teve maior acesso à educação e ocupação de cargos administrativos, criando desigualdades institucionais que perduraram após a independência.

No caso concreto da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, esse processo estruturou-se com a criação clandestina, em 19 de setembro de 1956, do partido africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), fundado por Amílcar Cabral e outros cinco militantes: Inácio Júlio Semedo, Fernando Fortes, Aristides Pereira, Luís Cabral e Elisée Turpin. Segundo Correia (2009), este movimento assentava na ideia de unidade político-identitária entre guineenses e cabo-verdianos, tendo como meta comum a eliminação do domínio colonial. Até 1972, o PAIGC funcionou sobretudo como movimento de libertação, tendo apenas nesse ano realizado a sua primeira assembleia geral.

No início, e influenciado pelas experiências das colónias francesas e britânicas, Correia (2009) afirma que o PAIGC privilegiou uma estratégia pacifista, esperando que a luta pacífica fosse praticável no contexto colonial português. Contudo, os acontecimentos de 3 de agosto de 1959, conhecidos como o Massacre de Pindjiguiti, nos quais cerca de cinquenta estivadores foram mortos e mais de uma centena ficaram feridos, alteraram profundamente essa estratégia. A partir daí, o PAIGC adotou ações de sabotagem económica e iniciou, desde 1960, a formação de quadros militares e políticos. Para Amílcar Cabral, a unidade entre a Guiné-Bissau e Cabo Verde era uma condição

estratégica e ideológica, não só para derrotar o colonialismo português, mas também para garantir coerência política e geoestratégica no quadro mais amplo das lutas de libertação africanas. Cabral defendia que a independência da Guiné-Bissau não seria efetiva enquanto Cabo Verde permanecesse sob domínio português, dadas as ilhas terem importância logística para interesses externos e para os movimentos de libertação na África Austral.

O pensamento de Cabral baseava-se num princípio de autodeterminação total, livre de interferências externas, sustentando que todas as decisões deveriam ser tomadas com autonomia ideológica e política. A via armada surgiu, assim, como resposta à recusa portuguesa em negociar e como estratégia indispensável para garantir uma independência efetiva. A luta armada teve início a 23 de janeiro de 1963, no sul da Guiné-Bissau, envolvendo combatentes guineenses e cabo-verdianos, conforme referido por Correia (2009).

A independência da Guiné-Bissau foi proclamada unilateralmente a 24 de setembro de 1973 e reconhecida por Portugal após o Acordo de Argel, em 26 de agosto de 1974, já no contexto pós-revolução em Lisboa. Segundo Silva (1997), citado por Semedo (2009), a declaração de independência do Estado guineense baseou-se nos princípios internacionais da liberdade, igualdade de direitos, universalidade e cooperação. No caso de Cabo Verde, o processo foi distinto. Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, o PAIGC assumiu o papel de interlocutor junto das autoridades portuguesas. O Acordo de Lisboa, assinado em 19 de dezembro de 1974 por António Almeida Santos e Pedro Pires, estabeleceu um governo de transição com vista à realização de eleições para uma futura assembleia constituinte. O Decreto-Lei n.º 203-A/75 restringia, porém, a pluralidade de candidaturas, o que permitiu apenas listas promovidas pelo PAIGC. A independência de Cabo Verde foi formalmente declarada em 5 de julho de 1975.

Após a independência, iniciou-se a construção dos respetivos Estados. Na Guiné-Bissau, este processo foi profundamente afetado pelo assassinio de Amílcar Cabral, ocorrido a 20 de janeiro de 1973 em Conacri, atribuído oficialmente pelo PAIGC à ação da PIDE/DGS, embora outras interpretações apontem motivações internas ligadas a tensões com setores guineenses contrários à unidade com Cabo Verde. A morte de Cabral exigiu ao PAIGC uma reorganização interna e expôs fragilidades no número e formação dos seus quadros, muitos sem competências para gerir a máquina administrativa do Estado. Barros (2010), citado por Correia (2019), refere que apenas catorze guineenses possuíam formação superior no período imediato à independência. Segundo Semedo

(2009), o principal critério de acesso a cargos públicos foi a participação na luta armada, excluindo-se antigos colaboradores da administração colonial, muitos dos quais abandonaram o país por receio de represálias. Ainda assim, o aparelho administrativo conheceu algum desenvolvimento entre 1975 e 1980.

Nesse período, Luís Cabral, irmão de Amílcar Cabral, governou a Guiné-Bissau após a independência. Porém, o seu governo foi alvo de críticas por alegadas práticas nepotistas e favorecimento da elite cabo-verdiana, num contexto de desigualdade económica e social. Estas tensões culminaram no golpe de Estado de 14 de novembro de 1980, liderado por João Bernardo “Nino” Vieira, conhecido como Movimento Reajustador de 14 de novembro. Um dos fatores apontados para este golpe foi o descontentamento com a distribuição de patentes nas Forças Armadas, sobretudo a promoção de jovens cabo-verdianos sem historial militar, o que foi considerado uma injustiça pelos combatentes guineenses. Alguns autores referem ainda a influência de Ahmed Sékou Touré, então presidente da Guiné-Conacri, que desencorajava a liderança do país por alguém de origem cabo-verdiana. Após o golpe, a elite cabo-verdiana afastou-se e, em janeiro de 1981, criou o PAICV, que manteve a ideologia do PAIGC, como refere Rizzi (2012) *apud* M'bunde (2018).

Outro elemento de fratura residiu na impossibilidade de cidadãos guineenses se candidatarem a cargos políticos em Cabo Verde, ao contrário do que acontecia em sentido inverso, conforme salientado por Cordeiro (2013). No plano continental, Martin (1977), citado por Semedo (2009), observa que muitos partidos africanos no poder, após a independência, demonstraram incapacidade para tornar eficaz a administração pública, realidade à qual se juntaram os efeitos das estruturas coloniais portuguesas, marcadas por tardias independências, desigualdades institucionais e ausência de preparação administrativa.

O autor acrescenta que no caso da Guiné-Bissau, esta herança manifestou-se na quase inexistência de infraestruturas administrativas e na ausência de quadros qualificados. Portugal classificava o território como colónia de exploração, ao contrário de Angola, Moçambique e Cabo Verde, consideradas colónias de povoamento. Esta diferenciação implicou que, durante o período colonial, muitos cargos administrativos fossem desempenhados por cabo-verdianos ou outros africanos com maior escolaridade, uma vez que a maioria da população guineense tinha níveis de instrução muito baixos. Até 1967, o nível máximo de educação disponível na Guiné-Bissau era a quarta classe, e apenas em 1968 foi criado o primeiro liceu, o Honório Pereira Barreto (atual Kwame N'Krumah),

com acesso extremamente restrito. A população estava dividida em assimilados, cerca de 1%, com acesso a direitos sociais, e indígenas, cerca de 99%, excluídos dos principais serviços e oportunidades.

Sangreman et al. (2006), citados por M'bunde (2018), referem que o colonialismo português criou um sistema que favorecia os cabo-verdianos, permitindo-lhes acesso à educação e ocupação de cargos administrativos, o que agravou ressentimentos entre a população guineense. Logo após a Conferência de Berlim, governadores como João Oliveira Muzante iniciaram, em 1905, a organização da administração civil, mas os cargos superiores e intermédios eram ocupados por militares portugueses, ficando os níveis subalternos maioritariamente nas mãos de cabo-verdianos. Os guineenses tinham acesso mínimo, situação justificada pela alegada falta de instrução generalizada. Esta estrutura desigual marcou profundamente o desenvolvimento institucional posterior de ambos os países.

### **3.5. Reformas Administrativas em Guiné-Bissau e Cabo Verde**

Antes de analisar as reformas administrativas na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, importa clarificar se, e de que forma, as respetivas Administrações Públicas estão consagradas nos ordenamentos jurídicos, constitucionais e legais de cada Estado.

Segundo Carvalho (2014), nos Estados de Direito Democráticos é indispensável a existência de normas que regulem a organização, o funcionamento e as relações da Administração Pública com outros sujeitos de direito no âmbito da sua atividade administrativa. Ainda que existam exceções em que não se encontre um Direito Administrativo sistematizado, subsiste sempre uma Administração Pública sujeita ao princípio da legalidade.

Atualmente, tanto a Guiné-Bissau como Cabo Verde assumem-se como Estados de Direito Democráticos. No caso da Guiné-Bissau, o artigo 1.º da Constituição estabelece que “A Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica e unitária”. Desde a independência, em 1975, Cabo Verde consolidou-se como um dos Estados africanos com maior estabilidade política e institucional. Em Cabo Verde, o artigo 1.º, n.º 1 da Constituição dispõe que “Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana...”. Durante o período de regime de partido único, liderado pelo PAIGC (posteriormente PAICV), o país estruturou as bases da sua administração pública, ainda fortemente centralizada e marcada por constrangimentos de recursos humanos e materiais.

A partir de 1991, com a introdução do **multipartidarismo** e a transição pacífica para a democracia pluralista, iniciou-se um novo ciclo de reformas políticas e administrativas orientadas para a modernização do Estado, a eficiência institucional e a profissionalização da função pública.

Partindo deste enquadramento constitucional, torna-se pertinente identificar como a Administração Pública é estruturada e regulada nas Constituições e nas respetivas leis orgânicas, de forma a compreender as bases jurídicas e institucionais a partir das quais se desenvolvem as reformas administrativas em ambos os países.

A estabilidade política e a alternância democrática pacífica constituíram fatores determinantes para o desenvolvimento progressivo de uma cultura administrativa baseada em meritocracia e responsabilidade pública. Diferentemente de outros contextos africanos, Cabo Verde conseguiu articular governação democrática e fortalecimento institucional, criando condições para a consolidação de uma administração pública funcional e orientada para resultados.

