

Working Paper CEsA CSG 146 / 2016

A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL NA GUINÉ- BISSAU – 1974 – 2016

Carlos SANGREMAN

Resumo

Que políticas económicas e sociais a Guiné-Bissau concebeu e executou ao longo de 42 anos? Que base colonial existia em 1974 que tenha sido um ponto de partida para a governação do PAIGC, partido que tinha acabado de ganhar a guerra contra o regime português também ele próprio derrubado por militares? Com governos e presidentes fortes e fracos, com uma imagem de instabilidade permanente, acusados de favorecer o tráfico de drogas para a Europa, mas com uma paz social relevante para uma região assolada por guerras civis, como se expressou a governação na escolha de modelos económicos e sociais a partir de um ideário construído por Amilcar Cabral, Aristides Pereira, Pedro Pires, Nino Vieira e outros, uns mais guerrilheiros outros mais políticos? São estas as questões para cuja resposta este Working Paper pretende contribuir no seguimento do artigo de Carlos Sangreman, Sousa Júnior, Rodrigues Zeverino e Miguel Barros [Lusotopie, XV (1), 2008]

Abstract

What economic and social policies Guinea-Bissau was able to design and implement over 42 years? What colonial base existed in 1974 that could be a starting point for the governance of the PAIGC party, which had just won the war against the Portuguese regime he also just shot down by the military? With strong and weak governments and presidents, with an image of permanent instability, accused of favoring drug trafficking to Europe, but with a relevant social peace in a region plagued by civil wars, how expressed governance in the choice of economic and social models based on an ideology built by Amilcar Cabral, Aristides Pereira, Pedro Pires, Nino Vieira and others, some more “combatentes” other more political? These are the questions to which the answer this Working Paper aims to contribute following the Carlos Sangreman, Sousa Junior, Zeverino Rodrigues and Miguel Barros article [Lusotopie, XV (1), 2008].

com o apoio

Résumé

Quelles politiques économiques et sociales Guinée-Bissau a été en mesure de concevoir et de mettre en œuvre depuis 42 ans? Quelle base coloniale existait en 1974 capable d'être un point de départ pour la gouvernance du parti PAIGC, qui venait de remporter la guerre contre le régime portugais, lui-même également vaincu par un coup militaire? Avec les gouvernements et les présidents une fois forts autre fois faibles, avec une image d'instabilité permanente, accusé de favoriser le trafic de drogue vers l'Europe, mais avec une paix sociale pertinente dans une région en proie à des guerres civiles, comment la gouvernance a exprimée le choix des modèles économiques et sociaux a partir d'une idéologie construite par Amílcar Cabral, Aristides Pereira, Pedro Pires, Nino Vieira et d'autres, les uns plus combattants d'autres plus politiques? Ce sont les questions auxquelles ce document de travail vise à contribuer aux réponses suivant l'article Carlos Sangreman, Sousa Junior Zeverino Rodrigues et Miguel Barros [Lusotopie, XV (1), 2008]

WORKING PAPER / DOCUMENTO DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina** é um centro de investigação que se tem dedicado ao estudo do desenvolvimento económico, social e cultural dos países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, com especial ênfase no estudo dos países de língua oficial portuguesa, China e Ásia-Pacífico. Além disso, promove a investigação noutros tópicos, teóricos e aplicados, dos estudos de desenvolvimento noutras regiões, tentando promover uma abordagem multidisciplinar e uma interligação permanente entre os aspetos teóricos e aplicados da investigação.

O **CEsA** está atualmente integrado no **CSG - Investigação em Ciências Sociais e Gestão**, um consórcio de I&D criado em 2013 no ISEG por quatro dos seus centros de investigação - ADVANCE, CEsA, GHES e SOCIUS. Classificado como “Excelente” no âmbito do último processo de Avaliação de Unidades de I&D promovido pela FCT, o CSG conta com mais de 200 investigadores, incluindo professores do ISEG, docentes de outras escolas, investigadores independentes, bolseiros de pós-doutoramento e estudantes de doutoramento. As atividades do CSG fornecem um enquadramento de alto nível para a investigação e o ensino, tanto a nível nacional como internacional.

O CEsA participa ativamente nas atividades de ensino do ISEG, nomeadamente, no Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional e no Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento / *Development Studies*, fundamentalmente a dois níveis: através do apoio que dá a esses cursos e da lecionação, pelos seus membros, de várias unidades curriculares, bem como da supervisão de teses e dissertações finais dos alunos. Organiza, igualmente, seminários e conferências ao longo de cada ano letivo, separadamente ou em colaboração com o Mestrado e o Doutoramento.

A internacionalização é também um objetivo importante e que tem sido perseguido através da participação em redes internacionais e programas conjuntos de investigação, bem como na criação de incentivos para ajudar os seus investigadores a aumentar o número de publicações em revistas internacionais de reconhecido mérito.

O AUTOR

Carlos SANGREMAN é licenciado em Economia no ISEG da Universidade de Lisboa e doutorado em Estudos Africanos em Ciências Sociais, no ISCTE, com uma tese sobre o bem-estar num Estado frágil (a Guiné-Bissau, 2003), técnico superior no INE, consultor internacional desde 1985 até ao presente, com missões em todos os PALOP e Timor Leste para Organizações Internacionais como o Banco Mundial, PNUD, OIM e União Europeia e países como Portugal, Suécia, Cabo Verde e Guiné Bissau. Entre 1986 e 1987 foi assessor para a estatística do Ministro do Plano da Guiné – Bissau, e entre 1998 e 2003 assessor do Ministro da Solidariedade e Segurança Social para a organização do Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento e entre 2008 e 2012 assessor do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, para dinamizar o Fórum da Sociedade Civil para a Cooperação para o Desenvolvimento. Investigador responsável de projetos com financiamento público e privado, nacional e internacional, autor, co-autor e coordenador de livros, capítulos de livros e artigos em revistas. Adquiriu ao longo dos anos um profundo conhecimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento portuguesa e é atualmente Professor Auxiliar aposentado da Universidade de Aveiro, e coordenador do curso a distancia “Introdução à Cooperação Internacional” leccionado na mesma universidade em articulação com o Camões, ICL. Membro do Conselho Consultivo do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, Investigador e atual vice-presidente no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA), unidade de investigação que integra o consórcio CSG – Investigação em Ciências Sociais e Gestão na Universidade de Lisboa.

CONTEÚDOS:

A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL NA GUINÉ-BISSAU – 1974-2016	6
1- O PERÍODO DAS POLÍTICAS COLONIAIS, ATÉ 1974	6
2- O PERÍODO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVA NACIONAL, 1974 - 1986	9
3- O PERÍODO DAS POLÍTICAS DE AJUSTAMENTO DE INICIATIVA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, FMI E BANCO MUNDIAL, 1986 – 1998	16
4- AO PERÍODO DE PREDOMINÂNCIA DE TENDÊNCIAS CAÓTICAS NA GOVERNAÇÃO, 1998-2003, 2005-2007 E 2012-2014	19
5- AS POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO, 2004 – 2005, 2008-2011 E 2014 - 2015	24

A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL NA GUINÉ-BISSAU – 1974-2016

O objeto de análise deste *Working Paper* são as políticas económicas e sociais seguidas pelos diferentes governos guineenses desde 1974 até 2016, com um apontamento para o período colonial anterior no século XX, como foram concebidas, aprovadas e postas em prática.

Elaborámos uma periodização das políticas económicas e sociais em cinco períodos:

- 1) as políticas coloniais, até 1974
- 2) os planos de desenvolvimento de iniciativa nacional, 1974 - 1986
- 3) as políticas de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998
- 4) as tendências caóticas na governação, 1998-2003, 2005-2007 e 2012-2014
- 5) as políticas de recuperação, 2004 – 2005, 2008-2012 e 2014 - 2015

A justificação desta periodização utiliza como critérios principais o modo e as entidades que definem a governação do país, a estratégia existente da política económica e social, o papel do Estado, do mercado e da participação das populações na conceção e execução dessas políticas:

1- O PERÍODO DAS POLÍTICAS COLONIAIS, ATÉ 1974

Num período abrangido pelos séculos XV a XIX as medidas tomadas procuraram assegurar condições para o apoio à navegação de mercadorias e escravos, num território cujo poder político pertencia às chefias das diferentes etnias, com graus de organização diversos e em relacionamento frequentemente conflituoso entre si e com os europeus em guerras ou conflitos que se mantiveram permanentemente (Amado, L., 2011, Nóbrega, A.C., 2001, Mendy, P.K., 1994, Pélissier, R., 1989).

Em 1886, a Conferência de Berlim, ao fazer prevalecer o critério da ocupação efetiva do território, levou à necessidade de Portugal conquistar terras, quebrando a relação existente com os reinos locais de tributos, trocas, alianças em guerras e de ocupação de alguns postos fortificados sobretudo em Cacheu e Bissau.

Essa necessidade levou às campanhas de "pacificação ou de ocupação" no início do século XX, que terminaram com a derrota das chefias locais, depois da guerra dirigida

pelo capitão João Teixeira Pinto em 1913-15 com um exército formado por portugueses, um regimento de cuanhamas, vindos expressamente de Angola, e guineenses de etnias aliadas (onde se salientou o chefe e depois régulo de Oio, Abdul Injai) que chegou a reunir para a última contra os grumetes e papeis um total de 1600 homens e 109 cavalos (Relatório de Teixeira Pinto ao Governador). Na metrópole colonizadora, segundo os relatórios de Teixeira da Mota de 1954, publicados no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa¹, somente depois de 1926 passou a haver estabilidade política suficiente para que a legislação sobre os territórios africanos fosse aprovada e cumprida.

O conjunto de legislação dos anos 1920 e 30² demonstra que se procurou estruturar a administração com a criação ou reforço de serviços como as Alfândegas, Registo Civil, Agricultura e Florestas, Veterinária, Indústria, Telégrafo e Correios, Obras Públicas e Minas, Saúde, Justiça, Instituto de Seguros, etc.. (vide Anuário da Guiné Portuguesa, 1946, org. Fausto Duarte), especialmente nos anos dos mandatos dos governadores Velez Carço³ (1921-1926), Vaz Monteiro (1941-45) e Sarmento Rodrigues (1945-49) e, no período que se inicia com os trabalhos de Horta, P. (1965) para o IIIº Plano de Fomento Português. Tal é igualmente ilustrado por documentos como os artigos de Mendes, F. (1969-1971), sob o título genérico "Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural na Guiné" ou o programa conhecido pelo título "Por uma Guiné Melhor" do governador António Spínola, elaborado entre 1972 e 1973.

