

PERFIL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO, CAPACIDADE ESTATAL E DESEMPENHO GOVERNAMENTAL NA GUINÉ-BISSAU

PROFILE OF MIDDLE-LEVEL BUREOCRACY, STATE CAPACITY, AND GOVERNMENT PERFORMANCE IN GUINÉ-BISSAU

PERFIL DE LA BUROCRACIA DE NIVEL MEDIO, CAPACIDADE ESTATAL Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL EN GUINEA-BISSAU

Grupo temático 09 – Agenda, Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Ginésio Justino Gomes de Sá, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

A capacidade estatal, entendida como a profissionalização da burocracia, tem se destacado como um atraente objeto de estudo no campo de políticas públicas. Entre muitos, os estudos realizados analisam os fatores determinantes dos diferentes níveis de capacidade estatal e suas influências no desempenho governamental. Entretanto, verifica-se uma escassez de estudos cujos focos recaem sobre os Estados africanos, em especial, a Guiné-Bissau. Partindo dessa constatação, este estudo propõe analisar o perfil da Burocracia de Médio Escalão (BME) como o aspecto fundamental das capacidades estatais e a sua influência no desempenho governamental, a partir da percepção dos próprios ocupantes dos cargos de médio escalão sobre os resultados das políticas públicas. Para tanto, foram utilizados para coleta dos dados, o método de *survey* e da entrevista semiestruturada. Foram combinados para a análise o uso do método descritivo e da análise categorial do conteúdo. Os resultados apontam para o perfil inadequado dos ocupantes dos cargos de direção de serviço enquanto BME e, como consequência, baixo nível de capacidade estatal associado aos resultados insatisfatórios das políticas implementadas.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; burocracia de médio escalão; capacidade estatal; desempenho governamental.

ABSTRACT

State capacity, understood as the professionalization of bureaucracy, has emerged as an attractive subject of study in the field of public policy. Among many others, studies have analyzed the determining factors of different levels of state capacity and their influence on government performance. However, there is a scarcity of studies focusing on African states, particularly Guinea-Bissau. Based on this observation, this study proposes to analyze the profile of the Middle-Level Bureaucracy (MLB) as a fundamental aspect of state capacity and its influence on government performance, based on the perception of middle-level officials themselves regarding the results of public policies. To this end, data were collected using surveys and semi-structured interviews. The descriptive method and categorical content analysis were combined for the analysis. The results point to the inadequate profile of those occupying service management positions as MEB and, as a consequence, a low level of state capacity associated with the unsatisfactory results of the policies implemented.

Keywords: Guinea-Bissau; mid-level bureaucracy; state capacity; government performance

RESUMEN

La capacidad estatal, entendida como la profesionalización de la burocracia, se ha destacado como un atractivo objeto de estudio en el campo de las políticas públicas. Entre muchos otros, los estudios realizados analizan los factores determinantes de los diferentes niveles de capacidad estatal y sus influencias en el desempeño gubernamental. Sin embargo, se observa una escasez de estudios que se centren en los Estados africanos, en particular en Guinea-Bissau. Partiendo de esta constatación, este estudio propone analizar el perfil de la burocracia de nivel medio (BME) como aspecto fundamental de las capacidades estatales y su influencia en el desempeño gubernamental, a partir de la percepción que tienen los propios ocupantes de los cargos de nivel medio sobre los resultados de las políticas públicas. Para ello, se utilizaron el método de encuesta y la entrevista semiestructurada.

para la recopilación de datos. Para el análisis se combinó el uso del método descriptivo y el análisis categórico del contenido. Los resultados apuntan a un perfil inadecuado de los ocupantes de los cargos directivos del servicio como BME y, como consecuencia, a un bajo nivel de capacidad estatal asociado a los resultados insatisfactorios de las políticas implementadas.

Palabras clave: Guinea-Bissau; burocracia de nivel medio; capacidad estatal; desempeño gubernamental.