### **3.5.1 Administração Pública no Ordenamento Jurídico da Guiné-Bissau**

A Constituição guineense (1984, com revisões até 1996) consagra a Administração Central, Local e Autónoma. A Administração Local divide-se em regiões, setores e secções, enquanto a Administração Autónoma é formada por autarquias com órgãos representativos.

Apesar do quadro legal, a aplicação prática é limitada. Nomeações políticas, clientelismo e falta de concursos resultam em baixa eficácia, elevados gastos com pessoal e endividamento do Estado (Djú, 2016; Lamba e Sá, 2021 *apud* M'bambé, 2022).

A Constituição atualmente em vigor na Guiné-Bissau data de 1984, tendo sido objeto de revisões em 1991, 1993, 1995 e 1996. No que respeita à organização administrativa, encontra-se consagrado no artigo 96.º, n.º 1, que “o Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau”. Por sua vez, o artigo 100.º, alínea a), define como competência do Governo “dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local”. Este é o principal preceito relativo à Administração Central.



Segundo Carvalho (2014), a Constituição não contempla expressamente a Administração indireta do Estado, ainda que esta exista na prática. O texto constitucional reconhece apenas a Administração central, local, periférica e autónoma.

No que refere à Administração Local ou periférica, o artigo 107.º, n.º 1, estabelece que o território nacional é dividido em regiões (Cacheu, Oio, Gabú, Bafatá, Quinara, Tombali, Bolama-Bijagós e Biombo), mais o setor autónomo de Bissau. Estas regiões subdividem-se em sectores e secções. Cada região é dirigida por um governador e cada sector por um administrador, ambos considerados cargos de confiança política, nomeados e exonerados pelo Governo sob proposta do ministro competente, nos termos do artigo 108.º, n.º 2. O artigo 114.º, n.º 1, prevê ainda a participação dos administradores sectoriais na Assembleia Municipal, sem direito de voto.

Relativamente à Administração Autónoma, os artigos 105.º a 118.º, inseridos no capítulo VI do título III, estabelecem as bases desta estrutura. Nos termos do artigo 105.º, n.ºs 1 e 2, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais com órgãos representativos, destinadas à prossecução dos interesses das comunidades, enquadrando-se na estrutura unitária do Estado. Beneficiam de autonomia administrativa e financeira. O artigo 106.º, n.ºs 1 e 2, define três níveis: municípios nos sectores, secções autárquicas nas secções administrativas e juntas de moradores nas juntas locais. O artigo 113.º identifica como órgãos municipais a assembleia municipal e a câmara municipal, e nas secções autárquicas a assembleia e a comissão diretiva dos moradores. A exoneração de órgãos autárquicos, em caso de ilegalidade, compete à Assembleia Nacional Popular, após audição do Governo.

Para além destas divisões, existe ainda uma segmentação administrativa em províncias (Norte, Sul e Leste), que englobam as regiões.

Carvalho (2014) aponta lacunas constitucionais em matéria de princípios do funcionamento administrativo, garantias dos administrados e ausência de mecanismos de responsabilização e prestação de contas, questões hoje centrais na Administração Pública.

No plano legal, a Administração Pública guineense encontra enquadramento em diplomas como: Decreto-Lei n.º 20/95, de 25 de dezembro (Lei Orgânica do Governo); Ordem n.º 1/92, de 30 de junho (criação, organização e controlo dos serviços civis do Estado); e Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro (organização político-administrativa do território), esta última sendo a única que trata expressamente da Administração Local ou Periférica. Quanto à Administração Indireta do Estado, o Decreto n.º 55/93, de 25 de

outubro (bases gerais das empresas públicas), confirma a existência de entidades dotadas de personalidade jurídica para o desempenho de funções materialmente públicas.

No que toca à Administração Local Autárquica, destaca-se um conjunto amplo de diplomas: Lei n.º 5/96 (Lei-base das Autarquias Locais), Lei n.º 7/96 (autonomia financeira e patrimonial), Lei n.º 5/97 (criação e extinção de autarquias), e Lei n.º 3/97 (tutela do Estado sobre as autarquias).

Quanto à função pública e recursos humanos, estão em vigor diplomas como: Decreto n.º 4/2002 (concursos públicos), decreto n.º 30-A/92 (estatuto do pessoal dirigente), Decreto n.º 12-A/94 (estatuto do pessoal da Administração Pública), Lei n.º 9/97 (estatuto disciplinar), e o Decreto n.º 13/87 (regime jurídico do pessoal), entre outros. Carvalho (2014) critica a antiguidade destes diplomas e a reduzida efetividade da sua aplicação. No domínio do contencioso administrativo, a Lei n.º 3/2002 (Lei Orgânica dos Tribunais) cria tribunais administrativos e define as suas competências.

Embora exista um corpo legal alargado, a sua eficácia é limitada. Segundo Djú (2016), citado por M'Bambé (2022), a nomeação e exoneração de titulares de cargos administrativos ocorre de forma arbitrária, sem responsabilização. Lamba e Sá (2021), também citados por M'Bambé (2022), afirmam que a Administração Pública está capturada pelos partidos políticos, com cargos utilizados como instrumentos de recompensa, ignorando critérios de competência. Esta politização conduz à nomeação de quadros desqualificados, ao aumento significativo das despesas com pessoal (entre 65% e 75% das receitas fiscais, contrariando o limite de 35% previsto na UEMOA), ao endividamento do Estado e à incapacidade de prestação de serviços públicos essenciais.

De acordo com a Fundação Mo Ibrahim (2020), referida por Lamba e Sá (2021), a Guiné-Bissau apresenta, na última década, a pior pontuação da África Ocidental em governação, particularmente no que respeita à qualidade e profissionalização da Administração Pública.

Esta realidade contrasta com o artigo 22.º, n.ºs 2 e 4, do Estatuto do Pessoal da Administração Pública, que define o concurso como forma obrigatória de recrutamento para todos os quadros, exceto cargos dirigentes, que são de confiança política. A violação desta norma por agentes políticos constitui um incumprimento sistemático da legalidade.

Os artigos 68.º (Presidente da República), 85.º (Assembleia Nacional Popular) e 97.º (Primeiro-Ministro) consagram deveres constitucionais de defesa da Constituição, fiscalização do Governo e execução das leis. Contudo, Djú (2016), citado por M'Bambé (2022), denuncia violações reiteradas destas obrigações por parte das mais altas figuras

do Estado, resultando, nas suas palavras, numa situação de “anarquia, impunidade e corrupção generalizada”.

Em síntese, constata-se uma dissociação profunda entre a existência formal de normas jurídicas e a sua aplicação prática. O quadro legal regula de forma adequada o funcionamento institucional, mas a prática administrativa obedece sobretudo a lógicas políticas e informais, comprometendo a reforma e a governança pública na Guiné-Bissau.

### **3.5.2 Administração Pública no Ordenamento Jurídico de Cabo Verde**

O início da década de 1990 marcou o arranque de um conjunto de reformas estruturantes na administração pública cabo-verdiana, enquadradas num contexto de liberalização económica e de abertura política. Essas reformas visavam modernizar a gestão pública, promover a transparência e melhorar a prestação de serviços ao cidadão.

Entre as iniciativas mais relevantes, destacam-se:

- A Reforma da Função Pública, centrada na reestruturação de carreiras, definição de perfis profissionais e adoção de critérios de recrutamento baseados no mérito;
- A Revisão do Estatuto do Pessoal da Administração Pública, que introduziu mecanismos de avaliação de desempenho e maior responsabilização dos funcionários;
- A criação de instrumentos de formação contínua e capacitação técnica, impulsionando a profissionalização dos quadros públicos.

Estas medidas reforçaram a credibilidade do Estado e criaram uma base sólida para a adoção de políticas públicas de longo prazo, sustentadas por uma administração mais eficiente e tecnicamente preparada.

Na primeira década dos anos 2000, o Governo cabo-verdiano avançou com uma nova geração de reformas, centradas na descentralização administrativa e na aproximação da gestão pública aos cidadãos. O Programa de Reforma do Estado e da Administração Pública (PREAP) assumiu um papel central neste processo, estabelecendo um quadro estratégico para melhorar a coordenação institucional, simplificar procedimentos e reforçar a capacidade de gestão local.

Paralelamente, o Plano Estratégico para a Reforma da Administração Pública (PERAP) introduziu objetivos concretos de modernização, com ênfase na eficiência, transparência e qualidade dos serviços públicos.

Estas iniciativas promoveram a introdução de práticas de e-governance, a digitalização de processos administrativos e o fortalecimento das autarquias locais, num esforço de gestão descentralizada e participativa.

A Constituição de Cabo Verde define o papel do Governo na Administração Pública e regula autarquias locais, princípios administrativos e responsabilização dos agentes públicos. A legislação recente (Decreto-Lei n.º 57/2019 e n.º 24/2024) enfatiza meritocracia, recrutamento transparente e modernização institucional. De acordo com o artigo 204.º, compete-lhe: (a) elaborar e executar o Orçamento do Estado; (b) aprovar os regulamentos necessários à boa execução das leis; e (c) dirigir os serviços e a atividade da Administração direta do Estado, civil ou militar, superintendendo ainda a Administração indireta e exercendo tutela sobre a Administração autónoma. Este preceito define claramente o papel do Governo no exercício das funções administrativas. O artigo 213.º, n.º 2, alínea b), prevê a criação, por lei, de tribunais administrativos com competência para apreciação de matérias específicas, reforçando a tutela jurisdicional sobre a atividade administrativa. No título VI, relativo ao poder local, a Constituição, entre os artigos 226.º e 235.º, estrutura o regime das autarquias locais. Destacam-se os seguintes preceitos:

- **Artigo 226.º:**
  1. A organização do Estado compreende autarquias locais.
  2. Estas são pessoas coletivas públicas territoriais, dotadas de órgãos representativos das respetivas populações, prossequindo os interesses próprios destas.
  3. A criação, extinção ou alteração territorial das autarquias obedece à lei e consulta prévia dos respetivos órgãos.
  4. A lei define a divisão administrativa do território.
- **Artigo 227.º:** estabelece que os municípios são as autarquias locais de base, podendo a lei criar outras categorias, de nível superior ou inferior.
- **Artigo 232.º, n.º 3:** determina que a dissolução dos órgãos autárquicos apenas pode ocorrer por ações ou omissões graves previstas na lei.
- **Artigo 229.º, n.º 1:** consagra que as autarquias locais possuem finanças e património próprios.