As medidas dos governadores começaram por se orientar para o apoio à agricultura, com a introdução de sementes melhoradas de arroz, alfaias agrícolas e tração animal. Procuraram obrigar as populações a cultivar produtos que fossem comercializáveis externamente por Portugal, diversificando a produção e criando uma dúzia de estações agrícolas experimentais, as granjas. Procuraram ainda controlar as queimadas e obrigar a uma plantação sistemática de árvores, como meio de aumentar a produção de madeira. O primeiro desses governadores chegou mesmo a conceber uma estratégia de desenvolvimento assente em três pontos: a) construção de grandes unidades agro-industriais de processamento de óleo de palma, descasque de arroz, tratamento de algodão e fabrico de álcool e açúcar de cana, com instalações industriais no Ilhéu do Rei de descasque de arroz e mancarra e estaleiro naval, bem como 36 "casas de comércio" em todo o país; b) grandes plantações de borracha e árvores de fruto; c) plantações médias

¹ Disponíveis em <http://memoria-africa.ua.pt/Library/BCGP.aspx>

² Antes do século XX vale a pena referir a ação de Honório Pereira Barreto que entre 1813 e 1859 exerceu três mandatos em Cacheu e cinco em Bissau, na organização [militar](#), [administração](#), [comércio](#), [colonização](#) e até nas [missões religiosas](#), procurando reformar a administração, e desenvolver a instrução, a saúde, a agricultura e o comércio ainda na época da escravatura e da disputa de território, na sub-região da hoje Senegâmbia, entre portugueses, ingleses e franceses..

³ O governador Jorge Velez Carço, procurou implementar as primeiras medidas de longo prazo nas alianças do poder colonial com os poderes locais, em particular no quadro étnico-religioso privilegiando as alianças com os muçulmanos, nomeadamente fulas, bem como estabelecer acordos de paz com os Bijagós.

para produção de arroz e caju. (O cajueiro já existia no país, mas é Sarmento Rodrigues que ordena a constituição de plantações em Bolama e Quinhamel neste período).

Foi também neste período 1958 – 1960, que Mário Oliveira e a equipa da Direção Geral de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar de Portugal, elaboraram o 1º Plano Director da cidade de Bissau.

A política económica incidiu sobre a concessão de monopólios de comércio e produção a firmas como a Casa Gouveia (ligada à CUF- Secção África), a Sociedade Comercial Ultramarina (ligada ao BNU), Mário Lima, Ed. Guedes Lda., Aly Souleimane, Barbosa e Comandita e aos franceses da CFAO, SCOA e Nouvelle Societé Commercialle Africaine, e através de facilidades de comércio e produção a famílias como os Nozolini, Pereira Barreto, Carvalho de Alvarenga, etc..

No segundo momento referido, desde 1965 a 1973, Picado Horta, preconiza a necessidade de integração progressiva dos sectores tradicional/rural e moderno/urbano, apoiando-se em polos de desenvolvimento agro-industriais, agrícolas e industriais e num esperado efeito de arrastamento desses polos sobre o sector tradicional. As medidas concretas deveriam ser a formação de empresas agrícolas capitalistas e cooperativas na pecuária, crédito à produção agrícola e centros de desenvolvimento regionais articulados com uma planificação central e estatal (Horta, P., 1965); definem uma estratégia de desenvolvimento baseada em cinco pontos: apoio à iniciativa privada; defesa da função social do capital; valorização do fator trabalho; ordenamento territorial e sectorial; intervencionismo ponderado.

Os objetivos prioritários dessa política económica e social eram: - acelerar a taxa de crescimento do produto por pessoa; - aproveitar os recursos naturais existentes com a introdução de novas técnicas de exploração; - expandir as atividades do sector agrícola (incluindo a silvicultura, pesca e pecuária) e do sector industrial; - procurar melhorar o saldo da Balança Comercial pela maior diversificação e aumento do valor acrescentado dos produtos exportados e substituição de importações por produção local; - aumentar a qualificação e produtividade da mão-de-obra pela melhoria da escolaridade e melhoria das condições higiénicas e sanitárias da população.

Essa estratégia tinha componentes menos prioritárias (ou subsidiárias como são designadas do documento) como o aumento da monetarização da economia, a aceleração da "passagem da economia de subsistência à produção de excedentes comercializáveis" (op. cit.: 50) o aumento da capacidade de financiamento interno do investimento através do incentivo à poupança e da reestruturação das instituições de crédito, reintegração da população marginalizada, reestruturação de serviços e mecanismos de comercialização.

Independentemente de possíveis juízos sobre a correção e eficácia dessa estratégia económica e social, as condições políticas de execução não existiam, dada a existência da guerra de libertação, nunca mencionada diretamente no documento.

A revolução de Abril de 1974 em Portugal, decorrente de um golpe de Estado militar que pôs fim ao regime político, leva ao reconhecimento da independência da Guiné – Bissau e à entrega formal do poder político ao PAIGC (que já tinha declarado a independência unilateralmente em 1973).

Durante a guerra, o PAIGC reivindica a criação de estruturas administrativas, jurídicas, sociais e culturais, para além das militares e políticas, nas zonas onde o exército português não conseguia impor a autoridade colonial, como a criação de unidades de saúde nas tabancas e de escolas nas tabancas das zonas libertadas, internatos, Escola Piloto e Instituto Amizade (Koudawo, F., 1996). Mas não pensamos que se possa afirmar existirem condições organizacionais, físicas e humanas para que as medidas tomadas fossem consideradas um conjunto de políticas económicas e sociais. Eram sim medidas de governação em tempo de guerra, orientadas para o apoio aos guerrilheiros em ação e para a motivação da população, através de um tipo de práticas que o partido pensava implementar após a independência.

2- O PERÍODO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVA NACIONAL, 1974 - 1986

A guerra pela independência terminada em 1974 encontrou o país com um grau de desenvolvimento extremamente baixo, sejam quais forem os indicadores utilizados; isso significa que as estruturas físicas, os recursos humanos e financeiros não permitiam um processo autónomo de acumulação para uma estratégia de desenvolvimento acelerado, tendo sempre que recorrer a grandes ajudas externas.

O III Congresso do PAIGC em 1977 definiu orientações de política económica, que o governo acatou, quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir. Sob o lema genérico do "fim da exploração do homem pelo homem" pretendia-se a "Reconstrução Nacional" com prioridade para a agricultura, infraestruturas e pequena indústria, educação e saúde.

Mas a industrialização, as infraestruturas de transportes e comunicações e a administração pública do país (centralizada em Bissau) foram na prática os sectores prioritários, através de um programa de investimentos públicos, com secundarização da agricultura.

Configurou-se uma estratégia de desenvolvimento com um modelo político de centralização da governação no aparelho central do Estado, com a formação de um Sector

Empresarial de Estado pela estatização das empresas comerciais, industriais, de transportes e serviços financeiros existentes e a criar, optando-se assim por um modelo de política económica e social onde o Estado e o Partido único assumiam um tipo de governação com detenção do papel de dinamizador e agente executor exclusivo, apoiado no financiamento externo.

Nem mesmo o golpe de Estado de Novembro de 1980 que levou ao fim do projeto de união com Cabo Verde alterou a política seguida.

A Política Industrial, para a qual o Plano Quadrienal de 1983-86 refere um investimento de mais de 50 % em Bissau, segundo o Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano (1980), teve uma rentabilidade muito baixa, quer pela falta de quadros técnicos e de gestão, quer pela falta de matérias-primas nacionais, ou pelos erros de planeamento da dimensão e tipo de unidades instaladas. O exemplo de uma fábrica de descaroçamento de algodão com capacidade para doze mil toneladas/ano quando a produção nacional andava pelas mil e quinhentas, inserida num enorme complexo agro-industrial - Cumeré - que tinha capacidade para tratar 70 mil toneladas de mancarra e 50 mil de arroz quando no país “só se comercializa cerca de 30% daquelas quantidades” (Lopes, C., 1986); uma linha de montagem Citroën completamente dependente do exterior e que produziu entre 1979 e 1984, 407 carros com uma marca - Nhai -, atingindo o preço final da unidade um valor superior à importação do mesmo tipo de veículo da Europa (Padovani, F., 1991).

Como Hochet, A. (1983), escreve "num dos sectores melhor abastecidos o conjunto de armazéns do Estado (Armazéns do Povo, retalhista, e Socomi, grossista) receberam em 1979, em média por habitante, 6,47 kg de arroz, 0,775 kg de açúcar, 0,08 l de óleo alimentar de amendoim e 0,13 l de petróleo para iluminação", muito insuficiente para servir de principal veículo de abastecimento.

A Política Agrícola neste período, como afirma Schwarz, C. (1989), limitou-se, nos primeiros anos, a uma procura de soluções à medida que os problemas surgiam. A partir de 1977 reforçam-se as infraestruturas centrais com a organização de gabinetes e departamentos técnicos, de estações de pesquisa e produção de sementes e iniciam-se projetos integrados de desenvolvimento agrícola em zonas interiores do país. Nesse período há uma divulgação da pequena mecanização na produção.

A Política Comercial, estatizada e com controlos militares nas regiões (que funcionavam como autênticas fronteiras, impeditivas da livre circulação de pessoas e bens), e a Política de Preços, assente na sua definição político - administrativa por parte do Governo (sem atender ao equilíbrio entre oferta e procura dos mesmos nem ao preço dos correspondentes produtos nos países vizinhos), levou a uma paralisação da atividade dos privados e a uma escassez de bens de consumo, sobretudo no meio rural, crescendo

o mercado paralelo e as atividades comerciais ilegais com os países vizinhos, para troca de produtos agrícolas por outros bens de consumo.

As empresas que compunham o Sector Empresarial do Estado estagnavam, enfrentando permanentemente a falta de peças, de energia e combustível. Segundo Forrest, J.B. (1992), a capacidade instalada nessas empresas foi utilizada em média apenas em 20 - 25 %.

Para os militares existiu em todos os governos um Ministério ou uma Secretaria de Estado de Antigos Combatentes da Liberdade da Pátria⁴, com função de reintegração na vida civil e apoio a militares diminuídos pela guerra. Mas os antigos combatentes não tinham em geral habilitações que lhes permitissem ocupar eficazmente os lugares de funcionalismo em Bissau nem mesmo de se tornarem empresários e contribuíram pouco para o novo equilíbrio social e político do sistema. Pelo contrário, os governos sucessivos foram diminuindo o apoio aos projetos para melhorar as suas condições de vida, fosse no orçamento geral do Estado ou na afetação de fundos da ajuda externa, originando situações de descontentamento nas vésperas do golpe de Estado de 1980, e que se repetiram em 1998.

Nas relações com o resto do mundo, a Política Cambial de sobrevalorização da moeda nacional agravou o desequilíbrio da Balança Comercial, cujas exportações passaram de 14 % das importações em 1976, para 34 % em 1977 e 18,5 %, em 1980.

