



Balanço Comum do País (Common Country Assessment)

GUINÉ-BISSAU

Dezembro 2006

Balanço Comum do País

GUINÉ-BISSAU

Coordenação do Sistema das Nações Unidas na Guiné-Bissau

Prédio das Nações Unidas | Rua Rui Djassi, 1011 Bissau

Telefone: + 245 20 13 62 / 48 / 68 Fax: + 245 20 17 53

Correio electrónico: info@onu-guineebissau.org

Sites : www.gw.undp.org | www.onu-guineebissau.org

Índice

Siglas e Abreviaturas	i
Resumo Executivo	ii

Secção introdutória: Alcance do Balanço Comum de Países, o contexto e os problemas de desenvolvimento na Guiné-Bissau.....1

1. O balanço comum de países (BCP) : um processo participativo centrado nos grandes problemas de desenvolvimento do país	1
2. A persistência dos desequilíbrios económicos e financeiros, características do contexto de desenvolvimento na Guiné-Bissau	2
3. A lentidão na realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento, sinal da fraca concretização dos direitos económicos e sociais	4
4. O contexto político, institucional, sub-regional e a gestão pós-conflito	8
a. A insuficiente reabilitação pós-conflito e a difícil consolidação da paz.....	9
b. Instabilidade política e violência	10
c. A vulnerabilidade sub-regional	10
d. A fragilidade do Estado, o não respeito do direito e a descontinuidade na condução dos assuntos públicos	11
5. Os grandes problemas de desenvolvimento da Guiné-Bissau.....	11

Secção II: Análise estratégica dos grandes problemas de desenvolvimento do país13

1. A fraqueza das instituições e a falta de separação dos poderes: factores das violações do direito, dos regulamentos e da impunidade	13
a. As causas da instabilidade política e institucional.....	14
b. O défice de capacidade do governo na formulação e condução das políticas.....	16
c. A corrupção, o desrespeito da lei e a impunidade	17
2. O fraco engajamento dos parceiros e o défice de capacidade do Estado, causas da insuficiente reabilitação pós-conflito	18
a. A fraqueza do diálogo e a redução da problemática da reabilitação às questões das infra-estruturas.....	19
b. O não tratamento dos traumatismos humanos e civis como atentados aos direitos humanos.....	19
c. A fraca autoridade do Estado.....	20
d. A fraqueza dos recursos do Estado.....	20
e. O défice de confiança dos parceiros	20
3. Os défices de capacidade no centro do fraco desenvolvimento do capital humano e da fraca promoção dos direitos à saúde e à educação.....	21
a. A fraca capacidade de oferta dos serviços sociais básicos	22
b. A fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos e a sua falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos	23
c. A fraca qualidade dos serviços oferecidos pelas estruturas de saúde e de educação ...	24
4. A fraqueza dos recursos e das políticas responsáveis pela marginalização e pela acentuação das desigualdades	26
a. Os grupos vulneráveis.....	26
b. A falta de actividades geradoras de rendimentos.....	29
c. A falta de educação	30
d. As deficiências regulamentares, a falta de política social e os constrangimentos estruturais.....	30

5. A degradação do ambiente e a impotência perante as crises e catástrofes humanas e naturais	32
a. Diagnóstico da situação e tendência	32
b. A insuficiência da produção agrícola alimentar e as dificuldades de comercialização.....	33
c. A má gestão dos recursos e das catástrofes humanas e naturais	35

Secção III : Os desafios da cooperação entre a Guiné-Bissau, o Sistema das Nações Unidas e os seus parceiros de desenvolvimento40

a. Consolidação do Estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos humanos	42
b. Apoio ao desenvolvimento do capital humano	42
c. Promoção dos grupos vulneráveis nas zonas desfavorecidas.....	43
d. Apoio ao reforço das capacidades das populações com vista a práticas de exploração dos recursos agrícolas e naturais respeitadoras da conservação do ambiente e a uma prevenção melhorada das catástrofes	43

Secção IV : Quadro dos indicadores47

1. Declaração do Milénio : Indicadores e principais desafios	47
2. Indicadores de contexto	49

Secção V : Referências bibliográficas e fonte dos dados52

Siglas e Abreviaturas

ANP	Assembleia Nacional Popular
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BCP	Balanço Comum de Países
BRS	Banco Regional de Solidariedade
CAAMI	Centro Nacional de Acção Anti-minas
CAT	Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes
CCA	<i>Common country assessment</i>
CCPR	Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos
CEDAW	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CERD	Convenção internacional sobre a discriminação racial
CESCR	Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais
CNP3	Cobertura das consultas pré-natal
COMDEV	Caixa de crédito mútuo
CPD	Comité das políticas de desenvolvimento
CRC	Convenção sobre os direitos das crianças
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
EAGB	Empresa de Electricidade e Águas da Guiné-Bissau
ECOSOC	Conselho Económico e Social
ESASU	Avaliação da segurança alimentar em situação de urgência
F CFA	Franco da comunidade financeira africana
FGEU	Fundo de Gestão Económica de Urgência
FMI	Fundo Monetário Internacional
HAI	<i>Human assets index</i>
HNSM	Hospital Nacional "Simão Mendes"
IDH	Índice de desenvolvimento humano
IDS	Índice sintético de fecundidade
IEC	Informação, educação e comunicação
ILAP	Inquérito ligeiro para a avaliação da pobreza
IMC	Índice de massa corporal
INEC	Instituto Nacional de Estatística e Censo
INPA	Instituto Nacional de Pesquisa Agrária
IPPTE	Iniciativa em favor dos países pobres altamente endividados
IRA	Infecções respiratórias agudas
ISF	Índice de fecundidade
IST	Infecções sexualmente transmissíveis
LPDA	Carta de Política de Desenvolvimento Agrícola
MADR	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
MICS	<i>Multiple indicator cluster survey</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMD	Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAM	Programa Alimentar Mundial
PIB	Produto interno bruto
PMA	Países menos avançados
PNUAD	Plano quadro das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RNDH	Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano
SAB	Sector Autónomo de Bissau
SIDA	Síndrome de imunodeficiência adquirida

Resumo Executivo

A Equipa país das Nações Unidas na Guiné-Bissau, em concertação com os parceiros nacionais, elaborou no seu processo de programação comum para o período 2008-2012 o seu balanço comum de país (BCP) – Common Country Assessment (CCA) - para analisar o estado actual do desenvolvimento nacional e identificar os problemas essenciais de desenvolvimento na Guiné-Bissau. A análise realizada de maneira participativa sublinha as dificuldades que conhece o país na aplicação dos direitos humanos, particularmente dos objectivos do milénio para o desenvolvimento (OMD). À luz das análises efectuadas no país, incluindo o Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP), emergem cinco problemas principais: i) a fragilidade da governação, caracterizada pela instabilidade política, o papel predominante dos militares na vida política, a fragilidade do processo democrático, uma gestão das finanças públicas difícil e uma administração pública ineficaz e pouco responsável da sua acção; ii) o fraco desenvolvimento dos recursos humanos, caracterizado por uma baixa esperança de vida à nascença, um ensino limitado e de fraca qualidade, e uma situação sanitária crítica com o aumento da pandemia de VIH/SIDA; iii) a grande vulnerabilidade de certos grupos da população e a sua fraca inserção económica e social, sobretudo após o conflito armado de 1998-99, o que se traduz no empobrecimento de uma grande camada da população, com o risco de transmissão geracional da pobreza; iv) a insegurança alimentar e o desenvolvimento não sustentável correm o risco de se agravar devido aos modos de exploração seguidos; v) a destruição de vidas humanas e das infra-estruturas sociais e económicas, decorrente do conflito armado de 1998-99.

A Guiné-Bissau, país da África Ocidental com uma superfície de 36.125 km² e uma população de um milhão e meio de habitantes em 2005 figura na categoria dos “países menos avançados” (PMA). O crescimento demográfico continua a ser forte, com uma taxa de 3%, e a população reparte-se em 33,9% pelas zonas urbanas e 66,1% pelas zonas rurais. A população da Guiné-Bissau é extremamente jovem, com mais de 50% da população total com menos de 15 anos. A Guiné-Bissau faz também parte dos países com índices de desenvolvimento humano mais baixos do mundo, com um IDH de 0,349 em 2004 (173º numa lista de 177 países).

A análise dos problemas de desenvolvimento revelou as principais causas que poderão ser objecto de uma atenção particular na elaboração do Plano Quadro das Nações Unidas para a Ajuda ao Desenvolvimento (PNUAD). Os défices de capacidades, caracterizados pela fraqueza dos recursos humanos, financeiros e institucionais, a inadequação das políticas, o baixo desempenho económico e social revelam-se como as causas fundamentais que entram o desenvolvimento humano, a realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento e por conseguinte a satisfação dos direitos económicos e sociais na Guiné-Bissau. Estes défices de capacidades que impedem a promoção dos direitos à saúde e à educação acentuam a marginalização dos grupos vulneráveis e as desigualdades. O fraco desenvolvimento do capital humano constitui um obstáculo a uma participação alargada e eficaz das populações na vida económica e social. A degradação do ambiente e a impotência perante as crises e catástrofes naturais também contribuem para estes défices de capacidades e para o estado de pobreza generalizado do país. Do mesmo modo, o défice de capacidade do Estado dificultou a reabilitação pós-conflito e colocou a Guiné-Bissau numa instabilidade política e institucional recorrente marcada por violações do direito e das normas, agravada por uma forte impunidade. Este contexto político agitado terá dificultado o engajamento dos parceiros de desenvolvimento a acompanhar os esforços de reconstrução e reabilitação do país.

Os domínios de cooperação sugeridos no quadro do BCP como resposta aos problemas que minam o desenvolvimento humano colocam a ênfase nos quatro eixos seguintes: 1) a consolidação do estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos cívicos; 2) o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos mais vulneráveis com vista à sua melhor inserção económica e social; 3) o apoio à promoção do desenvolvimento dos recursos humanos nas zonas desfavorecidas; 4) o apoio ao reforço das capacidades das populações para o desenvolvimento dos

sistemas de exploração dos recursos agrícolas e naturais respeitadores da conservação do ambiente.

Secção introdutória: Alcance do Balanço Comum de Países, o contexto e os problemas de desenvolvimento na Guiné-Bissau

1. O balanço comum de países (BCP) : um processo participativo centrado nos grandes problemas de desenvolvimento do país

No âmbito da reforma do Sistema das Nações Unidas (SNU) iniciada em 1997 pelo Secretário-geral das Nações Unidas, a simplificação e a harmonização das operações das Nações Unidas foram lançadas com a instauração de um processo de programação comum. Dois instrumentos importantes constituem as peças centrais desta programação comum: o balanço comum de países (BCP) ou Common Country Assessment (CCA) e o Plano Quadro das Nações Unidas para a ajuda ao desenvolvimento (PNUAD ou UNDAF). O PNUAD é um instrumento comum das Nações Unidas que tem como objectivos analisar o estado actual do desenvolvimento nacional e identificar os problemas chave de desenvolvimento que se colocam no país. O PNUAD como quadro estratégico comum das actividades operacionais das Nações Unidas no país define a resposta integrada das Nações Unidas às prioridades e necessidades nacionais com base nas análises e domínios de cooperação destacados pelo BCP. As Directivas para as equipas de países das Nações Unidas que preparam o BCP e o PNUAD (Julho 2004) recomendavam colocar no centro da análise os objectivos do milénio para o desenvolvimento (OMD) e os outros compromissos e objectivos saídos da Declaração do Milénio, das conferências e cimeiras internacionais e dos instrumentos do SNU relativos aos direitos humanos. Neste sentido, o BCP deve, como sublinham as Directivas, fazer uma “análise estratégica baseada numa avaliação dos grandes problemas de desenvolvimento nacionais, das tendências e das carências em matéria de capacidades em relação aos progressos com vista à implementação das medidas prioritárias nacionais. Trata-se de concentrar-se claramente nos compromissos e objectivos saídos da Declaração do Milénio e dos instrumentos do Sistema das Nações Unidas relativos aos direitos humanos”.

Assegurada das orientações sobre o alcance do BCP, a equipa país do SNU na Guiné-Bissau, sob a direcção do Coordenador Residente, definiu em concertação com as autoridades nacionais o processo que devia conduzir à elaboração do BCP por um lado e, por outro, do PNUAD. O plano de trabalho definido após os ateliers de Fevereiro e Março de 2006 realizados em Bissau sobre o processo de programação comum permitiu a criação de duas estruturas principais, os Grupos Temáticos e o Comité de Pilotagem. Os grupos temáticos tinham como tarefa: Identificar dois problemas chave de desenvolvimento ligados ao tema; apresentar os problemas identificados ao Comité de Pilotagem; proceder à análise causal e redigir o esboço do relatório no quadro de um Comité de Redacção após aprovação pelo Comité de Pilotagem das grandes linhas da análise causal. Foram definidos cinco grupos temáticos, a saber: i) Governação, ii) Capital humano, iii) Segurança alimentar e ambiente, iv) Grupos vulneráveis, v) Reabilitação. O Comité de Pilotagem, cujo papel é orientar o conjunto do processo, ratificou de maneira específica a escolha dos problemas de desenvolvimento, e aprovou os esquemas de análise definidos pelos diferentes grupos temáticos na base dos quais a equipa de países orientou a redacção do BCP.

A fim de assegurar uma participação tanto inclusiva quanto pertinente da parte governamental, o Coordenador Residente, após concertação com o Primeiro-ministro, obteve uma representação do governo política e técnica de alto nível. Assim, o governo foi representado no seio do Comité de Pilotagem, ao lado do Coordenador Residente e dos Chefes de Agência da Equipa país, por três ministros: o Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação e das Comunidades e o Ministro da Economia. Tomaram parte por conta do governo, ao lado dos membros da equipa país das Nações Unidas e dos representantes da sociedade civil, os directores-gerais da Cooperação Internacional, do Plano e dos diferentes departamentos técnicos.

Os princípios de direitos humanos através do respeito pela pessoa humana, a liberdade de consciência e de reunião foram reconhecidos em todas as constituições da Guiné-Bissau desde a instauração do multipartidarismo em 1994. A Guiné-Bissau ratificou também um grande número de

instrumentos internacionais de protecção dos direitos humanos, a saber: (1) a Convenção internacional de 1965 sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (CERD), (ii) o Pacto internacional de 1966 relativo aos direitos económicos, sociais e culturais (CESCR), (iii) o Pacto internacional de 1966 sobre os direitos civis e políticos (CCPR), (iv) a Convenção de 1979 sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW), (v) a Convenção de 1984 contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (CAT) e (vi) a Convenção de 1989 sobre os direitos das crianças (CRC). Mas a aplicação dos direitos humanos é um processo que exige políticas e meios adequados ao mesmo tempo que uma consciência clara dos titulares de direitos das instituições detentoras de obrigações de suas obrigações. Este balanço comum de países relativo à Guiné-Bissau sublinha as dificuldades que conhece o país na realização dos direitos humanos, particularmente dos objectivos do milénio para o desenvolvimento.

2. A persistência dos desequilíbrios económicos e financeiros, características do contexto de desenvolvimento na Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau, país da África Ocidental de 36.125 km², contava com uma população de um milhão e meio de habitantes em 2005, e uma taxa de crescimento demográfico estimada entre 1,9 e 3%¹. A população encontra-se distribuída em 33,9% nas zonas urbanas e 66,1% nas zonas rurais. Esta população é caracterizada pela sua juventude, representando os menores de quinze anos mais de 50% da população total. A Guiné-Bissau, que figura na categoria dos “países menos avançados” (PMA), tem um dos índices de desenvolvimento humano (IDH) mais baixos do mundo (IDH: 0,349 em 2004 e 173º lugar entre 177 países classificados).

O crescimento económico foi, em média, negativo entre 2001 e 2005, com uma taxa de -0,4%. Os anos 2004 e 2005 são os únicos desde 2000 que registaram um crescimento positivo do PIB real, de 2,2% e 3,5% respectivamente, enquanto que as projecções para 2006 indicam uma taxa de crescimento do PIB real de 4,2%², ainda baixo para recuperar a perda de nível registada entre 2001 e 2004. A inflação permaneceu moderada, com um máximo de 2,5% em 2002, e uma projecção do mesmo nível para 2006. O sector agrícola, dominado pela fileira do caju, predomina na economia guineense com uma contribuição para o PIB de 62,6% em 2004, contra respectivamente 12,2% da indústria e 25,2% dos serviços no decurso do mesmo ano³.

O financiamento da economia continua a ser um verdadeiro problema para a Guiné-Bissau. Os investimentos em percentagem do PIB oscilaram apenas entre 9,6% e 14,6% durante o período 2001-2005. Os investimentos públicos, embora em diminuição no conjunto dos investimentos do país, continuam a ser consideráveis (95,1% em 2001 contra 68,5% em 2005). Esta situação reflecte simultaneamente a redução dos investimentos públicos e a forte progressão dos investimentos privados durante o mesmo período. O país não dispõe de poupança interna para financiar a economia (-2,5% em média entre 2003 e 2005) devido principalmente ao importante défice público (-12,1% em 2002 e sobretudo -30,1% em 2004 em percentagem do PIB). Um sinal positivo a destacar é o aumento da poupança nacional, que se tornou positiva a partir de 2003⁴ sob o efeito do aumento das transferências líquidas dos trabalhadores emigrados⁵. Esta evolução positiva das

¹ A estimativa da população é do Banco Mundial (*World Development Indicators - WDI*, 2006). O INEC estimava-a em 1,31 milhão de habitantes, com uma taxa de crescimento demográfico de 1,9% contra 3% do Banco Mundial.

² Os dados económicos e financeiros utilizados aqui provêm, salvo indicação, do *Staff Monitoring Programme 2006* (SPM), do FMI e das autoridades guineenses.

³ World Bank (2006), *World Development Indicators*.

⁴ Cf. SMP, 2006. Com efeito, ela atingiu em percentagem do PIB 9,8%, 16,2% e 7,5% em 2003, 2004 e 2005.

⁵ As transferências líquidas dos trabalhadores emigrados aumentaram fortemente quer em valor, quer em percentagem do PIB: de 2 milhões de dólares em 2000 para 18 milhões de dólares em 2002 e para 23 milhões em 2003 e 2004. Em percentagem do PIB elas representaram 0,9%, 8,8%, 9,6% e 8,2% respectivamente em 2000, 2002, 2003 e 2004 (World Bank 2006, WDI).

transferências deve-se provavelmente em parte ao seu melhor rastreio graças à implantação no país das instituições de transferência rápida de fundos (Western Union e Money Gram).

A situação crítica das finanças públicas manteve-se até 2005, impedindo mesmo o governo de fazer face aos seus encargos correntes, com uma massa salarial superior às receitas fiscais desde 2003 (108,9% em 2005), enquanto que ela não devia exceder 35% destas receitas. A fraca pressão fiscal, que figura entre as causas do baixo nível de mobilização dos recursos internos, com 8,3% em 2004 e 11,5% em 2005, está ainda longe dos 17% preconizados no pacto de convergência e estabilidade da UEMOA. O défice orçamental primário continuou a ser importante entre 2001 e 2005, tendo sido no melhor dos casos de -4,2% em 2002. O défice global, incluindo os donativos, que se agravou em 2003 e 2004, foi no entanto reduzido de -15,0% em 2004 para 12,1% em 2005 graças aos esforços internos de controle das receitas e das despesas públicas. Os apoios externos no âmbito do Fundo de Gestão Económica de Urgência (FGEU) e provenientes da UEMOA permitiram também reduzir este défice. As perspectivas indicam para 2006 uma contracção deste défice para -6,1% do PIB.

A ajuda pública ao desenvolvimento constitui neste contexto um meio substancial para suprir a fraqueza dos recursos locais. Os investimentos públicos financiados com recursos internos não ultrapassaram 2,5% do total dos investimentos entre 2001 e 2005. Em percentagem do PIB, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) representou 37,3% em 2000 e 60,8% em 2003, para tornar a descer para 27,2% em 2004 (World Bank 2006, WDI).

Os investimentos directos estrangeiros registaram uma progressão sem precedentes, passando de 0,396 milhões de dólares em 2001 para 3,545, e depois para 4,006 e 5 milhões de dólares respectivamente em 2002, 2003 e 2004. Assim, eles progrediram de 0,2% em 2001 para cerca de 1,7% do PIB entre 2002 e 2004. A abertura do sector das telecomunicações é provavelmente uma das causas.