No que respeita à Administração Pública e ao seu funcionamento, o artigo 236.º define os princípios a que esta deve obedecer: justiça, transparência, imparcialidade, boa-fé, respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, subsidiariedade,

desconcentração, descentralização, racionalização, avaliação, controlo e participação dos interessados, sem prejuízo da eficácia e unidade de ação.

O artigo 237.º reforça o dever de prestação de serviços públicos aos cidadãos, enquanto o artigo 239.º estabelece a responsabilização civil, criminal e disciplinar dos agentes públicos por todos os atos e omissões praticados no exercício das suas funções.

No plano infraconstitucional, o quadro jurídico-administrativo de Cabo Verde tem sido atualizado com foco na modernização e profissionalização da função pública. O Decreto-Lei n.º 24/2024, de 4 de junho, aprovado no âmbito do VIII Programa do Governo Constitucional, determina como prioridade a reforma da Administração Pública, assegurando processos de recrutamento e seleção céleres, rigorosos, transparentes e baseados no mérito. Esta orientação está alinhada com a Agenda Estratégica para a Modernização do Estado e da Administração Pública, aprovada pela Resolução n.º 59/2022, de 27 de maio, nomeadamente a medida operacional 8.4, integrada no Eixo Estratégico II, dedicada à valorização e investimento nos recursos humanos.

A aposta na meritocracia tem sido expressa também no Decreto-Lei n.º 57/2019, que procurou definir um modelo de recrutamento para cargos dirigentes intermédios com base no mérito. O Departamento Nacional da Administração Pública (DNAP) sublinha que, além da meritocracia, devem ser respeitados os princípios estruturantes do concurso público: publicidade, transparência, concorrência, liberdade de candidatura, igualdade e imparcialidade, conforme o artigo 5.º do decreto-lei em vigor. Para garantir maior acessibilidade e eficiência, o DNAP promove igualmente a descentralização dos concursos em todo o território nacional.

O Decreto-Lei n.º 24/2024 introduz ainda, no artigo 1.º, alínea t), o método de triagem curricular, entendido como uma fase prévia de verificação documental e análise curricular para aferir se o candidato possui o perfil mínimo exigido, considerando qualificações, experiência profissional e outros requisitos relevantes.

Para além da legislação orientada à modernização administrativa, existe um conjunto consolidado de diplomas que regulam os direitos dos particulares perante a Administração Pública, nomeadamente:

- Decreto-Lei n.º 2/95, de 20 de junho – regime geral das atividades da Administração Pública central, aplicável a todos os atos dos órgãos públicos e entidades privadas de interesse público;
- Decreto-Lei n.º 12/97, de 24 de março – procedimentos na Administração Pública;

- Decreto-Lei n.º 15/97, de 10 de novembro – regime geral de regulamentos e atos administrativos;
- Decreto-Lei n.º 16/97, de 10 de novembro – regime jurídico dos contratos administrativos;
- Outros diplomas complementares.

Em conjunto, a Constituição e a legislação ordinária cabo-verdianas estruturam uma Administração Pública orientada por princípios de legalidade, responsabilidade, modernização institucional, profissionalização e descentralização, procurando garantir transparência, mérito e prestação eficiente de serviços aos cidadãos.

### **3.5.3 Evolução das Reformas Administrativas na Guiné-Bissau**

Após o golpe de Estado liderado por João Bernardo Vieira em 1980, iniciou-se uma nova etapa na reorganização do Estado guineense. Segundo Semedo (2011), citado por Nhaga (2022), a Administração Pública passou a enfrentar sérios problemas, sobretudo devido à falta de qualificação dos servidores públicos que assumiam os principais cargos institucionais. As nomeações baseavam-se essencialmente em trajetórias de participação na luta armada, em detrimento de competências técnico-administrativas. A esta carência de quadros especializados somou-se um outro problema estrutural, ainda persistente: a recorrente intervenção militar na política, que resultou em perseguições, sequestros, espancamentos e assassinatos de alguns dos poucos intelectuais existentes no país, para além de sucessivos golpes de Estado.

Em 1984, com a entrada em vigor de uma nova Constituição da República, o Estado assumiu mais atribuições, conforme o artigo 11.º. No entanto, segundo Mendonça (2020), o partido-Estado aumentou significativamente o número de funcionários públicos sem recorrer a concursos, recorrendo a práticas de nepotismo e clientelismo, consideradas por Bresser Pereira (2008) como um dos maiores inimigos da Administração Pública.

Os numerosos conflitos internos e golpes de Estado causaram instabilidade prolongada, o que poderia ter sido um forte incentivo à implementação de reformas administrativas. De acordo com ACTA (2018), citado por Nhaga (2022), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi o primeiro parceiro a apoiar a ideia de uma reforma administrativa no país, em 1990, ainda antes da instauração formal do regime democrático. No entanto, a tentativa falhou por inexistência de definição clara de objetivos como: melhorar a eficácia na resposta às demandas sociais, garantir uma gestão

transparente e eficiente dos recursos humanos, controlar a massa salarial e os efetivos da função pública e reforçar as capacidades institucionais (DENARP I, 2005).

Após esse fracasso, seguiu-se a abertura democrática, que trouxe grandes expectativas, já que o povo passou a escolher livremente projetos políticos alinhados com as suas aspirações.

Em 2005, com o PAIGC novamente no poder, o Governo decidiu implementar um plano de Reforma da Administração Pública, com foco em vários domínios: redimensionamento dos efetivos, desconcentração, descentralização, simplificação de procedimentos, política salarial motivadora, privatização de serviços auxiliares, revisão da legislação laboral e reforma do sistema de aposentação e pensões (Mendonça, 2020). Para a execução do plano, foram criadas duas estruturas: o Comité de Pilotagem para a Reforma da Administração Pública (CPRAP) e a Unidade de Gestão para a Reforma e Modernização da Administração Pública (UGRMAP). Contudo, nenhuma das duas chegou a ser realmente operacionalizada.

Entre 2000 e 2008, conforme Nhaga (2022), foram elaborados três planos de reforma administrativa com financiamento externo:

- Em 2000, o Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau, elaborado e financiado pela União Europeia;
- Em 2006, o Plano Estratégico Operacional de Modernização da Administração Pública, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento;
- Em 2008, simultaneamente, o PARAP (Programa de Apoio à Reforma da Administração Pública), apoiado pela União Europeia, e o Programa de Reforma e Capacitação da Administração Pública, financiado pela UEMOA e pelo PNUD.

Em 2008, a Guiné-Bissau obteve da União Europeia um financiamento de 6,5 milhões de euros para o PARAP, com duração prevista de três anos (2008-2011) (Vicente, 2014, citado por Nhaga, 2022). Contudo, o programa não foi implementado como previsto, por falta de adequação à realidade do país e por ausência de concretização das soluções previamente diagnosticadas. Ainda assim, Sami (2023) reconhece que houve progressos em áreas centrais para as reformas administrativas.

Segundo Sami (2023), o PARAP funciona como uma célula de reforma ligada ao Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado. Embora tenha sido criado em 2008, só começou a operar efetivamente em 2009, após a organização da estrutura do projeto. O objetivo central era contribuir para o saneamento das finanças públicas. Dois momentos cruciais são destacados: a aprovação em Conselho de Ministros

e o recenseamento biométrico dos servidores públicos, que permitiu ao Estado conhecer com maior rigor o número de funcionários, respectivas instituições e funções, cujos dados passaram a integrar a Base de Dados da Administração Pública (BDAP). Esta iniciativa colocou a Guiné-Bissau na agenda política africana, por ter sido pioneira no continente. Paralelamente, está em desenvolvimento o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública (SIGRHAP), que permitirá a atualização contínua dos dados dos funcionários públicos.

O Ministério das Finanças constitui o núcleo do programa, com foco na reabilitação e reestruturação das suas infraestruturas, bem como na dinamização do Centro de Formação Administrativa (CENFA), atualmente Escola Nacional de Administração (ENA). O PARAP envolve ainda ações de capacitação de quadros da Administração Pública e financiamento de campanhas de sensibilização e informação, incluindo o apoio à comunicação social e ao combate ao analfabetismo na função pública.

### **3.5.4 Caso de Cabo Verde**

A evolução da Administração Pública cabo-verdiana, segundo Pereira (2015), divide-se em três períodos. O primeiro corresponde ao período colonial, caracterizado por uma administração fortemente centralizada, que vigorou até 1975, ano da independência. Nessa fase, a principal missão era servir os interesses da metrópole. A Administração Pública tinha reputação de eficiência e contava com recursos humanos qualificados, sendo que muitos cabo-verdianos exerciam funções administrativas de relevo em outros territórios sob domínio português.

O segundo período inicia-se com a pós-independência, quando o país passou a ter liberdade para projetar e implementar as suas próprias políticas, tal como idealizado por Amílcar Cabral. Contudo, Cabo Verde rapidamente se afastou dessa visão e adotou um modelo semelhante ao do governo colonial, fortemente controlador. A Administração Pública era vista como uma extensão do poder partidário, com estrutura concentrada, ineficiente e recursos escassos, tanto financeiros como humanos. O Estado consolidou-se como o maior empregador do país: de 1.970 funcionários públicos em 1974, passou para 6.235 em 1980 e atingiu cerca de 16.000 em 1995, sobretudo em funções administrativas e no setor docente.