A Política Fiscal e Orçamental permitiu que as despesas governamentais nominais crescessem, entre 1977 e 1981, a uma taxa anual média de 19 %, enquanto as receitas cresciam a 14 % ao ano, segundo o FMI em 1984. Chegou-se a uma situação em que as receitas internas cobriam apenas 50 % das despesas correntes do governo e uma percentagem nula das despesas de investimento. O desequilíbrio orçamental, contribuiu assim para um maior agravamento da situação, esgotando o modelo seguido.

No mesmo período, no Sector Financeiro, a Política Monetária permitiu que o crédito ao governo crescesse em média 45 % ao ano, financiando o *deficit* fiscal e gerando inflação, que passou de 9,0 % em 1977, para 20 % em 1980 e 25 % em 1981, segundo a SEPCI (1983).

A dívida externa aumentou permanentemente, não só em valor absoluto, mas também em percentagem do PIB, assumindo, no período imediatamente a seguir à independência, um peso que iria dificultar a disponibilização de recursos para a execução interna das políticas aprovadas, fosse qual fosse o ritmo de desembolso de juros e capital.

As medidas de Política Social, no que respeita ao Sector da Educação e Formação, tiveram a colaboração de uma equipa que incluiu o pedagogo brasileiro Paulo Freire. O

⁴ Que tal como noutros países em vários continentes, se tornou um grupo social com identidade específica ao tornar hereditária a condição de “antigo combatente”.

objetivo foi o de organizar um sistema de ensino para todos, que ligasse os estudos ao trabalho, pela participação de estudantes em atividades agrícolas em granjas, pecuária ou pequenas hortas. Como aspeto específico cite-se a Política de alfabetização de adultos e das forças armadas. Tal política pretendia continuar a prática das escolas nas zonas libertadas. Mas, após uma forte afluência escolar, foi perdendo aceitação junto da população, quer pela falta de materiais e instalações, quer porque as famílias viam no ensino uma atividade elitista, cujo calendário entrava em conflito com a necessidade dos jovens participarem no trabalho agrícola e que os afastava dos trabalhos pesados do campo e do controle dos mais velhos. É pelo menos assim que Rosemary Galli, em 1987, interpreta a evolução crescente até 1977-78 e decrescente a partir desse ano, do número de alunos no ensino primário, no período 1976 - 1980.

A Política Social teve outra componente importante que foi a organização do sistema de saúde, a partir das estruturas essencialmente urbanas deixadas pelo colonizador e daquelas que existiam nas zonas rurais libertadas. Em 1976 foi elaborado um Plano Nacional de Saúde, com farmácias de tabanca, Unidades de Saúde de Base, Hospitais de Sector, Regionais e Nacionais. Os objetivos expressos eram a cobertura do país, pela descentralização dos serviços, a formação de pessoal, o acesso a medicamentos, vacinação e a prevenção sanitária. Toda a implementação do sistema ficou a cargo do Estado, inclusive a comercialização farmacêutica. A assistência técnica externa (francesa, italiana, holandesa, cubana, chinesa continental, chinesa Taiwan e soviética, com execução de muitas ONG estrangeiras e nacionais depois de 1991) tomou a cargo os principais centros, enquanto não existia pessoal nacional com capacidades para o fazer. A metodologia delineada implicava a formação feita nas aldeias, a responsabilização coletiva das mesmas e a fusão entre a medicina moderna e a tradicional. Galli, R.E e Jones, J. (1987) concluem a sua análise da política definida e praticada no sector, escrevendo que o programa de saúde, e a atuação do ministério correspondente, foram a definição e prática de políticas que mais beneficiaram a população, embora com a tendência para desenvolver os aspetos mais modernos em Bissau, e os de prevenção no resto do país, através de um desigual investimento e desigual concentração de pessoal mais especializado.

Refira-se, como conclusão deste período, a opinião de Jao, M. (1994), ao afirmar que a incoerência do discurso teórico quando confrontado com a prática do governo foi o germe de uma proliferação de projetos de desenvolvimento por todo o território, de forma descontrolada, que afetou decisivamente a eficácia da política económica e social desse período.

A lógica dos Planos de Desenvolvimento, privilegiando o longo prazo em detrimento dos equilíbrios de curto prazo, foi criando uma situação para as famílias que não correspondia às expectativas criadas pelo programa e discurso do PAIGC, partido do poder, manifestando-se sobretudo na falta de abastecimento de bens de consumo e na qualidade inferior dos sistemas de educação e saúde em construção.

Os participantes do Iº Congresso Extraordinário do PAIGC, em 1981, e o Programa do Governo Provisório do período posterior ao golpe de 14 de Novembro de 1980, procuraram retomar uma governação que consideravam ser a retificação de erros e desvios da linha que o partido tinha aprovado no IIIº Congresso “normal”: a prioridade à agricultura e a articulação da agricultura - indústria com o sector de serviços, particularmente o comércio. Afirmavam objetivos como "Controle e gestão planificada da economia" a par de "Incentivos e apoio às iniciativas populares" e "Estímulo às iniciativas privadas". No documento do Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano-CECEP, 1980, referia-se a intenção de elaborar o Primeiro Plano Quadrienal 1983/1986, como "quadro fundamental de referência utilizado pelo Governo como meio de organização e funcionamento da atividade económica".

O modelo de governação do país manteve as funções do Estado, com a intervenção seja na atividade económica seja nas áreas sociais. O partido PAIGC continuava como força dirigente única, embora o seu âmbito territorial fosse agora somente o território da Guiné – Bissau, abandonando o objetivo de um Estado binacional com Cabo Verde e perdendo a palavra União na designação oficial do Partido.

Essa estratégia concretizou-se num Iº Plano de Desenvolvimento para 1983-86, que incluía uma definição de um Programa de Investimento Público (PIP) e, numa primeira fase, um Programa de Estabilização Económica (PEE), para 1983-84, (aprovados em finais de 1982, como refere o SEPCI, 1983, com o apoio das organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial). Foi a conceção de uma política de ajustamento e estabilização com controlo nacional.

Os sectores prioritários definidos no PIP eram o desenvolvimento rural, florestas/madeiras, pescas e minas; os sectores de "apoio principal" englobavam a hidráulica, os transportes, as telecomunicações, o comércio e a administração; nos chamados sectores sociais agrupavam-se a educação, saúde, juventude e desportos, combatentes da liberdade da pátria, informação e cultura, e urbanismo; o conjunto de sectores considerado menos prioritário incluía as obras públicas, a indústria, a energia e o turismo. Essa definição de sectores mantinha a prioridade ao sector autónomo da cidade de Bissau, com 24 % do total financiado.

Os eixos básicos da política económica do PEE eram os seguintes: eliminação dos desequilíbrios entre a produção e o consumo, através de medidas de saneamento da situação económica e financeira; a reorganização do sector público e o impulso ao sector privado com a liberalização dos circuitos comerciais e económicos; a definição de critérios para uma melhor utilização da ajuda externa; e manutenção do controlo da economia por parte do Estado, que, nomeadamente, continuava a executar o PIP, embora com uma redução global, de forma a corresponder à capacidade de gestão existente. Os objetivos de estabilização implicavam que a governação prosseguisse com políticas

orçamentais e cambiais de controlo da despesa do Governo, incluindo os salários, as admissões dos funcionários públicos e a desvalorização da moeda nacional.

O objetivo de equilíbrio orçamental originou uma Política Fiscal que promulgou um novo Código de Impostos com aumento de impostos sobre tabaco, álcool e combustíveis, como meio de aumentar as receitas fiscais.

O objetivo de equilíbrio da Balança de Pagamentos levou a uma negociação da dívida externa, tendo como objetivo uma redução de 31.6 % do montante total, o reescalonamento de 55 % e alargamento do período de graça para cinco anos, de acordo com Handem, D.L. (1987).

O objetivo estratégico de apoio ao sector agrícola concretizou-se sobretudo numa Política Agrícola de continuação da ação anterior de divulgação de técnicas e sementes melhoradas a partir de Contuboe e Caboxanque, planos integrados apoiados em projectos como o de Algodão e Amendoim (União Europeia e França), arroz no Vale do Geba (FAO e USAID), os programas de desenvolvimento rural integrado de Cacheu, Biombo e Oio (Suécia), complementada com o aumento dos preços ao produtor, procurando corrigir os valores dos preços relativos urbano/rurais.

Mas em 1984 o documento preparatório do Plano Anual afirmava "O novo agravamento da situação económica ocorrido em 1983 (...) Do ponto de vista económico e financeiro, o ano de 1983 não registou qualquer progresso na via da estabilização." A Política Comercial e de Preços não reduziu, nos dois primeiros anos, as diferenças substanciais entre o preço no produtor agrícola e o preço no consumidor, nem permitiu um abastecimento regular dos mercados onde subsistiram preços muito diferentes, devido ao frequente esgotamento dos *stocks* oficiais; a Política Cambial de desvalorização deslizante pouco melhorou o mercado paralelo de divisas, como se pode verificar pelo crescente diferencial entre o câmbio oficial e paralelo⁵, e pelos desequilíbrios da Balança comercial e do Orçamento.

As razões de tal insucesso, de acordo com os autores do Plano (Ministério do Plano, 1984), têm a ver com o atraso na concessão de fundos de ajuda externa à Balança de Pagamentos, à segurança alimentar, e também com a lentidão das reformas na Administração do Estado, que manteve a sua ineficácia, no que respeita à capacidade em recursos humanos técnicos, médios e superiores, de levar à prática as decisões políticas do governo ou partido. Ou seja, quatro anos depois do golpe de 14 de Novembro, a governabilidade, a incapacidade de execução das instituições públicas era referida como uma das causas centrais do insucesso no desenvolvimento do país.

⁵ Entre 1978 e 1985 o arroz (produto base da alimentação da população) o diferencial de preços entre mercado oficial e paralelo oscilou entre 1,69 e 2,0 (Ministério da Economia e Finanças).

O Orçamento do Estado continuou deficitário, com os ministérios a fazerem uma gestão da sua área de competências desajustada às prioridades e às verbas de que legalmente dispunham, fazendo crescer a dívida interna e enfraquecendo as empresas públicas. O saldo orçamental negativo continuou a ser financiado por crédito do banco central ao governo, num processo gerador de inflação, e logo de deterioração do poder de compra das populações.

Quanto ao Sector Empresarial do Estado, o funcionamento deficitário das empresas estatais manteve-se. Segundo o FMI entre 1985 e 1988 de 18 empresas públicas, nove tiveram sempre resultados negativos (Cicer, Folbi, EAGB, Guinave, Guinémetal, Fábrica Oxigénio, Soguipale Silo Diata), cinco sempre positivos (Dicol, CMV, Fábrica Espuma, Interloja e Hotel 24 de Setembro) e quatro tiveram positivo em 1985-86 e negativo em 1987-88 (Socotran, Blufo, Titina e Cerâmica Bafatá). A produção agrícola melhorou, mais em função dos fatores climáticos do que da Política Agrícola, tendo o défice em cereais duplicado de 1982 para 1983 segundo Handem, D.L.(1987).