1. Introdução

Por norma, nos países democráticos, é atribuída aos governos baseados nos resultados eleitorais, a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas para assegurar que os políticos, partidos e coalizões partidárias materializam as suas propostas eleitorais por meio da implementação das políticas que espelham a essência de tais propostas. Souza & Fontanelli (2020) destacam que níveis de profissionalização da burocracia e/ou capacidades estatais existentes desempenham papel crucial para o cumprimento dessa tarefa. Tal influência prende-se ao papel crucial da burocracia no processo da implementação e garantia dos resultados satisfatórios das políticas públicas (Cavalcante & Lotta, 2015). De maneira mais específica, destaca-se a profissionalização da burocracia de médio escalão (BME), cuja influência exerce quer no processo da formulação, bem como da implementação e nos resultados das políticas públicas (ver Oliveira & Abrucio, 2018; Cavalcante et al., 2018; Sukoco et al., 2022).

Assume-se por BME, os cargos de direção localizados no nível intermediário da hierarquia organizacional. Aos ocupantes de tais cargos, cabe o exercício das funções de gerência, coordenação ou supervisão, sendo, portanto, fundamentais para o processo de implementação de políticas públicas, tendo em vista principalmente os seus papéis de ligar a burocracia de alta escalão com a burocracia de nível de rua (ver Floyd, 1997; Lotta et al., 2014). Para o caso da Guiné-Bissau, tomam-se como BME, os ocupantes dos cargos de direção de serviço e os de chefes de divisão que atuam quer nos órgãos da administração direta, assim como, da administração indireta do Estado. Conforme a Lei nº 8/2012, trata-se do pessoal que exerce a atividade de direção, concepção, gestão, coordenação e controle dos serviços ou organismos públicos referidos no seu artigo primeiro. Por sua vez, a capacidade estatal é entendida como ato de “implementar metas oficiais, especialmente, sobre oposição real ou potencial de grupos poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes” (Skocpol, 1985, p. 9).

Pelo exposto, percebe-se que a existência das habilidades, competência e recursos burocráticos que espelham a capacidade do Estado são fundamentais para implementação e resultados satisfatórios das políticas públicas (Gomide & Marenco, 2024). De igual modo, é crucial que o Estado disponha de certo grau de autonomia no exercício das suas funções que visam a garantia do bem-estar social (Centeno et al., 2017). Conforme enfatizada pela assertiva de Meckling & Nahm (2022), a sobreposição dos interesses públicos sobre privados é essencial para a realização dos objetivos do Estado uma vez que o interesse do primeiro não é moldado pelo interesse do segundo.

Basicamente, entende-se que a capacidade estatal consiste na existência de um conjunto de qualificações, experiência profissional, *expertise*¹ e/ou competência técnica e certo grau de autonomia enquanto aspetos que compõem uma burocracia profissional em decorrência da prevalência do sistema de mérito para as nomeações. De acordo com Souza & Fontanelli (2020), o conceito tem se mostrado cada vez mais útil devido ao fortalecimento da consciência da sua importância para a ação, realização dos objetivos do Estado e garantia dos resultados satisfatórios das políticas públicas cujas viabilidades não dependem somente da vontade política. À vista disso, este estudo parte da seguinte questão: como é que o perfil da BME influencia a capacidade estatal e, por conseguinte, o desempenho governamental observado a partir da percepção dos próprios burocratas sobre os resultados das políticas públicas implementadas em diferentes setores da política?

Partindo da questão levantada, este estudo objetiva analisar o perfil e/ou a profissionalização da BME como aspecto fundamental das capacidades estatais e a sua relação com o desempenho governamental, a partir da percepção desses próprios atores sobre os resultados das políticas públicas implementadas nos setores de agricultura e desenvolvimento rural, pesca e economia azul, economia, plano e integração regional, finanças,

¹ A *expertise* técnica refere-se à existência de um conjunto de habilidades que garantem a eficácia da administração pública (Praça & Barberia, 2014).

administração territorial e poder local, função pública e trabalho, educação e saúde. O argumento defendido é que na Guiné-Bissau, na sua maioria, as BME apresentam baixos níveis de profissionalização. Como consequência, verificam-se baixos níveis de desempenho governamental observado mediante os resultados das políticas públicas implementadas.

