

Estado Neoweberiano em Contexto de Fragilidade Institucional: Uma Proposta de Reforma Administrativa para a Guiné-Bissau

Mutaro Seidi
Ivaldino Carlitos Nhaga

Resumo: Desde a sua independência, a Guiné-Bissau vem conduzindo séries de reformas administrativas visando dinamizar a sua Administração Pública, aumentar a eficiência, eficácia e efetividade na entrega de serviços públicos. Apesar dos esforços e tentativas de seguir agendas de reforma baseada no modelo hierárquico (burocracia) e do mercado (New public management), o país não conseguiu atingir os resultados esperados. Tendo isso em vista, propõe-se o modelo Neoweberianismo enquanto alternativa para subsidiar as reformas na Guiné-Bissau. Diante disso, esta pesquisa enseja responder a seguinte: *Quais elementos do modelo de Estado Neoweberiano são compatíveis com o contexto de fragilidade institucional da Guiné-Bissau e como podem orientar uma reforma administrativa eficaz?* Adotamos abordagem qualitativa, bibliográfica e documental. Os resultados apontam que, embora o modelo neoweberiano tenha sido pensado para democracias consolidadas, seus princípios centrais como profissionalização do serviço público, legalidade, estabilidade institucional e foco no bem coletivo, podem ser adaptados a contextos de fragilidade institucional como a Guiné-Bissau, e modernizar a gestão pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Reforma Administrativa. Neoweberianismo. Guiné-Bissau.

Contextualização sobre o tema

As grandes transformações de Estado e a volatilidade dos *wicked problems* tem demandado aos Estados e governos uma resposta rápida ao nível de organização, estruturação das configurações burocráticas e a capacidade de resposta face aos desafios e demandas (Kettl, 2000; Head, 2008; Peters, 2010). Em tempos atuais, de crises econômicas, sociais e ambientais, espera-se que um Estado esteja munido de ferramentas de governança que lhe permitam atuar com eficiência, eficácia e responsividade (Kettl, 2000; Grindle, 2004; Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010; Fukuyama, 2014).

Em contextos de *weak institutions* estes desafios são ainda mais visíveis e notórios (Fukuyama, 2014). Países em vias de desenvolvimento como a Guiné-Bissau, apresentam muitas limitações e perplexidades na (re)afirmação do seu Estado. Situações como ausência de uma burocracia qualificada, segurança jurídica, politização de instituições, *spoils systems*, ausência de planejamento e gestão e baixa capacidade de implementação criam desafios e minam qualquer tentativa de reforma e reorganização do Estado (Seidi; Nhaga; Bitchala; Caetano, 2024).

Apesar de várias tentativas de reformas desencadeadas há décadas no país,

ainda assim persistem os mesmos percalços e debilidades (Nhaga; Seidi; Caetano, 2022; Nhaga; Souza, 2024). Ou seja, depois da independência, marcadamente nos anos 80, com as crises petrolíferas que assolaram vários países do mundo e o golpe de Estado, a Guiné-Bissau tentou criar mecanismos para enfrentar a crise que se vivia na época (Seidi; Intumbo; Caetano, 2022). Tentaram implementar um pacote de reforma com objetivo de dinamizar a administração pública, gerenciar a massa salarial, controlar os servidores e avaliar o nível de produtividade dos mesmos, mas não conseguiram alcançar os resultados almejados devido a inconsistência e interrupções governamentais (Nhaga; Seidi; Caetano, 2022; Nhaga; Souza, 2024).

Com o andar dos anos, devido a baixa produtividade governamental e corrupção crônica na Administração Pública, o país vem experimentando e implementando, há anos, diferentes pacotes de reformas - todas elas impostas por organismos internacionais e são vendidas enquanto receitas de bolo para tirar o país de situações de crises sem pensar em possibilidade de adaptações e a especificidade do local (Seidi; Nhaga; Bitchala; Caetano, 2024).

Como resultado, quase a maioria das reformas administrativas conduzidas no país não produziram os efeitos esperados (Nhaga; Seidi; Caetano, 2022; Nhaga; Souza, 2024). Tendo isso em vista, o Neoweberianismo entra como um modelo possível para resgatar e trazer o Estado para o centro de tomada de decisão, com burocracia altamente qualificada e com um governo aberto e transparente.