A Balança Comercial manteve o saldo negativo ao nível dos anos anteriores, com uma taxa média de cobertura das importações pelas exportações de 19,2 % nos anos 1980-1985. A Dívida Externa cresceu de 107,5 milhões de dólares em 1981, para 284,8 em 1985, tornando-se o serviço da dívida superior ao total das exportações e impossível de pagar.

O Governo, perante a constatação da fraca eficácia da governação decidiu-se pela continuação das medidas de Estabilização em 1986, num Plano Anual. Podemos concluir, para o período de 1983 - 86, que as intenções do Plano de Desenvolvimento, de realizar uma primeira fase de estabilização de curto prazo, seguida por políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, se goraram. Não se chegou a cumprir a primeira fase, mantendo-se a necessidade da prioridade às medidas de estabilização por todo o período e os resultados ficaram longe das previsões.

No entanto, a conceção da execução da política económica e social por parte do governo mantinha-se igual, pelo menos nos documentos oficiais. O Plano Anual de 1986 estimava um crescimento médio, entre 1983 e 1986, de 6.4 % e não considerava os desequilíbrios que referimos como decisivos para uma avaliação da política praticada.

O Governo anunciava o "forte impulso nos trabalhos do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento" para início de execução em 1988. Igualmente se confirmava a direção do PAIGC sobre a governação, e portanto sobre a estratégia económica e social a seguir, ao afirmar-se nas conclusões da reunião da Comissão Nacional do Plano, de Abril de 1986, que o IV Congresso, marcado para Novembro 1986, é "a instância própria para a sua aprovação".

3- O PERÍODO DAS POLÍTICAS DE AJUSTAMENTO DE INICIATIVA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, FMI E BANCO MUNDIAL, 1986 – 1998

Todo o processo de preparação do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento obedeceu às orientações do PAIGC de "melhoramento do bem-estar da maior parte da população e desenvolvimento das capacidades de controlo social de todo o nosso povo". A estratégia de desenvolvimento sintetiza-se na afirmação do mesmo documento: "Consolidação da estabilização e obtenção do equilíbrio das operações correntes, no quadro de uma política principalmente centrada no desenvolvimento das zonas rurais".

O documento demonstra bem a consciência que o governo tinha da prudência que se tornava necessária para esta alteração estratégica quando escrevia: "convém evitar passar do "tudo público" ao "tudo privado"; Santos, M. (1989) afirma "A única solução é efetivamente monetarizar de forma total a economia e transformá-la numa economia regida pelas leis do mercado". O desenvolvimento incontrolado do sector privado poderia provocar um aumento excessivo das desigualdades e principalmente uma desestruturação da economia rural que se "traduziria num êxodo rural importante" (op.cit.).

Era claro que o PAIGC queria a estratégia da governação com a diminuição do peso do Estado na economia, alguma liberalização da atividade privada e restrição do número de bens com preços fixados administrativamente, no consumidor e no produtor, num quadro de equilíbrio entre posições mais pró-mercado e uma maioria ainda muito reticente em abandonar a planificação central, que assegurava um domínio mais completo sobre os recursos aos membros do partido único.

Mas as organizações internacionais faziam uma leitura mais radical dos insucessos até aí verificados, traçando um cenário de catástrofe para 1992, caso se continuasse com o ritmo e modo de aplicação das políticas que tinham originado a situação na altura. Ou seja, os técnicos do FMI e do BM não punham em causa o tipo de políticas aprovadas, mas sim a governação que aceitava taxas de insucesso significativas em nome de uma capacidade técnica, social e política muito baixa de absorção das mudanças, que o próprio Congresso do PAIGC tinha reconhecido como necessárias.

Assim apresentaram uma proposta de política económica consistindo num Programa de Estabilização e Ajustamento Estrutural 1987 – 1989, depois prolongado até 1993, com mudanças em relação à lógica prevalecente nos documentos de preparação do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento. Essa proposta, de acordo com o Doc. Confidencial Nº6361 – GUB do Banco Mundial e reuniões em Bissau com a delegação técnica da mesma instituição definia "a estratégia de desenvolvimento baseada em três componentes essenciais": (i) alterava o papel do Estado, aumentando o da iniciativa privada, considerada o motor do desenvolvimento e confinando o sector público ao

fornecimento de infra-estruturas básicas de apoio à produção e às exportações. (ii) procurava orientar a produção agrícola para produtos que fossem exportáveis, em prioridade sobre aqueles destinados só ao mercado interno, consoante as vantagens comparativas do país. (iii) definia uma estratégia financeira para mobilizar os recursos externos necessários à estabilização e ao crescimento.

Os sectores prioritários eram a Agricultura, Comércio, Transportes e Serviços Financeiros, em contraste com o Desenvolvimento rural, Florestas/Madeiras, Pescas e Minas do bloco prioritário do Iº e IIº Planos. A diferença entre a estratégia de políticas económicas e sociais do Iº e IIº Planos e a proposta do FMI/BM, reside no facto do governo continuar a pôr numa prioridade alta os sectores cujos objetivos de desenvolvimento só seriam realizáveis a médio e longo prazo.

O IVº Congresso do PAIGC, realizado em Novembro de 1986, procurou conciliar as duas orientações referidas, fazendo um apelo a que os diferentes agentes, e "camadas sociais" contribuíssem para "o desenvolvimento económico e social no quadro de uma economia mista onde participarão todos os agentes económicos"(...)”regida essencialmente pelas leis do mercado...”.(Conclusões do IV Congresso, Capítulos II e IV) numa procura de um desenvolvimento simultâneo do "sector privado, estatal e as formas associativas e populares de produção", salientando todavia a necessidade de uma política prudente quanto "aos graus de uma possível privatização". Mas os dirigentes assumiam, pela primeira vez e com muita resistências, que não era o poder nacional a definir a política económica e social de desenvolvimento, mas sim os financiadores externos.

Todo o quadro de falta de rigor na aplicação das políticas orçamentais e monetárias (PNUD,1997) levou à suspensão do apoio do FMI em 1991 e a sua retoma em 1993, como “Programa Sombra”, destinou-se a criar condições para a assinatura de um acordo de ajustamento, o Programa de Ajustamento de 1994- 97, que assumiu a forma de “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994–1997)”, e foi aprovado pelo FMI em Janeiro de 1995.

O Programa de Investimento Público 1995-1997 assume um papel mais significativo: "Com o abandono do Segundo Plano Quadrienal de Desenvolvimento, o Programa de Ajustamento Estrutural conferiu uma certa prioridade ao Programa de Investimentos Público (PIP), apelidado a partir de 1995 de Programa Nacional de Desenvolvimento (PDS), que passou a ser utilizado como instrumento de programação e de seguimento dos investimentos, permitindo uma programação mais realista, que tomasse em conta as capacidades reais de absorção e de execução do País". Sanhá, I. (1993) elege mesmo o PIP como o instrumento privilegiado para a definição da política de desenvolvimento na Guiné – Bissau.

Realce-se neste período a elaboração dos “Cenários Prospectivos” (NTLSP), e do “Guiné – Bissau 2025 Djitu Tem”⁶ com documentos elaborados entre 1994 e 1997 por uma equipa coordenada pelo INEP, como uma iniciativa com grande componente técnica nacional, e apoio financeiro do Governo Holandês no quadro de um exercício realizado pelo PNUD em vários países. Tratou-se de tentar definir a nível interno, o leque dos seus próprios objectivos, estratégias e resultados esperados, num texto tipo de enquadramento de grandes opções, incluindo as de possíveis conflitos armados.

Em conclusão, a partir de 1987 e até 1997, o país evolui para um novo quadro de elaboração e decisão de toda a política económica e social, constituído pelas seguintes componentes: • programas de governo, que tendencialmente são constituídos por listas de dezenas de intenções sem qualquer relação com financiamentos, recursos humanos ou organizações e estruturas de execução; • cartas de intenções assinadas com o FMI, onde se estabelecem as condições e metas de estabilização para desbloqueamento de tranches dos financiamentos acordados; • programas de ajustamento, como documentos de estratégia exigidos pelas organizações internacionais, como “Guiné - Bissau: uma prescrição para um ajustamento global (1987 – 1992)”, substituído pelo “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994 – 1997)”, e, no período seguinte, pelo “Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza” (DENARP); • projectos com verbas significativas que, até 1997, estiveram referidos no PIP/PND, com diferentes financiadores, que concretizam a execução dos programas de ajustamento nalguns sectores, como o Projecto Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS), o Projecto de Apoio à Educação Básica (Firkidja) para a educação primária e pré primária, o Projecto de Desenvolvimento de Infraestruturas para as rodovias, saneamento, pontes, etc., e os programas cuja elaboração foi finalizada apenas no período seguinte, como o Programa de Apoio às Capacidades de Boa Governação e o Programa de Desmobilização, Reintegração e Reinserção de ex-Combatentes (PDRRI), que, embora existam documentos preparatórios anteriores, só foram aprovados após o conflito de 1998-1999.

⁶ Que foi tomado como referência de orientações estratégicas para o desenvolvimento até 2014, como veremos adiante.

4- AO PERÍODO DE PREDOMINÂNCIA DE TENDÊNCIAS CAÓTICAS NA GOVERNAÇÃO, 1998-2003, 2005-2007 e 2012-2014

O conflito militar entre 1998 – 1999, com causas seja em problemas políticos de longo prazo, como a luta pelo poder dentro do PAIGC ⁷ e a desmobilização dos antigos combatentes da guerra pela independência, seja em problemas agravados com a liberalização económica - como o crescente fosso de rendimentos e nível de bem-estar entre os oficiais próximos do poder e os outros combatentes (Koudawo, F., 2001; Rudebeck, L. 2001; Nóbrega, A.C., 2001; Fadul, F., 2002) - teve consequências sérias na destruição de infra estruturas, na baixa de produção económica em geral e na da exportação em particular. Entrou-se numa situação de depressão económica e social.

O PNUD, em 2000, nos documentos preparatórios da IIIª Conferência da ONU sobre os Países Menos Avançados, refere explicitamente que, se os indicadores económicos nas vésperas do conflito apresentavam sinais bastante positivos, “a guerra (...) contribuiu para aniquilar uma boa parte dos avanços económicos e deteriorar ainda mais a já precária situação dos sectores sociais”. O mesmo tipo de referência faz o FMI em 2002 acrescentando que a deterioração do equipamento e mobiliário das instituições foi muito afetado e repostado lentamente. Na prática só com o Governo de Carlos Gomes Júnior em 2004 – 2005 se pode considerar haver uma primeira recuperação pós conflito.