Além desta introdução, o artigo segue estruturado da seguinte maneira: na seção 2, apresenta-se uma discussão teórica sobre capacidade estatal e sua relação com o desempenho governamental e/ou os resultados de políticas públicas. Descrevem-se na seção 3 as estratégias empíricas para responder à questão de pesquisa, seguidas de apresentação dos resultados na seção 4. Na sequência, as considerações finais na seção 5.

2. Capacidade Estatal e Desempenho Governamental

Dado aos fortes desafios que os Estados contemporâneos enfrentam em decorrência da crescente demanda dos cidadãos, a governança tem se tornado cada vez mais complexa, resultando na maior necessidade da gestão qualitativa dos recursos humanos para garantir uma burocracia profissional com larga experiência, competência técnica e certo grau de autonomia. Conforme enfatizado por Gajduschek (2007), a execução das tarefas do Estado depende fortemente de altos níveis de dedicação, bom treinamento e qualificação enquanto atributos dos servidores públicos, uma vez que, segundo Silva (2020), o caráter legítimo e profissional da burocracia é crucial para fazer face aos problemas dos nossos tempos.

Como consequência, argumenta-se que, além da alocação dos recursos financeiros, a implementação de qualquer que seja política pública requer designação de burocratas com capacidades que espelham a capacidade da agência implementadora e, em última instância, a capacidade do Estado para assegurar a provisão de bens e serviços públicos que atendem as demandas dos cidadãos cada vez mais exigentes. Assim, a capacidade estatal, entendida como capacidade burocrática e/ou existência de uma burocracia profissional (Williams, 2021), tem se destacado pela sua centralidade nos processos de implementação de políticas públicas e na garantia da eficácia da ação estatal (Gomide & Marengo, 2024).

Dessa maneira, nota-se que as estruturas e os atributos da burocracia weberiana constituem aspectos fundamentais com influência nas ações e/ou desempenho governamental. Trata-se das instituições cujas pessoas que as compõem dispõem de níveis variados e distintos de capacidades essenciais para o seu funcionamento (Williams, 2021). Acentua-se que a dimensão da capacidade estatal privilegiada neste estudo (dimensão burocrática) tem sido destacada como resultado lógico da existência de uma burocracia do ideal weberiano, principalmente no que tem a ver com o caráter meritocrático de recrutamento e seleção do pessoal para garantir uma burocracia profissional (ver Skocpol, 1985; Rauch & Evans, 2000; Evans, 1993; Pereira et al., 2019).

Teoricamente, e de acordo com Weber (2004), as organizações burocráticas são tecnicamente superiores comparativamente com organizações de outras naturezas. Com base nisso, altos níveis de capacidade estatal são, por um lado, associados à implementação bem-sucedida e resultados satisfatórios de políticas públicas (Pritchett et al., 2013; Glemarec & Puppim De Oliveira, 2012; Jreisat, 2012; Cardoso & Marengo, 2019; El-Taliawi & Van Der Wal, 2019; Williams, 2021). A literatura especializada, por outro lado, destaca baixos níveis de capacidade estatal como comprometedores dos resultados de políticas públicas (ver Jreisat, 2012; Pritchett et al., 2013).

Pelo exposto, e tendo em vista a profissionalização da BME como aspecto fundamental da capacidade estatal, assume-se que o alto nível de profissionalização desses atores é fundamental para assegurar resultados satisfatórios de políticas públicas. Este argumento ampara-se no fato de que o cumprimento das responsabilidades dos ocupantes de cargo de direção localizados no nível intermediário da hierarquia organizacional, que, entre muitos, consiste na tradução técnica das diretrizes políticas ligando burocracia de alto escalão e de nível rua (ver Cavalcante et al., 2022; Freire et al., 2015; Oliveira & Lotta, 2015; Sukoco et al., 2022), depende fortemente de experiência profissional, competência técnica e certo grau de autonomia.