O terceiro período corresponde ao regime democrático, iniciado com as primeiras eleições livres em 1991. A meta passou a ser a construção de um serviço público eficiente



e politicamente neutro. Adotou-se o multipartidarismo e avançou-se na descentralização e liberalização da Administração Pública.

Pereira (2015) destaca que, a partir dessa fase, o Estado tornou-se o maior empregador nacional e o setor com maior diversidade profissional. Contudo, emergiram preocupações com a inserção dos jovens recém-formados no mercado de trabalho. Em resposta, as instituições públicas passaram a promover estágios remunerados na função pública.

Gomes (2014) observa que todos os programas de governo abordam a necessidade de reformar o Estado e a Administração Pública, mas as iniciativas práticas foram poucas, lentas e com baixa permeabilidade. Os maiores desafios das reformas centram-se na criação de uma estrutura racional e eficaz que conquiste a confiança dos cidadãos:

“Neste processo de Reforma do Estado e da Administração Pública, os desafios maiores foram (e são) a definição de uma estrutura racional, eficiente e eficaz, que traga confiança aos cidadãos, envolva e mobilize toda a sociedade” (Gomes, 2014, p. 21).

Segundo o autor, a reestruturação do Estado assenta em quatro prioridades:

1. Reforço da democracia;
2. Consolidação das funções de soberania;
3. Fortalecimento da autoridade do Estado e promoção da cidadania;
4. Organização e gestão do território.

O reforço da democracia implica aproximar o Estado dos cidadãos, garantir a transparência dos atos governativos e promover a participação pública. Como resultado desse percurso, Cabo Verde ocupa a 26.<sup>a</sup> posição no ranking mundial das democracias, à frente de países como Portugal (27.<sup>o</sup>), África do Sul (28.<sup>o</sup>), França (29.<sup>o</sup>), Itália (31.<sup>o</sup>) e Brasil (45.<sup>o</sup>), sendo o primeiro a nível africano.

As reformas visaram preservar as funções essenciais do Estado e assegurar a sua atuação prioritária nas áreas onde detém vantagens competitivas ou exclusividade de recursos. Para as funções não nucleares, o Programa de Reforma prevê mecanismos mais eficientes e económicos, como outsourcing, parcerias público-privadas e privatizações, através da reavaliação e redistribuição de funções públicas para estruturas orgânicas adequadas (Gomes, 2014, p. 29). O Estado, excetuando as funções consideradas imprescindíveis, privilegia a descentralização e desconcentração, assumindo sobretudo um papel de supervisão e garantindo a sua presença em todo o território.

Outro aspeto relevante é a privatização, promovendo a concorrência entre as entidades prestadoras de serviços. Gomes (2014) acrescenta que o Estado procura adequar

a Administração direta a uma lógica racional orientada para resultados, com estruturas que promovam liderança, gestão e planeamento em vários níveis. Em síntese, Gomes (2014) sistematiza as prioridades da modernização administrativa de Cabo Verde nos seguintes eixos:

1. Reengenharia da Administração Central

- *Lei das Estruturas*: criação de um modelo coerente para as reformas.
- *Seguimento e Avaliação*: monitorização das reestruturações e criação de um arquivo formal sobre os organismos públicos.
- *Modelo de Externalização*: reflexão sobre serviços não essenciais, incluindo outsourcing, privatização, concessões e parcerias público-privadas.

2. Reforço da Desconcentração e Descentralização

- *Lei do Representante do Governo nas Ilhas*: clarificação da coordenação dos serviços desconcentrados.
- *Regionalização do Sistema de Planeamento*: definição de regiões-plano e seus âmbitos de atuação.
- *Lei-quadro da Descentralização*: reforço da autonomia financeira municipal e revisão de competências.
- *Sistema de Informação Municipal*: uniformização da gestão administrativa local.

3. Melhoria do Sistema Financeiro Público

- Revisão do quadro legal das finanças públicas.
- Desenvolvimento de quadros de despesas de médio prazo, incluindo municipais.
- Reforço da capacidade de auditoria e combate à fraude.
- Publicação e revisão de regimes fiscais, patrimoniais e de aquisições.
- Introdução de novos sistemas de gestão patrimonial, gestão por objetivos e mecanismos de seguimento e avaliação.

No que toca ao emprego, Pereira (2015) identifica o desemprego como um dos maiores desafios do Estado. Para enfrentá-lo, foi criado em 1994 o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (IEFP), responsável pela execução de políticas de emprego, formação profissional e empreendedorismo. Em articulação com entidades públicas e privadas, o IEFP promove formação descentralizada orientada para as necessidades do mercado:

“Formar para o mercado e nunca formar por formar, ou seja, formar de acordo com as necessidades e oportunidades de mercado” (Pereira, 2015, p. 31).

A plataforma digital do IEFEP disponibiliza informações sobre emprego, formação, estágios, legislação e regulamentos aplicáveis.

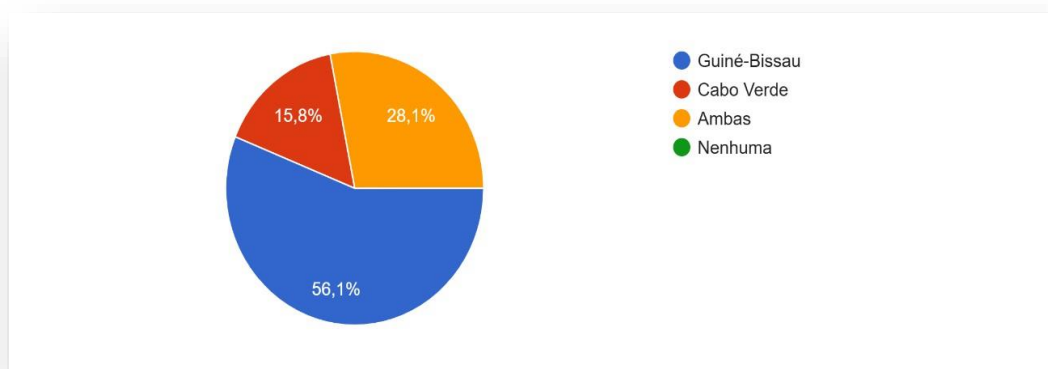
Em 2009, foi criado o Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública (PEPAP), com o objetivo de facilitar a inserção de jovens recém-formados no mercado de trabalho, através de bolsas de estágio na função pública e melhoria do perfil profissional dos candidatos ao setor. O programa destina-se a jovens dos 18 aos 35 anos, faixa etária que representa cerca de 45% da população e que enfrenta maiores dificuldades no acesso ao emprego público.

#### 4. Resultados do Questionário e Discussão

Para complementar a análise teórica e obter uma percepção prática sobre os modelos de Administração Pública em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, foi aplicado um inquérito através do Google Forms. Participaram 57 respondentes, selecionados por conveniência, maioritariamente com formação ou experiência direta na Administração Pública, no setor educativo ou em áreas das ciências sociais. Embora não representem a totalidade das populações dos dois países, as suas respostas permitem captar percepções informadas sobre a realidade administrativa vigente.

Questionados sobre qual das administrações públicas conhecem melhor, 56,1% indicaram a da Guiné-Bissau, 28,1% indicaram Cabo Verde e 15,8% afirmaram conhecer ambas. Esta distribuição ajuda a contextualizar a interpretação dos dados: ainda que o objetivo do estudo seja comparativo, as experiências e referências dos participantes estão mais fortemente associadas à realidade guineense.

Figura 1 - Grau de conhecimento sobre a realidade administrativa do país



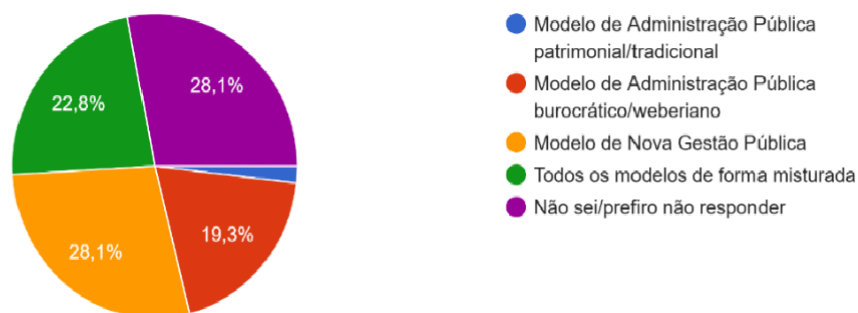
Fonte: Elaboração própria

No que se refere à identificação do modelo predominante em Cabo Verde, 28,1% consideram que vigora a Nova Gestão Pública. Outros 22,8% entendem que não existe um modelo único, mas uma combinação de referências. O modelo burocrático foi apontado por 19,3% dos participantes e 28,1% optaram por não responder. Já para a Guiné-Bissau, a percepção é mais marcada: 57,9% identificam o modelo burocrático como predominante; 19,3% consideram existir uma combinação de modelos; 15,8% apontam para a presença do modelo patrimonial; e 7% não responderam.

Um dado relevante é que, em Cabo Verde, nenhum dos inquiridos mencionou o modelo patrimonial/tradicional como vigente, o que sugere que esse paradigma deixou de integrar a prática administrativa do país. Essa ausência contrasta com a Guiné-Bissau, onde 15,8% dos participantes continuam a reconhecer traços desse modelo, frequentemente associado a práticas clientelistas e personalistas.

Por outro lado, a Nova Gestão Pública foi mencionada apenas no caso de Cabo Verde, o que indica que os inquiridos reconhecem alguma aproximação às tendências de modernização administrativa recomendadas internacionalmente.