O Governo de Unidade Nacional (GUN), que toma posse em Fevereiro de 1999, já com eleições marcadas para Novembro do mesmo ano, centraliza a sua política económica e social na reconstrução de infra estruturas e parque habitacional e na retoma da ajuda internacional para manter a paz, promover a reconciliação nacional e estimular a retoma económica. Esse Governo elaborou um Plano de Emergência que apresentou a uma Mesa Redonda de Doadores em Genebra em Maio de 1999, e uma Carta de Intenções ao FMI em Agosto do mesmo ano, que funcionou como Programa de Governo. As medidas propostas procuraram ser uma continuação do Programa de Ajustamento que tinha sido negociado dois meses antes de começar o conflito, fazendo apelo ao apoio do FMI com os mesmos instrumentos de financiamento.

Há assim uma tentativa de recomeçar a política económica e social numa linha de continuidade em relação ao período anterior ao conflito, mas com uma iniciativa de governação nacional mais clara. A situação da duração curta prevista do Governo implicou que as políticas preconizadas contêm, na sua concepção, um peso maior de medidas de estabilização do que de ajustamento estrutural e por conseguinte uma menor preocupação com os grupos vulneráveis. No entanto, o GUN iniciou vários projectos (aeroporto, telemóveis, reconstrução de edifícios públicos, e sobretudo o pagamento de

⁷ Sobre as quais se sabe muito pouco. Veja – se Pereira, J.A. (2014) que utiliza como uma das fontes primárias os ficheiros da PIDE sobre a guerra na Guiné.

salários em atraso, ao ritmo de dois por mês) tendo por recursos praticamente só os rendimentos coletados nas alfândegas e as licenças de pesca (Nóbrega, A.C., 2001 e FMI, 2002).

Nas eleições legislativas e presidenciais realizadas em finais de 1999, a perda de poder do Partido dominante desde 1974, com a eleição de um presidente e de um governo de coligação de outras formações políticas, levou a um período de definição de novos equilíbrios sociais que se refletem na capacidade de conceber e executar políticas coerentes com os objetivos que os governos vão apresentando nos seus programas. Mendes, J. (2001) afirma que “as sucessivas mudanças de governo, da forma “sui generis” como têm sido anunciadas, aliadas à partidarização etnizante do aparelho de Estado, ao compadrio e ausência de uma política de carreiras, têm contribuído para a vulnerabilidade e desfuncionamento do aparelho de Estado, a inépcia, a fuga de “cérebros” e baixa produtividade dos mesmos, em prejuízo dos utentes, da motivação e da fixação de quadros.” A crítica feita por Fadul, F. (2002) é ainda mais dura em relação ao período pós conflito de 1998 - 1999, caracterizando-o como “uma espécie de mergulho no vazio”, onde existiria um “bloqueio obtuso de todos os mecanismos socio – económicos, anarquizando o sistema em favor duma única nova regulamentação, a autocracia do líder”.

Entra-se num período em que toda a governação depende daquilo que o Presidente quiser fazer, com uma imprevisibilidade que incita os sucessivos ministros a fazerem política considerando que ocuparão o cargo por poucos meses e que necessitam, para a sua sobrevivência política, de deixar alguma obra que seja visível, importando pouco as reformas que só tenham efeito num horizonte mais longínquo. Nesse contexto, os programas de Governo apresentados à Assembleia Nacional Popular, pelos três primeiros Ministros que se sucedem entre as eleições de Novembro de 1999 e Setembro de 2002, mantêm as listagens, do tipo do período anterior, de objetivos, estratégias, medidas e metas, sem relação com a capacidade do país (Governo ou o próprio DENARP, 2002). Os sectores prioritários para o crescimento económico são definidos como sendo o sector privado da agricultura, pescas, turismo e recursos florestais.

O primeiro Governo de 2000 afirma que a sua estratégia passa também pelo “fortalecimento do desenvolvimento do sector social”. O segundo Governo, no início de 2001, ainda com o mesmo primeiro-ministro - já depois da morte violenta do líder dos vencedores da guerra de 1998- 1999 e co-Presidente da República entre o final do conflito e as eleições, Ansumane Mané - elege como sua preocupação central a consolidação da paz, a reconstrução, o crescimento económico e uma significativa redução da pobreza, com base na saúde básica, na educação primária e num aumento das oportunidades de emprego. O terceiro Governo, com outro primeiro-ministro, coloca como objectivo global da política do Governo a luta contra a pobreza, através da “inserção das camadas mais frágeis da população” numa adaptação mais actual dos termos utilizados pelas organizações internacionais na área e com referências expressas ao CAD da OCDE.

A meio de 2002 o FMI afirma que as autoridades reconhecem que durante 18 meses foram realizadas sucessivas despesas do Estado fora dos acordos estabelecidos, em particular na defesa e na componente salarial das despesas correntes, que a confiança dos doadores internacionais e dos investidores estrangeiros “se evaporou”, não se concretizando nenhum projecto de investimento em áreas críticas e que a perspectiva de uma deterioração do bem-estar social é real.

A Política Cambial, no que respeita à desvalorização do peso guineense foi um dos dois únicos sucessos a partir de 1988 e mantido até à adesão à União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) em 1997. Quando, em Maio de 1997, o país trocou 65 Pesos guineenses por cada Franco CFA, passou a ter uma moeda com uma taxa de câmbio fixada externamente e convertível, desaparecendo as funções de Banco Central da Guiné – Bissau, facilitando as transações com os países vizinhos.

As medidas de Liberalização do Comércio Externo consistiram na redução de algumas taxas sobre as importações e eliminação de todas as taxas sobre as exportações exceto sobre a castanha de caju (que foi sendo reduzida ao longo do período 1987 - 1992) e a concessão automática de licenças de importação, exceto para combustíveis e para alguns produtos de luxo. Terminou assim o monopólio do Estado sobre a importação de cereais.

Como medida de política nesta área, considerada positiva pelo FMI, o Governo instituiu em finais de 1997 um Fundo da Dívida Multilateral, onde reunia as contribuições de ajuda ao pagamento da dívida multilateral por países como a Suíça, a Suécia, Portugal, etc.. Ou seja, para pagamento da dívida - seja do serviço, de atrasados ou amortizações do capital - o país depende sempre de novos fundos externos, sendo apresentados de forma muito clara, como justificação para não pagamento, os atrasos no desembolso da ajuda externa (por exemplo Governo, 1999).

Os resultados da Política do Sector Financeiro saldaram-se por insucessos e dificuldades de vária ordem: as medidas de reestruturação do sector só em 1990 se concretizaram, com a extinção do Banco Nacional da Guiné-Bissau (BNG) e criação do Banco Central, do Banco de Crédito Nacional e do Banco Internacional. Mas, em 1991, o Banco de Crédito Nacional é extinto por conceder crédito sem critérios, em vez de liquidar a carteira de devedores, recebida do BNG, que tinha como principais devedores os Armazéns do Povo, a DICOL (combustíveis) e a GETA (gás).

A consequência direta da impossibilidade de recorrer ao crédito bancário ilimitadamente, por parte do Governo, foi uma restrição rigorosa nas despesas públicas em geral. O Governo passou a não poder manter o mesmo comportamento de anarquia na Política Orçamental, que sempre se caracterizou por uma ausência de respeito pelas regras e rubricas aprovadas, por uma política de acorrer às necessidades de momento com a

liquidez existente e por pagamentos efetuados com notas já retiradas para destruição, desvirtuando os acordos estabelecidos.

A reforma fiscal foi um fracasso, com os conselhos regionais do PAIGC a recusar sancionar os aumentos de impostos sobre a terra e o gado e a admitir apenas uma subida lenta das taxas pessoais (Rudebeck, L., 1990, reportando-se aos jornais guineenses), quando a proposta do Conselho de Ministros triplicava as verbas a cobrar sobre homens e mulheres.

Pelos dados disponíveis para o período, podem avaliar-se as dificuldades de execução da política económica e social acordada entre o Governo e as organizações internacionais. Se ao considerarmos ano a ano os Investimentos Públicos podemos encontrar 1994 como primeiro ano em que as prioridades do 2º acordo do programa de ajustamento, negociado em 1988, são respeitadas, mas na média no período 1994-1997 isso já não acontece. O Ministério do Plano, ao justificar a baixa taxa de execução para o ano de 1994, afirma que os projectos de investimento dependem em mais de 90% de financiadores externos, e portanto também têm de atender aos interesses externos.

As políticas respeitantes ao aumento da rentabilidade do Sector Empresarial do Estado (SEE) tiveram como resultados o aumento do preço da eletricidade e dos transportes. As privatizações, reforma ou liquidação de empresas públicas iniciaram-se em 1980, com a incorporação da ENAVE na SUINAVE, continuaram em 1986, com a liquidação da empresa de distribuição grossista, a SOCOMIN, mas nenhuma empresa, das nove a serem privatizadas na primeira fase, o tinha sido completamente em 1991.

Igualmente a unidade de gestão das privatizações (UGREP), criada em 1990, só em 1992 entrou em funcionamento e preparou o lançamento da privatização de mais empresas (Leite Blufo, Fábrica de Espuma, Cerveja Cicer), que se efectuam ao longo do período de 1992 a 1997. Refira-se que Cardoso, C. e Imbali, F. (1993) afirmam que a UGREP "não passa de um gabinete de consultoria. Cada Ministério decide sozinho da privatização das empresas sob tutela, (...), a UGREP toma conhecimento de certas privatizações através dos órgãos de comunicação social".

Assim, o Governo voltou à situação de ausência de políticas específicas. Aliás nos documentos apresentados em 1994 à Mesa Redonda de doadores em Genebra, para discussão do terceiro programa de estabilização e ajustamento, não consta nenhum conjunto de medidas de política social destinado a grupos sociais afetados pelo programa que se propõe. E, como faz notar Gomes, P.F. (1993), embora até à data no PAE não figure explicitamente a redução das despesas nas áreas sociais, a contenção drástica das despesas públicas é uma das causas da crescente degradação das infraestruturas sociais nas áreas da Saúde e Educação.

A prioridade definida em diversos documentos para a educação e saúde não foi cumprida no conjunto destes anos. Na apresentação do Orçamento Geral do Estado de

2001 o Ministro das Finanças guineense numa entrevista ao jornal *Nô Pintcha* reconhecia explicitamente que “em todos os OGE do Estado a componente social existiu, mas a Educação e a Saúde nunca tiveram orçamentos compatíveis com as necessidades do país” (Purna Bia, 2001).