Em síntese, depreende-se que o desenvolvimento de caráter profissional da burocracia constitui o fator determinante da eficácia da ação estatal (Rueschmeyer & Evans, 1985). Entretanto, é fundamental sublinhar que o desenvolvimento e consolidação dos atributos do ideal weberiano constituem uma conquista que, por norma, se materializa a longo prazo e, este processo se caracteriza por alto grau de complexidade.

3. Estratégia Empírica

Nesta seção descrevem-se as opções metodológicas adotadas para responder à questão de pesquisa e, consequentemente, cumprir com o objetivo do estudo que consiste em: analisar o perfil da BME como o aspecto fundamental das capacidades estatais e a sua influência no desempenho governamental, a partir da percepção dos próprios ocupantes dos cargos de médio escalão sobre os resultados das políticas públicas nos setores de agricultura e desenvolvimento rural, pesca e economia azul, economia, plano e integração regional, finanças, administração territorial e poder local, função pública e trabalho, educação e saúde.

3.1. Desenho de Pesquisa, Unidades de Análise e Amostra

Este estudo analisa em grande profundidade a relação entre capacidade estatal e desempenho governamental na Guiné-Bissau, observado a partir da percepção dos BME sobre resultados de políticas públicas implementadas, constituindo, portanto, um estudo de caso C — *pequeno* ($C = 1$) - (ver Gerring, 2019). Assim, sublinha-se que, para a operacionalização dos nossos conceitos de interesse, é importante deixar claro quem são considerados BME neste estudo. Esta determinação circunstanciada deve considerar os aspectos contextuais (ver Cavalcante et al., 2018).

Dessa forma, considera-se BME, o pessoal dirigente (PSD) dos serviços e organismos da administração do Estado [...] de acordo com o artigo 1º do estatuto do pessoal dirigente da administração pública (Lei nº 8/2012), no qual o perfil, recrutamento e procedimentos para nomeação foram estabelecidos. Cabe a esse pessoal, de acordo com a referida lei, a responsabilidade de exercer a atividade de direção, concepção, gestão, coordenação e controle dos serviços ou organismos públicos referidos no seu artigo primeiro.

Argumenta-se que esse pessoal se distingue em três grandes grupos: pessoal dirigente do nível 1 (PSD1) e/ou burocratas de alto escalão que ocupam cargos de livre nomeação política; pessoal dirigente do nível 2 e 3 (PSD2 e PSD3) e/ou BME que, de acordo com a Lei nº 8/2012, devem ocupar o cargo mediante um concurso público entre os técnicos efetivos pertencentes à categoria técnico superior de uma determinada instituição com no mínimo 4 a 6 anos de serviço. No entanto, tomando como base o estudo de Pereira et al. (2019), considera-se unidades de análise e/ou sujeitos de pesquisa que compõem a nossa amostra, apenas os PSDs 2 em exercício nos órgãos da administração direta do Estado.

Sublinha-se que, nos estudos que objetivam a análise do funcionamento da burocracia, utilizar a percepção dos burocratas constitui uma estratégia comum (ver Pereira et al., 2019; Gomide et al., 2021). Não foram contemplados na amostra todos os BME e/ou PSDs 3 em exercício nos órgãos da administração direta e indireta do Estado, bem como foram excluídos da amostra os PSDs 2 que atuam nos órgãos da administração indireta do Estado. Essa decisão prende-se com as dificuldades que envolvem manter encontros com esses burocratas e com a necessidade de assegurar a exequibilidade do estudo. À vista disso, foi possível contar com uma amostra de 24 BME e/ou PSDs 2 distribuídos em diferentes setores da política nomeados na seção 3.