A situação das contas externas mostra uma balança comercial deficitária entre 2002 e 2005, não obstante a parte apreciável correspondente às exportações de castanha de cajú⁶. A balança de serviços continua a ser negativa, aumentando assim o défice das transacções correntes excepto em 2004. Por conseguinte, o saldo corrente foi frequentemente negativo, salvo em 2004⁷. De uma maneira geral, a balança de transferências, largamente excedentária entre 2002 e 2005, permitiu limitar o défice das contas correntes. Com efeito, excluindo os donativos, o défice da balança de transacções correntes foi no melhor dos casos de -8,0% e no pior de -15,1% em 2005.

A Guiné-Bissau é também um país pobre muito endividado, com um saldo da dívida externa correspondente em 2005 a 301,7% do PIB. O serviço da dívida externa era estimado, em percentagem das exportações, em 16% em 2003, após o pagamento da sua dívida externa ao Clube de Paris em 2001. A Guiné-Bissau, que atingiu o patamar decisivo no quadro da iniciativa em favor dos países pobres altamente endividados (IPTE) em Dezembro de 2000, espera atingir o ponto de concretização apenas por volta de 2008-09. Esta situação adia os benefícios que o país poderia obter da nova iniciativa de alívio da dívida multilateral ratificada pelas assembleias gerais do FMI e do Banco Mundial em Setembro de 2005 na sequência da decisão do Grupo dos Oito em Gleneagles, na Escócia. A dívida multilateral da Guiné-Bissau, principalmente em relação ao FMI, o Banco Mundial (IDA) e o BAD representava 43,7% da dívida externa do país em 2005.

A amplitude dos desequilíbrios macroeconómicos da Guiné-Bissau não lhe permitiu satisfazer os critérios de convergência da UEMOA, quer dos critérios de primeira categoria, exceptuando a inflação, quer dos critérios de segunda categoria. Estes maus desempenhos macroeconómicos agravaram-se com o abandono em 2001 do programa trienal acordado no quadro da facilidade para o crescimento e a redução da pobreza com o FMI para o período 2000-2003. Os programas de referência concluídos a seguir com o FMI do tipo *Staff monitoring programme* entre 2001 e 2005 não registaram o sucesso previsto para permitir a retoma da cooperação financeira

⁶ Em percentagem das exportações, elas foram em média de 92% entre 2002 e 2005, com um máximo de 99,5% em 2003 e um mínimo de 84,8% em 2005.

⁷ O saldo da balança de serviços foi de -0,6% e de -0,1% em percentagem do PIB respectivamente em 2002 e 2003, contra 5% em 2004 e -5,8% em 2005 (UEMOA, 2006, <http://www.izf.net>).

com o FMI. Num contexto económico e financeiro tão difícil, a situação humana não melhorou. A Guiné-Bissau continua mal posicionada em termos de IDH. Os importantes atrasos que regista o país na consecução dos OMD são a consequência mais palpável destes desequilíbrios económicos e financeiros.

3. A lentidão na realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento, sinal da fraca concretização dos direitos económicos e sociais

A pobreza monetária afecta na Guiné-Bissau duas em cada três pessoas no limiar de dois dólares por dia, 65,7% segundo a avaliação feita em 2005 na base do inquérito (ILAP) de 2002, enquanto a pobreza extrema (no limiar de um dólar por dia) afectava no mesmo ano ainda 21,4% da população. As pessoas com idades entre os 31 e os 45 anos apresentam a menor incidência de pobreza (64,4%), sendo dos 46 aos 65 anos de 69,3%. A pobreza monetária é mais marcada nas pessoas de mais de 66 anos, com uma incidência de 75,6%.

No conjunto, as mulheres revelam-se quase tão pobres que os homens, com uma incidência respectiva de 65,6% contra 65,9% no limite dos dois dólares por dia, e de 21,1% contra 22% no de 1 dólar por dia. As mulheres estão mais expostas à pobreza do que os homens nas faixas etárias dos 16 aos 30 anos e de mais de 65 anos. Mas entre os 31 e os 65 anos elas são menos pobres do que os homens. Os resultados da avaliação revelam que 66,1% das pessoas que pertencem a agregados familiares dirigidos por homens são mais pobres do que as que pertencem a agregados dirigidos por mulheres, cuja taxa corresponde a 56,1%.

No plano regional, a incidência da pobreza varia de 52,2% em Bissau contra 80,4%, 73,2% e 70,3% respectivamente nas regiões de Oio, Bafatá e Quínara/Tombali. Em termos de pobreza extrema, a incidência é de 21,6% a nível nacional, 9,8% em Bissau contra 35,3% em Oio, 28,4 em Cacheu e 27,2% em Bafatá. Se as desigualdades são relativamente fracas no âmbito nacional devido ao nível do coeficiente de GINI (0,36), as regiões do interior do país e particularmente as mencionadas são as mais pobres.

Contrariamente à pobreza monetária, a pobreza humana⁸ é mais marcada nas mulheres do que nos homens, com taxas respectivas de 53,5% e 38,7% face a uma média nacional de 45,6% em 2002. A pobreza humana revela-se também mais marcada no interior do país (45,6%) do que em Bissau (31,6%). As mulheres no conjunto, e seja qual for a região considerada, revelam-se mais pobres do que os homens em termos de pobreza humana. A baixa escolarização das mulheres em relação aos homens aparece como a fonte das desigualdades de género no que concerne à pobreza humana (PNUD, RNDH 2006).

A pobreza expõe as pessoas à vulnerabilidade e limita a sua inserção económica e a sua participação na vida social. Quanto às perspectivas de redução da pobreza, estas revelam-se parcas devido ao fraco crescimento do país. Com uma taxa de crescimento constante de 2% do PIB real por habitante nomeadamente⁹, as taxas de pobreza extrema e absoluta poderiam no melhor dos casos diminuir para metade ao termo de trinta e cinco anos, portanto muito além do horizonte 2015 preconizado¹⁰.

Quanto à **insegurança alimentar**, o inquérito VAM (2005) indica uma taxa de mal nutrição aguda de 5,4% das crianças dos 6 aos 59 meses, enquanto o inquérito MICS indicava uma taxa de

⁸ O índice de pobreza humana (IPH) é um índice composto que integra a pobreza sob a dimensão escassez ou privações suportadas pelas populações e que as impedem de levar uma vida decente. Os diferentes elementos tomados em conta no cálculo do IPH são: a longevidade (risco de morte prematura - provavelmente de não atingir os 40 anos à nascença), a instrução e o acesso ao saber (analfabetismo dos adultos e exclusão da educação), a possibilidade de dispor de um nível de vida decente (acesso limitado aos poços melhorados e percentagem de crianças com insuficiências ponderais). A **pobreza monetária** tem em conta a percentagem da população cujos rendimentos estão abaixo do limiar tido como vital, logo susceptível de satisfazer as necessidades fundamentais em nutrição, saúde, educação, habitação e longevidade.

⁹ As projecções do FMI, Staff Monitoring Program 2006, reportam taxas de crescimento do PIB real de 4,2% a 5% entre 2006 e 2009.

¹⁰ Cf. PNUD, RNDH Guiné-Bissau 2006.

10,3% para 2000, sendo a taxa frequentemente observada dos países africanos de 10%. A taxa de mal nutrição crónica é de 32%, taxa superior ao limite crítico dos países africanos, que é avaliado em 30%, enquanto ela era estimada em 30,4% em 2000. A insuficiência ponderal em 2005 era estimada respectivamente em 24,6% pelo VAM e em 25% pelo MICS. No entanto não é possível deduzir uma tendência na evolução da mal nutrição na Guiné-Bissau, na medida que os dois inquéritos sobre mal nutrição considerados (o MICS, *Multiple Indicator Cluster Survey* de 2000 e o CFSVA de 2005) não são forçosamente comparáveis.

O relatório do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADR) e do PAM sobre a avaliação da segurança alimentar em situação de urgência (ESASU, 2006) faz notar que a prevalência da mal nutrição varia segundo as regiões do país. As mais afectadas são as regiões de Tombali, Biombo e Bafatá em termos de mal nutrição aguda, e Gabu, Oio e Quínara em termos de mal nutrição crónica. A situação de mal nutrição é tanto mais grave na Guiné-Bissau quando se sabe que as necessidades energéticas do conjunto da população, segundo as previsões relativas ao crescimento demográfico e às mudanças de estrutura das famílias, aumentarão em 20% entre 2003 e 2010.

O ensino universal tarda em realizar-se, dado que a taxa líquida de escolarização primária na Guiné-Bissau situava-se ainda entre 45% e 47% em 1999-00 e entre 54% e 57% em 2003-04, deixando uma grande quantidade de crianças fora da escola ou atrasadas na sua escolarização. A taxa líquida de escolarização no ensino primário entre 1999 e 2003 foi assim bastante elevada (6,4%), ligeiramente superior à taxa de 6,3% que devia permitir a realização do objectivo de ensino primário universal no horizonte 2015. Mas os atrasos escolares são tais que apenas 3% dos alunos inscritos no último ano do ensino primário têm a idade requerida. No ensino secundário, a situação é ainda mais preocupante na medida em que somente um aluno em 1000 frequenta o último ano do ensino secundário sem atraso na escolarização.

A paridade de género no ensino está ainda longe de concretizar-se na Guiné-Bissau, com rácios de 83 raparigas por cada 100 rapazes e de 44 raparigas por cada 100 rapazes respectivamente no ensino primário e secundário em 2004. É preciso no entanto sublinhar os progressos encorajadores em termos de acesso das raparigas à escola primária: em 2004/2005, em cada 100 crianças escolarizadas.

A taxa global de analfabetismo dos adultos era estimada em 63,4% em 2000, sendo de 76,2% entre as mulheres e de 47,4% entre os homens. O elevado nível de analfabetismo é ao mesmo tempo a consequência da fraca escolarização da população e uma das causas da baixa frequência escolar.

A problemática do ensino na Guiné-Bissau coloca-se em primeiro lugar em termos de qualidade e de disponibilidade dos professores. Em 2004/2005, num efectivo de 4854 professores do ensino primário, apenas 55,5% tinham uma formação, contra 39,7% em 2000-2001 num efectivo de 3928. Todavia, isso representa uma evolução encorajadora. Estes professores encontram-se aliás desigualmente repartidos pelo território, sendo as regiões do sul, Tombali e Quínara, e a região de Gabu as que contam com menos professores formados. Devido à falta de formação de mais de metade dos professores, a proporção aluno/professor apresenta pouco interesse. Deste modo, o rácio oficial aluno/professor de 51,7 em 2004/2005 eleva-se a 116,5 alunos por professor formado. Pode-se assim interrogar simultaneamente sobre a qualidade do ensino recebido pelos alunos e o significado real das taxas de escolarização registadas e a sua comparabilidade com as dos países da sub-região. A isso acrescenta-se a questão do volume horário real dedicado à aprendizagem nas escolas na Guiné-Bissau. O sistema de três tempos praticado limita-se a quatro horas no máximo por dia de aulas, ou seja cerca de metade do tempo de formação efectiva dos alunos no Senegal.

O défice de capacidade de oferta do sistema educativo é importante. Considerando a taxa líquida de admissão por nível de ensino, em 2003, em 10 crianças em idade escolar, somente 3 teriam acesso à inscrição numa escola de ensino básico elementar. Esta taxa não cessa de diminuir à medida que o nível de estudos aumenta, já que no ensino secundário geral (7º a 9º ano) esta taxa era de apenas 0,5% em 2003 e de 0,1% no ensino secundário complementar (10º a 11º ano). Como outra característica do défice de capacidade de oferta do sistema escolar, é de referir que várias escolas na Guiné-Bissau não possuem as seis classes indispensáveis para terminar os estudos

primários. Segundo os dados do Ministério da Educação Nacional referentes ao ano 2004/2005, das 1308 escolas de ensino básico elementar existentes (públicas, privadas, comunitárias e madrassas), apenas 510 (39%) ofereciam um ciclo elementar completo de quatro classes e 14% um ciclo completo do ensino básico de seis classes. As outras ofereciam ciclos incompletos, variando entre um, dois ou três anos de escolaridade para um ciclo completo de seis anos. As capacidades de oferta do sistema educativo foram melhoradas nos últimos anos graças ao projecto Firkidja, através da construção de 73 novas escolas, com 255 salas de aulas. Mas a fraqueza das capacidades de acolhimento continua a ser um grande constrangimento do sistema de ensino, como o mostra o aumento a proporção aluno/sala de aulas de 64 para 90 de 1999-00 a 2001-02. As necessidades adicionais em salas de aulas são estimadas em 500 salas de aulas para substituir as barracas e eliminar o triplo turno.

No que concerne à **situação sanitária do país**, a esperança de vida à nascença continua limitada a 45,4 anos, como resultado da forte mortalidade e da precariedade das condições de vida. Mais especificamente, a *taxa de mortalidade infantil* (medida da probabilidade de falecer antes de atingir 12 meses de vida) era estimada em 142 por mil em 1990 e em 124 por mil em 1999, enquanto a taxa de mortalidade infanto-juvenil (medida da probabilidade de falecer antes dos 5 anos) era estimada em 240 mil em 1990 e em 203 por mil em 1999 (MICS 2000). De acordo com as projecções do Banco Mundial (WDI 2005), a taxa de mortalidade infantil era estimada em 153 por mil em 1990 e em 205,2 por mil em 2005, enquanto que a da mortalidade infanto-juvenil era estimada em 253 em 1990 e em 205,2 por mil em 2005. Estas tendências para a diminuição das taxas de mortalidade infantil e das crianças de menos de cinco anos traduzem evoluções lentas que estão muito longe da trajectória da sua redução para dois terços em 2015: entre 47,3 e 51 por mil a taxa de mortalidade infantil e entre 80 e 84,3 a mortalidade das crianças menores de cinco anos. O paludismo e a diarreia provocam dois terços das mortes das crianças.

A **mortalidade das crianças menores de cinco anos** registou uma diminuição de -1,1% em média por ano entre 1990 e 2005, mas menos pronunciada do que o necessário (-8,6% em média por ano) para a taxa de mortalidade infanto-juvenil descer para um terço do nível registado em 1990. A este ritmo seriam precisos oitenta e quatro anos para conseguir uma redução de dois terços da mortalidade das crianças menores de cinco anos para atingir o objectivo fixado. No entanto, os dados do MICS 2006 indicam taxas que traduzem sobretudo retrocessos pois as taxas de mortalidade infantil e infanto-juvenil são de 138 e 233 por mil respectivamente. Estes dados evidenciam a gravidade da situação sanitária do país, sobretudo depois do conflito armado de 1998-99.

O paludismo e a diarreia provocam dois terços das mortes das crianças. Do mesmo modo, convém sublinhar as fraquezas na vacinação das crianças, que contribuem largamente para o elevado nível de mortalidade infanto-juvenil. Não obstante os esforços feitos para a vacinação das crianças de menos de quinze meses em 2006, apenas 57% das crianças receberam todas as vacinas prescritas. À luz das estimações do MICS 2006 que indicam uma taxa de vacinação completa de 32,4%, esta situação que reflecte no fundo o fraco recurso aos serviços de saúde destinados às crianças (Relatório conjunto OMS/UNICEF de notificação das actividades de vacinação 2006), parece ter-se agravado.

No que concerne à **mortalidade materna**, os dados relativos ao Hospital Nacional Simão Mendes (HNSM) indicam taxas de mortalidade materna de aproximadamente 1300 por mil nados vivos; 68 nados mortos/1000 nados vivos, e por volta de 102 cesarianas por 1000 partos em 2000. Comparada com os anos anteriores, a TMM no HNSM no ano 2000 aumentou dois pontos em relação ao ano 1999, a taxa de nados mortos (TNM) aumentou mais de um ponto e a taxa de cesarianas foi mais elevada entre 1995 e 1999. Segundo a publicação conjunta OMS, UNICEF e UNFPA de 2004, o rácio da mortalidade materna na Guiné-Bissau era estimado em 1.100 mortes maternas por cada 100.000 nados vivos. O aumento do número de cesarianas, devido às condições em que são praticadas, constitui um factor de agravamento da mortalidade materna.

O acesso **aos serviços de consulta pré-natal e aos cuidados de parto** assistido é limitado. A cobertura das consultas pré-natal e dos partos assistidos está longe de ser completa. As indicações dos serviços do ILS DHE registavam para 2001, em 255.791 mulheres em idade de

procriar, uma taxa de consulta pré-natal de 59%, e em 54.72 mulheres grávidas uma taxa de partos assistidos de 46%. De 2002 a 2004, as taxas de consulta pré-natal passaram de 41,3% em 2002 para 50,6% em 2003, para tornar a descer para 23,9% em 2004. A cobertura das consultas pré-natal (CPN3) registou uma diminuição, passando de 73,6% em 2002 para 44,1% em 2003 e 20,1% em 2004. O mesmo acontece com a taxa de cobertura dos partos por pessoal qualificado.

A cobertura sanitária e a frequência dos centros de saúde materna pelas mães são muito fracas, com uma taxa de 20,1%, enquanto que os partos só teriam sido assistidos em 6,1% nos centros em 2004. Uma grande proporção dos partos efectua-se ainda fora das estruturas sanitárias e sem assistência qualificada, mesmo na capital do país. A região de Biombo apresenta taxas de partos assistidos particularmente elevadas graças às intervenções das organizações não governamentais e outros parceiros.

Para **a mortalidade materna** diminuir substancialmente, nomeadamente para três quartos em relação ao nível de 1990, serão precisos esforços colossais da parte de todos os intervenientes no sistema sanitário na Guiné-Bissau. Apoiando-se nos dados do DENARP, ela diminuiu apenas ao ritmo de -1,1% entre 1990 e 2000, enquanto que seria necessária uma redução média de -8,5% ao ano para em 2015 ela representar apenas três quartos do seu nível em 1990.

Pode-se observar também que a fecundidade na Guiné-Bissau, na base dos dados corrigidos do recenseamento de 1991, seria de 50/1000 para uma taxa bruta de natalidade de 6,8 crianças por mulher, o que constitui um índice sintético de fecundidade (IDS) elevado. A utilização de contraceptivos modernos ainda é fraca, com uma taxa inferior a 1% nas zonas rurais e de 5 a 12% nos centros urbanos. O fenómeno dos abortos é mais acentuado no meio urbano do que na zona rural e constitui um grave problema de saúde reprodutiva.

A interrupção da progressão do VIH/SIDA e das outras doenças demora a ser feita. Se a

Quadro 1: Prevalência do VIH em mulheres grávidas por idade/região de residência, 2001-2003

Regiões	Tipo de Vírus	% de prevalência do VIH por idade nas mulheres grávidas			
		<20 anos	20-24 anos	25-29 anos	≥ 30
Bafatá	VIH-1	7,32	7,87	2,78	2,70
	VIH-2	0,81	1,57	6,94	6,76
Cacheu	VIH-1	0,00	1,65	2,15	5,00
	VIH-2	0,00	3,31	2,15	2,00
Gabu	VIH-1	2,14	5,13	2,82	6,67
	VIH-2	0,00	4,27	5,63	10,00
Tombali	VIH-1	0,00	0,84	6,63	3,81
	VIH-2	0,00	1,68	1,27	2,81
Biombo	VIH-1	0,00	1,80	1,70	2,70
	VIH-2	1,50	1,80	0,00	0,00
Bissau	VIH-1	2,40	5,60	6,90	5,80
	VIH-2	0,80	1,50	2,60	5,80
Oio	VIH-1	1,20	1,90	4,90	2,20
	VIH-2	2,30	1,90	1,20	4,40
Quínara	VIH-1	0,00	2,80	3,80	4,40
	VIH-2	0,00	1,40	0,90	2,20

Fonte: DHE – Estudo Sentinela

infecção do VIH diminuiu, no que concerne ao VIH-2, ela tende pelo contrário a aumentar em relação ao VIH-1. A taxa de prevalência era com efeito de 8,3% do VIH-2 em 1987 contra 0,4% do VIH-1 em 1989, enquanto que em 2002 esta taxa era de 2% do VIH-2 e 4% do VIH-1 (Ministério da Saúde, DHE). A prevalência do VIH/SIDA, considerando os dados referentes às mulheres grávidas, mostra uma forte prevalência no corredor económico Bissau, Bafatá e Gabu.

Como doença endémica, o paludismo era em 2001 responsável por cerca de 50% das consultas em todas as regiões e em todas as faixas etárias, no entanto com maior incidência nas crianças do que nos adultos. A prevalência das IST em 2002 era de 12 pessoas por mil na população dos 15 aos 44 anos. Ela passou para 27 pessoas por mil em 2001.