Figura 2 - Percepção sobre o modelo da Administração Pública que se aplica em Cabo Verde em termos teóricos



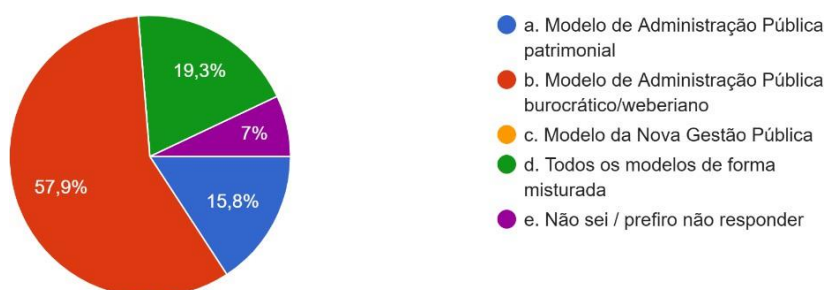
Fonte: Elaboração própria

Para confrontar a teoria com a prática, pediu-se igualmente que os participantes indicassem o modelo que consideram mais operacionalizado atualmente. Aqui, as percepções reforçam o contraste: Em Cabo Verde, 33,3% dos respondentes afirmam que é aplicado o modelo da Nova Gestão Pública; 31,6% consideram que coexistem vários

modelos; 12,3% apontam o modelo burocrático; 1,8% identificam resquícios patrimoniais; e 21,1% não respondeu. Na Guiné-Bissau, 54,4% consideram que o modelo patrimonial continua a predominar na prática; 26,3% referem uma combinação de modelos; 14% entendem que nenhum modelo se aplica claramente; e apenas 5,3% reconhecem a operacionalização de um modelo burocrático.

Estes resultados permitem abrir caminho para uma leitura comparativa mais aprofundada: enquanto Cabo Verde parece caminhar para uma administração mais moderna e orientada para a eficiência, a Guiné-Bissau permanece ancorada em modelos tradicionais, com reduzida capacidade de adaptação às exigências contemporâneas. A próxima parte da análise dedica-se precisamente a compreender se estes modelos — tal como percecionados — estão alinhados com as necessidades da população, começando pelo caso guineense.

Figura 3 - Percepção sobre o modelo da Administração Pública que se aplica em Guiné-Bissau em termos teóricos



Fonte: Elaboração própria

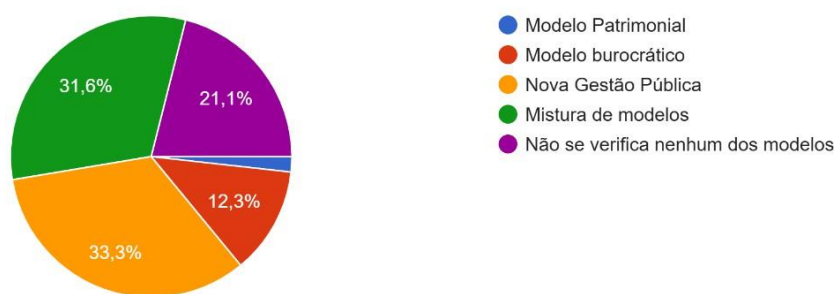
Em Cabo Verde, tem-se, com base neste resultado, opiniões quase equilibradas, com ligeira diferença, dado que, 28,1% acredita aplica-se, neste país, o modelo da Nova Gestão Pública, porém, 22,8% entende que é uma mistura de modelos, pois não se verifica um modelo específico, por outro lado, 19,3% entende que o modelo aplicado é o burocrático e o restante 28,1% prefere não responder. Já no contexto guineense, a realidade é muito distinta. Neste país, 57,9% dos inquiridos entendem que o modelo que se aplica na Guiné-Bissau é o burocrático, 19,3% considera que é uma mistura de modelos

e 15,8% são da opinião que se aplica o modelo Patrimonial, já o restante 7% prefere não responder.

Nota-se que, na realidade da Administração Pública de Cabo Verde, nenhum dos inquiridos mencionou o modelo da Administração Pública Patrimonial/Tradicional como um dos que se aplica, o que pode nos levar a acreditar que este modelo, por ser inútil à atualidade, aliás, sendo considerado (por autores como Bresser Pereira, por exemplo) como um dos maiores inimigos da Administração Pública, já não tem cabimento no aparelho de Estado cabo-verdiano, porém o mesmo não se verifica em Guiné-Bissau, pois 15,8% mencionou-o como modelo de atuação neste país, isto por um lado. Por outro lado, os inquiridos mencionaram o modelo mais atual da Administração Pública como um dos que se aplica em Cabo Verde, entretanto, nenhum dos mesmos mencionou este modelo como um dos que se aplica em Guiné-Bissau.

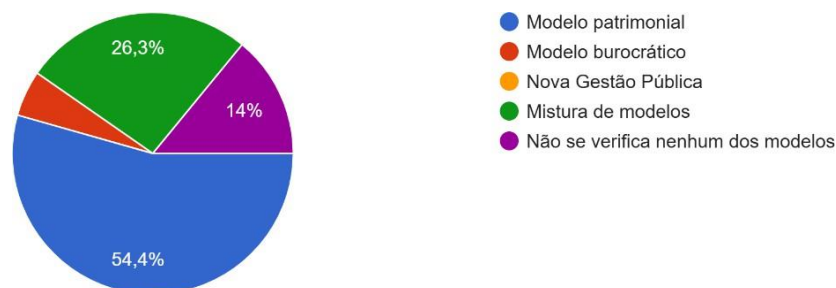
Todavia, reconhecendo que nem toda a teoria encontra correspondência direta na prática, procede-se, em seguida, à operacionalização dos modelos de administração pública nos países em análise. Para esse efeito, apresentam-se as percepções dos inquiridos, recolhidas por meio de figuras elaboradas a partir dos dados obtidos no questionário, de forma a ilustrar empiricamente a aplicação dos referidos modelos.

Figura 4 - Percepção sobre o modelo da Administração Pública que se aplica em Cabo Verde em termos operacionais



Fonte: Elaboração própria

Figura 5 - Percepção sobre o modelo da Administração Pública que se aplica em Guiné-Bissau em termos operacionais

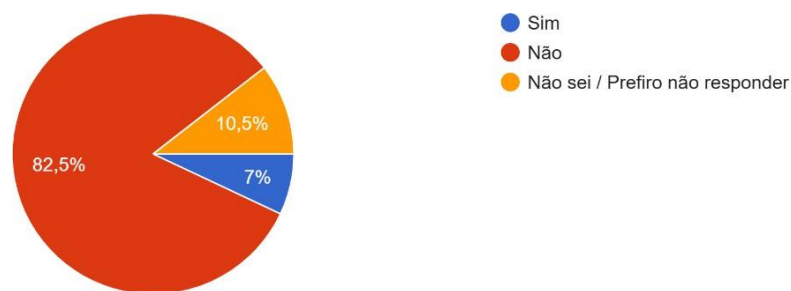


Fonte: Elaboração própria

Mais uma vez, temos opiniões ligeiramente diferenciadas, 33,3% dos inquiridos afirma que em Cabo Verde, operacionaliza o modelo da Administração Pública, 31,6% entende que é uma mistura de modelos, 12,3% acha que é burocrático, para 1,8% é patrimonial e o restante 21,1% prefere não responder. Para o contexto guineense, temos uma larga diferença percentual, sendo que 54,4% (maioria) afirma que o modelo operacional na Administração pública da Guiné-Bissau é o Patrimonial, seguido 26,3% que entende que é uma mistura de modelos, 14% acredita que não se verifica nenhum dos modelos e, para o restante 5,3% operacionaliza o modelo burocrático.

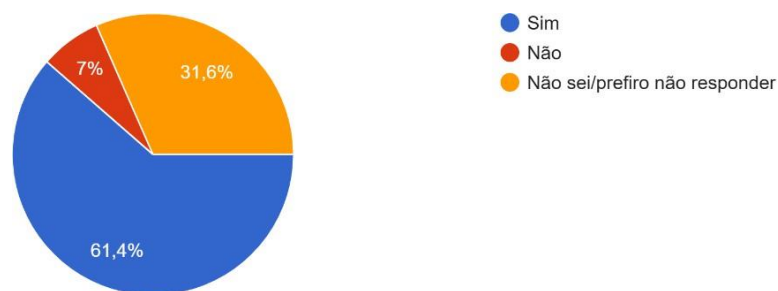
Em Cabo Verde, novamente, temos o modelo da Nova Gestão Pública (NGP) à frente dos demais modelos, entretanto, este modelo é inexistente em Guiné-Bissau embora considerado, em termos globais, como o modelo que melhor atende as necessidades dos cidadãos. O modelo patrimonial, desta vez, surgiu com 1,8% como operacional em Cabo verde, no entanto em Guiné-Bissau tem uma percentagem muito elevada (54,4%), o que nos levará a próxima fase desta análise tentando perceber se com os modelos operacionais de cada um dos países as necessidades dos cidadãos são ou não atendidas começando com a realidade guineense.

Figura 6 - Grau de atendimento das necessidades dos cidadãos pela Administração Pública da Guiné-Bissau



Fonte: Elaboração própria

Figura 7 - Grau de atendimento das necessidades dos cidadãos pela Administração Pública de Cabo Verde



Fonte: Elaboração própria

Observa-se uma diferença significativa no que respeita ao atendimento das demandas dos cidadãos onde 82,5% dos inquiridos entende que a Administração Pública da Guiné-Bissau não atende as necessidades dos cidadãos, contrariamente de Cabo Verde onde apenas 7% afirma que não dá resposta às necessidades dos cidadãos. Por outro lado, apenas 7% confirma que sim, as necessidades dos cidadãos guineenses são atendidas pela Administração, porém em Cabo Verde, 61,4% confirma o mesmo. Trata-se de uma diferença percentual de 75,5% dos inquiridos que afirmam que a Administração Pública guineense não dá respostas às necessidades do seu povo, quando, por outro lado temos uma diferença de 54,4% com Cabo Verde em vantagem.

Tal facto pode ser atribuído a algum fator que para este estudo é imprescindível, politização da Administração Pública, variável que, logo em seguida será explicitada a



partir da questão “considera a Administração Pública da Guiné-Bissau politizada? Se sim, porquê?” questão esta aplicada também para o contexto cabo-verdiano.