3.2. Produção e Análise de Dados

Em primeiro lugar, para análise do perfil e/ou nível de profissionalização da BME e sua relação com o desempenho governamental, os dados foram obtidos a partir de um questionário aplicado aos 24 PSDs 2 que atuam nos órgãos da administração direta do Estado da Guiné-Bissau entre os dias 25 de abril a 17 de julho de 2025 com o objetivo de mensurar a percepção desses atores sobre o perfil e nível de profissionalização da BME, bem como, as suas percepções sobre o desempenho governamental observado através da percepção sobre resultados de políticas públicas implementadas. Assim, quanto à análise do nível de profissionalização, foram consideradas as respostas às questões QB13, QB8 e QB11 (constructo da meritocracia), bem como às questões QC3, QC4 e QC6 (constructo da autonomia), conforme ilustrado na tabela 1.

Tabela 1: questões/indicadores que refletem meritocracia e autonomia.

Construtos	Questão/Indicadores
Meritocracia	QB13 - Promoções em meu órgão de trabalho são baseadas no mérito. QB8 - Avalie o grau de importância da especialização na carreira para nomeação a cargos de direção de serviço. QB11-Avalie o grau de importância da competência técnica para cargos da diretoria de serviço.
Autonomia	QC3 – Tenho condições para tomar decisões técnicas próprias no exercício das minhas funções, mesmo quando essas contrariam a vontade dos meus superiores políticos. QC4 – Funcionários públicos devem obedecer estritamente aos seus superiores políticos. QC6 – Decido sobre o trabalho da minha unidade independentemente da aprovação dos meus superiores políticos.

Fonte: elaborada pelo autor.

Num segundo momento, para a análise do perfil e/ou nível de profissionalização da BME e sua relação com o desempenho governamental, foram igualmente utilizados os dados das entrevistas semiestruturadas realizadas entre os dias 25 de abril a 17 de julho de 2026 com 23 PSDs que atuam nos órgãos da administração direta do Estado. Sublinha-se que, com o uso da técnica de entrevista, foi possível explorar as narrativas associadas às percepções dos burocratas enquanto um grupo com certo grau de homogeneidade, sobre o perfil dos ocupantes dos cargos de direção e/ou capacidade estatal e o desempenho governamental.

Percebe-se, assim, uma combinação das técnicas quantitativas e qualitativas para coletar dados cujas análises visam responder à mesma questão, de modo a assegurar a corroboração dos dados de natureza distinta, a complementaridade e maior alcance da investigação (ver Bryman, 2006). Isto porque a triangulação se mostra útil não somente para garantir a validação, mas também uma compreensão mais profunda do fenômeno em uma escala maior (Olsen, 2004).

Para as análises, os dados provenientes da aplicação dos questionários foram analisados mediante o uso do método descritivo, uma vez que, segundo Gerring (2012), apesar de fortemente associada à natureza factual, considerando que se baseia nas características observáveis, os argumentos descritivos asseguram certos graus de inferência com base no que é observável ou conhecido, sendo vantajoso sobretudo para conceitos latentes, base de dados problemáticos e, para situações com dados em falta. Já os dados decorrentes da entrevista foram analisados mediante o uso da análise de conteúdo (ver Bardin, 1977; Sampaio & Lycarião, 2021). De acordo com Sampaio e Lycarião (2021, p. 17):

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos.

Importa destacar que o uso do método de análise de conteúdo tem se mostrado cada vez mais útil entre os estudiosos de políticas públicas, dados os seus benefícios quanto à síntese, comparação e teste de hipóteses baseados em diferentes tipos de texto (ver Sampaio & Lycarião, 2021). Para este estudo, utilizou-se a técnica de análise categorial. As 23 entrevistas realizadas foram transcritas e organizadas. Na sequência, procedeu-se com a codificação, seguida da criação de categorias (ver Bardin, 1977; Sampaio & Lycarião, 2021). Todo este processo foi realizado com o apoio do software IRAMUTEQ, a partir do uso da técnica de análise de classificação hierárquica descendente proposta por Reinert. De acordo com Salvati (2017, p. 46):

O método de Reinert propõe uma classificação hierárquica descendente segundo o método descrito por Reinert. Ele visa obter classes de segmentos de texto (ST) que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si e vocabulário diferente das ST das outras classes. Esta análise é baseada na proximidade léxica e na ideia de que palavras usadas em contexto similar estão associadas ao mesmo mundo léxico e são parte de mundos mentais específicos ou sistemas de representação. Nessa análise, os segmentos de texto

são classificados de acordo com seu respectivo vocabulário e o conjunto de termos é particionado de acordo com a frequência das raízes das palavras. O sistema procura obter classes formadas por palavras que são significativamente associadas com aquela classe (a significância começa com o qui-quadrado = 2).