Nesta perspectiva, o modelo neoweberiano que embora tenha sido pensado para democracias consolidadas, os seus elementos podem ser adaptados e pensados para subsidiar reformas administrativas em contextos de fragilidade institucional como a Guiné-Bissau. Seus princípios centrais como profissionalização do serviço público, legalidade, estabilidade institucional e foco no bem coletivo, podem ser fulcrais para desencadear uma reforma que crie agilidade, praticidade, eficiência, eficácia e competência na prestação de serviços públicos (Bouckaert, 2022; 2023).

Tendo isso em vista, este paper parte com a seguinte pergunta de pesquisa: *Quais elementos do modelo de Estado Neoweberiano são compatíveis com o contexto de fragilidade institucional da Guiné-Bissau e como podem orientar uma reforma administrativa eficaz?*

Para responder esta pergunta de pesquisa, adotamos a abordagem qualitativa exploratória, documental e bibliográfica. Fez-se consultas de manuscritos sobre a temática nos artigos, livros, jornais, revistas e repositórios científicos. De igual modo, analisou-se os planos e estratégias de reformas desencadeadas na Guiné-Bissau para identificar as suas potencialidades e desafios como forma de capturar em que o que explica o seu fracasso e assim como em que medida e quais elementos do modelo

Neoweberiano poderão ser adaptadas para subsidiar reformas no país.

Síntese de resultados

Os resultados apontam que apesar das inúmeras tentativas de reformas desencadeadas na Guiné-Bissau, da independência aos dias que correm, ainda não se conseguiu vislumbrar *in loco* os resultados e ganhos positivos das reformas administrativas. Dito de outro modo, todos os flagelos que tentaram superar e enfrentar há 5 décadas, ainda persistem na Administração Pública. Questões como a ineficiência, ineficácia, baixa produtividade, politização de instituições, perda da legitimidade do governo, falta de transparência e aproximação com a população.

Um dos elementos destacados como explicativo para o fracasso de reformas administrativas conduzidas no país foram as (i) subsequentes instabilidade política, (ii) imposição do pacote de reformas sem atentar ao contexto da implementação, (iii) falta de comprometimento e cultura organizacional e, (iv) a resistência à mudança por parte dos servidores públicos (Nhaga; Seidi; Caetano, 2022; Nhaga; Souza, 2024). Além desses fatores, é importante notar que, na Guiné-Bissau, assim como em muitos países africanos, diversas iniciativas e tentativas de reforma administrativa falharam, em parte, pela ausência de inspirações locais que orientasse o processo de instituir as reformas, somada à diminuta capacidade econômica, gerencial e administrativa (Awortwy, 2006).

Com base nesses elementos o Neoweberianismo oferece *insights* para pensar as reformas e qualificação da gestão pública através de conjugação e equilíbrio entre hierarquia forte (Burocracia tradicional), Nova gestão pública (mercado) e redes (parcerias e acordos) (Bouckaert, 2022; 2023).

Referências:

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

BOUCKAERT, Geert. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2022. (**IIPP Working Paper, n. 2022-10**). Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp202210>. Acesso em: 15 maio 2025.

BOUCKAERT, Geert. **The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?** *In*:

DRECHSLER, Wolfgang; WHIMSTER, Sam (ed.). **Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State**, v. 23, n. 1, p. 13-59, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1353/max.2023.0002>.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014

GRINDLE, Merilee S. Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. **Governance**, v. 17, n. 4, p. 525–548, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256>.

HEAD, Brian W. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, v. 3, n. 2, p. 101–118, 2008.

KETTL, Donald F. The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 488–497, 2000.

NHAGA, Ivaldino Carlitos; SOUZA, Fernando Coelho. Revistando as reformas administrativas na Guiné-Bissau: uma descrição e análise do caso do PARAP. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 10, n. 2, p. 1-21, 2024.

PETERS, B. Guy. Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 38, n. 4, p. 223–235, 2016. <https://doi.org/10.1080/23276665.2016.1239979>

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration**. 6. ed. London: Routledge, 2010.

SEIDI, Mutaro; NHAGA, I. C; BITCHALA, U. D. S; CAETANO, L. M. D. FOMOS USADOS, DEPOIS DESCARTADOS? ANÁLISE SOBRE O CONGELAMENTO DAS ADMISSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 6, n. 2, p. 01-20, 2024.