O sistema de saúde na Guiné-Bissau é também caracterizado por uma fraca capacidade de acolhimento quer na capital, Bissau, quer no interior do país. Com efeito, das 693 unidades de saúde de base existentes em 1996, apenas 99 funcionavam

em 2001 e dispunham de medicamentos para fazer face às necessidades dos cuidados primários de saúde das comunidades, e unicamente 4 das 11 regiões sanitárias além do Sector Autónomo de Bissau (SAB) dispunham de um “hospital de referência de 1º nível” em 2004. Estes hospitais regionais de referência de 1º nível assim como o Hospital Nacional Simão Mendes têm contudo uma

fraca capacidade de resposta face aos doentes evacuados dos outros hospitais regionais e sobretudo dos centros de saúde de categoria A e B, considerados como o último ponto de ligação antes da transferência para um hospital de referência.

O acesso à água potável e ao saneamento constitui um problema grave na Guiné-Bissau devido à fraqueza dos indicadores registados e às consequências que provoca em matéria de saúde pública. Segundo o estudo MICS (*Multiple Indicator Cluster Survey*) realizado na Guiné-Bissau em 2000, apenas 31,2% da população tinha acesso à água potável, com um desequilíbrio importante entre zonas rurais (23,7%) e urbanas (44,4%). De acordo com a mesma fonte, 52,4% da população de Bissau teria tido acesso à água potável em 2000, e segundo os estudos PROMAS-EAGB-BM esta cobertura seria de 35%. Em 2005 a cobertura em água potável das regiões do interior do país era estimada em 40. Na base das estimações do MICS 2006, a proporção da população que utiliza fontes de água potável seria de 59,9% como em 2000 (MICS, 2000).

Em matéria de higiene e saneamento, a situação na Guiné-Bissau é preocupante e agravou-se após o conflito de 1998-1999. Em 1982 segundo as estimativas do Banco Mundial, 21% da população urbana tinha acesso ao saneamento, e apenas 13% da população rural, contra respectivamente 32% e 17% em 1994. Em 2002, esta taxa era no melhor dos casos de 4,8%. A taxa de saneamento básico no meio urbano era de 34% e cerca de 37% da população rural beneficiava de instalações sanitárias.

A fragilidade do ambiente é também importante, tanto mais que as populações para a sua sobrevivência desenvolvem actividades e modos de cultura que tendem a degradar os solos enquanto que as actividades de pesca saldaram-se pela redução dos recursos haliêuticos. A cultura do arroz de mangal provoca a salinização dos solos, a destruição das florestas de mangal (zona de reprodução dos peixes e moluscos) e o da castanha de caju a destruição da biodiversidade. As manifestações da degradação do ambiente são numerosas. A qualidade dos solos degrada-se, tendo como consequência a baixa dos rendimentos e a diminuição das superfícies cultiváveis. Os recursos haliêuticos têm dificuldade em se reproduzir enquanto que as capturas diminuem. Todos estes processos se desenvolvem sem que sejam adoptadas medidas eficazes para os contrariar. Num tal contexto, a insegurança alimentar pode sofrer uma explosão face à fragilidade dos sistemas produtivos que continuam a ser de tipo extensivo e não podem permitir a constituição de reservas reguladoras.

A ociosidade dos jovens na Guiné-Bissau é crítica, ainda que não existam estatísticas para o confirmar. A sua implicação nos conflitos armados mostra a imperiosa necessidade de determinar as causas desta *ociosidade* e de lhe proporcionar os remédios adequados.

Deste modo, a situação geral na Guiné-Bissau é de uma lenta realização dos OMD. A redução da pobreza é limitada pela falta de vigor do crescimento. Os recursos humanos experimentam um fraco desenvolvimento como consequência dos atrasos registados no ensino universal, a forte mortalidade materna e infantil, a progressão do VIH/SIDA e outras doenças. As populações pobres vivem em locais de deficiente saneamento, têm grandes dificuldades em aceder à água potável e estão assim expostas ao paludismo, a cólera, as diarreias e outras doenças.

A análise dos progressos na realização dos OMD permite também sublinhar tanto a insuficiência dos dados, as divergências entre as fontes de informação quanto a pouca fiabilidade dos dados disponíveis. O país organiza poucos inquéritos para fornecer informações de qualidade enquanto que a recolha e tratamento dos dados administrativos são deficientes. As diferenças entre uma fonte e outra são consideráveis no que concerne à população, a taxa de crescimento demográfico, as taxas de mortalidade infantil e das crianças de menos de cinco anos e a taxa de mortalidade materna, para só mencionar estes indicadores. Os poucos dados disponíveis apresentam pouca fiabilidade, o que pode limitar seriamente a qualidade das políticas formuladas na base destas informações. As tendências são difíceis de estabelecer e os alvos definidos podem estar longe daqueles que resultam de uma informação de qualidade e por conseguinte credível.

4. O contexto político, institucional, sub-regional e a gestão pós-conflito

Os atrasos observados na realização dos OMD registaram-se num contexto político e social caracterizado pela instabilidade política e institucional, a ausência de continuidade na condução dos assuntos públicos, violações frequentes do estado de direito, uma impunidade gritante e uma fraca participação das populações na tomada de decisões tanto a nível local como nacional, não obstante as frequentes eleições organizadas no país. Ao mesmo tempo, o conflito político-militar de 1998-99, que se saldou pela perda de numerosas vidas humanas, o exílio de uma parte da população, particularmente dos quadros, e a destruição das infra-estruturas económicas e sociais, ainda não se traduziu numa reconciliação e numa gestão susceptível de assegurar uma verdadeira reabilitação e reconstrução. Por conseguinte, o contexto político e institucional não se revelou dos mais favoráveis à condução dos assuntos públicos na senda da realização dos OMD.

a. A insuficiente reabilitação pós-conflito e a difícil consolidação da paz

O fim do conflito em Maio de 1999 tinha permitido esperar o retorno da paz e a criação de um clima favorável à reconstrução e à reabilitação. Um escritório das Nações Unidas (UNOGBIS) foi criado em 1999, tendo como mandato a consolidação da paz. Uma mesa-redonda dos parceiros de desenvolvimento fora organizada em 4 e 5 de Maio de 1999 à volta dos temas baseados nos quatro R: Reconciliação nacional, Reconstrução, Reabilitação das infra-estruturas, Relançamento económico. Um programa de assistência pós-conflito era lançado em 1999 com o apoio do FMI. Mas o programa trienal 2000-03 foi abandonado devido a maus desempenhos no início do ano 2001 sem que os SMP concluídos a seguir com o FMI tenham permitido sanear a situação financeira do país. Os programas do Banco Mundial no domínio da desmobilização e reinserção dos antigos combatentes assim que no da reabilitação do sector privado não parecem ter produzido os resultados previstos em termos de reinserção e de relançamento do sector privado. O derrube do presidente da república em 7 de Maio de 1999 impediu a concretização dos esforços de reconstrução assim como dos compromissos assumidos pelos parceiros de desenvolvimento durante a mesa-redonda de Genebra de 4 e 5 de Maio de 1999. Numerosos acontecimentos tais como os distúrbios militares de 2000 que conduziram à morte do vice-presidente da república e antigo chefe do estado-maior general, a forte instabilidade governamental do período 2000-2003, o golpe de estado de 14 de Setembro de 2003 que levou à destituição do antigo presidente da república eleito, assim como a crise militar de 6 de Outubro de 2004, que se saldou na morte do chefe de estado-maior general, afectaram os anos pós-conflito. O período de transição, de Setembro de 2003 às eleições presidenciais de Julho de 2005, também foi marcado pelo forte envolvimento do exército na gestão política e pelas dificuldades em reconhecer o veredicto das urnas. Todos estes acontecimentos sublinham a fragilidade do processo de consolidação da paz. O clima de desconfiança não se desfez apesar dos processos eleitorais realizados em 1999 (legislativas), 2000 (presidenciais), 2004 (legislativas) e 2005 (presidenciais).

Sete anos após o fim do conflito, os traumatismos humanos e sociais tardam em cicatrizar. A perda de bem-estar é manifesta. O inquérito sobre as percepções das famílias realizado pelo Banco Mundial em 2005 revela tanto nas zonas rurais como urbanas uma degradação das condições de vida em relação ao período anterior à guerra em 76,6% das pessoas interrogadas. Este sentimento parece mais pronunciado nas populações urbanas (80,8%) do que nas populações rurais (74,1%).

Este empobrecimento de uma franja maciça da população sobretudo após o conflito armado de 1998-99 que se traduz na marginalização dos mais vulneráveis constitui um risco grave de transmissão geracional da pobreza. Além disso, as populações que sofreram o conflito não se sentem reabilitadas nos seus direitos a seguir às perdas sofridas. Os sofrimentos psicológicos não foram tratados e as numerosas frustrações não foram exorcizadas de maneira a favorecer a tolerância e a confiança tanto nas instituições, nos dirigentes como na vizinhança.

As infra-estruturas económicas e sociais foram reabilitadas apenas parcialmente. Numerosas empresas que sofreram pesadas destruições permanecem fechadas por falta de reabilitação enquanto que as empresas industriais e os entrepostos de armazenamento parcialmente destruídos estão ainda ao abandono. O sector privado permaneceu marginal salvo nas

operações comerciais de importação e exportação. As estruturas sociais, os estabelecimentos de saúde, as escolas, as habitações e as estradas destruídas durante o conflito não foram objecto da reabilitação ou reconstrução desejada. O hospital 3 de Agosto e muitos outros centros de saúde e estabelecimentos escolares vêm o seu estado de degradação acelerar-se por não terem sido reabilitados e estarem expostos às intempéries.

b. Instabilidade política e violência

A situação política da Guiné-Bissau continuou instável desde o conflito armado de Junho de 1998 a Maio de 1999. Numerosas mudanças tiveram lugar na cúpula do Estado com a implicação das forças armadas e de segurança, enquanto que as mudanças dos gabinetes ministeriais aconteceram a um ritmo tão rápido que afectaram fortemente a gestão pública. Faltou tempo às sucessivas equipas ministeriais para inscrever as suas acções a longo termo. Os governos mudaram ao sabor das eleições, dos golpes de força e das mudanças das alianças políticas. Entre 1999 e 2005 dois presidentes eleitos foram derrubados, em 7 de Maio de 1999 e em 14 de Setembro de 2003. Durante o mesmo período dois presidentes da república foram eleitos com sufrágio universal em 2000 e em 2005 enquanto que os períodos de Junho de 1999 a Março de 2000 e de Setembro de 2003 a Outubro de 2005 foram colocados sob a autoridade respectiva de um presidente interino e de um presidente da república de transição.

A instabilidade política foi também marcada por violências que provocaram a morte de pessoas e por atentados às liberdades individuais através de numerosas prisões e violações dos direitos humanos de todo o tipo (detenções, prisões sem julgamento, destituição das instâncias judiciais, etc.). Os numerosos processos eleitorais realizados no país desde 1999, não obstante as condições do seu desenrolar terem sido julgadas satisfatórias pela comunidade internacional, saldaram-se na contestação dos responsáveis eleitos, tornando precárias as instituições assim instauradas. As clivagens político-militares, ou mesmo étnicas, também com frequência exacerbaram-se durante estes processos eleitorais, com riscos de conflitos maiores do que as mediações feitas a escala regional (CEDEAO e UEMOA) ou internacionais com o concurso do Sistema das Nações Unidas permitiram debelar.

Os numerosos sobressaltos que o país sofreu fizeram reinar o risco de um recuo. Este risco foi particularmente sublinhado pelas missões conjuntas do Conselho de Segurança e do Grupo *Ad hoc* do Conselho Económico e Social (ECOSOC) que visitaram o país em Novembro de 2002 e em Janeiro de 2004. Tendo em conta as dificuldades do país em retomar a cooperação financeira com as instituições de Bretton Woods, eles tinham recomendado desde 2002 que fosse criado um mecanismo inovador que permitisse ao país beneficiar do apoio dos parceiros. Foi o que aconteceu com a implementação do Fundo de Gestão Económica de urgência (FGEU) em Janeiro de 2004.

c. A vulnerabilidade sub-regional

A Guiné-Bissau vive numa sub-região atravessada por numerosos conflitos que fazem reinar uma situação humanitária das mais catastróficas. Alguns deles estão em vias de solução, e os esforços de consolidação da paz não têm sido bem sucedidos em toda a parte. Em Março de 2006, confrontos armados entre o Movimento das Forças Democráticas da Casamansa e o exército da Guiné-Bissau tiveram lugar nos arredores da cidade de São Domingos, na fronteira com o Senegal. Este conflito, cujas consequências humanas são ainda recentes, sublinha a vulnerabilidade da situação que os factores internos, tais como os salários em atraso e as dificuldades das campanhas da castanha de caju, só podem exacerbar.

A instabilidade crónica do país e a fraca presença das estruturas do Estado fora de Bissau constituem um terreno propício ao desenvolvimento do crime organizado. As autoridades da Guiné-Bissau estão cada vez mais conscientes e preocupadas perante a amplitude do problema, e sentem-se impotentes para proteger o seu território e a sua população. Desprovida de meios materiais e humanos adequados, a Guiné-Bissau torna-se nomeadamente um corredor importante

do tráfico de droga proveniente da América Latina (Brasil, Colômbia, Venezuela) para a sua redistribuição na sub-região e para a Europa.

Mas de uma maneira geral, a Guiné-Bissau está vulnerável e desarmada face ao branqueamento de dinheiro, a pilhagem dos seus recursos haliêuticos, o tráfico de mercadorias, de armas e ultimamente de emigrantes.

d. A fragilidade do Estado, o não respeito do direito e a descontinuidade na condução dos assuntos públicos

O contexto de instabilidade política só podia degradar a autoridade do Estado e favorecer o contornar da lei. A Guiné-Bissau classifica-se aliás muito longe em termos de eficácia do Estado e da autoridade da lei em relação aos outros países da África ao Sul do Sara (PNUD, RNDH, 2006). Numerosos textos de leis são votados e mesmo promulgados sem que conheçam um mínimo de aplicação. Durante o período 2002-03, a promulgação da constituição votada era sempre esperada enquanto que a que estava em vigor era largamente contornada. A nível da justiça, tudo se passa como se as leis só fossem aplicáveis em situações específicas em função provavelmente das relações de força dos diferentes protagonistas. A frequência das conluios entre o sector público e privado e o sistema judicial não inspira confiança na sua capacidade de aplicar o direito e de fazer respeitar a lei. Os casos de impunidade são numerosos. Os actos de violência política não dão lugar a qualquer inculpação. Os direitos de propriedade não são respeitados, enquanto que o direito de acesso à terra é objecto de interpretações diversas. A situação do sistema financeiro, que entrou em falência sem que tenha dado lugar a processos contra os gestores das instituições financeiras nem contra os devedores delituosos, está lá para ilustrar a situação de impunidade que degrada a confiança das populações na capacidade do sistema judicial de fazer aplicar a justiça.

Além disso, devido à falta de infra-estruturas penitenciárias e à lentidão do sistema judicial, os centros de detenção estão sobrepovoados, e as condições de detenção são inumanas, nomeadamente na capital, Bissau, o que leva as autoridades judiciais a proceder à libertação de autores de delitos menos graves para deter aqueles que cometeram infracções mais graves. Esta situação contribui para a impunidade, mina a credibilidade do sistema judicial e favorece o aumento da criminalidade. Ademais, ela põe em causa a confiança dos cidadãos na capacidade do Estado de assegurar a justiça e a segurança. Enfim, ela pode pôr em perigo a segurança dos magistrados e dos agentes das forças de repressão, quando se sabe que mesmo quando condenados a uma pena, os delinquentes não a cumprirão.

A falta de prisões e a inexistência de uma administração penitenciária funcional constituem, para já, desafios essenciais para o sistema judicial da Guiné-Bissau.

Nos diferentes domínios económicos, sociais, culturais, administrativos e judiciais, o período 2000-2005 não foi caracterizado pela continuidade na condução dos assuntos públicos, como já foi mencionado. Numerosos programas e iniciativas não foram conduzidos até ao seu termo. A mesa-redonda dos parceiros de desenvolvimento, embora prevista desde 2002, só veio a ser realizada em Novembro de 2006. O documento de estratégia nacional de redução da pobreza, cuja finalização estava prevista para 2002, só pôde ser concluído em 2004 e tem sido objecto aliás de uma execução tímida apenas. A liderança nacional e a apropriação nacional tardam em se realizar. Os programas são elaborados com uma fraca participação da parte nacional. Além disso, os poucos programas executados no país nos domínios da saúde, da educação, da luta anti-minas, foram-no graças a um apoio maciço da comunidade internacional. De uma maneira geral, a gestão dos equilíbrios políticos parece primar sobre a formulação e a condução das políticas de tal forma que os sofrimentos da população só parecem preocupar as autoridades aquando da gestão dos conflitos sociais.

5. Os grandes problemas de desenvolvimento da Guiné-Bissau

A situação do desenvolvimento humano, como é sublinhado pelo relatório OMD, pelos documentos das agências do SNU e pelos relatórios de desenvolvimento humano, é extremamente precária. O DENARP, revisto em 2006, desenha igualmente um quadro sombrio do desenvolvimento humano na Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau figura entre os países pior colocados no mundo em termos de índice de desenvolvimento humano. Os OMD não têm qualquer possibilidade de ser atingidos daqui a 2015 nas condições actuais. Os atrasos continuam a ser consideráveis em matéria de educação, de redução da mortalidade das crianças menores de cinco anos, de mortalidade materna, de redução da pobreza e de realização da segurança alimentar. A tendência para a progressão do VIH/SIDA não é invertida, enquanto que a tuberculose, a malária de forma contínua e a cólera de maneira sazonal continuam a fazer numerosas vítimas. As deficiências em matéria de saneamento e de abastecimento de água potável continuam a ser problemas essenciais. A degradação do ambiente acelera-se, nomeadamente devido à salinização dos solos e à exploração descontrolada dos recursos haliêuticos, que fragilizam a segurança alimentar.

Como consequência disso, os OMD que são direitos económicos e sociais não poderão ser atingidos sem a definição de programas de intervenção e políticas consequentes baseados numa análise das causas fundamentais que entram a sua realização. Com efeito, as instituições responsáveis ou os detentores de obrigações têm dificuldade em fazer face às suas obrigações e por conseguinte em satisfazer os direitos humanos. Os titulares dos direitos carecem de informação sobre os seus direitos e nem sempre têm os comportamentos ou os meios adequados para os fazer prevalecer. As deficiências em cada domínio dos direitos humanos são numerosas. Os atrasos nos direitos económicos e sociais acumulam-se, como o testemunham os atrasos na consecução dos OMD, enquanto que as violações dos direitos civis e da pessoa humana são correntes sem que a justiça se inquiete com isso. O respeito do direito é ainda problemático e traduz-se em numerosas violações ou contestações. A governação continua a ser frágil, e a organização administrativa e a gestão dos recursos humanos e financeiros não são feitas de maneira a responder verdadeiramente às prioridades nacionais. Os pobres carecem de educação e de qualificação profissional. Eles são também, por falta de educação, vulneráveis a certos males, não obstante as campanhas de prevenção realizadas.

À luz das análises realizadas no país, incluindo no DENARP, emergem cinco principais problemas de desenvolvimento, ainda que nem sempre seja adequado estabelecer fronteiras nítidas entre eles: i) a fragilidade da governação, caracterizada pela instabilidade política, o papel predominante dos militares na vida política, a fragilidade do processo democrático, uma gestão das finanças públicas difícil e uma administração pública ineficaz e pouco responsável da sua acção; ii) o fraco desenvolvimento humano, caracterizado por uma baixa esperança de vida à nascença, um ensino limitado e de pouca qualidade, e uma situação sanitária grave; iii) a grande vulnerabilidade de certos grupos da população e a sua fraca inserção económica e social, sobretudo após o conflito armado de 1998-99, o que se traduz no empobrecimento de uma grande faixa da população, com o risco de transmissão geracional da pobreza. O VIH/SIDA constitui um flagelo e um factor de exclusão neste conjunto; iv) a insegurança alimentar e o desenvolvimento não sustentável correm o risco de se agravar devido aos modos de exploração utilizados; v) a destruição de vidas humanas e das infra-estruturas sociais e económicas, decorrente do conflito armado de 1998-99.

A análise da pobreza contida no DENARP e o relatório do ILAP fornecem uma parte importante da explicação da precariedade do desenvolvimento humano na Guiné-Bissau. A falta de recursos é também sublinhada no DENARP para explicar o fraco desenvolvimento das infra-estruturas económicas e sociais. A análise que será realizada no BCP quer-se complementar da do governo apresentada no DENARP, colocando o acento nos direitos humanos e nas causas fundamentais da sua fraca satisfação. Os défices de capacidade tanto das instituições detentoras de obrigações como dos titulares de direito são assim postos em destaque. Desta forma, certas questões pouco evocadas no DENARP tais como as causas da fraqueza das instituições e da fragilidade da governação são assim analisadas.