4. Resultados e Discussões

Visando a análise do perfil e/ou nível de profissionalização da BME, foram analisadas as respostas às questões selecionadas como indicadores de meritocracia e da autonomia. Os resultados da análise de frequência revelam um baixo nível de profissionalização da BME uma vez que, na sua maioria, os ocupantes dos cargos de direção de serviço (PSD'2) não são especialistas de carreira, carecem de experiência profissional e da competência técnica. Outrossim, os burocratas dispõem de baixo grau de autonomia, visto que consideram que não têm condições para tomar decisões técnicas próprias que contrariam a vontade dos seus superiores políticos. Há entre os burocratas uma percepção de obediência estrita aos seus superiores políticos, ainda que seja tênue, bem como um certo grau de limitações no que tem a ver com as decisões sobre o trabalho da equipe das unidades que dirigem, independentemente da aprovação dos superiores políticos (ver tabela 2).

Tabela 2: Resultados da análise de frequência das respostas às questões assumidas como indicadores de meritocracia e autonomia.

Construto	Questões	Opções de Resposta				
		Discordo plenamente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo plenamente
Meritocracia	QB13	8,33%	54,17%	29,17%	---	8,33%
Autonomia	QC3	8,33%	41,67%	12,5%	16,67%	20,83%
	QC4	33,33%	37,5%	12,5%	12,5%	4,17%
		Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequente mente	Sempre
	QC6	12,5%	12,5%	33,33%	16,67%	20,83%

Obs: as opções de respostas para QC6 foram: nunca; raramente; algumas vezes; frequentemente; sempre.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Quanto aos dados provenientes da entrevista semiestruturada, analisados através do uso do método de análise de conteúdo, são apresentadas na tabela 4 as estatísticas descritivas do *corpus* analisado. No total, 23 textos compõem o *corpus*, dividido em 242 códigos/segmentos textuais (ST), sendo 176 segmentos classificados e/ou aproveitados (72,73%), demonstrando o caráter representativo do *corpus* e o grau aceitável da homogeneidade das respostas para fins das análises. O *corpus* conta com 6809 ocorrências que contemplam 1324 palavras distintas e 694 palavras que apareceram uma única vez (ver tabela 3).

Tabela 3: Descrição Estatística do *corpus*

Descrição	Valor
Número de textos	23
Número de ST	242
Segmentos classificados	176 (72.73%)
Ocorrências	6809
Número de formas	1324
Número de hapax	694

Fonte: elaborada pelo autor.

Acentua-se que o conteúdo do *corpus* analisado foi agrupado em cinco categorias/classes, nomeadamente: categoria/classe 1 (arranjos de implementação e ativação) com 36 ST (20.45%), categoria/classe 2 (resultados de políticas públicas) com 46 ST (26.14%), categoria/classe 3 (profissionalização da burocracia/capacidade estatal) com 28 ST (15.91%), categoria/classe 4 (idealização do perfil) com 24 ST (13.64%) e categoria/classe 5 (politização) com 42 ST (23.86%). As palavras com maiores destaques são ilustradas em ordem descendente na figura 1.

Figura 1: Palavras que emergem em cada categoria/classe



Fonte: Elaborada pelo autor.