No período do conflito, e imediatamente após, foi a reação da população e as redes de solidariedade familiar que permitiram que os efeitos nos grupos mais pobres não fossem significativos. A ação de muitas ONG na reconstrução de casas (Governo, 1999) e a inter-ajuda da população, para evitar mais danos com a chegada da época das chuvas, substituiu a lentidão da ajuda internacional e permitiu verificar que a sociedade civil guineense, as famílias e as comunidades étnicas e religiosas podiam ter uma acção concreta de substituição nas áreas sociais, que o Governo de Unidade Nacional planeou mas não conseguiu executar senão quando concluiu que o tinha de fazer apoiado nos recursos que o país dispunha e não no exterior.

A sociedade civil teve um papel significativo, pela distância a que o Estado se foi colocando da população devido à incapacidade de satisfazer as expectativas criadas pela independência. Sejam as ONG, sobretudo depois de 1991 quando a sua legalização foi liberalizada, sejam as Associações de tabanca e de produtores, as autoridades tradicionais, laicas ou religiosas, ou a multitude de sociedades informais, familiares ou não, para negócios, representam uma intervenção da população organizada, que foi evoluindo, desde a antiga prática do trabalho coletivo nos campos e na edificação de habitações, até à construção de infraestruturas sociais, de escolas (onde pagam ao professor e asseguram a manutenção das instalações e do quadro negro escolar), postos de saúde e maternidade (geridos, sobretudo nas cidades por Comissões de Moradores), concessão de créditos em sistema informal, etc. Este período de tendência caótica na governação, só propícia um peso maior destas organizações no bem-estar das famílias.

“O país não foi capaz de superar as consequências políticas, económicas e sociais geradas pelo conflito político-militar de 1998-1999. A profunda fragilidade das instituições do Estado, a permanente incerteza política e a sucessão de Governos de curta duração, resultaram na incapacidade de prosseguir, a médio e longo prazos, políticas de promoção da boa governação, de combate à pobreza e de eficiente prossecução dos desígnios nacionais nos planos interno e externo.” (DENARPII, pag.14)

Quando em Abril de 2012 os militares demitem o governo que estava a apresentar os primeiros bons resultados depois de 1998/99, com a justificação que este tinha um acordo com Angola de segurança que estava a colocar em inferioridade a forças armadas guineenses perante militares e material bélico angolano entrado e a entrar na Guiné-Bissau, cai-se de novo num período de recessão pela retirada dos operadores sejam financiadores, sejam empresas e ONG, pelas sanções votadas pela União Europeia e pelo isolamento diplomática junto da própria CPLP. Apenas a CDAO, encabeçada pela Nigéria, assume uma posição de “compreensão” mais ou menos expressa das razões do

golpe fornecendo algum apoio ao país. Com um governo e um presidente interino nomeados pelos militares golpistas acentuam-se os problemas com o tráfico de drogas⁸ e com contratos, com privados nacionais e internacionais ou com países como a China, depredadores dos recursos naturais (sobretudo madeira e areias), não existe desde 2012 até às eleições de 2014 qualquer política económica e social podendo apenas registar-se medidas avulso com base no DENARP II.

5- AS POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO, 2004 - 2005, 2008-2011 e 2014 - 2015

As eleições legislativas, que tiveram lugar em Março de 2004 originaram um governo com uma base parlamentar minoritária. Apesar de ter Estado em funções apenas pouco mais de um ano (10 de Maio de 2004 a 2 de Novembro de 2005), o desempenho deste Governo apresentou sinais positivos em matéria de boa governação e na retoma de normal relacionamento com a Comunidade Internacional, nomeadamente na procura de um quadro estratégico, suscetível de assegurar a prossecução dos objetivos de melhor governação, conceptualizando políticas económicas e sociais que constituíssem um plano credível a apresentar à comunidade internacional de financiadores, na primeira tentativa de retomar alguma iniciativa nacional perdida em 1987 para a orientação de estabilização e ajustamento estrutural do FMI e Banco Mundial. Estes esforços, traduziram-se na elaboração do primeiro Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), que era na realidade um documento de políticas económicas e sociais com um eixo transversal de combate á pobreza seguindo o paradigma internacional vigente, e numa Conferência Internacional de Doadores, em Genebra para a mobilização de recursos para a sua implementação. Esta conferência realizou-se em 2006 mas o quadro

⁸ O tráfico levou que a partir sobretudo de 2006 (DENARP II, 2011) a Guiné fosse classificada como um dos países que permitia o tráfico de drogas através do seu território, atingindo o ponto mais baixo de degradação do seu capital social internacional construído com a luta de libertação contra o regime colonial num processo que não se entende ainda hoje como dirigentes com o passado de um PAIGC dirigido por Amílcar Cabral e por outros guineenses ainda vivos, permitiram. Segundo a nossa perceção esse tráfico deslocou-se para países vizinhos diminuindo drasticamente, quando a DEA dos EUA em colaboração com as delegações de Lisboa e de Bogotá, prendeu e levou para Nova York o Chefe de Estado Maior da Marinha Bubo Na Tchuto, outros três guineenses e dois colombianos, numa operação de vários meses (3 a 7 conforme as fontes) com meios e agentes infiltrados em Bissau, demonstrando a traficantes nacionais e estrangeiros e apoiantes de todos os níveis sociais que a comunidade internacional estava disposta a acabar com a rota da droga que passava pela Guiné Bissau e que segundo a acusação se ligava ao financiamento das FARC colombianas. Outros 11 militares de que sobressai o ex-chefe do Estado Maior António Injai, foram igualmente acusados e emitidos mandatos internacionais mas continuam em Bissau, embora não viajem para fora do país. Mas a instabilidade governativa só favorece o recrudescimento desse tráfico (vide o Relatório do representante da ONU em Bissau de 2016).

governativo guineense já tinha voltado ao caos dos governos a sucederem-se uns aos outros com políticas definidas por generalidades sem conteúdo concreto nenhum e sobretudo sem credibilidade que levasse os financiadores a colocarem verbas nas mãos dos governantes de momento. Segundo o Ministério de Economia guineense esperavam obter 600 milhões de dólares (400 para o DENARP e 200 para a reforma das forças de segurança) e obtiveram promessas de 233 milhões. O primeiro-ministro da altura, Aristides Gomes, anunciou que “Todas as ajudas que os parceiros vão disponibilizar, serão anunciadas de acordo com as respostas que se vão dar. Por isso, para o Governo, essa mesa Redonda é em traços gerais positiva para o país” expressando que os financiadores tinham claramente condicionado as ajudas à evolução política e económica do país. Tal condicionamento resultou numa lentidão enorme na concretização das mesmas uma vez que a situação se manteve caótica até a eleições legislativas de Novembro de 2008 e presidenciais de 2009.

No período 2008-2011 a política económica e social continuou a basear-se na estratégia de 1996 - Djitu Tem 2025 – e na operacionalização como consta do DENARP I. O crescimento do PIB real situou-se acima dos 5% devido às exportações, ao pagamento atempado dos salários da função pública, à boa gestão das finanças públicas e ao perdão da dívida externa em mais de 90% (Ministério das Finanças, 2014). Além disso, as reformas estruturais foram realizadas nos últimos anos para modernizar a administração pública (o recenseamento biométrico dos funcionários públicos - com quase quatro mil fantasmas identificados, a adoção de uma nomenclatura orçamental harmonizada com as diretivas da UEMOA, a instalação de um Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas - SIGFIP), a melhoria do ambiente de negócio (adoção de um novo código de investimento e do regulamento da OHADA, estabelecimento de um *guichet* único para facilitar a criação de empresas e, criação do Tribunal Comercial entre outros) (DENARP II, 2011). Em finais de 2011, o novo DENARP II fazia o seguinte balanço das políticas económicas e sociais do período entre 2008 e 2011: *As principais lições tiradas da implementação do DENARP podem ser resumidas da seguinte maneira:*

- *Hipóteses muito optimistas e objectivos demasiado ambiciosos foram retidos;*
- *Risco subestimado, nomeadamente o tráfico de estupefacientes e crime organizado;*
- *Prioridades demasiado numerosas e insuficientemente hierarquizadas;*
- *Indicadores dos resultados insuficientemente precisos e mensuráveis;*
- *Ausência de inscrição orçamental por objectivos;*
- *Imprevisibilidade, fraca capacidade de absorção e de coordenação da ajuda;*
- *Dificuldades de implementação do mecanismo de seguimento e avaliação (S&A) do DENARP;*
- *A fraca priorização pelo Governo e os parceiros dos aspectos de crescimento económico e da melhoria das condições de vida das populações;*
- *Fraca integração das questões transversais;*

•*Défice de apropriação nacional.*

Este balanço pode sintetizar-se na afirmação de que o DENARP I foi concebido com uma análise desadequada da realidade e com um espírito voluntarioso de querer apresentar objetivos e metas que satisfizessem os vários níveis e grupos sociais guineenses bem como os financiadores externos. O seu fracasso, fruto da disponibilização de verbas globalmente e da articulação com a evolução política caótica, levou a que deixasse de ser referido pelos atores políticos guineenses como o principal projeto de desenvolvimento e que as medidas que se tornaram realmente prioritárias fossem as constantes no eixo 1 de combate à instabilidade política e à fraca governação.

O DENARP II, aprovado em Julho de 2011 pretendeu responder a essas críticas com 7 (sete) pontos, de ações de desenvolvimento num quadro de planificação a curto e médio prazo (DENARP II p.53), inspirados para o longo prazo no documento “Djitu Tem 2025” de 1996:

- apropriação progressiva da abordagem da estratégia de redução da pobreza com base em uma visão holística das questões de desenvolvimento nacional e exercício de planificação participativo envolvendo todos os interessados;- Tendo em conta o compromisso da Guiné-Bissau tanto a nível internacional e continental nas escolhas estratégicas para reduzir a pobreza e fortalecer a paz e a segurança e melhorar a qualidade dos serviços sociais de base, nomeadamente: ODM, a CEDEF, Protocolo sobre os Direitos das Mulheres da CADHP e Plano de Acção para a saúde e direitos reprodutivos e da reprodução sexual; - Estimular o crescimento económico pró-pobres e diversificação de bases produtivas através de uma combinação de acções no domínio da agricultura, pecuária, pescas e desenvolvimento das actividades de transformação e de comercialização; - Melhoria da governação nacional e local no contexto da estratégia nacional de promoção da paz e do desenvolvimento económico;- Segmentação sectorial e geográfica das acções a nível dos principais eixos do DENARP; - Redução das disparidades entre homens e mulheres e eliminação de discriminações e de não equidade em relação a mulheres; - Ligação forte entre as prioridades do DENARP II e o orçamento do Estado através do enquadramento e orçamentos programa nos sectores mais estratégicos (agricultura e sectores sociais); - Dinamização do mecanismo seguimento e avaliação que deve ser integrante (isto é, capazes de fornecer informações de forma desagregada a nível sectorial, geográfica, por género, etc.) e eficiente (ou seja, de utilização fácil e harmonizado).