Secção II: Análise estratégica dos grandes problemas de desenvolvimento do país

Com base no exame dos diferentes problemas, optou-se por distinguir as causas imediatas das causas fundamentais, passando pelas causas subjacentes ou secundárias. As primeiras são o resultado de uma análise rápida, enquanto que as fundamentais supõem explicar verdadeiramente a situação. Assim, serão sucessivamente tratados nesta secção:

1. A fraqueza das instituições e a falta de separação dos poderes: factores das violações do direito, dos regulamentos e da impunidade;
2. O fraco engajamento dos parceiros e o défice de capacidade do Estado, causas da insuficiente reabilitação pós-conflito;
3. Os défices de capacidade no centro do fraco desenvolvimento do capital humano e da fraca promoção dos direitos à saúde e à educação;
4. A fraqueza dos recursos e das políticas, responsáveis da marginalização e da acentuação das desigualdades;
5. A degradação do ambiente e a impotência das autoridades face às crises e às catástrofes humanas e naturais

1. A fraqueza das instituições e a falta de separação dos poderes: factores das violações do direito, dos regulamentos e da impunidade

O exame do contexto de desenvolvimento na Guiné-Bissau permitiu evidenciar a fragilidade da governação como sendo um dos principais problemas que minam o desenvolvimento do país. Esta fragilidade da governação caracteriza-se pela instabilidade política, o papel predominante das forças armadas na vida política, a fragilidade do processo democrático, uma gestão das finanças públicas difícil e uma administração pública ineficaz e pouco responsável da sua acção. A governação pública remete para o conjunto das tradições e instituições através das quais o poder se exerce num país, tendo como objectivo o bem-estar de todos. Pode-se observar que as características das insuficiências de governação observadas na Guiné-Bissau tocam cada um dos domínios da governação: (1) os procedimentos pelos quais os titulares do poder são escolhidos, controlados e substituídos, (2) a capacidade do governo de gerir eficazmente os recursos e de aplicar políticas sólidas, e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interacções económicas e sociais que existem entre eles. As manifestações mencionadas no quadro 2 sublinham simplesmente mais a natureza do que a amplitude destas. O exame do contexto político e institucional e da gestão pós-conflito na secção introdutória permitiu sublinhar a amplitude destes sub problemas na base da evocação de alguns factos salientes. Neste parágrafo tratar-se-á sobretudo de examinar quais poderiam ser as principais causas da fragilidade da governação na Guiné-Bissau, a fim de dispor dos elementos necessários com vista ao apoio a fornecer ao país no reforço de capacidades do Estado. A análise destes elementos explicativos da fraca qualidade da governação na Guiné-Bissau será organizada por sub tema.

Quadro 2: Domínios da governação e problemas na Guiné-Bissau

Domínio da governação	Indicador de governação	Sub problema identificado	Manifestações
Processo pelo qual os governantes são escolhidos, tornados responsáveis, controlados e substituídos.	Voto e responsabilidade.	Instabilidade política e institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Violações dos direitos humanos. • Golpe de Estado e frequência dos rumores de golpe de Estado. • Frequência das mudanças de aliança política e das equipas governamentais. • Frequência das mudanças nas direcções administrativas. • Repetida intrusão das forças armadas na vida política. • Repetidas greves. • Corrupção, branqueamento de dinheiro.
	Estabilidade política.	Falta de quadro jurídico claro que fixe as competências e responsabilidades de cada força de segurança.	
Capacidade dos governantes de gerir eficazmente os recursos, de formular e aplicar políticas e regulamentos sólidos.	Eficácia do Estado.	Fracá capacidade do governo na formulação e condução das políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca aplicação dos regulamentos adoptados. • Falta de continuidade na acção governamental. • Confusão nas responsabilidades ministeriais. • Fraca apropriação nacional na formulação das políticas. • Lentidão e fraqueza na aplicação das políticas.
	Qualidade dos regulamentos.		
Respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as suas interacções económicas e sociais.	Estado de direito.	Corrupção, desrespeito da lei e impunidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude fiscal e aduaneira. • Tráfico de droga, de armas, de emigrantes. • Branqueamento de dinheiro. • Discriminação perante a justiça. • Impotência da justiça para fazer aplicar as decisões. • Dificuldade de acesso dos cidadãos à justiça. • Corrupção massiva.
	Controle da corrupção.	<p>Falta de recursos humanos formados, materiais e financeiros para aplicar a lei.</p> <p>Ausência de quadro jurídico adequado para lutar contra a criminalidade transnacional organizada e a corrupção.</p> <p>Ausência de prisões e de infra-estruturas penitenciárias.</p>	

a. As causas da instabilidade política e institucional

A instabilidade política na Guiné-Bissau foi apreendida no âmbito do processo participativo como o resultado imediato das tensões sociais, da exacerbação dos antagonismos políticos e da fraqueza do Estado. As tensões sociais, cujas manifestações mais correntes são as greves, têm sido numerosas na Guiné-Bissau devido às aspirações das populações a um maior bem-estar e ao respeito dos seus direitos sociais, mas também como forma de contestação das autoridades existentes e das instituições. Os atrasos no pagamento dos salários entre 2003 e 2006 têm sido tão frequentes que estiveram na base dos diferentes movimentos de greve, particularmente dos professores, dos jornalistas, dos empregados da empresa de electricidade e águas (EAGB) e da saúde. As escolas públicas, nomeadamente, ficaram fechadas durante todo o ano 2003 por falta de pagamento dos salários dos professores. Os anos 2004 e 2005 foram de uma relativa acalmia em matéria de ensino público graças à assunção de uma parte dos salários dos professores pelo fundo de gestão económica de urgência¹¹. No entanto, as reivindicações salariais dos militares e das

¹¹ O montante de 3,7 milhões de dólares transferido ao Estado em 2004 cobriu totalmente os salários dos professores, enquanto que em 2005 os 2,4 milhões de dólares transferidos cobriram-nos em aproximadamente 50%.

forças da polícia foram resolvidas em 2003 por um aumento considerável dos seus salários que, embora parcialmente atenuado em 2004, traduziu-se igualmente por uma duplicação da massa salarial no quadro da harmonização da grelha salarial dos funcionários, enquanto que as receitas fiscais mal podiam cobrir a massa salarial.

A exacerbação dos antagonismos políticos.

A exacerbação dos antagonismos políticos saldou-se muitas vezes em mudanças de aliança, mas igualmente em sobressaltos marcados por uma implicação do exército ou dos grupos armados na vida política, como aconteceu em 2000, 2003 e 2004. Estas reivindicações militarizadas visavam com frequência o derrube do poder e das instituições existentes. Elas aparecem tanto como formas de contestação do poder e das instituições quanto das pessoas nomeadas. Os antagonismos políticos podem também ter alimentado as reivindicações e as tensões sociais. A ociosidade, particularmente dos jovens com ou sem formação, considerando as incertezas que provoca, aparece simultaneamente como uma causa directa e um catalisador das perturbações sociais despoletadas sob a instigação dos dirigentes políticos. Mas esta ociosidade é ao mesmo tempo o resultado do baixo nível dos investimentos produtivos e das políticas adequadas para lhe fazer face.

O enfraquecimento do Estado de direito e a intrusão do exército na vida política.

O enfraquecimento do Estado de direito consecutivo às repetidas violações da ordem institucional; a fraqueza da justiça, que permanece sob a influência do poder político, a militarização e a “etnização” da luta política marcada pela interferência da classe militar no “jogo político” e a utilização do elemento étnico como meio de discriminação ou de adesão política são outras tantas causas da instabilidade política na Guiné-Bissau. As clivagens étnicas contam em grande parte mais do que as diferenças ideológicas e as escolhas de sociedade no agravamento das rivalidades políticas no país. Uma das razões desta situação é que as formações políticas baseiam-se frequentemente nas afinidades étnicas dos seus membros. Daí decorre que o clientelismo político fundado em bases étnicas está muito presente nas nomeações dos altos cargos do Estado. Recrutamentos especiais são também organizados sem respeito pelas regras à chegada de cada equipa governamental. Estas situações de discriminação, sobretudo num contexto de poucas oportunidades de empregos assalariados tanto no sector público como no sector privado, são de natureza a suscitar frustrações de base étnica. O poder político, enquanto principal fonte de promoção social e de aquisição de vantagens e rendimentos, fascina e incita à sua conquista por quaisquer meios na medida em que a fraqueza do Estado e da justiça deixam impunes numerosos actos de sedição.

A falta de meios e o fraco desempenho da gestão pública.

As tensões sociais, embora baseadas em reivindicações legítimas, revelam-se também como a tradução das fracas capacidades do Estado para fazer face às despesas indispensáveis ao seu funcionamento mínimo. Dado que o défice das finanças públicas é crónico, é a ajuda externa, como já foi mencionado, que permite ao Estado suportar parcialmente as suas despesas, incluindo as de funcionamento. O Estado também não dispõe dos meios financeiros necessários para fazer face a certas tensões sociais, nem de políticas apropriadas para as prevenir. A administração gere as situações caso a caso e carece de visão prospectiva para levar a cabo políticas avisadas que devem privilegiar a resolução dos factores de conflito. As tensões sociais que provêm das reivindicações dos funcionários, pela sua frequência e insatisfação, também traduzem a inadequação entre o tamanho e o custo da administração e a capacidade do Estado de mobilizar recursos internos. O longo período de instabilidade aberto com a guerra de 1998-1999 também minou a confiança das populações nas capacidades das instituições e dos homens políticos para lhe fazerem face.

A fraca participação das organizações da sociedade civil no diálogo político.

As organizações não governamentais e da sociedade civil não têm tido recursos e autonomia em relação à sua fonte de financiamento para realizar acções de sensibilização face aos graves problemas que estão na base da instabilidade política na Guiné-Bissau. O diálogo político continuou a limitar-se à gestão dos conflitos, como em 2003 após o golpe de Estado, ou em 2004, na sequência do conflito militar que conduziu ao assassinato do chefe do estado-maior geral. Não foi posto o acento na educação cívica a fim de contribuir para uma tomada de consciência colectiva sobre a fragilidade da situação do país e a imperiosa necessidade de evitar a sua degradação. Com efeito, por um lado, a Guiné-Bissau nunca conheceu uma organização política descentralizada, o que se traduz em deficiências do poder local; por outro lado, o processo de descentralização ficou atrasado por falta de recursos humanos e materiais a nível local e mesmo a nível nacional. A existência de um quadro legal não poderia por si só desencadear esses processos.

b. O défice de capacidade do governo na formulação e condução das políticas

Como corolário da instabilidade política aparecem as dificuldades experimentadas pelas diferentes equipas governamentais para simultaneamente assegurar a continuidade dos assuntos públicos, inscrever a acção pública a longo termo e assegurar a eficácia das intervenções públicas. De facto é um desafio titânico ver a acção pública produzir resultados em cada um dos aspectos mencionados num contexto de instabilidade política recorrente como o da Guiné-Bissau. No entanto, a ausência de resultados plausíveis que respondam às expectativas das populações pode também alimentar a instabilidade, como foi salientado mais acima. Por isso é importante ir para além desta causa imediata e destacar outras causas, não menos importantes, responsáveis pela má gestão pública. Quando se examina a lista das manifestações acima enunciadas para pôr em evidência as fraquezas na gestão pública (fraca aplicação das normas adoptadas; falta de continuidade na acção governamental; confusão nas responsabilidades; fraca apropriação nacional na formulação das políticas; lentidão e fraqueza na aplicação das políticas), transparece que os défices das capacidades institucionais podem ser responsáveis desta situação. A administração dispõe de recursos humanos em quantidade e qualidade adequadas para as missões que se fixou através da Constituição, das leis, dos regulamentos e dos documentos de política geral e sectorial? A administração instaurou mecanismos e procedimentos susceptíveis de favorecer a consecução dos resultados fixados? Por fim, dispõe de recursos financeiros e de equipamentos adequados que lhe permitam atingir estes resultados? O que se constata é um défice de capacidade generalizado:

Muitos funcionários têm pouca formação e um grande número de quadros em certas estruturas administrativas não atingiram o ensino secundário. Os quadros formados no estrangeiro não beneficiam de formação adicional que os torne aptos a apreender cabalmente o funcionamento da administração e as missões desta. O país carece de estruturas e de corpo pedagógico em condições de assegurar estas formações complementares. Os gabinetes de estudos e de planificação dos ministérios que teriam permitido orientar as reformas de política e institucionais foram deixados ao abandono, por falta de recursos humanos e financeiros. Eles foram substituídos por sistemas de consultoria privados, reduzindo a apropriação colectiva e as oportunidades de alargamento dos conhecimentos e capacidades de um maior número de especialistas do governo. Como salienta o RNDH (PNUD, 2006), “os sistemas e procedimentos quando existem não são difundidos, e também não são reactualizados nem discutidos de maneira alargada no momento da sua adopção de maneira a serem assimilados pelo máximo de quadros. Uma das explicações prováveis da fraqueza da autoridade da lei seria que os regulamentos não são amplamente discutidos e compreendidos pelos actores da governação. Os funcionários encarregues de fazer aplicar os textos também não parecem ter as informações necessárias nem as capacidades requeridas para cumprir as suas tarefas, nem um mandato claro no que diz respeito às forças de segurança. No entanto, as ideias de reformulação de textos têm lugar com cada mudança de governo embora os anteriores nem sempre tenham demonstrado os seus limites. Os conflitos de competência que conduzem mesmo à inacção de certas estruturas são numerosos devido à

fraqueza organizacional ou mesmo a uma definição demasiado pessoal das missões das instituições.

A fraca capacidade de seguimento das políticas é patente devido à deficiência do sistema de informação estatística tanto nas suas funções de recolha e tratamento como de análise da informação. Assim, as políticas preconizadas podem sofrer na sua formulação inicial de uma informação insuficiente em quantidade e de qualidade pouco fiável.

O país carece verdadeiramente de recursos financeiros para permitir ao Estado sustentar a sua acção e sair da gestão corrente em que se encontra mergulhado devido ao carácter crítico das finanças públicas. A forte dependência do país em relação aos recursos externos reduz a sua capacidade de negociação e obriga-o a aceitar projectos e programas definidos muitas vezes mais em função dos mandatos dos parceiros do que das prioridades nacionais. Os programas definidos assim são no entanto os únicos a conhecer uma execução real, enquanto que os que repousam unicamente nos recursos locais estão destinados ao abandono ou, no melhor dos casos, a uma execução parcial por falta de recursos.

c. A corrupção, o desrespeito da lei e a impunidade

A administração da justiça sofre de vários males, nomeadamente o baixo número de magistrados formados, o recurso a substitutos não formados e a ausência de sistema correcional. A ausência de qualificação de numerosas pessoas conduz a erros e à não satisfação dos direitos das populações, e a situações de grande confusão nas decisões judiciais. Os auxiliares da justiça, os polícias, são na grande maioria pessoas com uma certa idade avançada. Muitos deles participaram na luta de libertação nacional, enquanto que os novos recrutas carecem de formação adequada.

As dificuldades de controlo da corrupção estão, em parte, ligadas às vantagens e aos rendimentos que confere o exercício do poder. Com efeito, o exercício do poder aparece como a principal fonte de promoção social e de enriquecimento devido aos elevados rendimentos e à impunidade que permite, apesar dos desvios de fundos públicos e dos diversos abusos verificados. As situações de guerra civil também favoreceram os comportamentos predatórios e a confusão que geram as fases de transição política.

Na Guiné-Bissau é frequente a convivência entre interesses privados e públicos devido à estreita sobreposição das esferas política, económica e civil. Numerosas pessoas engajadas na política provêm igualmente do sector privado e controlam largos segmentos da economia nacional sem que, aquando da acessão às funções do Estado, tenha havido demissão prévia, declaração de bens, etc. Os contratos são feitos ignorando as normas que os regem. Tudo isso afecta o primado da lei, a eficácia do governo e a qualidade do quadro regulamentar, por vezes orientado para as necessidades privadas.

Os recrutamentos efectuados após cada mudança importante a nível do Estado, sem respeito pelos procedimentos estabelecidos, constituem também uma fonte considerável de atropelos à justiça e de forma de se desembrulhar a despeito das violações das normas administrativas verificadas. Um sistema de solidariedade baseado na redistribuição de privilégios legais e ilegais pode assim desenvolver-se sem que o país disponha de meios adequados para o impedir.

O quadro 3 sintetiza a análise causal da fraca governação na Guiné-Bissau. As diferentes causas enunciadas para explicar a fraqueza do Estado e a instabilidade recorrente que vive a Guiné-Bissau não podem ter deixado de influir igualmente na insuficiente reabilitação a seguir ao conflito armado de 1998-99.

Quadro 3: Síntese da análise causal da governação

Sub problemas	Causas imediatas	Causas subjacentes	Causas fundamentais
Instabilidade política e institucional.	Tensões sociais.	Não respeito dos direitos sociais.	Fraqueza do Estado.
		Atrasos no pagamento dos salários dos funcionários.	Insuficiência dos recursos financeiros. Inadequação entre o tamanho do Estado e os recursos públicos.
		Ociosidade dos jovens.	Fraqueza dos investimentos produtivos. Falta de uma política adequada em matéria de emprego.
	Exacerbação dos antagonismos políticos.	O poder político como principal meio de sucesso social.	Fraqueza das oportunidades de emprego no sector privado.
		Contestações do poder.	Meio de acesso ao poder. Instrumentalização política das forças armadas e de segurança.
		Fraca participação das populações no diálogo.	Ausência de processo de descentralização. Fraca implicação das organizações da sociedade civil.
Fraca capacidade do governo na formulação e condução das políticas.	Instabilidade política.	Contestação do poder.	Procura do poder. Fraqueza dos desempenhos económicos e sociais.
	Défice de capacidade institucional.	Fraca capacidade dos recursos humanos. Fraca capacidade dos ministérios.	Falta de política e de estrutura de formação dos funcionários. Má organização e definição das missões das instituições.
	Fraca apropriação nacional na definição dos programas e projectos.	Fraca capacidade dos recursos humanos. Falta de recursos financeiros.	Falta de política e de estrutura de formação dos funcionários. Dependência da ajuda externa.
Corrupção, desrespeito da lei e impunidade.	Mau funcionamento das instituições judiciais.	Falta de separação entre as funções públicas e as funções privadas. Falta de procedimentos judiciais. Práticas discriminatórias. Dificuldade de acesso à justiça/ prazos longos.	Ingerência política no funcionamento da justiça. Falta de implicação da sociedade na resolução dos conflitos/ ausência de soluções extrajudiciais. Fraca formação dos magistrados. Inexistência de instituições que permitam uma luta eficaz contra este flagelo, e de formação da polícia judiciária nomeadamente em matéria de luta contra a corrupção e o branqueamento de dinheiro.
	Falta de separação dos poderes entre as instituições.	Ingerência política nas instituições de controle.	Falta de vontade política para sanear a gestão pública. Inexistência de mandatos claros, ou mandatos que se sobrepõem.