As análises das palavras que emergiram com maior frequência nas categorias 3 e 4 se alinham e/ou complementam os resultados das análises de frequência apresentados na tabela 2. Nota-se entre os burocratas uma consciência comum da inequação do perfil e habilidades dos ocupantes de cargo de direção de serviço e forte dependência política destes, conforme se observa nas afirmações dos PSDs 23, 20 e 22:

[...] “eu diria que na maioria das vezes não se nomeia pessoas com perfil e habilidades adequadas para os cargos de direção de serviço” [...]; [...] “não se nomeia pessoas com perfil e habilidades adequadas” [...]; [...] “a classe política interfere fortemente nas atividades administrativas determinando inclusive quem são as pessoas que devem integrar a cada equipe garantindo que toda equipe terá aqueles que contribuem com os interesses privados dos políticos” [...]; [...] “às vezes nomeiam alguém que não tem vínculo com o ministério e que não dispõe da noção mínima sobre o cargo. É um fenômeno nacional e prática de todos os partidos” [...]; [...] “a pessoa ingressa [...] sem conhecimento e experiência, isso deixa a instituição fraca porque a pessoa não consegue ajudar com o desenvolvimento das atividades” [...].

Em síntese, os resultados apontam para uma BME cujo perfil reflete baixo nível de profissionalização e/ou capacidade estatal. No que tem a ver com a relação entre o baixo nível de capacidade estatal evidenciado e o desempenho governamental observado mediante a percepção dos burocratas sobre resultados de políticas públicas implementadas, a análise do conteúdo da categoria/classe 2 onde a palavra “resultado” aparece com maior frequência (ver Fig. 1), revela uma clara associação entre a percepção dos BME sobre a inadequação do perfil dos ocupantes de cargo de direção e, por conseguinte, baixo nível de capacidade estatal com as suas percepções sobre o baixo desempenho do governamental, como pode ser observada nas afirmações dos PSDs 11, 18 e 23:

[...] “a inadequação do perfil e habilidades influencia muito os resultados porque a pessoa que não dispõe do perfil e habilidades que o cargo requer obviamente não consegue entregar bons resultados” [...]; [...] “é claro que quando alguém é nomeado [...] sem dispor da experiência e competência técnica, não se pode esperar que essa pessoa entregue resultados satisfatórios” [...]; [...] “é claro que nessas situações não temos como ter bons resultados porque as pessoas chegam no serviço sem saber o que fazer e passam tempo

assistindo novelas como acontece de maneira generalizada na administração pública guineense por não terem uma liderança com visão” [...].

A literatura sublinha que a responsabilidade da BME consiste, entre muitos, na transformação técnica das estratégias políticas em ações concretas (ver Floyd & Wooldridge, 1994; Floyd, 1997; Viana & Palotti, 2015; Sukoco et al., 2022). Com base nisso, assume-se que, para assegurar resultados satisfatórios de políticas públicas, é imprescindível a existência de uma BME profissional cujas burocratas exibem atributos como alto grau de experiência profissional, competência técnica e certo grau de autonomia. Isto porque a experiência profissional, competência técnica e certo grau de autonomia constituem a base para a tradução técnica das estratégias políticas em ações concretas.

Percebe-se, assim, que a profissionalização da burocracia se mostra crucial para garantir a execução bem-sucedida das ações governamentais, dando respostas adequadas aos problemas do nosso tempo, uma vez que o trabalho do governo tem se mostrado cada vez mais complexo (ver Gajduschek, 2007; Silva, 2020). Os resultados apresentados confirmam as expectativas teóricas e reforçam os resultados de Gomide, Machado e Albuquerque (2021), que destacam a centralidade da capacidade estatal enquanto uma variável explicativa para a compreensão do desempenho do Estado. De igual modo, os resultados corroboram, entre muitos, os achados de Pires e Gomide (2015) que associam altos níveis de capacidades estatais com resultados satisfatórios de políticas públicas e baixos níveis de capacidades estatais com os resultados insatisfatórios.

Considerações finais

Este estudo buscou analisar o perfil e/ou nível da profissionalização da BME como aspecto fundamental das capacidades estatais e a sua relação com o desempenho do Estado, a partir da percepção desses próprios atores sobre os resultados das políticas públicas implementadas na Guiné-Bissau nos setores de agricultura e desenvolvimento rural, pesca e economia azul, economia, plano e integração regional, finanças, administração territorial e poder local, função pública e trabalho, educação e saúde.