Conforme os dados recolhidos, à exceção de dois (2) inquiridos que 1 não sabe responder e outro com a resposta “talvez” os demais (55) confirmam com a resposta “sim” que a Administração Pública da Guiné-Bissau é politizada com destaque à justificação de um dos respondentes que afirma “Sim. Porque as instituições do Estado são frágeis e muitas vezes não têm autonomia para resistir às pressões políticas, a separação de poderes, embora prevista na Constituição, é frequentemente enfraquecida por interferências políticas. A falta de um sistema robusto de mérito para a promoção e contratação de funcionários públicos agrava a situação, fazendo com que a carreira no setor público dependa mais das conexões políticas do que do desempenho”. E outro afirma “Sim...Os partidos controlam ministérios, empresas públicas e repartições como se fossem feudos, distribuindo cargos como prebendas e exigindo contrapartidas financeiras dos nomeados”. Essas afirmações levam-nos a reiterar Djú (2016) que alega que a Constituição é violada desde os órgãos mais superiores do país, começando pelos presidentes da República, governos etc. quando, pelo contrário, deveriam ser os defensores da Constituição, ou seja, o país vive-se da anarquia. A segunda afirmação do inquirido também vai ao encontro ao que Sá e Lamba (2021) abordaram que as instituições públicas são tidas como propriedades particulares dos políticos, cabendo a estes decidir quem pode ocupar os cargos públicos, independentemente se forem de confiança ou administrativos e, isso neutraliza a possibilidade de os cidadãos gozarem de um dos princípios fundamentais de Estado desenvolvido e democrático abordado por Ababio (2013) “direito de candidatura”, porque a seleção e recrutamento é baseada na afiliação política.

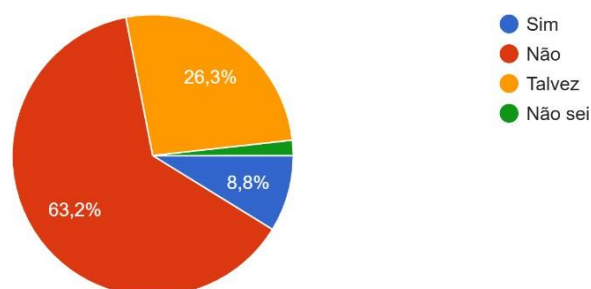
Para a conjuntura cabo-verdiana, 37 inquiridos afirmam que a Administração pública deste país é politizada, embora alguns defendem que não seja na mesma proporção que a Guiné-Bissau como, por exemplo, “creio que ainda há uma certa politização da Administração Pública cabo-verdiana, mas em menor escala em relação a Guiné-Bissau”, contudo, outros ainda entendem que é politizada devido a vários fatores como: “Nomeações baseadas em filiação política: Muitos cargos de direção e chefia na administração pública são ocupados por pessoas com ligações partidárias, sobretudo em ministérios, secretarias e empresas públicas. Isso pode ocorrer mesmo quando existem profissionais qualificados fora do círculo político, refletindo uma tendência de priorizar a lealdade política sobre o mérito técnico”. Porém, 7 inquiridos dizem não é politizada e

os restantes 13 preferem não responder por terem pouco conhecimento da realidade cabo-verdiana.

Temos, baseado no resultado dos inquiridos, uma Administração Pública plenamente politizada (da Guiné-Bissau) e outra (de Cabo Verde) parcialmente, também, politizada, aliás, há uma certa semelhança, mas uma considerável diferença em relação ao impacto da politização, pois por um lado, existe uma preocupação dos governos em como integrar a camada juvenil na função pública, dando-a oportunidade para estágio e consequente emprego, mas vê se o inverso por outro, trata-se do caso da Guiné-Bissau onde nos programas governamentais inexistesse esse esforço.

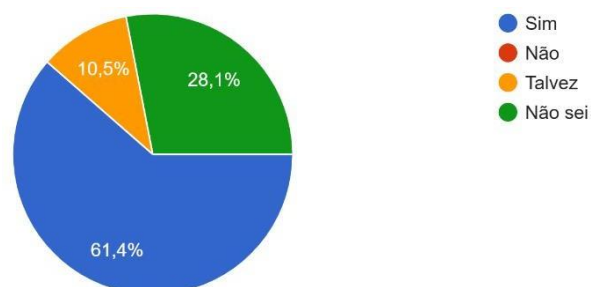
Outra questão pertinente para esta dissertação também feita aos inquiridos tentando avaliar as percepções dos mesmos em relação à descentralização dos serviços administrativos, obtemos o seguinte para a Administração Pública da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, sucessivamente:

Figura 8 - Percepção dos inquiridos sobre a descentralização dos serviços administrativos em Guiné-Bissau



Fonte: Elaboração própria

Figura 9 - Percepção dos inquiridos sobre a descentralização dos serviços administrativos em Cabo Verde

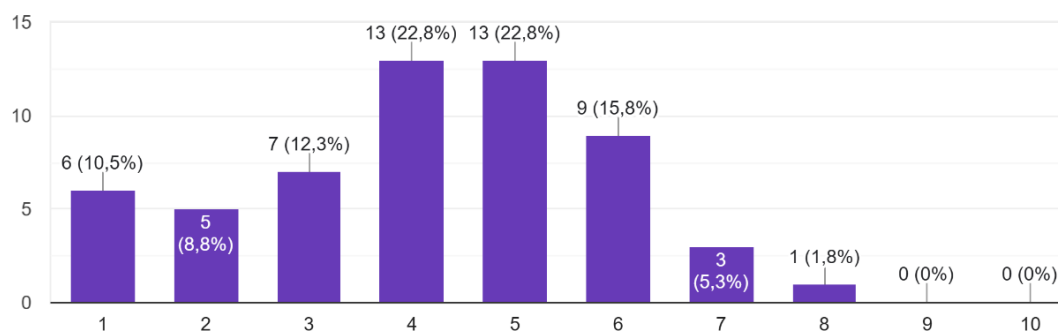


Fonte: Elaboração própria

Nesta questão, vemos, obviamente que os serviços administrativos da Guiné-Bissau não são descentralizados e os de Cabo Verde são. A centralização dos serviços administrativos na Guiné-Bissau, torna-se cada vez mais, uma das causas pela qual a capital (Bissau) é considerada como a principal localidade para o acesso aos serviços básicos dos cidadãos, por exemplo, acesso às instituições de ensino superior, hospitais com melhores condições para os tratamentos básicos de saúde e outras instituições de serviços públicos.

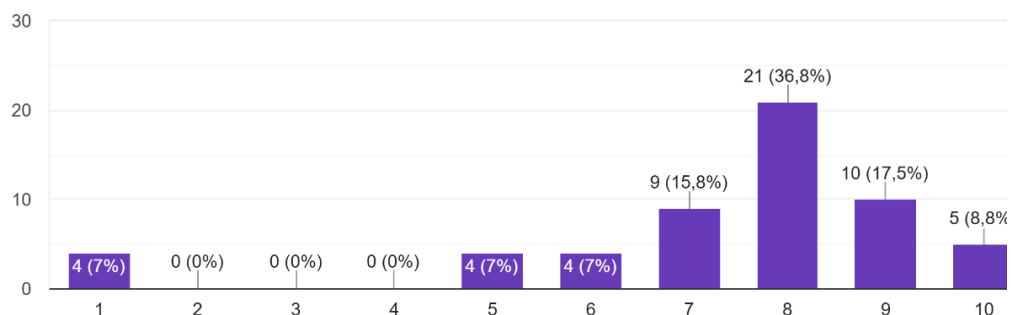
Os cidadãos têm um papel muito importante para as mudanças (positiva ou negativa) de qualquer realidade de um país, principalmente da Administração Pública, pois, mesmo que os líderes políticos sejam corruptos, o povo, num Estado de Direito Democrático, tem a possibilidade de mudar essa história através das escolhas das outras lideranças feitas nas eleições. Neste contexto, procede-se à análise da percepção e participação dos cidadãos guineenses e cabo-verdianos no processo de desenvolvimento da Administração Pública nos respetivos países. A avaliação baseia-se nas respostas obtidas através do inquérito por via de questionário, através de perguntas fechadas.

Figura 10 - Avaliação da participação dos cidadãos guineenses para o avanço da Administração pública



Fonte: Elaboração própria

Figura 11 - Avaliação da participação dos cidadãos guineenses para o avanço da Administração pública



Fonte: Elaboração própria

Os resultados obtidos podem ser compreendidos à luz do funcionamento das administrações públicas dos dois países. Enquanto Cabo Verde fundamenta a sua governação nos princípios de imparcialidade, responsabilização dos servidores públicos e aplicação efetiva das leis, na Guiné-Bissau predomina uma cultura de impunidade em relação a crimes contra a Administração Pública, agravada pela ausência de um modelo administrativo claramente definido e funcional.

Segundo os inquiridos, Cabo Verde destaca-se no combate à corrupção devido à estabilidade das suas instituições, à profissionalização da administração pública, à existência de mecanismos de fiscalização eficazes e à participação ativa dos cidadãos no acompanhamento das ações do Estado. Por outro lado, a Guiné-Bissau é apontada como um país altamente vulnerável à corrupção, devido à instabilidade política persistente, à ocorrência de golpes de Estado, à fragilidade institucional e à manutenção de práticas clientelistas que comprometem o interesse público.

Parte das respostas associa o desempenho cabo-verdiano ao fortalecimento progressivo das instituições judiciais e à aplicação justa e imparcial das leis. A estabilidade política e económica é considerada condição indispensável para a implementação de reformas estruturais e para o reforço dos mecanismos de controlo, condições ausentes na Guiné-Bissau.