2. O fraco engajamento dos parceiros e o défice de capacidade do Estado, causas da insuficiente reabilitação pós-conflito

A reabilitação pós-conflito na Guiné-Bissau continua a ser insuficiente quer no plano humano e social devido à amplitude dos traumatismos sofridos pelas populações, quer no plano físico na medida em que as infra-estruturas destruídas durante o conflito continuam no essencial não reabilitadas ou não reconstruídas. A ausência de reparação dos traumatismos humanos e sociais mina a reconciliação nacional, enquanto que o fraco nível de reabilitação das infra-estruturas paralisa a economia, reduzindo o nível das externalidades positivas. Esta situação de quase ausência de reabilitação é um factor de fragilidade e constitui um risco de retorno ao conflito. Com efeito, é frequente a alternância entre paz e regresso ao conflito de um grande número de países que recaem rapidamente na violência nos cinco anos que se seguem ao seu primeiro conflito (PNUD, 2005). Daí a importância de uma verdadeira reabilitação. A análise das causas da fraca

reabilitação pode assim permitir detectar os factores de risco de regresso ao conflito e definir acções e medidas de prevenção adaptadas à situação.

a. A fraqueza do diálogo e a redução da problemática da reabilitação às questões das infra-estruturas

Uma série de factores poderia explicar à primeira vista esta ausência de reabilitação, a falta de recursos e de políticas adequadas para lhe fazer face. Os recursos são tanto os esperados dos parceiros de desenvolvimento como os que podem ser mobilizados no plano interno. Os programas que teriam permitido mobilizar os recursos dos parceiros não foram executados convenientemente. A instabilidade política obstruiu a realização da mesa-redonda enquanto que a inadequação na gestão das finanças públicas entre os recursos, os comportamentos e os meios minou a confiança dos parceiros na capacidade do governo de gerir de maneira sã a coisa pública. Mas para além da fraqueza dos recursos, a problemática da reabilitação ficou reduzida às questões das infra-estruturas físicas. As questões humanas foram abordadas apenas sob o prisma da desmobilização e da reinserção, deixando as pessoas afectadas pelo conflito que não foram beligerantes ou combatentes numa situação de abandono. Todavia, a distribuição de sementes permitiu relançar certas actividades agrícolas (nomeadamente a orizicultura), enquanto que as operações de desminagem realizadas desde 2000 ajudaram a reconquistar algum espaço para a agricultura e a pecuária. Contudo, as intervenções dos diferentes actores não tiveram suficientemente em conta a necessidade do diálogo político e social como centro da consolidação da paz. Esta situação foi exacerbada pelo facto de a primazia atribuída às eleições como única forma de regresso à vida política democrática ter reavivado as tensões sociais e as clivagens e violências políticas. Os dirigentes eleitos foram rapidamente contestados e as maiorias escolhidas rapidamente desacreditadas e desmembradas. Assim, não se terá dado oportunidade aos diferentes protagonistas e à sociedade civil de discutirem os males que os terão conduzido ao confronto e por conseguinte de desenvolver um clima de perdão e tolerância, abatendo ao mesmo tempo as barreiras que fosse necessário para permitir a continuação dos acontecimentos e a vida em sociedade.

b. O não tratamento dos traumatismos humanos e civis como atentados aos direitos humanos

Para além disso os traumatismos humanos e civis suportados não foram tratados como atentados aos direitos humanos e civis de maneira a que os prejuízos sofridos dessem lugar a processos judiciais e às reparações adequadas. As pessoas que foram vítimas nelas próprias de agressões diversas, da perda dos seus próximos e espoliadas dos seus bens permanecem assim numa situação de insatisfação, fonte de frustrações, e de perda de confiança na capacidade do Estado de fazer respeitar a lei. A segurança continuou assim a ser deficiente no domínio da defesa dos direitos humanos, ainda que em termos físicos tenham sido feitos esforços consideráveis para pôr fim à criminalidade residual pós-conflito, nomeadamente a que está ligada ao porte de armas ligeiras. Esta situação de impotência do Estado e a impunidade daí resultante impediram encetar um processo de diálogo real e de reconciliação verdadeira baseada no reconhecimento dos erros recíprocos à imagem do que foi iniciado na África do Sul.

A evocação destes factores explicativos seria insuficiente se não desembocasse na análise do que poderia aparecer como as causas subjacentes, ou mesmo fundamentais, da situação assim examinada. Com efeito, o défice de segurança na sua dimensão de falta de garantia dos direitos humanos só pode ser a tradução da fraqueza do Estado, da sua incapacidade de afirmar a sua autoridade e de fazer respeitar a lei. Quiçá, a população também teve falta de informação e de conhecimentos sobre os seus direitos e os meios para os fazer prevalecer? Existe também a situação das pessoas que por razões diversas não se conformaram às normas estabelecidas. Um défice de informação sobre os direitos das populações poderia levá-las a considerar normais as violações de direitos, por falta de referências assentes e difundidas. O Estado deve também dispor

de instrumentos necessários, tais como a justiça e o sistema prisional, que lhe permitam devolver ao caminho do Direito os que dele se afastam. No entanto, a Guiné-Bissau não possui um sistema penitenciário, enquanto os magistrados são em número insuficiente e carecem de formação adequada. Não existe uma estrutura de formação no local para a sua reciclagem e o desenvolvimento das suas capacidades. As interferências entre a esfera política e a justiça também limitam a sua acção, enquanto que os fracos meios postos à sua disposição para realizar inquéritos credíveis e em toda segurança condenam-nos à inacção.

c. A fraca autoridade do Estado

A autoridade do Estado é também afectada por uma falta de suficiente legitimidade. A incapacidade do Estado de fornecer respostas palpáveis aos problemas da população em matéria de saúde, educação, de imparcialidade na tomada de decisões e também de utilização dos jovens vítimas do desemprego reduziu a confiança que as populações podiam ter nele. Esta situação é apenas o resultado do desmantelamento do sector económico do Estado e da redução da sua capacidade de resposta às expectativas das populações.

O modo de designação dos responsáveis à testa do Estado levou à cúpula do Estado e às esferas dirigentes pessoas pouco ou nada ligadas à luta de libertação nacional. Ora, é precisamente o papel desempenhado por uns e outros durante esta luta de libertação que servia de critério de acesso às funções do Estado e às vantagens que lhe estão associadas. Os antigos combatentes que estão ainda na hierarquia militar encontraram-se de facto excluídos das funções civis, das remunerações e rendimentos que elas permitiriam obter. Um outro nível da crise de legitimidade aparece assim sob a forma de contestação da autoridade civil pela hierarquia militar. Os diferentes acontecimentos que o país viveu desde 1998, marcados por um forte envolvimento das forças armadas, ilustram-no. As interpelações da classe política pelas autoridades militares assim como o desrespeito da autoridade civil, desacreditada pelos responsáveis civis, reforçam a constatação de uma crise de legitimidade que a gestão pós-conflito não permitiu resolver.

d. A fraqueza dos recursos do Estado

A Guiné-Bissau também não tem podido dispor de recursos suficientes e duráveis que lhe permitam empreender reformas de fundo para restaurar a autoridade do Estado e reforçar as capacidades das instituições. As violações de direitos mencionadas, a falta de autoridade do Estado e a perda de legitimidade traduzem os défices de capacidade que obstruíram a realização das reformas e de uma verdadeira reabilitação. A classe política não parece ter inscrito na sua acção a procura de soluções aos desafios de desenvolvimento do país a fim de encontrar soluções duráveis. Estes défices de capacidades cristalizam um conjunto de fraquezas relativas às dificuldades em: sanear a gestão pública, assumir a responsabilidade dos actos feitos, inscrever a acção pública no tempo, evitar a confusão nas missões das administrações e a interferência entre os interesses pessoais e os da colectividade. As dificuldades do governo em assegurar o funcionamento mínimo do Estado na base dos seus próprios recursos constituem uma causa que tem um peso importante no seu défice de capacidade e na perda de legitimidade, assim como no controle social que estes meios poderiam favorecer. Esta insuficiência, que se traduz na dependência do país mesmo para o pagamento dos salários e a gestão corrente do Estado, impede levar a cabo verdadeiras acções de reabilitação e de restauração do Estado, mas constitui também um pretexto para as acções sediciosas.

e. O défice de confiança dos parceiros

Para além deste défice de capacidade, a economia não foi relançada e as capacidades de produção destruídas ficaram inutilizadas por falta de reabilitação. Os apoios esperados da comunidade internacional não se concretizaram em razão da instabilidade política, sendo que a sua ausência podia ser precisamente a causa desta instabilidade. A situação da Guiné-Bissau, como de

muitos outros países que saem de um conflito armado, parece revelar que uma das causas da difícil reabilitação deve provavelmente também ser procurada no tipo de apoio definido para os países em situação de pós-conflito. Pode-se razoavelmente pensar que um país recém saído de uma guerra (um ano depois) seja capaz de implementar um programa trienal apoiado por um documento de estratégia de redução da pobreza provisório e final no quadro da facilidade para o crescimento e a redução da pobreza? A guerra provocou desequilíbrios estruturais e mudanças na relação de forças política que não foram convenientes definidos. A capacidade do Estado de mobilizar recursos internos era imprevisível, assim como o comportamento da economia face aos preços da castanha de caju, o principal produto de exportação do país. O exército exigiu e obteve o aumento dos seus salários em 2003, decisão concretizada em 2004, enquanto o Estado já não estava em condições de pagar os seus funcionários com recursos próprios. As eleições não trouxeram as mudanças esperadas em termos de legitimação do poder e de transparência na condução dos assuntos públicos. As maiorias continuaram a ser frágeis, com riscos sistemáticos em cada sessão parlamentar de voto de desconfiança no governo ou de recusa das leis apresentadas.

Em suma, a reabilitação pós-conflito foi afectada pelo défice de capacidades do Estado para inscrever a acção do governo no tempo, fazer respeitar a lei e os princípios básicos de um Estado moderno, nomeadamente os direitos humanos (ver o conjunto dos factores explicativos no quadro 4). As políticas decididas também não parecem ter respondido às expectativas das populações e aos desafios que podia deixar transparecer a precária situação do país. O défice de capacidade financeira e administrativa viu-se agravada por uma insuficiente legitimidade que limitou a acção governamental à procura de forças políticas auxiliares para tentar durar e tentar estabilizar o poder, com tudo o que isso comporta em termos de liberalidades. O fraco engajamento dos parceiros foi a consequência directa desta situação que carecia de visibilidade e por conseguinte só podia impedir o país de beneficiar de apoios financeiros consistentes e duráveis dos parceiros. Sem capacidade suficiente para fazer respeitar a lei e conduzir bem os assuntos públicos, o Estado não esteve em condições de beneficiar da confiança indispensável para um compromisso sustentado e vigoroso dos parceiros com vista à reabilitação, que permaneceu ilusória, tornando assim incerto o regresso a uma paz duradoura.

Quadro 4: Análise causal da insuficiente reabilitação pós-conflito (*)

Problemas	Causas imediatas	Causas subjacentes	Causas fundamentais
Traumatismos humanos e sociais que impedem a reconciliação Destruição e degradação das infra-estruturas sociais e económicas	Limitação da problemática da reabilitação às questões das infra-estruturas.	Ausência de diálogo político e social.	Falta de comunicação e de concertação social.
	Ausência de uma abordagem dos traumatismos humanos e sociais como atentados aos direitos humanos.	Défice de segurança. Fraqueza do Estado para fazer respeitar os direitos.	Défice de capacidades para fazer respeitar a lei : fraqueza do sistema judicial e interferências entre o poder político e a justiça.
	Contestação das equipas dirigentes.	Défice de legitimidade.	Falta de ligação com a luta de libertação dos novos dirigentes. Falta de meios financeiros suficientes.
	Falta de recursos.	Má gestão. Adiamento da mesa-redonda.	Perda de confiança dos parceiros. Instabilidade política e institucional.
	Falta de políticas adequadas.	Fracasso dos programas lançados.	Perda de confiança dos parceiros. Défice de capacidade na formulação e execução das políticas.

(*) As causas em fundo cinzento explicam tanto os traumatismos humanos e sociais que entravam a reconciliação como a destruição e degradação das infra-estruturas sociais e económicas.

3. Os défices de capacidade no centro do fraco desenvolvimento do capital humano e da fraca promoção dos direitos à saúde e à educação

O capital humano coloca a pessoa no centro do desenvolvimento através das suas aptidões para participar nas actividades económicas e sociais num ambiente definido. Este ambiente pode ser uma empresa, uma comunidade, uma localidade, uma região ou um país. A contribuição da pessoa como capital humano nestas actividades pode ser tanto mais elevada quanto mais ela estiver de boa saúde, bem alimentada, escolarizada e formada. Todas as privações sofridas pela pessoa (criança, jovem ou velho, homem ou mulher) em termos de acesso aos serviços sociais básicos de qualidade prejudicam por conseguinte tanto a sua vida no desenvolvimento das suas capacidades pessoais como as suas aptidões para participar no desenvolvimento económico e social de um país. É aliás por esta razão que o conceito de capital humano é apreendido pelo Comité de políticas de desenvolvimento (CPD) do ECOSOC através de um índice composto – *Human Assets Index* (HAI) – construído na base dos índices de nutrição, saúde, escolarização e alfabetização de adultos. As consequências últimas destas privações são as mortes precoces que limitam a longevidade, apreendida através da esperança de vida à nascença. Por isso, o desenvolvimento do capital humano requer que as melhorias na qualidade das condições de vida contribuam para o aumento da longevidade e para uma melhor inserção económica e social.

O exame das tendências na realização dos OMD na Guiné-Bissau permitiu sublinhar o facto de que os progressos no ensino universal, a redução da mortalidade infantil e materna, a interrupção da progressão do VIH/SIDA, da tuberculose, do paludismo, das epidemias recorrentes de cólera e das pandemias, não são bastante rápidos para atingir os alvos fixados no horizonte 2015. Além disso, devido à baixa esperança de vida à nascença e à elevada taxa de analfabetismo, a Guiné-Bissau conhece uma forte degradação do seu capital humano. Num contexto de baixa escolarização da população, a proporção predominante dos jovens na população total aumenta o peso dos inactivos sobre os activos. Esta falta de escolarização expõe grandemente à pobreza, torna difícil a compreensão das campanhas de informação e de sensibilização sobre as questões de saúde e saneamento e limita as capacidades de uma grande parte da população de ter uma actividade económica e social produtiva. As principais características do fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau são recapituladas no quadro 5. Os dois parágrafos seguintes analisam as causas que estão na origem dos lentos progressos do capital humano na Guiné-Bissau, colocando a ênfase no acesso e na qualidade dos serviços sociais básicos.

No âmbito da análise causal realizada, duas causas imediatas que podem explicar o fraco acesso aos serviços sociais básicos foram identificadas:

- a fraca capacidade de oferta dos serviços sociais básicos;
- a fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos e a sua falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos.
- A fraca qualidade dos serviços oferecidos pelas estruturas de saúde e de educação aparece como uma causa fundamental.

a. A fraca capacidade de oferta dos serviços sociais básicos

O sistema dos serviços sociais básicos na Guiné-Bissau, nomeadamente da saúde e da educação, possui uma fraca capacidade de oferta tanto em Bissau como no interior do país.

A insuficiência ou o afastamento das estruturas dos serviços sociais básicos

O sistema dos serviços sociais básicos na Guiné-Bissau, nomeadamente da saúde e da educação, possui uma fraca capacidade de acolhimento tanto na capital, Bissau, como no interior do país. As capacidades são espartilhadas pela *fraqueza dos recursos humanos e financeiros do Estado, o que limita a sua capacidade de investir*. Os raros equipamentos e infra-estruturas disponíveis estão o mais das vezes concentrados nos grandes centros urbanos como Bissau, Bafatá e Gabu, enquanto que certas localidades do sul e as ilhas Bijagós sofrem de um quase abandono. O défice de capacidade de acolhimento dos serviços sociais básicos é também pois consequência de uma centralização demasiadamente forte destes nos grandes centros urbanos em detrimento do nível local.

O número insuficiente de pessoal

A fraqueza da capacidade de acolhimento dos serviços sociais básicos está ligada ao número insuficiente do pessoal que opera nomeadamente no domínio da saúde e da educação. Esta situação só agrava as condições por vezes difíceis de acesso aos serviços sociais básicos na medida em que as populações estão privadas deles não devido à inexistência de infra-estruturas sociais e dos respectivos equipamentos, mas por causa da ausência de recursos humanos para assegurar a prestação do serviço esperado. Assim, de acordo com a Direcção de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, não obstante a inexistência de dados exactos concernentes ao número de médicos por habitante na Guiné-Bissau, este rácio seria bastante inferior à norma internacional da OMS, que é de um médico por 10.000 habitantes, traduzindo assim um défice considerável de recursos humanos neste domínio. A insuficiência de pessoal de saúde abrange igualmente os enfermeiros, os auxiliares de saúde, as parteiras, os assistentes de laboratório e os técnicos de farmácia, entre outros¹². Além disso o pessoal de saúde estaria distribuído desigualmente, já que Bissau, a capital, concentraria mais de 60% do pessoal total de saúde enquanto que ela representa apenas 25,9% da população do país.

Como iremos ver, coloca-se igualmente um verdadeiro problema de qualidade dos serviços sociais básicos oferecidos devido à fraca formação dos profissionais da saúde e dos professores. A questão da insuficiência do pessoal que opera nos serviços sociais básicos resulta *fundamentalmente da fraca valorização dos recursos humanos*, que pode ser apreendida através de: i) uma má planificação no recrutamento e na afectação do pessoal em função das especialidades e localidades; ii) insuficiência dos centros de formação públicos e privados; iii) ausência ou fraqueza dos incentivos ao pessoal que deve ser afectado ao interior do país.

b. A fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos e a sua falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos

Quadro 5 : Problema e principais manifestações do fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau

Problema	Principais manifestações
Fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau.	<ul style="list-style-type: none">• Baixa esperança de vida.• Forte mortalidade infantil e materna.• Dificuldades para deter a progressão do VIH/SIDA, da tuberculose, do paludismo e das epidemias recorrentes de cólera.• Taxa de analfabetismo elevada.• Universalização do ensino primário longe de estar atingida.• Taxas de insucesso escolar elevadas.• Fraca produtividade do capital humano.

¹² Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, PNUD, 2006.

A fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos (que pode ser apreendida nomeadamente através da fraqueza dos rendimentos das populações, o desconhecimento dos direitos à saúde e à educação, o analfabetismo, etc.) e a falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos constitui a segunda causa imediata que está na origem do fraco acesso aos serviços sociais básicos. Se é verdade que as populações se queixam com bastante frequência dos custos demasiado elevados de acesso aos serviços sociais básicos, a verdadeira causa da exclusão e por conseguinte do fraco acesso a estes serviços seria sobretudo a fraqueza dos rendimentos das populações. Esta situação resulta da pobreza generalizada de uma grande parte da população guineense (cerca de dois terços). Com efeito, devido aos seus fracos rendimentos, os titulares dos direitos vêem-se com frequência obrigados a renunciar a certos serviços sociais básicos ou então a recorrerem a eles só em última instância. Esta situação é particularmente verificável nas famílias numerosas, nas quais, por razões de fraco poder de compra, os pais escolhem enviar à escola apenas alguns dos seus filhos, frequentemente os rapazes em detrimento das raparigas. Contudo é preciso realçar que o aspecto tradicional e cultural desempenha também um papel importante na baixa escolarização das raparigas, nomeadamente devido aos casamentos precoces.

Do lado das autoridades, é de notar que a gratuidade de certos serviços sociais básicos não está garantida. Certamente, o não respeito do princípio da gratuidade destes serviços resulta por vezes dos abusos de autoridade da parte dos profissionais que operam nos domínios da saúde e da educação, mas o verdadeiro problema estaria ligado sobretudo à ausência ou pelo menos à falta de reflexão sobre a contribuição do governo no que concerne às políticas baseadas na gratuidade dos serviços sociais básicos, bem como à definição das condições desta gratuidade. O desconhecimento dos direitos de acesso aos serviços sociais básicos pelas populações favorece igualmente os abusos de autoridade, penalizando assim as populações mais pobres, que são frequentemente as mais desfavorecidas em termos de educação e de acesso à informação acerca dos seus direitos.

A fraqueza dos rendimentos dos titulares dos direitos, combinada com a falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos, nomeadamente de saúde, obriga-os muitas vezes a recorrer à medicina tradicional para se curar. O fraco desempenho dos serviços sociais básicos é resultado da fraca qualidade dos serviços oferecidos e cujas principais causas serão analisadas no parágrafo seguinte.

c. A fraca qualidade dos serviços oferecidos pelas estruturas de saúde e de educação

A fraca qualidade dos serviços sociais básicos oferecidos constitui em boa verdade a principal causa do fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau em razão da sua superfície e da sua população possui infra-estruturas e equipamentos mínimos para responder às necessidades essenciais de educação e de saúde. O problema do fraco desenvolvimento do capital humano, e mais concretamente da fraca qualidade dos serviços sociais oferecidos, resultaria pois em grande parte da insuficiência de pessoal formado e da fraqueza dos equipamentos, da organização e das políticas dos serviços sociais básicos. Convém salientar que o país carece de especialistas no domínio da medicina. Por exemplo, antes da guerra, havia um único cardiologista.

A insuficiência de pessoal formado.

A qualidade dos serviços oferecidos pelas estruturas de saúde e de educação na Guiné-Bissau é fortemente marcada pela fraqueza dos recursos humanos, nomeadamente o seu nível e a qualidade da sua formação, como foi sublinhado mais acima. O fraco nível de formação e de especialização dos profissionais que operam nos serviços sociais básicos tem igualmente consequências na utilização dos equipamentos disponíveis, designadamente no domínio da saúde.