Através da combinação das estratégias quantitativa e qualitativa para análise dos dados, estabeleceram-se três proposições. A primeira consiste na noção de que a BME na Guiné-Bissau apresenta baixo nível de profissionalização, significando baixo nível de capacidade do Estado. A terceira proposição destaca a relação entre o baixo nível de profissionalização da BME e o baixo desempenho do Estado, dada a percepção dos burocratas sobre os resultados das políticas implementadas.

Não obstante o seu potencial de contribuir com o fomento de debates científicos sobre capacidade estatal na Guiné-Bissau, e dado o fato de que capacidade estatal não é um atributo fixo, recomenda-se realizar pesquisas adicionais que atestem a validade das proposições aqui estabelecidas, quer com dados qualitativos mais abrangentes, quer por meio de análise de dados quantitativos mais robustos, objetivando a maior validade externa.

Referências

- Bryman, A. (2006). Integrating quantitative and qualitative research: how is it done?. *Qualitative research*, 6(1), 97-113.
- Cardoso, A. L. R., & Marenco, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1-23.
- Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos Ebape. BR*, 16, 14-34.
- Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos Ebape. BR*, 16, 14-34.
- Cavalcante, P. O., & Lotta, G. O. (2015). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.
- Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. *States in the developing world*, 1-32.

- Cohn, G., Barbosa, R., & Barbosa, K. E. (2004). Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.
- El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (28-29), 107-157
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1994). Dinosaurs or dynamos? Recognizing middle management's strategic role. *Academy of Management Perspectives*, 8(4), 47-57.
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1997). Middle management's strategic influence and organizational performance. *Journal of Management studies*, 34(3), 465-485.
- Gajduszek, G. (2007). Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system. *Communist and Post-Communist Studies*, 40(3), 343-362.
- Gerring, J. (2019). *Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas*. Editora Vozes.
- Glemarec, Y., & Puppim de Oliveira, J. A. (2012). The role of the visible hand of public institutions in creating a sustainable future. *Public Administration and Development*, 32(3), 200-214.]
- GOMIDE, A. D. Á., Machado, R. A., & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos Ebape. br*, 19(spe), 689-704.
- Gomide, A., & Marenco, A. (2024). Capacidades estatais: avanços e tendências.
- Jreisat, J. E. (2012). Rethinking administrative capacity development: The Arab states. *Public Organization Review*, 12(2), 139-155.
- Lotta, G. S., Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas.
- LOTTA, G., & CAVALCANTE, P. (2015). Conclusão: perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Enap, 293-308.
- Meckling, J., & Nahm, J. (2022). Strategic state capacity: how states counter opposition to climate policy. *Comparative Political Studies*, 55(3), 493-523.
- Oliveira, V. E. D., & Abrucio, F. L. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito.
- Olsen, W. (2004). Triangulation in social research: qualitative and quantitative methods can really be mixed. *Developments in sociology*, 20, 103-118.
- Pereira, A. K., Machado, R. A., Cavalcante, P. L. C., Gomide, A. D. Á., Bersch, K., Magalhães, A. G., ... & Pires, R. R. C. (2019). Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança-" The Governance Project": relatório final do survey.
- Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation. *The Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18.

ARTIGO

- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.
- Rueschemeyer, D., Skocpol, T., & Evans, P. B. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in* (p. 03). Cambridge: Cambridge University Press.
- Salviati, M. E. (2017). Manual do aplicativo Iramuteq. *Recuperado mar*, 3, 2020.
- Sampaio, R. C., & Lycarião, D. (2021). Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação.
- Silva, P. (2020). *Jobs for the boys? As nomeações para o topo da administração pública*. FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *Bringing the state back in*, 3.
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas.
- Sukoco, B. M., Adna, B. E., Musthofa, Z., Nasution, R. A., & Ratmawati, D. (2022). Middle managers' cognitive styles, capacity for change, and organizational performance. *Sage Open*, 12(1), 21582440221081132.
- Williams, M. J. (2021). Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357.