Os inquiridos apresentam uma leitura relativamente consensual sobre os fatores que explicam a posição de Cabo Verde em indicadores de transparência e governança:

1. **Qualificação dos recursos humanos:** a função pública cabo-verdiana conta com quadros mais preparados, contrastando com a insuficiente capacitação dos funcionários guineenses.
2. **Estabilidade institucional e cumprimento de normas:** sistemas de fiscalização eficazes e participação cívica fortalecem a administração pública.
3. **Experiência histórica:** Cabo Verde beneficiou de maior acesso à educação e cargos administrativos durante o período colonial, adquirindo experiência administrativa que contribuiu para o desenvolvimento do país pós-independência.

Para explorar a influência histórica, os inquiridos refletiram sobre o legado colonial na administração pública contemporânea. Baseando-se em Semedo (2009), M'bunde (2018) e Correia (2019), observou-se que, durante o período colonial, os cabo-verdianos tinham maior acesso à educação e aos cargos administrativos, enquanto os guineenses eram largamente excluídos desses espaços. Contudo, a maioria considera que este fator histórico não é determinante na atualidade, destacando que a Guiné-Bissau possui hoje quadros qualificados, embora muitos atuem fora da função pública nacional. Como recordou um participante citando Amílcar Cabral: “Devemos andar com os nossos próprios pés e pensar com as nossas próprias cabeças”, rejeitando a ideia de que o passado colonial explique, isoladamente, as diferenças atuais.

Alguns inquiridos admitem, no entanto, que a experiência colonial pode ter deixado marcas parciais, sobretudo no acesso precoce à educação e na organização administrativa. Um participante observou: “Essa realidade é impactante; impedir a educação a um povo é impedi-lo de se desenvolver em todos os setores. Entretanto, não é o único motivo para o progresso de um e o retrocesso do outro. Cabo Verde foi para a independência com quadros mais preparados, mas a Guiné-Bissau tem hoje muitos quadros formados”. Ou seja, reconhece-se um efeito histórico possível, mas não determinante.

Quanto aos desafios atuais da Administração Pública da Guiné-Bissau, a maioria dos inquiridos identifica dois problemas centrais: a luta contra a corrupção e a recuperação da autonomia e credibilidade do poder administrativo. A fragilidade das instituições afeta especialmente setores essenciais como saúde e educação, onde a falta de condições tem provocado evasão de profissionais. Um dos entrevistados comentou: “Há uma grande evasão de quadros nestas duas áreas (saúde e educação) e, consequentemente, escolas e hospitais carecem de profissionais. É triste e lamentável pensar que nem os serviços básicos podem ser prestados com dignidade”.

Outros fatores apontados incluem ausência de controlo interno, opacidade na gestão dos recursos públicos e falta de participação cidadã. Um participante resumiu: “A Administração Pública da Guiné-Bissau enfrenta fragilidades, falta de controlo interno, deficiente transparência e ausência de controlo social, que impedem o funcionamento eficiente e o uso adequado dos recursos públicos”. A ineficácia de órgãos de fiscalização — Tribunal de Contas, Ministério Público ou poder legislativo — permite desvios de recursos frequentemente noticiados sem consequências sancionatórias.

Em relação às tendências futuras, poucos inquiridos demonstraram otimismo. Alguns acreditam que só haverá melhorias através de pressão social persistente, enquanto outros consideram que a situação poderá agravar-se se não forem realizadas mudanças estruturais significativas.

No caso de Cabo Verde, apesar de muitos participantes não terem respondido, foram apontados desafios como aprofundar a governação digital, melhorar os sistemas de saúde e educação (ainda que aceitáveis), combater a burocracia excessiva e consolidar um Estado mais eficaz. A rigidez do modelo weberiano, combinada com exigências da Nova Gestão Pública, continua a limitar a celeridade, economicidade e eficácia dos serviços públicos. As tendências identificadas incluem digitalização, descentralização, reforço da transparência e aumento da participação cívica, visando à manutenção da confiança nas instituições. Como resumiu um participante: “A Administração Pública de Cabo Verde tende a manter-se estável e profissional, avançando na digitalização, descentralização e transparência para fortalecer a confiança nas instituições”.

### **Considerações Finais**

Este estudo procurou compreender de que forma a adoção e implementação de ideologias político-administrativas influenciaram a evolução da Administração Pública na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, e em que medida essas escolhas se refletiram na capacidade do Estado de responder às necessidades dos cidadãos. Os resultados indicam que ideias e modelos administrativos produzem efeitos apenas quando acompanhados de condições institucionais adequadas, recursos humanos qualificados e estabilidade política.

Apesar do ponto de partida histórico comum, as trajetórias dos dois países foram divergentes. Em Cabo Verde, foi possível transformar princípios teóricos em prática administrativa devido à existência de quadros competentes desde o pós-independência, à estabilidade governativa e à continuidade das políticas públicas. Na Guiné-Bissau, pelo contrário, a instabilidade política crónica — caracterizada por golpes de Estado,

exonerações sucessivas, inexistência de governos com mandato completo e interferência presidencial na formação do executivo — comprometeu a consolidação de modelos administrativos funcionais. A politização generalizada do aparelho do Estado reduziu significativamente a capacidade de prestação de serviços públicos essenciais.

Atualmente, a Administração Pública guineense mantém traços de patrimonialismo estrutural, centralização e rigidez, sendo incapaz de atender de forma consistente às necessidades básicas da população. Por outro lado, em Cabo Verde, os resultados do questionário e dados de investigação anteriores indicam a predominância operacional do modelo da Nova Gestão Pública, com esforços contínuos para modernizar o aparelho estatal e assegurar a entrega de serviços essenciais, embora ainda persistam desafios.

Desde a independência, a Administração Pública da Guiné-Bissau acumula fragilidades em praticamente todos os setores. A burocracia mínima necessária ao funcionamento do Estado é frequentemente substituída por interferências políticas no erário e nas instituições. Superar o patrimonialismo, aplicar regras éticas e implementar mecanismos eficazes de combate à corrupção exige uma reforma estrutural profunda, simultaneamente estatal e administrativa, que redefina os limites da atuação política e assegure a profissionalização do serviço público. Na prática, os cargos públicos funcionam frequentemente como recompensa a militantes, ignorando princípios de mérito e concursos previstos na legislação.

Em Cabo Verde, apesar da persistência de problemas como excesso de burocracia, o país atingiu um patamar relativamente sólido de administração pública, demonstrando preocupação com a consolidação de processos e o desenvolvimento profissional. Iniciativas como integração de quadros, estágios pós- formação e divulgação de oportunidades através da página oficial da Direção Nacional da Administração Pública evidenciam abertura e planeamento estratégico.

Ao longo da investigação, enfrentaram-se diversas dificuldades, incluindo a escassez de estudos anteriores sobre o tema, o acesso limitado a documentos oficiais — sobretudo na Guiné-Bissau, que carece de plataformas digitais institucionais — e a dificuldade em localizar estudantes, docentes ou investigadores cabo-verdianos da área para responder ao questionário, componente essencial da metodologia aplicada.

Com base nos resultados obtidos, emergem diversas linhas de investigação futura que poderão aprofundar a compreensão sobre os desafios e potencialidades da administração pública nos dois países em análise.

No caso da Guiné-Bissau, torna-se pertinente questionar quais estratégias e reformas institucionais poderão ser implementadas para combater a corrupção endémica e restaurar a autonomia administrativa face à persistente politização das instituições públicas. Do mesmo modo, importa refletir sobre que modelos internacionais de administração pública poderiam ser adaptados à realidade sociopolítica guineense, tendo em consideração as suas especificidades históricas e culturais, de modo a promover uma governação mais eficiente, transparente e sustentável.

Relativamente a Cabo Verde, propõem-se novas linhas de análise centradas na avaliação do impacto efetivo da digitalização sobre o funcionamento do Estado e a qualidade dos serviços públicos. Será igualmente relevante examinar como garantir o equilíbrio entre a acessibilidade aos serviços digitais e a proteção dos dados pessoais, num contexto institucional ainda em consolidação, mas que tem demonstrado avanços consistentes na modernização administrativa.

Em síntese, os resultados obtidos demonstram que a adoção formal de modelos administrativos não assegura, por si só, a modernização do Estado. Sem estabilidade política, meritocracia, mecanismos de controlo eficazes e uma participação cidadã ativa, qualquer modelo corre o risco de permanecer apenas no plano normativo. Enquanto Cabo Verde tem conseguido traduzir a teoria em prática, consolidando um modelo de governação funcional e moderno, a Guiné-Bissau continua condicionada por estruturas patrimonialistas e pela rigidez formal do seu aparelho administrativo, o que limita significativamente o alcance e a eficácia das reformas implementadas.



## Referências Bibliográficas

Ababio, Ernest Peprah (2013). Public Administration in Africa: performance and Challenges. Published in NIBM E-library Portal.

Agenda 2063, *The Africa We Want*. Jan. 2015. Disponível em: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Agenda2063\\_Popular\\_Version\\_English.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Agenda2063_Popular_Version_English.pdf).

Albuquerque, Tatiane Souza de. (2017). Participação feminina na política: o caso de Ruanda, – João Pessoa.

Anderson B. (1991). The nation and the origins of the national consciousness. <https://books.google.pt/books?hl=pt->.

Anderson, David M. & Cheeseman, N. (2013). Routledge Handbook of African Politics. *Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge*.

Awortwi, Nicholas & Siteo, Eduardo J. (2006). Perspetivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública Implicações para a Formação de Recursos Humanos.

Barros M. de et. al (2014). A sociedade civil e o Estado na Guiné-Bissau dinâmicas, desafios e perspetivas. <https://constitutions.albasio.eu/wp-content/uploads/Saggio-Guinea-Bissau.pdf>.

Beuren, Maria Ilse & Raupp, Fabiano M. (2014). Metodologia de Pesquisas aplicáveis às ciências sociais.

Bratton Michael & Walle Nicolas Van de (1997). Democratic experiments in Africa, regime transition in comparative perspective. <https://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/96034865.pdf>.