O fraco nível de formação dos profissionais dos serviços sociais básicos resulta da ausência de verdadeiras políticas de valorização dos recursos humanos tanto do ponto de vista da formação como da gestão propriamente dita dos recursos humanos disponíveis. No domínio da educação, a

Guiné-Bissau dispõe apenas de duas escolas de formação técnico-pedagógica de professores do ensino básico, de uma escola para a formação de professores ao nível do ensino secundário e de uma escola de formação no domínio desportivo¹³. A mesma constatação pode ser feita no que concerne o sector da saúde, não dispondo a Guiné-Bissau senão de uma escola de formação de enfermeiros gerais. Quanto aos médicos, eles são formados no quadro de bolsas estrangeiras mas como já foi sublinhado, uma boa parte beneficiou de formações de curta duração, inferiores aos padrões exigidos de um mínimo de 7 anos após o ensino secundário. Estas escolas, à imagem das outras instituições do Estado, enfrentam grandes dificuldades em termos de equipamentos e de pessoal para funcionar convenientemente e não conseguiram assegurar a formação de uma massa crítica de professores ou de enfermeiros que permitisse responder às necessidades do país em termos de saúde e de educação a todos os níveis do ensino (primário e secundário). É de observar, além disso, que o fraco nível de escolarização dos professores é agravado por sistemas de ensino secundário e superior pouco desenvolvidos.

A fraqueza dos equipamentos, da organização e das políticas dos serviços sociais básicos

As estruturas dos serviços sociais básicos (centros de saúde, hospitais, escolas, etc.) quer ao nível das grandes cidades quer das pequenas localidades ou comunidades enfrentam dificuldades em termos de disponibilidade de equipamentos de toda a espécie, de medicamentos, de instrumentos de trabalho adequados tais como manuais escolares. Ao nível do ensino, as necessidades em termos de carteiras, cadeiras, quadros e giz persistem, enquanto que a maior parte dos liceus não possuem laboratórios para as disciplinas científicas nem bibliotecas ou centros de documentação. Têm sido feitos esforços, nomeadamente no âmbito do projecto Firkidja, para equipar as escolas com cantinas e casas de banho mas fica bastante por fazer para assegurar uma cobertura total. Do mesmo modo, a maior parte das escolas e uma boa parte dos liceus não possuem água potável nem electricidade. O sistema sanitário enfrenta igualmente dificuldades em termos de equipamentos e de instrumentos de trabalho, sobretudo a nível das regiões, onde apenas 5 dos 11 hospitais regionais funcionam normalmente (incluído o Hospital Nacional Simão Mendes). O tipo de equipamento utilizado é muitas vezes obsoleto por falta de meios para comprar outros mais modernos, enquanto que não há instrumentos de trabalho disponíveis em quantidade suficiente para evitar a sua múltipla utilização.

A nível central, o sistema de saúde continua a enfrentar limitações de capacidade institucional para a planificação estratégica, para a implementação e o seguimento dos diferentes programas prioritários da saúde e para a coordenação dos parceiros. O ciclo de planificação anual inspirado no Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS) regista fraquezas na sua aplicação prática.

¹³ Trata-se da Escola Normal 17 de Fevereiro, em Bissau, da Escola Normal Amílcar Cabral, em Bolama, ambas destinadas à formação de professores do ensino básico, da Escola Nacional de Educação Física e Desportos, em Bissau, e da Escola Normal Superior Tchico Té, de formação de professores do ensino secundário.

Quadro 6: Causas do fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau

Causa imediata	Causa subjacente	Causa fundamental
1. Fraco acesso aos serviços sociais básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca capacidade de oferta dos serviços sociais básicos (em termos de infra-estruturas e de recursos humanos). • Fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos e a sua falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraqueza dos recursos do Estado. • Ausência de política de valorização dos recursos humanos. • Fraqueza dos rendimentos das populações. • Desconhecimento e desrespeito dos direitos humanos • Analfabetismo das populações.
2. Fraca qualidade dos serviços oferecidos pelas estruturas de saúde e de educação.	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de pessoal formado. • Fraqueza na organização das capacidades institucionais. • Fraqueza dos equipamentos, da organização e das políticas dos serviços sociais básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca capacidade de valorização dos recursos humanos. • Fraqueza dos recursos humanos e materiais do Estado.

A organização dos serviços sociais básicos, nomeadamente da educação, contribui igualmente para a fraca qualidade dos serviços oferecidos. Com efeito, a ausência de políticas para a reforma dos currículos e dos programas, nomeadamente ao nível do secundário, torna o sistema de ensino guineense pouco eficiente em relação aos dos países vizinhos. Esta situação é agravada pela fraqueza do volume horário, com o sistema de três turnos, que o reduz a quatro horas diárias no máximo.

O quadro 6 resume o conjunto das causas identificadas que deveriam explicar o fraco desenvolvimento do capital humano na Guiné-Bissau.

4. A fraqueza dos recursos e das políticas responsáveis pela marginalização e pela acentuação das desigualdades

As populações vulneráveis são aquelas que, devido às suas condições de vida, se encontram mais afectadas pelas privações em termos de alimentação, de saúde, de esperança de vida, de educação, de acesso aos serviços sociais básicos e, de uma maneira geral, na satisfação dos seus direitos humanos. As privações de que são vítimas os grupos vulneráveis afectam também outras faixas da população, mas de maneira menos forte. No âmbito do balanço comum de país os grupos vulneráveis foram identificados à luz da avaliação da pobreza de 2002, do relatório sobre os objectivos do milénio para o desenvolvimento e de outros relatórios de inquérito assim como das missões de terreno. As causas da vulnerabilidade serão examinadas após a especificação dos grupos vulneráveis. Estas causas serão agrupadas em causas imediatas, que se prendem principalmente com a falta de capacidade das pessoas que pertencem aos grupos vulneráveis. A seguir serão abordadas as causas derivadas da responsabilidade do governo e ligadas às condicionantes estruturais.

a. Os grupos vulneráveis

Associando a análise da pobreza com a dos OMD, podem ser considerados grupos vulneráveis as pessoas que vivem na extrema pobreza sobretudo nas zonas rurais e nas barracas e nos bairros pobres de Bissau e dos outros centros urbanos que devido à sua situação experimentam dificuldades para aceder aos serviços sociais básicos (saúde, educação, água potável, saneamento, serviços administrativos e de justiça). Eles sofrem também enormes dificuldades para se alimentar. Mais especificamente as crianças dos 0 aos 5 anos procedentes destes grupos estão expostas a uma mortalidade mais elevada que as outras; do mesmo modo, as mulheres em idade de procriar expostas ao VIH/SIDA e com dificuldades de acesso aos serviços de

saúde reprodutiva, os deficientes, os idosos sem recursos e os jovens em idade escolar e mesmo sem escolarização e à procura de emprego figuram necessariamente entre os grupos que requerem uma maior atenção.

Certas crianças e mulheres são frequentemente vítimas de tratamentos abjectos de formas diversas, incluindo o tráfico humano, o trabalho infantil, a exploração sexual, a excisão e o casamento precoce. O tráfico de pessoas, e em particular de mulheres e crianças, é ainda pouco conhecido por falta de análise da situação nacional, daí decorrendo um desconhecimento geral sobre este fenómeno por parte das autoridades, dos parceiros e das populações. No entanto, o estudo realizado em 2001 revelou a existência de crianças talibés originárias das regiões de Gabu e Bafatá enviadas para a capital e para a sub-região com fins de exploração da sua mão-de-obra. Alguns mestres corânicos colocam as crianças talibés, essencialmente rapazes de 5 a 15 anos, numa situação de grande vulnerabilidade enviando-os a mendigar e a trabalhar nas ruas das capitais (Bissau, Dakar, Bamako, Banjul), transformando assim um processo legítimo de ensino religioso num fenómeno de exploração económica das crianças. Os resultados do estudo de 2001 foram confirmados pela missão realizada no Senegal em 2005 por uma delegação da Guiné-Bissau composta pela presidente do Instituto da Mulher e da Criança, vários deputados e representantes da ONG islâmica Al Ansar. A pobreza está no topo das causas desta situação e, na ausência de campanha de sensibilização, a vulnerabilidade das vítimas persiste perante um fenómeno altamente lucrativo para os traficantes.

O trabalho infantil constitui uma destas estratégias. Assim, de acordo com o inquérito MICS de 2000, 65% das crianças de 5 a 14 anos trabalham. As actividades efectuadas pelas crianças situam-se em vários sectores de actividade, tais como o sector agrícola e o sector informal, nomeadamente a execução de tarefas no domicílio de uma terceira pessoa. O trabalho doméstico das crianças é uma prática muito difundida, e ela é apresentada como um trabalho efectuado no seio ou perto da esfera familiar, exercido como uma iniciação progressiva para a vida. Embora exista muito pouca informação sobre o trabalho doméstico das crianças, parece que este fenómeno se confunde com o das crianças confiadas a outros, os “meninos de criação”. Todavia, sob o efeito do empobrecimento das famílias, o trabalho doméstico das crianças teve tendência a deslocar-se para a esfera económica: as tarefas efectuadas tornaram-se múltiplas e incluem doravante actividades geradoras de rendimentos tais como a venda ambulante, onde os riscos de insegurança (violência, exploração e abuso) são maiores. As condições em que vivem estas crianças trabalhadoras podem ser perigosas para a sua saúde física e moral, e elas encontram-se quase sempre numa situação de grande vulnerabilidade e na incapacidade de influir sobre as suas condições de existência e de bem-estar. As crianças trabalhadoras são mantidas na ignorância e na vulnerabilidade em razão do seu não acesso à informação, aos conselhos e aos serviços sociais básicos que poderiam permitir-lhes (i) tomar consciência dos abusos de que são vítimas e (ii) participar plenamente na procura de soluções. Existe uma verdadeira dualidade da sociedade entre as crianças escolarizadas e as outras. O trabalho das crianças é também a resultante da incapacidade dos sistemas educativos em manter as crianças em idade escolar na escola, e em particular as raparigas que habitam em zonas rurais afastadas, que alimentam os grandes contingentes de mão-de-obra doméstica.

O último relatório do Comité dos Direitos da Criança sobre a Guiné-Bissau (2002) exprimiu “a sua preocupação em relação às sevícias sexuais infligidas às crianças no seio da família, nomeadamente da família alargada”. A exploração sexual das crianças é um tema tabu sobre o qual é difícil obter informações. Alguns casos de tráfico de crianças com fins de exploração sexual também têm sido referidos, mas este fenómeno não está suficientemente documentado. Em 2004 e 2005, a polícia e as ONG registaram 100 casos de violência contra as crianças, 70% dos quais estão ligados ao abuso e à exploração sexual. A maioria dos casos (75%) diz respeito a raparigas entre os 12 e os 16 anos. Do mesmo modo, não existe nenhuma informação sobre a amplitude da prostituição na Guiné-Bissau. As causas directas da exploração sexual das crianças e em particular das raparigas são difíceis de identificar, mas obviamente os casos levados à justiça continuam a ser muito limitados pelas razões seguintes: mau funcionamento da justiça e dificuldades de fornecer a prova do abuso sexual, insuficiências do sistema de assistência social e de saúde para as crianças

vítimas de violência sexual e silêncio das vítimas que são reticentes a apresentar queixa por vergonha e/ou desconhecimento dos seus direitos, preferindo, se for o caso, procurar uma solução extrajudicial, intracomunitária ou mesmo intra familiar.

A excisão é praticada pela imensa maioria (95%) da população muçulmana, mas certos grupos étnicos de religião não muçulmana também praticam a excisão em pequena escala. Trata-se de um atentado à integridade física do corpo da rapariga e que tem efeitos nefastos sobre a sua saúde física e mental – podendo mesmo provocar a sua morte. De acordo com as estimativas (Instituto da Mulher e da Criança, ONG Al Ansar), 50% das raparigas são excisadas, o número de raparigas e de mulheres jovens expostas a esta prática nefasta seria entre 272 000 e 500 000, e cada ano são excisadas 2000 raparigas. As causas directas da prática da excisão são em grande parte sócio-culturais (incluindo a virgindade das raparigas e a fidelidade da mulher) no sentido de que a excisão é o mais das vezes uma condição para o casamento das raparigas e por conseguinte, da sua socialização. As más abordagens utilizadas no passado, que consistiam mais em condenar esta prática do que em explicar às comunidades, aos chefes tradicionais e religiosos, os seus efeitos nefastos através de uma abordagem sobre o direito e a saúde, contribuíram para impedir os debates públicos. Do mesmo modo, as associações não dispõem de meios financeiros e humanos suficientes para promover as suas acções no terreno. A nível legislativo, não existem medidas específicas de luta contra esta prática.

De acordo com o Comité dos Direitos da Criança, a prática do casamento precoce e forçado é corrente no país, mas a vontade política para lutar contra esta prática que torna vulnerável as raparigas, futuras mães, não é constante nem sustentada. As raparigas que casam muito novas são mais vulneráveis à violência física e à exploração durante toda a sua vida. Com efeito, o casamento ocasiona com frequência o seu abandono da escola muito cedo e a impossibilidade de adquirir competências que poderiam torná-las mais autónomas. Quando as raparigas fogem a este quadro de casamento, encontram-se geralmente sem instrução nem meios de ganhar a vida, afastadas do seu ambiente familiar e por conseguinte numa situação de grande vulnerabilidade onde um dos meios de sobreviver pode ser a prostituição. Uma das razões importantes e que é geralmente dada pelos pais para justificar o casamento precoce da sua filha é que se trata de um meio de preservar a sua virgindade e de impedir a gravidez fora do casamento. As leis para reprimir esta prática são necessárias mas não são suficientes, uma vez que as causas profundas do casamento precoce situam-se frequentemente num quadro tradicional onde é difícil perseguir os infractores (pais, officiantes ou cônjuges).

As pessoas que carecem de actividade económica, particularmente os chefes de família, estão numa situação de grande precariedade, expondo todos os membros da sua família à pobreza. Não podem senão estar sujeitos ao conjunto das privações acima mencionadas. As pessoas deslocadas na sequência do conflito fronteiriço com os rebeldes de Casamansa encontram-se também, segundo os casos, expostas à precariedade. Para além disso, a guerra produz o seu contingente de privações. A análise das percepções da pobreza efectuada em 2005 revela que as populações, tanto nas zonas rurais como urbanas, estimam na sua maioria (76,6%) que a sua situação degradou-se em relação ao período anterior à guerra de 1998-99. Este sentimento parece mais marcado nas populações urbanas (80,8%) do que nas populações rurais (74,1%).¹⁴ Ademais, existem camadas de populações vulneráveis por estarem completamente isoladas devido à sua situação geográfica ou encravamento (Boé, ilhas Bijagós) e que merecem uma atenção particular.

Os doentes de SIDA e os órfãos de SIDA vivem igualmente tragédias que, sem apoio, expõem-nos a uma morte precoce, tanto mais que o contexto geral é extremamente preocupante. O primeiro caso de SIDA foi diagnosticado em 1985, e o número de adultos actualmente infectados é estimado em 53.000, com 3.000 casos de SIDA. De acordo com os postos de vigilância sentinela, a prevalência é de 7,3% entre as mulheres ingressadas no hospital nacional em 2002, contra 4% em 2000. Um número muito reduzido de doentes beneficia de um tratamento antiretroviral. Os órfãos de SIDA são uma categoria ainda mais vulnerável devido à perda de um ou de ambos os pais e

¹⁴ World Bank, *Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty*, December 2005.

também pelo seu estado de saúde. O pessoal de certos meios profissionais tais como o da saúde, os professores e os militares revelam-se igualmente mais expostos do que outros e estão propensos assim a constituir grupos vulneráveis.

As pessoas que vivem com deficiências não gozam de qualquer protecção nem de assistência específica. Representam uma pesada carga para a família e sofrem então de uma negligência tácita e aberta, ou mesmo de violências aceites e por vezes apoiadas pela família e pela sociedade em geral. Frequentemente percebidas como consequência de uma maldição, ninguém se ocupa delas, nem mesmo as autoridades. Assim, não existem instituições especializadas de formação para os deficientes, excepto uma escola privada para os cegos. Os recursos financeiros para ajudar as pessoas deficientes a inserir-se economicamente são insuficientes. Os mutilados de guerra, particularmente os do conflito de 1998-99, ainda não tiveram a assistência necessária para a sua recuperação parcial. O Centro Nacional de Acção Anti-minas (CAAMI), que assiste as populações na desminagem, na educação e na sensibilização sobre os perigos das minas, no período 2003-2005 registou 54 casos de acidentes provocados por minas, dos quais 12 eram crianças, e 13 mortes, das quais 4 de crianças. Os acontecimentos de 2006 na fronteira com a Casamansa causaram outros mutilados, desconhecendo-se o número exacto e a sua natureza. Entretanto, está a ser efectuada uma campanha de sensibilização sobre os perigos das minas e dos engenhos explosivos destinada às populações da região atingida.

Entre os problemas cruciais que afectam os grupos vulneráveis pode-se destacar a sua fraca inclusão na vida económica e social, e as disparidades ou mesmo discriminações de que podem ser vítimas em termos de acesso aos serviços sociais básicos. Os jovens serão sobretudo afectados pela sua fraca inserção na vida económica e social. As crianças serão mais afectadas pelas discriminações ou desigualdades no acesso à saúde e à educação, enquanto que as mulheres sofrem mais particularmente em relação aos homens, sobretudo quando estão em idade de procriar e estão confrontadas com dificuldades de acesso ao conjunto dos serviços sociais básicos e de saúde reprodutiva.

b. A falta de actividades geradoras de rendimentos

As pessoas extremamente pobres carecem de poder de compra e de actividades geradoras de rendimentos. O seu estado de pobreza extrema provém precisamente desta ausência de actividade geradora de rendimentos. O mercado de trabalho formal, que já é limitado, está-lhes vedado. Não podem ter acesso a ele por falta dos conhecimentos suficientes ou da formação profissional necessária. Como é salientado no perfil de pobreza da Guiné-Bissau, a pobreza diminui com o nível de escolarização do chefe de família. As pessoas que têm educação secundária e sobretudo superior estariam menos expostas à pobreza (cf. Banco Mundial, 2005; PNUD, 2006). Além disso, as pessoas que trabalham na agricultura são mais pobres que as outras. A profundidade da pobreza revela-se mais marcada no interior do país, onde a maioria da população trabalha na agricultura, com um défice de recursos a colmatar estimado na base de 2 dólares por dia de 40,4% e 33,1% respectivamente nas regiões e em Bissau. A profundidade da pobreza no limiar de 1 dólar por dia era de 19,8% em Bissau e de 26,4% nas outras regiões.

Se o sector agrícola é o que emprega maior número de pessoas, ele é também o de menor produtividade. Assim, a maioria das pessoas pobres trabalham num sector de fraca produtividade, dispondo só de equipamentos rudimentares, ao que acresce uma falta significativa de enquadramento e dificuldades de evacuação dos produtos para os mercados. Elas carecem igualmente de recursos financeiros para adquirir os equipamentos necessários, enquanto que as actividades de micro crédito privilegiam as actividades comerciais e não as agrícolas. A procura de crédito requer igualmente informação e conhecimentos específicos aos quais as pessoas extremamente pobres, analfabetas na sua maioria, não têm acesso.

Contudo, os pobres das zonas rurais experimentam menos dificuldades para se alimentar do que os das zonas urbanas. Com efeito, se 33,2% das pessoas interrogadas declaram dispor de uma refeição por dia, 41,7% duas refeições diárias e 25,1% três e mais refeições por dia, uma proporção de 21,6% declara não ter, com frequência, que comer, com uma distribuição que varia

entre 33,9% nas zonas urbanas e 15,1% nas zonas rurais. A insegurança alimentar faz-se sentir mais durante a estação das chuvas.

A fraqueza ou mesmo a ausência de rendimentos impede as populações pobres aceder a certos bens e serviços sociais facturados. As crianças não podem receber os cuidados de saúde convenientes nem ser escolarizadas devido à falta de rendimentos dos pais. A implementação da iniciativa de Bamako merece uma maior atenção para evitar o pagamento uniformizado dos serviços de saúde sem distinção entre os ricos e os pobres. A aplicação deste sistema é tão cruelmente dissuasivo que o não pagamento dos cuidados implica a recusa automática do doente na maioria dos serviços de saúde.