Note-se que nas suas páginas 62-64 descreve-se em detalhe as medidas para uma melhoria das condições de vida e de funções das forças armadas no ativo e reformadas, salientando-se as más condições dos quartelamentos, o equipamento deficiente desde o

vestuário até ao armamento e as desigualdades no seu seio onde um reformado com o posto de capitão recebia 12 vezes menos que o posto seguinte e onde cerca de 97% dos ativos recebiam menos do que 16.000 FCFA (25 euros por mês).

O DENARP II foi um Plano de Desenvolvimento de curto e médio prazo abrangendo todos os sectores, utilizando o conceito de “luta contra a pobreza” como equivalente a “desenvolvimento”, com análises por sector e objetivos e metas quantificadas enquadradas nos ODM e com cenários macroeconómicos definidos de base, médio e otimista (DENARP págs. 119-125). Tendo a “Guiné-Bissau, assinado em Maio de 2010, com o Fundo Monetário Internacional um programa a médio prazo por um período 2010-2012, apoiado pela Facilidade de Crédito Alargado e atingido o ponto de conclusão da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados em Dezembro de 2010”, era com essa garantia que contava para conseguir ter financiamento para executar as reformas que propunha.

O FMI (FMI, 2011) avaliava como um documento que “proporciona a estrutura para a aplicação de uma estratégia abrangente virada para a consolidação da estabilização macroeconómica e a reafirmação das recentes melhorias na governação económica.” (FMI 2011, pág. 2), e justificava os resultados obtidos face aos pretendidos, no período de 2008-2011 com a instabilidade nacional, o “precário historial da política económica de governos anteriores” (FMI 2011, pág.3), o aumento dos preços dos alimentos e combustíveis e pela desaceleração económica mundial em 2008-09. Os elogios estendem-se mesmo à metodologia participativa na conceção e às fontes estatísticas utilizadas para a conceção do documento⁹. O FMI faz também algumas críticas sobretudo por ausência ou insuficiência de tratamento de questões como os portos, a formação profissional e a alfabetização mas concorda muito claramente com a política proposta.

Na prática, com o golpe de Estado de Abril de 2012, só houve condições políticas para continuar este rumo depois das eleições de 2014.

O Governo eleito apresentou em Bruxelas um documento de políticas económicas e sociais que retomava o DENARP II e acrescentava uma novidade de orientação estratégica (embora continuasse a referir o *Djitu tem 2025* como fonte inspiradora) que foi a substituição do denominador comum da “luta contra a pobreza” pelo respeito e valorização da Biodiversidade e do Capital Natural apresentada como pano de fundo para

⁹ O Recenseamento Geral da População e Habitação de 2009, o Inquérito de Indicadores Múltiplos de 2010, o segundo Inquérito Ligeiro 2 para Avaliação da Pobreza de 2010; estudos elaborados especificamente, como o estudo sobre as fontes de crescimento económico (2010), o estudo sobre a pobreza não monetária (2010) e a avaliação dos custos para a realização dos ODM (2011); a série de documentos de estratégia do sector público elaborados pelo governo, tais como a Carta de Política para o Sector da Educação, o Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário, o Plano Director de Água e Saneamento, o Programa Nacional de Investimento Agrícola e a Política Nacional de Igualdade e Equidade do Género (FMI, 2011, pág. 2).

5 eixos (Governança, Infraestruturas, Agroindústrias, Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Urbano) (figura 1) que se desdobravam em programas subsetoriais classificados como “urgentes” “contingentes” ou de desenvolvimento”.

Pela primeira vez o país saía da ortodoxia com origem nos programas de estabilização e ajustamento procurando apropriar-se da definição das suas políticas económicas e sociais a partir da sua realidade geográfica e social em duas etapas – 2015-2020 Terra Ranka e 2021-2025 Sol na Iardi¹⁰ – que se podem equivaler “grosso modo” a estabilização e ajustamento mas com prioridades diferentes do que os programas do FMI e BM.

Apesar de se descrever as atribuições em detalhe por Ministério este programa cria um conjunto de Agências de execução como unidades técnicas para implementar a estratégia coordenadas por uma Agência Nacional de Desenvolvimento. Na prática cada um dos eixos tinha uma Agência que poderia cair facilmente na prática de substituir as instituições já existentes. Procurava-se com esta estrutura de implementação obviar à inoperância e incapacidade de execução da quase totalidade dos ministérios e organismos públicos e tais instituições correspondiam à análise feita por todos os atores nacionais e estrangeiros da necessidade de reforma da Administração Pública. As eleições legislativas e presidenciais de 2014 e o sucesso da apresentação dessa estratégia de política económica e social, levou a que o governo tivesse capacidade para implementar algumas medidas e continuar outras iniciadas pelo governo indicado pelos militares golpistas. Como afirmam Sangreman, Proença e Martins, 2016,

“A Cooperação com os principais parceiros bilaterais e multilaterais foi retomada permitindo que se iniciasse a programação de diferentes áreas de políticas básicas como o pagamento de salários aos funcionários, incluindo professores, a retoma de voos regulares entre Bissau e Lisboa pela Air Atlântico (a TAP tinha interrompido a linha em Dezembro de 2012 por falta de segurança em Bissau e só anunciou em Agosto 2016 ir retomar em Dezembro desse ano), a existência de electricidade e água vinte e quatro horas diárias na cidade de Bissau, estendendo – se progressivamente a outras no interior num processo ainda por completar, a continuação de obras públicas na capital e o consequente emprego que originam, a retoma da “reforma” do sistema de cobrança fiscal das taxas sobre as importações que levou ao fim da subfacturação praticada por empresários nacionais e estrangeiros¹¹, a emissão com sucesso de títulos de um e dois anos de dívida pública obrigacionistas pelo Ministério das Finanças¹², a deslocação de empresários estrangeiros ao país interessados em averiguar a

¹⁰ Terra Ranka (o país arranca) e Sol na Iardi (o Sol brilha) são expressões em crioulo que correspondem à ideia de “arranque” do país e de “sucesso”.

¹¹ Cujo contrato com a empresa responsável foi feito ainda pelo Governo de Transição, e anunciado o seu início em Novembro de 2013.

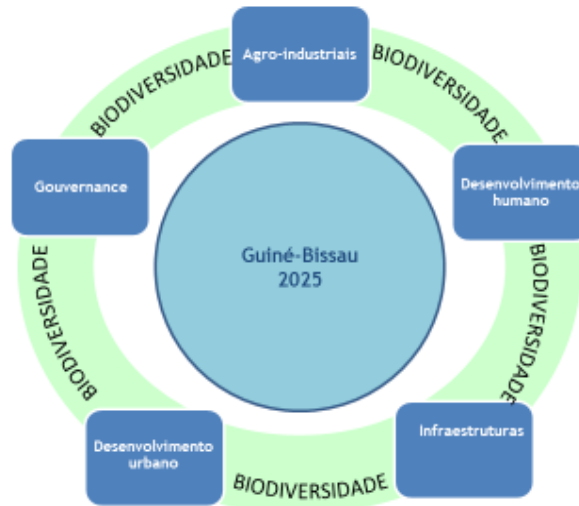
¹² Operação que o atual Governo anunciou querer repetir Julho de 2016.

possibilidade de investimentos (que para portugueses é uma consequência da queda dos preços de petróleo, da quebra de actividade económica consequente em Angola e da instabilidade com focos de conflitos armados em Moçambique)¹³. A retoma da Cooperação bilateral e multilateral levou ao ressurgimento, sobretudo na capital, dum maior número de estrangeiros com poder de compra com incidência directa na hotelaria e na restauração. A melhoria das instalações nas casernas, do equipamento e da formação deram aos militares dos diferentes níveis hierárquicos melhores condições de serviço do que em dezenas de anos.”

Em 2015 o Presidente da República – João Mário Vaz, conhecido por Jomav – eleito com o apoio do PAIGC, desencadeou um processo de confronto com o governo em funções que levou à demissão deste e a uma sucessão de conflitos institucionais cujas raízes se encontram nas diferentes concepções do exercício do poder pelos órgãos soberanos (presidência, Governo, Parlamento sobretudo) e nos interesses de apropriação de recursos externos prometidos na Mesa de Financiadores de Bruxelas de 2014 (veja-se Sangreman, Carlos., Proença, Fátima e Martins, Luís Vaz, 2016). Tais conflitos que originaram até Setembro de 2016 a nomeação de quatro governos e uma retração da execução dos compromissos assumidos não puseram em causa a estratégia incluída nos documentos apresentados em Bruxelas pelo governo de DSP – Terra Ranka e Sol na Iardi. O presidente Jomav apresentou por iniciativa própria um documento – Mon na Lama – que pretendia ser uma alternativa a esses documentos, elegendo a produção agrícola para a segurança alimentar como objetivo central, retomando uma lógica básica de política económica que se pode ser relativamente justificada num país que dispõe de recursos de produção de bens alimentares (arroz, fruta, peixe, aves e gado), não tem nenhuma perspectiva de evolução para um padrão de desenvolvimento mais abrangente de acesso a um bem-estar que não se resume a alimentação e que a população hoje aspira cada vez mais, como o demonstra a evolução dos inquéritos e estudos já citados. Mas os sucessivos governos não acompanharam tal pretensão e continuaram a ter como referencia os documentos do Governo DSP, que lhes permite uma matriz de políticas económicas e sociais bem concebidas e com o aval em Bruxelas, para solicitarem ajuda aos financiadores.

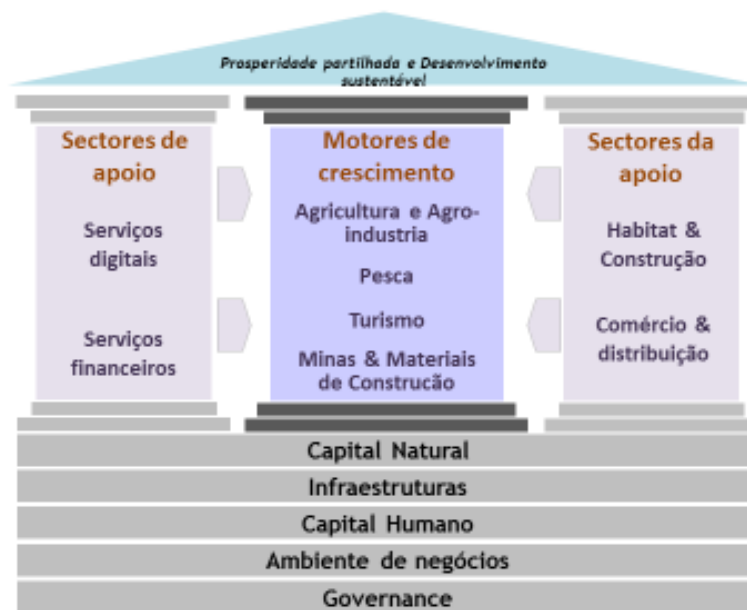
¹³ A criação de uma Camara de Comércio e Indústria Portugal Guiné – Bissau em Fevereiro de 2015 e do Clube de Empresários Portugueses na Guiné Bissau em Junho de 2016 são confirmações deste interesse.