Bussotti, L. (2025). Do marxismo-leninismo ao autoritarismo neoliberal na África Lusófona. O caso do MPLA (Angola) e da FRELIMO (Moçambique). *Confluenze* Vol. XVII, No. 1, 2025, pp. 240-269, ISSN 2036-0967.

Campos, A. (2012). História da Guiné-Bissau em datas. Disponível em: <https://guinebissaudocs.files.wordpress.com/2012/04/histc3b3ria-da-guinc3a9-bissau-em-datas.pdf>.

Carvalho, Ana Cláudia M. (2014). A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau. Disponível em: <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Carvalho-Ana-A-Administracao-Publica-no-ordenamento-juridico-constitucional-e-legal-da-Guine-Bissau.pdf>.

Carvalho, Ana Cláudia Marcos & Nora, M. (2007). Guiné-Bissau - Coletânea de Legislação Administrativa (2ª Edição) editor: AAFDL, outubro. Publicado em *wook*. Disponível em: <https://www.wook.pt/livro/guine-bissau-colectanea-de-legislacao-administrativa-ana-claudia-marcos-carvalho/197383>.

Chabal, Patrick (2009) .How africa nis Africa? Published in: *Critical African Studies*. [https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/3763676/Critical\\_African\\_Studies\\_\\_\\_ssue\\_2.pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/3763676/Critical_African_Studies___ssue_2.pdf).

Cheeseman, N. African politics, critical concepts in politic science Oxford University s/d.

Chizzotti, A. (2008). Pesquisa em ciências humanas e sociais 2ª. edição *cortez editora*, fev.

Cordeiro, Thais do N. (2013). Guiné-Bissau: o passado colonial e o Estado em desenvolvimento O Império Português. Jul. Publicado em Pontifícia Universidade Católica do Rio de janeiro.

Correia, Teodomiro Gomes Sá. (2019). A Juventude Guineense e o Desemprego A perspetiva dos jovens sobre os contornos do (des)emprego na Guiné-Bissau, Lisboa, out.

Cuadrado Jara & Sousa, R. (2023). Neopatrimonialismo na África, uma revisão de conceitos, práticas e implicações. Jun. *Revista África*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/371762349\\_Neopatrimonialism\\_in\\_Africa\\_A\\_Review\\_of\\_Concepts\\_Practices\\_and\\_Implications](https://www.researchgate.net/publication/371762349_Neopatrimonialism_in_Africa_A_Review_of_Concepts_Practices_and_Implications).

Death, Carl et al. (2017). Key texts in politics, development, and international relations, United Kingdom. *African affairs reader*.

Dias, Antônio Luís et al. (2015). Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público Brasília* 66 (3) 395-424 jul/set.

Falé, Maria Filomena D. (2022), O desbravador de caminhos (a diplomacia de Amílcar Cabral aplicada à diplomacia pela humanidade), repositório iscte. nov.

Fossá, Maria Ivete Trevisan & Silva, Andressa H. (2015). Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos, *Qualit@s Revista Eletrônica* ISSN 1677 4280 Vol.17. No 1.

Herbst, Jeffrey (2000). States and Power in Africa: comparative lessons in authority and control. Princeton: Princeton University Press.

Hanekom S. X. (1987). Public Policy: Framework and Instrument for Action. [https://books.google.pt/books/about/Public\\_Policy.html?id=um4MAQAAIAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.pt/books/about/Public_Policy.html?id=um4MAQAAIAAJ&redir_esc=y).

Furtado, Cláudio A. (2016). Cabo Verde e as quatro décadas de independência: dissonâncias, múltiplos discursos, reverberações e lutas por imposições de sentido à sua história recente, *Porto Alegre*, v. 42, n. 3, p. 855-887, set.-dez.

GIL, Antônio C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.<sup>a</sup> edição - *São Paulo: Atlas*. Disponível em: <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>.

Gomes, Carlos P. (2014). Reforma da Administração Pública de Cabo Verde: Quatro Décadas de Mudanças (1975 - 2011) fev. Disponível em:

<https://bdigital.ipg.pt/dspace/bitstream/10314/2137/1/GAP%20-%20Carlos%20Patrick%20Gomes.pdf>.

Kohen, Peter H. (1990). Routledge handbook of public policy in Africa. Available in: <https://www.routledge.com/Routledge-Handbook-of-African-Politics/Cheeseman-Anderson-Scheibler/p/book/9781138843752>.

Kuye, J.O. (2006). Public sector reforms: The case of South Africa – 1994-2005. <https://repository.up.ac.za/server/api/core/bitstreams/471dfdef-d960-4ee3-8df4-95a161e54572/content>.

Lima, Aristides Raimundo s/d. Reforma Política em Cabo Verde. Do Pluralismo à Modernidade do Estado. *Catálogo Coletivo das Bibliotecas dos Parlamentos de Língua Portuguesa*.

Lopes, Carlos (2020). África em Transformação: Desenvolvimento económico na era da dúvida. 1.<sup>a</sup> edição: Mar. Disponível em: <https://dirzon.com/file/telegram/Afrolivros/africa-em-transf.pdf>.

Lourenço, Vitor Alexandre (2007). Do conceito do campo político em África: contornos teóricos e exercícios empíricos. Publicado *por caderno de estudos africanos (online)*. Dez. Disponível em: <file:///C:/Users/ibyte/Downloads/cea-483.pdf>.

Madureira, César & Ferraz, D. (2010). As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes o caso da administração pública portuguesa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 63, pp. 51-69.

Mamdani, Mahmood (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Published by *Princeton University Press*.

Mariz, Silviana Fernandes & Vasconcelos, Francisco Thiago R. (2021). O “pós-colonial” em Achille Mbembe e a renovação das narrativas históricas sobre a Modernidade: cisões e interseções entre raça, classe e gênero. *Revista do Programa de Pós-Graduação em*

*História Universidade Federal do Rio Grande do Sul e-ISSN 1983-201X*  
<https://seer.ufrgs.br/anos90>. Porto Alegre, v. 28 – e2021204.

Maserumule M. H. (2005). Good governance as a sine qua non for sustainable development in the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) : a conceptual perspective. *Journal of Public Administration* Vol. 40, No. si-1.  
<https://hdl.handle.net/10520/EJC51409>.

Médard, Jean François (1991). *Autoritarismes et democracies en Afrique Noire. Politique africaine*.

Mendonça, R. (2020). Recrutamento e Seleção dos Funcionários e Dirigentes para a Administração Pública Guineense – Critério Político e Partidário ou Critério de Competência? Dez. Publicado no repositório universitário do ISCTE-IUL.

Mighdal A. Koli (1988). *State Power and social forces domination and transformation*.  
<https://books.google.pt/books?hl=pt->.

M'bambé, Dinis Albano (2022). *Política de acesso ao emprego público na Guiné-Bissau*. Disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/4488>.

M'bunde, Timóteo Saba. (2018). *as políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014), cooperação sul-sul para o desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Gramma.

Mutahaba, Gelase R. (2006). *Public service reform in eastern and Southern Africa: eissues and challenges*.  
[https://books.google.pt/books/about/Public\\_service\\_reform\\_in\\_eastern\\_and\\_sou.html?id=6BwWAQAAIAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.pt/books/about/Public_service_reform_in_eastern_and_sou.html?id=6BwWAQAAIAAJ&redir_esc=y).

Nhaga, Ivaldino Carlitos (2022). *Desafios da implementação da reforma administrativa na Guiné-Bissau*. Disponível em:  
<https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/4365>.

República de Cabo Verde, Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP). Disponível em: <https://iefp.cv/legislacao/>.

Pereira, José-Matias. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia, rap — Rio de Janeiro 42(1):61-82, jan./fev.

Pereira, Zuleica Eurizanda Costa. (2015). Potencialidades e Limites dos Programas de Estágios Profissionais na Administração Pública – Cabo Verde, set.

Santos, Marco Aurélio Oliveira dos & Ferreira, Marco Aurélio M. (2019). Agricultura e Ação Estatal: A Base Para Reconstrução de Ruanda, ISSN 2237-6453 – ano 17 • n. 46 • jan./mar.

Semedo, Rui Jorge da Conceição Gomes. (2009). PAIGC: a face da monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990), *São Carlos: UFSCar*.

Soest Christian Christian Von (2006). How Does Neopatrimonialism Affect the African State? The Case of Tax Collection in Zambia. <https://www.files.ethz.ch/isn/47051/wp32.pdf>.

República da Guiné-Bissau, Constituição da República da Guiné-Bissau. (1984). publicado na plataforma on-line da Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau. Disponível em: <https://www.parlamento.gw/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf/view>.

República de Cabo Verde, Direção Nacional da Administração Pública, Recrutamento e seleção de pessoal e dirigentes da Administração Pública decreto-lei nº4-2024. Publicado na página oficial da Direção Nacional da Administração Pública. Disponível em: [https://www.mf.gov.cv/web/dnap/legisla%C3%A7%C3%B5es/document\\_library/zSjQhu0C7Jt2/view/146367](https://www.mf.gov.cv/web/dnap/legisla%C3%A7%C3%B5es/document_library/zSjQhu0C7Jt2/view/146367).

Rotberg I. Rotberg. (2003). Failed States, Collapsed States, weak States: causes and indicators. Disponível em: Brookings.

Sami, Badilé Domingos. (2023). Reforma e modernização da Administração Pública da Guiné-Bissau: O caso do PARAP. Publicado no repositório do ISCTE-IUL, set.

Silvestre, Hugo Consciência & Araújo, Joaquim Filipe. (2011). Metodologia para a investigação social, o tratamento e análise de dados. *Escolar editora*, nov.

Thompson, Alex (2000). an introduction to african politics. Published in the *Taylor & Francis e-Library*.

Young (1994). Waves of war: nationalism, state formation, and ethnic exclusion in the modern world. <https://books.google.pt/books?hl=pt->.

Yuanfang et. Al (2009). Reincarnation of winds of change in Africa: na african union impotence. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*.