A falta de rendimentos leva certas populações a viver em barracas ou em condições insalubres. Devido ao elevado nível de pobreza no país, vê-se bem porque cerca de 35% das famílias não têm casas de banho adequadas e recorrem a latrinas/fossas mal concebidas que representam um grande perigo para a saúde pública. A isso acrescentam-se a ausência de sistema organizado de evacuação e tratamento dos detritos, assim como atitudes e comportamentos tradicionais de higiene nefastos à saúde. Assim, a epidemia de cólera que registou mais de 25 000 casos e 450 mortes no segundo semestre de 2005 ilustra bem um contexto epidemiológico preocupante. A incidência desta epidemia foi grave nos bairros onde residem as populações vulneráveis.

c. A falta de educação

A falta de educação não somente prejudica o acesso das populações pobres às oportunidades do mercado de trabalho ou mesmo às que oferecem as instituições de micro finanças, mas também o conjunto da sua vida. Elas experimentam dificuldades em compreender as campanhas de informação, de educação e de comunicação (IEC) sobre as doenças diarreicas em geral e a cólera em particular, o VIH/SIDA, o paludismo e as doenças que é possível evitar através da vacinação tais como a tuberculose, a poliomielite e o sarampo. Com efeito, o comportamento das mães, que é determinante para a saúde da criança e o seu desenvolvimento, é afectado pelo grau de conhecimento que elas possuem das diversas doenças que afectam as crianças, incluindo as infecções respiratórias agudas (IRA) e a desnutrição. As campanhas de IEC produzem maior efeito nos meios urbanos do que nos rurais, onde o nível de educação é mais fraco e por conseguinte limita as capacidades das mães de identificar os sintomas das doenças das crianças. Assim, dos seis sintomas frequentes de patologia nas crianças (a saber: 1-recusa da mama, 2-vómitos, 3-febre, 4-respiração acelerada, 5-dificuldade respiratória e 6-presença de sangue nos excrementos), a percentagem de mulheres que conhecem pelo menos dois dos seis sintomas era de 74,1% no meio urbano contra 61% no meio rural; por nível de instrução, as que não tinham nenhuma instrução escolar revelaram-se em 64% melhor informadas do que as que tinham a instrução primária (55,6%), enquanto aquelas que tinham uma instrução de nível secundário conheciam num 76,3% pelo menos dois dos seis sintomas.

d. As deficiências regulamentares, a falta de política social e os constrangimentos estruturais

Em matéria de protecção das crianças, a Guiné-Bissau ratificou em 1990 a Convenção Relativa aos Direitos da Criança (CDC) e os protocolos adicionais em 2002. O país ainda não ratificou as convenções da OIT (Organização Internacional do Trabalho) nº 138 sobre a idade mínima de trabalho nem nº 182 sobre as piores formas de trabalho infantil, mas o conselho de ministros já deu a sua aprovação em Julho de 2006 para a ratificação pelo Parlamento destas duas convenções. O processo de harmonização da legislação nacional com a Convenção dos Direitos da Criança e com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, cujos trabalhos foram iniciados em 1998, ainda não está concluído por causa da instabilidade política que o país tem vivido nestes últimos anos.

Desde há alguns anos, o governo comprometeu-se na assinatura do Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade transnacional organizada que visa prevenir, reprimir e punir o tráfico das pessoas, em especial das mulheres e das crianças (2000) sem no entanto ter concluído o processo de ratificação. Existe uma falta de quadro jurídico em matéria de protecção das pessoas, e nomeadamente das mulheres e das crianças vítimas do tráfico. A isso acrescenta-se uma ausência de plano de acção nacional de luta contra o tráfico. Daí resulta uma falta de cooperação e de coordenação entre os diferentes parceiros e entre os países para lutar contra este fenómeno bem como uma ausência de meios financeiros e humanos para identificar os circuitos do tráfico e formar os polícias, os guardas fiscais, etc. sobre os “princípios directores para a protecção dos direitos das crianças vítimas do tráfico”.

As fraquezas estruturais e financeiras dos ministérios constituem um autêntico travão à implementação de acções concretas para lutar contra a exploração sexual das crianças. Do mesmo modo, os constrangimentos específicos ligados à dimensão multisectorial da protecção nem sempre encontram eco a nível dos mecanismos de cooperação entre os ministérios. Embora a Guiné-Bissau tenha participado no Congresso Mundial de Estocolmo em 1996 e no de Yokohama em 2001 contra a exploração sexual das crianças, poucas medidas foram implementadas. Com efeito, a Guiné-Bissau ainda não elaborou um plano nacional de acção de luta contra a exploração sexual das crianças.

De uma maneira geral, o sistema judicial que deve defender as populações mais desfavorecidas continua a ser muito deficiente devido à porosidade do sistema prisional e à ausência de protecção dos juizes expostos aos ajustes de contas dos condenados. Paralelamente, os mais vulneráveis não dispõem de assistência específica para aceder à justiça. Os custos de acesso à justiça são proibitivos e os queixosos desfavorecidos não podem fazer prevalecer os seus direitos por falta de recursos financeiros. Também não dispõem da informação necessária sobre os seus direitos e sobre o mecanismo de defesa.

Os grupos vulneráveis (como de resto as outras camadas da população) beneficiam no entanto desde o ano 2000 das campanhas periódicas gratuitas de registo de nascimento e de uma isenção de taxa no âmbito de programa de rotina para as crianças menores de 5 anos. Isso evita-lhes encontrar-se em situações que privariam numerosas crianças da possibilidade de ter o documento de identidade que permite escolarizar-se mas também proteger-se contra qualquer tráfico e abuso.

A falta de recursos financeiros condena também os doentes de SIDA. Os órfãos de SIDA só contam com a protecção dos parentes ou próximos da família ou das organizações caritativas. A Guiné-Bissau não somente não tem uma política de protecção social, como carece também de política em matéria de emprego, particularmente para os jovens. Estes chegam ao mercado de trabalho sem formação nem conhecimentos susceptíveis de os ajudar a desenvolver uma actividade. Deste modo, eles estão expostos à todo o tipo de actividades, incluindo as ilícitas e mesmo dos bandos armados.

Os níveis de investimento e de actividade são tão fracos no país que as oportunidades de emprego são raras, quer no sector privado quer no público. O clima de negócios e a instabilidade recorrente dificultam os investimentos privados estrangeiros, enquanto que o desenvolvimento do sector privado nacional continuou constrangido pelo não pagamento da dívida interna e pela fragilidade do sector bancário.

O quadro 7 recapitula os elementos de análise da fraca inclusão na vida económica e social.

Quadro 7: Elementos de análise da fraca inclusão na vida económica e social

Causas intermédias	Causas subjacentes	Causas fundamentais
	Pobreza humana e das famílias.	<ul style="list-style-type: none"> Falta de rendimentos e de actividades geradoras de rendimentos. Falta de emprego. Falta de conhecimentos e de formação profissional. Fraca produtividade da agricultura.
	Fraca criação de empregos. Dificuldade de acesso ao crédito.	<ul style="list-style-type: none"> Falta de política de emprego. Falta de política de formação profissional. Fraqueza dos recursos do Estado. Fraqueza dos investimentos produtivos.
	Insuficiente atenção dada às pessoas doentes de SIDA e aos órfãos de SIDA. Insuficiente atenção dos deficientes e mutilados de guerra.	<ul style="list-style-type: none"> Falta de política social.
	Fraqueza do sistema judicial. Exposição das crianças aos diversos abusos (prostituição, trabalho e tráfico das crianças). Dificuldade de acesso aos serviços de Registo Civil.	<ul style="list-style-type: none"> Falta de facilidades de acesso à justiça pelos grupos vulneráveis. Falta de facilidades de acesso ao Registo Civil pelos grupos vulneráveis. Falta de informação e de sensibilização dos grupos vulneráveis sobre os direitos humanos.

5. A degradação do ambiente e a impotência perante as crises e catástrofes humanas e naturais

As manifestações da degradação do ambiente são numerosas. A qualidade dos solos degrada-se, tendo como consequência a baixa dos rendimentos e a diminuição das superfícies cultiváveis. Os recursos haliêuticos têm dificuldade em reproduzir-se, enquanto que as capturas diminuem. Todos estes processos desenvolvem-se sem que sejam realizadas acções eficazes para os combater. Em tal contexto a insegurança alimentar pode sofrer uma explosão perante a fragilidade dos sistemas produtivos, que continuam a ser de tipo extensivo e que apenas geram excedentes insuficientes para a constituição de stocks reguladores. As crises alimentares que conhece o país durante os períodos ditos de escassez são as consequências directas da insuficiência da produção agrícola e alimentar bem como da má gestão do ciclo de produção/consumo.

a. Diagnóstico da situação e tendência

As crises alimentares são agravada pelos hábitos alimentares das populações, baseados essencialmente no consumo de arroz. Com efeito, apesar das condições agro-ecológicas favoráveis ao desenvolvimento de uma agricultura moderna, a produção cerealífera nacional, todos os cereais incluídos, não chega a cobrir as necessidades do país. As necessidades cerealíferas estimadas em 2005 ascendem a cerca de 230.000 toneladas anuais. A produção média nacional de cereais é aproximadamente de 160.000 toneladas. O país regista então um défice crónico da ordem das 70.000 toneladas, que corresponde, de uma maneira geral, ao volume anual de arroz importado através da troca praticada aquando da comercialização da principal cultura de exportação, a castanha de caju.

A insuficiência do regime alimentar e o fraco contributo nutritivo para as populações pobres, aliados a más condições sanitárias, explicam o elevado nível dos índices de desnutrição. Esta situação corre o risco de tornar-se insuportável, como já foi sublinhado. Além disso, é conveniente notar que as exportações agrícolas do país que permitem a aquisição de divisas repousam num único produto que é o caju. O país dispõe de um meio natural muito favorável à cultura do cajúeiro, ao qual acrescenta-se a qualidade potencial do material vegetal, uma mão-de-obra abundante e

disponível (a quase totalidade dos trabalhos de colheita são feitos na estação seca). Contudo, devido à fraca transformação do produto para beneficiar de um valor acrescentado, e ao sistema de comercialização baseado na troca, o país não tira dele todo o benefício que tinha direito a esperar. No que diz respeito à produção animal, é difícil avaliar as potencialidades do país em matéria de pecuária na medida em que os recursos forrageiros são mal conhecidos, bem como os parâmetros zootécnicos, devido à falta de inquéritos sistemáticos. Contudo as pastagens são constituídas, essencialmente, pelas zonas silvo-pastoris (savanas arborizadas e florestas pouco densas), o capim (incluindo o das bolanhas) e as terras em pousio. Estas últimas representam fortes potencialidades no plano forrageiro durante a estação das chuvas. Os criadores contam igualmente com o recurso às árvores forrageiras. A actividade de pesca artesanal desenvolvida nas zonas marítimas e costeiras é exercida pelos pescadores nacionais e estrangeiros.

b. A insuficiência da produção agrícola alimentar e as dificuldades de comercialização

A má distribuição pluviométrica e a fraca fertilidade dos solos

Na Guiné-Bissau, as condições geográficas e pluviométricas impõem às populações rurais modos de produção agrícola adaptados ao seu ambiente (zonas costeiras e baixas atravessadas por braços de mar inundados pela água doce e pelas marés) e às zonas de savana afastadas da costa. A pluviometria varia muito do sul (até 2500 mm de chuva por ano) ao norte (1200 mm), e as chuvas caem de Junho a Outubro.

A fertilidade dos solos na Guiné-Bissau é fraca e eles apresentam riscos de lixiviação e de erosão devido às condições pluviométricas, nomeadamente nas encostas. A orizicultura expõe também os solos aos riscos de salinização e/ou de acidificação.

A Guiné-Bissau viu-se confrontada nos últimos anos com um período de seca acompanhado de uma situação de escassez alimentar. Esta situação de insegurança alimentar é agravada pela degradação do sistema de orizicultura, nomeadamente nas regiões do sul do país. O termo súbito da estação das chuvas não permite o desenvolvimento normal de culturas alimentares. Outro fenómeno agravante está ligado às inundações que causam a destruição dos diques de retenção e provocam uma salinização generalizada dos arrozais de mangal, o que gera uma baixa dos rendimentos.

O encravamento das zonas de produção e a insuficiência das infra-estruturas rurais

A insuficiência da infra-estrutura marítima e rodoviária (rede rodoviária principal e picadas secundárias em mau estado devido à falta de manutenção) constitui um dos principais constrangimentos do desenvolvimento do sector agrícola, limitando o acesso às zonas de produção, agravando os custos de transporte e de comercialização, limitando assim o escoamento dos excedentes agrícolas e dos produtos da pesca para o mercado urbano em benefício dos produtos importados. A rede rodoviária existente (o país dispõe de uma rede rodoviária total de 2.755 km) serve as principais cidades do norte e o leste. A zona sul, onde existe um enorme potencial agrícola (arroz e frutas), é muito mal servida pelas pistas rurais durante a estação das chuvas, ficando certas zonas mesmo inacessíveis.

A fraqueza da produtividade do sistema agrícola, do nível tecnológico dos agricultores e da mecanização das tarefas

A Guiné-Bissau não dispõe de uma política nacional de sementes e a legislação neste domínio é inexistente; isso provoca um vazio institucional e constitui um obstáculo de peso ao desenvolvimento da produção de sementes. Além disso, não há: (i) nenhuma regulamentação que estabeleça os processos de registo e/ou de distribuição das variedades; (ii) nenhum controle de quarentena sobre a importação de novas variedades; cada organismo ou operador importa sementes de acordo com as próprias normas. A situação actual em termos de sementes, nomeadamente no que diz respeito aos produtos alimentares, é caracterizada pela não renovação do material vegetal desde há uma dezena de anos, à parte algumas raras introduções de

variedades de arroz efectuadas por projectos de desenvolvimento (PSSA e Missão chinesa); esta situação provocou uma degenerescência das sementes.

A mecanização agrícola (cultura atrelada, cultura motorizada) foi introduzida na Guiné-Bissau a partir dos anos 1980. Ela continua a ser um meio de produção pouco desenvolvido. A introdução da mecanização feita sem uma verdadeira estratégia conduziu à utilização de material pesado para o arroteamento dos terrenos e dos campos sem ter em conta as características dos solos nem a topografia.

O fraco desenvolvimento da pesquisa agrícola e a perda de capacidade dos quadros

O INPA (Instituto Nacional de Pesquisa Agronómica) é responsável pela investigação agronómica na Guiné-Bissau. Desde 1994, o INPA está confrontado com uma série de problemas ligados à falta de meios financeiros, à ausência de estatuto do pessoal e à existência de salários pouco atractivos. Actualmente as condições materiais de trabalho não permitem uma boa produtividade dos equipamentos e do pessoal. Os raros programas de pesquisa em curso não respondem às preocupações dos camponeses nem às do governo no âmbito da sua estratégia de desenvolvimento agrícola.

Em termos de reforço das capacidades dos recursos humanos, as lacunas parecem particularmente graves. O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural não dispõe de um sistema operacional para conceber a sua política de formação interna nem para orientar os domínios da sua competência.

A falta de vontade política para a aplicação da Carta de Política de Desenvolvimento Agrícola (CPDA)

A Carta de Política de Desenvolvimento Agrícola (CPDA) elaborada em 1997 e actualizada em 2002 constitui o documento de orientação da política agrícola nacional. No entanto, observa-se um fraco engajamento político na aplicação da política sectorial agrícola. Isto deve-se à ausência de harmonização e de integração das acções de desenvolvimento, a uma fraca coordenação entre os serviços do MADR e os serviços de outros departamentos ministeriais, à falta de concertação entre os diferentes parceiros do desenvolvimento rural, à ausência de motivação dos quadros (nível salarial demasiado baixo), à fraca capacidade para cumprir correctamente as suas funções, ao número demasiado elevado de pessoal efectivo, à ausência de definição clara das acções e às frequentes remodelações da equipa governamental, gerando uma descontinuidade no processo de tomada de decisões relativas às acções de desenvolvimento.

Além dos problemas acima mencionados, outras fraquezas devem ainda ser salientadas, a saber: a instabilidade política persistente, que trava o processo de consolidação da paz, e a fraca prioridade atribuída pelo governo ao sector agrícola.

A ausência de mecanismos de crédito agrícola destinado aos camponeses

Os pequenos produtores não beneficiam actualmente de nenhum modo de financiamento por parte das instituições bancárias. Só os projectos das ONG e de outros actores que intervêm no meio rural realizam, de forma muito dispersa, acções de financiamento descentralizado. É apenas muito recentemente (Outubro de 2005) que se assistiu à abertura no país de um Banco Regional de Solidariedade (BRS), filial de uma rede oeste-africana, instalado por iniciativa da UEMOA. Ela foi seguida pela criação de uma rede de caixas de crédito mútuo para os pequenos produtores e comerciantes no meio rural.

A instabilidade das instituições de enquadramento do mundo rural

O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADR) tem a responsabilidade da elaboração da política de desenvolvimento agrícola e rural e da sua aplicação. A CPDA especificou as novas missões do ministério. Contudo, com base nos resultados de um diagnóstico realizado com vista à sua reestruturação, não está em condições de recentrar-se nas suas actividades de serviço público, bem como no acompanhamento e na avaliação dos projectos agrícolas.

O Ministério das Pescas e Economia Marítima está encarregue dos sectores da pesca industrial e da pesca artesanal. Com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, ele definiu as principais orientações políticas e estratégicas nestes dois sectores. Tem a responsabilidade da vigilância da Zona Económica Exclusiva (ZEE). O Ministério das Pescas dispõe de um orçamento claramente insuficiente para levar a efeito todas as missões que lhe são atribuídas. Além disso, carece de quadros qualificados para a formação técnica dos pescadores operadores. Observa-se também a ineficácia dos serviços de apoio, um sistema de vulgarização pouco funcional, a falta de integração entre o meio das pescarias, a formação e a vulgarização, um sistema de armazenamento das sementes e colheitas mal organizado e que não responde às necessidades dos agricultores, e uma falta de informação sobre o mercado.

O quadro jurídico e regulamentar não é adequado. Nem sempre garante os direitos de propriedade e a segurança das actividades económicas devido aos constrangimentos ligados ao funcionamento da justiça, ao peso da administração, à lentidão dos procedimentos, à burocracia exagerada, à má definição ou à imprecisão dos regulamentos, e à complexidade dos regulamentos (judiciais, fiscais e sociais) prejudiciais ao bom funcionamento das actividades das empresas. Assim, actualmente, apesar de algumas melhorias, não estão reunidas as condições regulamentares para permitir o desenvolvimento do sector privado com um mínimo de possibilidades de sucesso.

A fraqueza dos circuitos comerciais e dos mercados

O abastecimento dos mercados em arroz está estreitamente ligado à evolução da campanha de castanha de caju, principal produto de troca por arroz. As populações rurais estão globalmente confrontadas com uma baixa de rendimentos devido às dificuldades de comercialização dos produtos agrícolas. A esta dificuldade de comercialização está directamente associada uma queda do preço de compra aos produtores, o que reduz as entradas de dinheiro a nível das famílias camponesas. Existem ainda numerosos constrangimentos para a comercialização a nível nacional, tais como a falta de meios de transporte adaptado, a existência de numerosas barreiras rodoviárias legais, oficiosas, ou mesmo completamente ilegais, com taxas pouco transparentes que devem pagar os comerciantes nestas barreiras; os procedimentos legais são longos, complicados e burocráticos, o que favorece a corrupção dos funcionários, aumentando ao mesmo tempo claramente os preços de custo dos produtos; um número restrito de agricultores do sector dito moderno (ponteiros) não está realmente interessado em investir na agricultura. O sector da transformação sofre de constrangimentos caracterizados por: uma má apresentação dos produtos transformados e condições higiénicas por vezes muito más, o carácter artesanal da maioria dos processos de transformação dos produtos agro-alimentares, as dificuldades de acesso às tecnologias apropriadas pelos produtores, a insuficiente formação dos operadores do sector, que reduzem as suas capacidades de inovar e de introduzir novas tecnologias. O país não dispõe de dados fiáveis sobre a produção agrícola, de meios para a implementação do sistema de informação sobre os mercados (SIM), nem de sistema de alerta e de informação sobre os mercados dos produtos alimentares e do gado.

c. A má gestão dos recursos e das catástrofes humanas e naturais

A Guiné-Bissau possui um ecossistema de envergadura internacional. A conservação deste potencial natural depende da interdependência natural entre vários sistemas ecológicos indispensáveis à sobrevivência humana. Contudo, observa-se uma depreciação qualitativa do património florestal, como o desaparecimento de formações densas em benefício de florestas degradadas e savanas. Além disso, os produtos florestais, entre eles a madeira, diminuem. De uma maneira geral, as formações florestais naturais do país tendem para um balanço produtivo muito fraco – nulo ou negativo dependendo do local – devido a uma exploração florestal sem discernimento, ou seja sem relação com um objectivo silvícola adequado. Com efeito, o património florestal da Guiné-Bissau é objecto de uma forte degradação, sob os efeitos combinados da recessão climática e das acções nefastas do ser humano, entre as quais pode-se citar: (i) as más

práticas culturais, em especial a agricultura extensiva por queimadas que tem além disso efeitos depressivos sobre a fertilidade dos solos; (ii) as queimadas recorrentes que devastam anualmente o essencial das florestas; (iii) os desbravamentos agrícolas que transformam vastas zonas florestais em terras de cultura ou em plantações de cajúeiros (geridas pelos ponteiros); (iv) a produção clandestina de carvão para a exportação para a sub-região; (v) a exploração comercial das florestas que se exerce de maneira selectiva sobre certas espécies (*Khaya senegalensis*, *Pterocarpus erinaceus*, etc.) e a ausência de um acompanhamento da aplicação das medidas de reflorestação, (vi) a pressão da exploração florestal no tocante aos produtos largamente consumidos no plano nacional (lenha, pranchas de cibe, etc.) ou exportados; (vii) a ausência de apoio aos camponeses para o desenvolvimento da exploração florestal participativa comunitária no âmbito da gestão do espaço rural.