Figura 1: Visão estratégica



Fonte: (Governo, 2014)

Figura 2: A construção da casa guineense



Fonte: (Governo, 2014)

CONCLUSÕES

1) Fazendo uma avaliação geral das políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural, as metas previstas nos programas pós independência até 1987 ou até 1998, não foram cumpridas em nenhum sector, não conseguindo ter um sistema de educação que eliminasse o fraco nível de instrução e qualificação da população, nem organizar um sistema de saúde fiável, nem uma administração pública produtora de bens públicos ou seja não conseguiram criar uma base de recursos humanos e institucional que permitisse um desenvolvimento sustentado. Mesmo o sistema financeiro só tem alguma estabilidade após a adesão ao franco CFA.

2) As consequências do conflito de 1998 - 99, pela situação em que ficaram as já deficientes infra estruturas físicas, públicas e privadas e pela saída de quadros qualificados, traduziu-se em retrocessos importantes na evolução do país, que agravou todas as tendências negativas de períodos anteriores e anulou alguns sinais positivos detetados no período 1994 - 1997. O mesmo tende a acontecer com os sinais positivos em 2014 e a crise iniciada em 2015.

3) Os problemas de governação persistem, traduzidos por uma falta de determinação de vários níveis de autoridade na execução das políticas definidas. A situação é extremamente agravada pela instabilidade do elenco governamental e as frequentes substituições de titulares das pastas governamentais (ministros e secretários de Estado), de cargos de diretores gerais, de diretores/presidentes dos poucos institutos que existem.

4) A governação e os graus de liberdade de execução das políticas nacionais continuam na dependência do exterior que não se resume ao funcionamento do Estado, mas estendem-se a todos os sectores da sociedade. A suspensão dos fluxos provindos dos acordos com o FMI e com o Banco Mundial, entre 1991 e 1993, as reticências e atrasos durante e no período após o conflito de 1998-1999, o não reconhecimento do governo saído do golpe de Estado de 2012 pela larga maioria dos financiadores, e a dificuldade com que esses mesmo países e entidades viram o crescendo da crise desencadeada pelo presidente Jomav com a demissão do governo de Domingos Simões Pereira e ainda persiste em Setembro de 2016, agravam imediatamente o nível de bem - estar das populações.

5) A conceção das políticas económicas e sociais segue o modelo predominante no mundo ocidental com maior ou menor grau de planificação. Apenas o governo de Domingos Simões Pereira ao eleger a Biodiversidade como primeiro eixo à volta do qual se organizavam todas as políticas, se afastou do paradigma dominante e inaugurou políticas inovadoras nalguns setores no que foi copiado pelo programa dos governos seguintes. Mas para todos os períodos que considerámos, aquilo que sobressai é a grande dificuldade de execução, inclusive quando a comunidade internacional disponibilizou

verbas avultadas para ajudar o país e quando a equipa governamental teve algum sucesso como no governo de Carlos Gomes Júnior e no de Domingos Simões Pereira. Apesar do número de técnicos ser hoje muito superior a 1974, de os jovens terem acesso a um volume de informação incomparavelmente maior via net, telemóveis (hoje existente em qualquer tabanca) e via televisão (nas zonas onde existe), não parece haver na sociedade política pública e gestonária privada guineense a residir no país, quadros em número mínimo para assegurar o funcionamento das instituições que tem de aplicar as políticas definidas desde os ministérios ao simples posto de saúde. O que não é surpreendente dado o fraquíssimo nível do ensino desde o básico ao superior e as taxas de abandono e de frequência em todos os escalões. E se nos anos iniciais da planificação entre 1974 e 1986 ainda havia expatriados em todos os ministérios, a partir das políticas de ajustamento de iniciativa do FMI e BM, a ideia que devem ser os nacionais a assumir esses postos deve ter levado à diminuição das verbas para ter esses profissionais, sem atender a que o sistema de ensino nacional não produzia nem produz quadros superiores e médios suficientes com qualidade quatro dezenas de anos depois da independência e que aqueles que estudam no exterior têm uma baixa motivação para voltar uma vez concluída a sua formação.

6) Esta incapacidade é agravada pela instabilidade, pela facilidade com que os militares tentaram resolver os problemas do seu bem-estar através de golpes de Estado ou através da acumulação rápida de fundos pelo tráfico de droga, em processos que foram paralelos à atividade governativa mas que a condicionaram até às primeiras crises onde não intervieram, entre 2014 e 2016. Com efeito se alguma coisa está a ser benéfica na crise que afunda o país é o comportamento das forças armadas, assumindo finalmente o seu papel constitucional de garante da soberania subordinado ao poder eleito e não de interveniente político.

BIBLIOGRAFIA

Amado, L. (2011), Guerra colonial E Guerra de Libertação Nacional 1950-1974. O caso da Guiné – Bissau, IPAD, Lisboa.

Cardoso, C. e Imbali, F., (1993), "As questões institucionais e o programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, INEP, Julho, Bissau.

Duarte, Fausto (org.), (1946) Anuário da Guiné Portuguesa, Agencia Geral do Ultramar, Lisboa.

Fadul, F., J. (2002), Para um Estado Transversal, Tese de Mestrado, ULHT, Lisboa.

Forrest, J.B. (1992), Guinea-Bissau, Power, Conflict and Renewal in a West African Nation, Westview Press, Inc., Boulder & Oxford, EUA e Reino Unido.

FMI (2011) Guiné-Bissau: Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, Relatório do FMI No. 11/352, Washington, D.C.

FMI, (2002), Guinea – Bissau, Country Report N° 02/153, Washington, D.C.

Galli, R.E., e Jones, J. (1987), Guinea-Bissau, Politics, Economics and Society, França's Printer Publishers, London.

Gomes, P. (1993), "O financiamento externo e a liberalização comercial durante o PAE", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, INEP, Bissau.

Governo (2014), Tera Ranka, Documentos para a mesa redonda de Bruxelas, site <https://www.teraranka.gov.gw>, consultado em 4 de Dezembro 2015 e em Setembro 2016.

Governo (2014), Programa de Governação para a IX Legislatura (2014-2020), Setembro, Bissau.

Governo e União Europeia (2007), République de Guinée-Bissau – Communauté européenne, Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013, Lisboa.

Governo (1999), Carta de intenções ao FMI, Agosto e Novembro, Bissau.

Handem, D.L., (1987), "O prosseguimento do programa de estabilização económica", Editorial, in Boletim de Informação Socio-económica, INEP, Ano III, N°1, Fev.87, Bissau

- Hochet, A. (1983) *Paysanneries en attente*, Guiné Bissau, ENDA, Dakar.
- Horta, Picado (1965), « Análise estrutural e conjuntural da economia da Guiné », in *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Vol.20, Nº 80, Bissau.
- Jao, M., (1996), "Ideologia e Prática de intervenção rural na Guiné-Bissau: uma abordagem sobre a Zona I", mimeo, in Desenvolvimento e perspectivas - Balanço e perspectivas, Colóquio Internacional, INEP, Bissau
- Koudawo, F., (1996), "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné – Bissau", in Pluralismo político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, INEP, Bissau
- Koudawo, F., (2001), Cabo Verde, Guiné-Bissau, da democracia revolucionária à democracia liberal, INEP, Bissau
- Lista de primeiros-ministros da Guiné – Bissau:
https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_primeiros-ministros_da_Guin%C3%A9-Bissau
- Lista dos chefes de Estado e Presidentes da República da Guiné – Bissau:
https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_chefes_de_estado_da_Guin%C3%A9-Bissau
- Lopes, C., (1986), A transição histórica na Guiné-Bissau, , INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.
- Mendes, J., (2001), Estudo sobre a vulnerabilidade na Guiné – Bissau, mimeo, PNUD, Bissau.
- Mendy, P.K., (1994), Colonialismo português em África: a tradição de resistencia na Guiné-Bissau (1879-1959), INEP, República da Guiné Bissau
- Ministério das Finanças (2014) Linhas de orientação para o Plano Nacional de desenvolvimento III, Dezembro, Bissau.
- Ministério da Economia, Plano e Integração Regional (2011), Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II), Junho, Bissau.
- Nóbrega, A.C., (2003) A luta pelo poder no PAIGC: a conflitualidade e as crises de liderança, Tese de Mestrado, 2001, ISCSP, Lisboa
- Padovani, F., (1991), "Novos fantasmas no mato", in Soronda - Revista de Estudos Guineenses, INEP, Bissau.
- Pélissier, R., (1989), Naissance de la Guiné, Pélissier, Orgeval, França
- Pereira, Domingos S. (2013), PAIGC: maior coesão do partido, futuro melhor para a Guiné-Bissau, Bissau.

Rudebeck, L., (2001), Colapso e reconstrução política na Guiné – Bissau 1998 – 2000, Um estudo de democratização difícil, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Santos, Manuel (1989) "Guiné – Bissau: a formação da Nação" in A construção da Nação em África, colóquio INEP/CODESRIA/UNITAR, INEP, Bissau.

Sangreman, C., Proença, F. e Martins, L.V. (2016), Guiné – Bissau: a evolução 2010-2016, Working Paper, CESA, ACEP e LGDH, Lisboa.

Sangreman, C. (2003), As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986 – 2001, Capítulo IV, pág. 183- 262, tese de doutoramento não publicada, ISCTE, Lisboa.

Sanhá, I., (1993), "Reflexão sobre os impactos económicos e financeiros do programa de ajustamento estrutural", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, INEP, Guiné-Bissau

Schwarz, C.S., (1989), "A agricultura da Guiné-Bissau: existem perspectivas para a auto-suficiência alimentar?", in A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, coord. Handem, D.L. e Silva, F.D. INEP/CESE, Bissau, República da Guiné Bissau.

SEPCI (1983), Plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983/86, Bissau.

World Bank (2006), Guinea-Bissau Integrated Poverty and Social Assessment (IPSA) (In Two Volumes) Volume I: Main Report, Report No. 34553-GW, PREM 4 Africa Region, Washington, D.C.

World Bank (2014), GUINEA-BISSAU Country Economic Memorandum TERRA RANCA! A FRESH START, Report No. 58296-GW, September 19, Global Practice: Macroeconomics & Fiscal Management, Washington, D.C.