As formações florestais (incluindo os mangais) sofrem por conseguinte fortes pressões para a exploração industrial e a produção de lenha. Embora as causas da degradação florestal sejam bem conhecidas, a parte correspondente a cada um delas não está claramente quantificada. A parte devida aos desbravamentos e aquela provocada pelas queimadas são mal conhecidas, assim como as suas consequências. Na realidade não é praticado nenhum ordenamento; no máximo são aplicadas medidas de gestão por meio de taxas, mais ou menos rigorosamente, e em certos casos restrições de exploração (um máximo de 400 troncos de cibe por exploração) e proibição da sua exportação, restrição do corte do *Schrebera arborea*, diâmetro mínimo para a madeira para construção em função da espécie, volume limitado por licença de corte mas sem critério objectivo de decisão.

A Guiné-Bissau possui um grande potencial em recursos hídricos: água de superfície (rios, lagos, mar, etc.) e águas subterrâneas. Contudo existem certos problemas no que diz respeito a estes recursos: Existe desde 1992 um código da água, mas o regulamento deste código continua por ser concluído; faltam também as normas de construção das obras hidráulicas; de uma maneira geral, este acesso à terra é determinado pela capacidade de acesso à terra e/ou a capacidade de mobilização, (ii) encontrando-se actualmente as potencialidades em água doce relativamente pouco exploradas devido, por um lado, ao insuficiente conhecimento das técnicas e, por outro, pelo facto de estas precisarem de investimentos prévios que não estão ao alcance das populações rurais, o número insuficiente de pontos de água (incluídos os poços para o gado) e de reservatórios de água para bebedouro dos animais cria uma concentração destes em certas zonas, com o risco de deterioração das pastagens e dos outros recursos.

No que respeita ao ambiente, apesar da existência do Plano Nacional de Gestão Ambiental (PNGA), constata-se uma ausência de legislação em matéria de conservação, exploração e valorização do ambiente embora exista a lei quadro das áreas protegidas, uma insuficiência de sensibilização das populações (urbanas e rurais) em relação à preservação dos recursos, e uma ausência de programas integrados para a gestão do ambiente. É possível que isso esteja relacionado com falta de coordenação e de integração das acções de desenvolvimento entre os intervenientes no sector do ambiente. Além disso, convém sublinhar a existência de recursos geológicos (bauxite, fosfato, materiais de construção) e de perspectivas em matéria de hidrocarbonetos.

A má gestão da produção haliêutica

No quadro de uma pesca responsável, o país dispõe de um potencial haliêutico que deveria permitir-lhe explorar cerca de 200 000 toneladas anualmente. Os maiores constrangimentos a uma melhor exploração e valorização dos recursos haliêuticos devem-se a um ambiente institucional desfavorável e à falta de infra-estruturas de apoio ao sector. Consequentemente, os recursos haliêuticos na Guiné-Bissau ainda são explorados por navios de pesca estrangeiros, através de um sistema de concessão de licenças de pesca efectuado sem um controlo rigoroso e sem uma política de gestão duradoura destes recursos. Os armadores estrangeiros não são encorajados a integrar a sua actividade de pesca na economia guineense. Além disso, com a ineficácia quase total da vigilância marítima, as perdas anuais cifram-se-iam em dezenas ou mesmo centenas de milhões de dólares. No que diz respeito às infra-estruturas, o porto Bissau permite às embarcações de pesca

industrial desembarcar o peixe capturado. No entanto este porto tem uma capacidade limitada e sofre igualmente de constrangimentos de ordem técnica, o que torna muito difíceis as actividades das embarcações de pesca.

A má prevenção das catástrofes humanas

As situações humanas de emergência que o país enfrenta na sequência das epidemias, das más colheitas e das crises fronteiriças reflectem dificuldades reais para prevenir estas situações. Cada vez o país encontra-se sem meios de intervenção e de planos específicos para responder às situações que se colocam. O país não dispõe nem de capacidade de análise estratégica das situações de crise, nem de preparação específica mesmo para as crises que têm um carácter recorrente.

O quadro 8 retoma os elementos de análise da insegurança alimentar e da má gestão ambiental.

Quadro 8 : Análise das causas da insegurança alimentar, da má gestão ambiental, das crises e catástrofes

a) A insuficiência da produção agrícola alimentar e as dificuldades de comercialização

Causas imediatas	Causas subjacentes	Causas fundamentais
<ul style="list-style-type: none"> Má distribuição da pluviometria. Fraca fertilidade dos solos. Encravamento das zonas de produção. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraca produtividade do sistema agrícola. Fraqueza dos circuitos comerciais. Falta de meios logísticos e de capacidade financeira dos operadores económicos. Insuficiências das infra-estruturas rurais (mercados locais, armazéns, rede de transformação e conservação dos produtos agrícolas). Fraca nível tecnológico e de mecanização. Fraca desenvolvimento da pesquisa agrícola. Perda de tecnicidade dos quadros. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de vontade política para a aplicação da CPDA. Falta de sistema de informação do mercado. Fracos investimentos no sector agrícola. Ausência de mecanismos de crédito agrícola aos camponeses. Instabilidade das instituições de enquadramento do mundo rural. Fracos meios de funcionamento das instituições encarregues do enquadramento do mundo rural. Fraca capacidade organizacional dos produtores para se auto sustentarem depois do desengajamento do Estado.
<ul style="list-style-type: none"> Fraca valorização da castanha de caju. 	<ul style="list-style-type: none"> Não diversificação das culturas de rendimento. Entrave ao livre curso do mercado. Fraqueza dos investimentos do sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> Prática da troca caju/arroz desfavorável aos produtores. Ausência de um código de investimento favorável ao desenvolvimento da fileira. Fixação arbitrária do preço de base da castanha de caju pelo Governo. Falta de recursos financeiros.
<ul style="list-style-type: none"> Fraca ordenamento das pastagens. Degenerescência genética das raças locais. Fraca produtividade do sistema de criação. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de apoio ao sector pecuário. 	<ul style="list-style-type: none"> Saúde animal não controlada. Insuficiência de poços pastoris e de reservatórios de água para cobrir as necessidades do gado e da horticultura. Transumância. Falta de investimentos no sector.
<ul style="list-style-type: none"> Falta de infra-estruturas portuárias. Falta de infra-estruturas de conservação e transformação. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraca desenvolvimento da pesca artesanal. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de controlo da zona económica exclusiva (ZEE). Má negociação das licenças. Desrespeito do código de conduta de uma pesca responsável. Fraca investimento no sector. Falta de política voluntarista para o desenvolvimento da pesca artesanal. Ausência de autoridade competente para certificar a qualidade dos produtos da pesca.

b) Má gestão do ambiente e da prevenção das catástrofes humanas

Causas imediatas	Causas subjacentes	Causas fundamentais
<ul style="list-style-type: none"> • Exploração ilícita de madeira. • Fabricação de carvão vegetal • Exploração da madeira de construção concentrada em cinco espécies. • Extensão da plantação de cajúeiros. • Exploração anárquica do mangal. • Destruição da fauna terrestre e aquática pelos caçadores e pelos pescadores. • Pressão demográfica sobre os recursos naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • A agricultura itinerante. • Influência da zona saheliana. • Heterogeneidade do povoamento florestal. • Dependência dos produtos do ambiente para a sobrevivência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro legislativo e regulamentar repressivo e que não favorece a gestão dos recursos florestais. • Ausência de legislação em matéria de conservação, exploração e valorização do ambiente. • Ausência de sensibilização das populações (urbanas e rurais). • Ausência de programas integrados para a gestão do ambiente. • Falta de coordenação e de sinergia entre os diferentes intervenientes no sector do ambiente. • Ausência de plano de urbanismo. • Ausência de estudo de impacto ambiental dos grandes projectos de desenvolvimento e de plano de ordenamento do território.
<ul style="list-style-type: none"> • Alternância de forte pluviosidade seguida de um longo período de seca. • Laterização, fraca profundidade dos solos para a exploração agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploração e utilização irracionais dos recursos naturais. • Práticas culturais. • Falta de alternativas de subsistência das populações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não aplicação da lei fundiária existente (Lei 1998).
<ul style="list-style-type: none"> • Má gestão das catástrofes humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracos meios de intervenção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca consciência da situação. • Falta de análise dos factores de risco das catástrofes e crises. • Falta de um plano estratégico de gestão das catástrofes.

Secção III : Os desafios da cooperação entre a Guiné-Bissau, o Sistema das Nações Unidas e os seus parceiros de desenvolvimento

A análise precedente permitiu, com base nos problemas de desenvolvimento identificados na primeira secção, evidenciar as causas responsáveis destes problemas. Os défices de capacidades caracterizados pela fraqueza dos recursos humanos, financeiros e institucionais, a inadequação das políticas, a fraqueza dos desempenhos económicos e sociais revelam-se como as causas fundamentais que entravam o desenvolvimento humano, a realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento e por conseguinte a satisfação dos direitos económicos e sociais na Guiné-Bissau. Estes défices de capacidades que impedem a promoção dos direitos à saúde e à educação acentuam tanto a marginalização dos grupos vulneráveis como as desigualdades. O fraco desenvolvimento do capital humano constitui um obstáculo para uma participação alargada e eficaz das populações na vida económica e social. A degradação do ambiente e a impotência perante as crises e catástrofes naturais devem-se também a estes défices de capacidades e ao estado de pobreza generalizado do país. Da mesma maneira, o défice de capacidade do Estado dificultou a reabilitação pós-conflito e colocou a Guiné-Bissau numa instabilidade política e institucional recorrente marcada por violações do direito, dos regulamentos e além disso por uma forte impunidade. Este contexto político agitado terá dificultado refreado o engajamento dos parceiros de desenvolvimento em acompanhar os esforços de reconstrução e de reabilitação pós-conflito do país.

Mais especificamente, o fraco desenvolvimento do capital humano, identificado como um dos grandes problemas de desenvolvimento na Guiné-Bissau, é atribuído tanto às fracas capacidades e qualidade de oferta dos serviços sociais básicos como à fraqueza das capacidades dos titulares dos direitos e à sua falta de confiança no desempenho dos serviços sociais básicos. Estes titulares de direitos carecem tanto de rendimentos suficientes como de informação e de educação para fazer prevalecer os seus direitos e aproveitar as oportunidades do mercado de trabalho para melhorar a sua inserção económica e social. A agricultura, que emprega a maioria das pessoas pobres, sofre da sua fraca produtividade e de apoio insuficiente por parte dos poderes públicos em termos de enquadramento técnico e de acesso ao equipamento e o crédito. Empurradas pelas necessidades de sobrevivência, as populações são responsáveis, no seu modo de exploração, da degradação da natureza, susceptível de aumentar a insegurança alimentar. Na mesma ordem de ideias, a exploração dos recursos haliêuticos sem controlo efectivo, no quadro dos acordos de pesca e de maneira clandestina, participa também nesta degradação do ambiente e da biodiversidade.

Além disso, a Guiné-Bissau é também um país instável política e institucionalmente, como já foi sublinhado. Esta situação mina os esforços de desenvolvimento e é tão responsável quanto a consequência da fraqueza da autoridade do Estado, das deficiências regulamentares, das fraquezas na formulação e condução das políticas, bem como da forte implicação do exército na vida política. Esta situação diminuiu a confiança dos parceiros no país e dificultou a implementação efectiva dos programas pós-conflito instaurados após o conflito armado de 1998-99.

No entanto a Guiné-Bissau precisa uma parceria forte e sustentada para ajudar a superar ao mesmo tempo os desafios da reabilitação pós-conflito, os da realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento e os da satisfação progressiva do conjunto dos direitos humanos. Os desafios da cooperação são imensos para o Sistema das Nações Unidas e o conjunto dos parceiros de desenvolvimento da Guiné-Bissau. A eficácia da cooperação na sequência da declaração de Paris de Março de 2005 deve apoiar-se nas prioridades nacionais, favorecendo ao mesmo tempo a apropriação nacional. Neste sentido, o Sistema das Nações Unidas, através do diálogo e do processo participativo instaurado para a elaboração deste balanço comum, criou as condições que permitem aos domínios de cooperação identificados no âmbito deste BCP estar em sinergia com as prioridades nacionais e complementares destes nos domínios onde deveria impor-se um reforço ou uma reorientação das acções. As prioridades nacionais da Guiné-Bissau definidas para o período 2005-2008 no DENARP articulam-se em torno de quatro eixos principais: 1) Reforçar a governação,

modernizar a administração pública e assegurar a estabilidade macroeconómica; 2) Promover o crescimento económico e a criação de emprego; 3) Aumentar o acesso aos serviços sociais e às infra-estruturas básicas; 4) Melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis. Os domínios de cooperação sugeridos no âmbito do BCP como resposta aos problemas que minam o desenvolvimento humano são um convite a orientar as acções do desenvolvimento para o tratamento das causas dos problemas mais do que para as suas manifestações, excepto nos casos de emergência humanitária. Neste sentido foram preconizados os quatro eixos seguintes:

1. Consolidação do estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos humanos.
2. Apoio ao desenvolvimento do capital humano.
3. Promoção dos grupos vulneráveis, particularmente nas zonas desfavorecidas.
4. Apoio ao reforço das capacidades das populações para desenvolver práticas de exploração dos recursos agrícolas e naturais respeitadoras da conservação do ambiente.

Eixos do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) 2005-08

1. **Reforçar a governação, modernizar a administração pública e assegurar a estabilidade macroeconómica:** No primeiro eixo serão particularmente visados os factores que estão na base da frágil governação, situando verdadeiramente as responsabilidades e adoptando as decisões que se impõem para sancionar as práticas de malversação, de corrupção e de branqueamento de dinheiro. As medidas previstas visarão a eficácia na gestão pública através da reforma da administração pública e a participação cidadã, mas igualmente a reforma do sector da segurança. Assegurar a estabilidade macroeconómica é uma condição necessária para um crescimento sustentado e para o combate contra a pobreza. Para isso será necessário melhorar os mecanismos de gestão económica e financeira pública. Com vista à promoção do desenvolvimento local, será criado um quadro legal sobre a descentralização e o desenvolvimento local. Para melhorar a estabilidade política e institucional, será necessário criar um quadro propício ao estabelecimento de um Estado de Direito que permita o respeito da democracia, a prática de uma boa governação política e a sujeição de todos os actores nacionais, nomeadamente das forças armadas, à Constituição e às leis que regem o funcionamento do Estado guineense.
2. **Promover o crescimento económico e a criação de emprego:** O segundo eixo da estratégia visa acelerar o crescimento económico apesar dos atrasos registados. O sector privado deverá ser o principal actor. A sua intervenção deverá visar principalmente a agro-indústria (estimular o sector privado à transformação local da castanha de caju e das frutas para exportação), a pecuária (criação de espécies de ciclo curto), as pescas privilegiando a pesca artesanal através da modernização dos equipamentos, da organização da fileira e da criação de estruturas de conservação dos produtos da pesca, e o turismo. Os efeitos directos deste eixo permitirão a criação de empregos e o aumento dos rendimentos das populações e das receitas públicas. Estes recursos, acrescentados aos que o país extrairá da iniciativa PPTE, serão utilizados para apoiar programas sectoriais de redução da pobreza, nomeadamente as infra-estruturas económicas básicas no domínio dos transportes, das comunicações e da electricidade.
3. **Aumentar o acesso aos serviços sociais e às infra-estruturas básicas:** O terceiro eixo visa a melhoria do acesso aos serviços sociais e às infra-estruturas básicas. Os programas previstos neste sentido compreenderão intervenções que têm um impacto real nas condições de vida das populações, particularmente das mais vulneráveis, velando para que o acesso aos serviços sociais seja equitativo.
4. **Melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis:** O quarto eixo preconiza melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis, reduzir as disparidades de género e promover a equidade social. Trata-se de ajudar a travar a transmissão intergeracional da pobreza ajudando directamente as populações pobres através de transferências adaptadas para sair da precariedade. Tratar-se-á também de atacar as consequências da doença, particularmente da SIDA, que mergulham as pessoas atingidas e a sua família no empobrecimento. Os órfãos de SIDA, as pessoas atingidas de deficiência e as pessoas idosas figuram também entre as camadas vulneráveis que merecerão ser particularmente assistidas. Também estão previstas acções específicas em favor das mulheres, sobretudo chefes de família, nomeadamente para atacar as causas que as mantêm no seu estado: analfabetismo, falta de formação profissional, casamento precoce, fraco acesso aos cuidados de saúde reprodutiva. Por fim, tratar-se-á também de ter em conta as acções em favor das vítimas das minas e outros engenhos explosivos cujo impacto é mais patente sobre as populações pobres do meio rural na medida em que a superfície afectada pelas minas e outros engenhos explosivos diz respeito às terras e zonas de pesca artesanal.

Em cada um destes domínios, o Sistema das Nações Unidas já deu mostras de um apoio determinante pela sua capacidade de análise estratégica, apoios à formulação das políticas e

intervenções orientadas para o terreno. Numerosos temas pouco tratados são também destacados e constituem frequentemente o campo de mobilização das cooperações bilaterais. Através da sua acção, o Sistema das Nações Unidas desempenha um papel catalisador para a mobilização de outros parceiros. O seu papel preventivo das crises políticas, de reforço das capacidades de gestão públicas e das ONG, e de apoio directo às populações figura também entre as acções que mostram o carácter incontornável do Sistema das Nações Unidas nos esforços de desenvolvimento humano da Guiné-Bissau.

a. Consolidação do Estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos humanos

A governação foi frequentemente objecto de diversas intervenções na Guiné-Bissau. Sem a sua melhoria a Guiné-Bissau não poderá engajar-se na via da estabilidade política, do respeito das normas e da construção do país. Mas para o Sistema das Nações Unidas e outros parceiros trata-se de contribuir para a consolidação do estado de direito e o primado da lei, sem os quais a modernização e o reforço das capacidades administrativas só podem ser de fachada.

A repetida intrusão do exército nos assuntos políticos e o desenvolvimento inquietante da criminalidade organizada tornam necessário apoiar os esforços do governo na reforma do sector de segurança em debate há alguns meses. Trata-se de reciclar os militares e polícias, a fim de racionalizar a utilização dos recursos humanos, financeiros e materiais, bem como fixar um quadro jurídico claro que fixe as competências e responsabilidades de cada força de segurança com o objectivo de fazer do sector da segurança uma força de consolidação do estado de direito e de estabilização do país.

Instituições judiciais e legislativas fortes e independentes constituem igualmente uma condição prévia para a consolidação do estado de direito e para a criação de um clima favorável ao desenvolvimento dos negócios. Tratar-se-á neste sentido de ajudar a reforçar o acesso à justiça com vista a um melhor respeito dos direitos e liberdades e de reduzir assim a tão propalada impunidade. A Assembleia Nacional Popular requer também um apoio adequado para permitir-lhe reforçar o seu papel de enquadramento e controle da actividade governamental.

A reorganização da administração pública do ponto de vista funcional e de procedimentos deverá ser reforçada para inscrever de forma durável as disposições regulamentares tomadas. A participação das colectividades locais pode também ser promovida para uma organização adequada, e apoios sequenciais para ajudar à instauração da descentralização de maneira progressiva. Tratar-se-á assim de contribuir para a aproximação da administração dos cidadãos e de reforçar, pela sua proximidade, a capacidade de resposta da administração às preocupações e escolhas das populações. Será necessário rever a lei eleitoral.

A capacidade dos poderes públicos de formular e implementar políticas adequadas deverá também ser reforçada para garantir os resultados. Neste sentido, os apoios dos parceiros deverão também inscrever no reforço da governação económica e das capacidades das instituições públicas para melhor satisfazer os direitos económicos e sociais. O desenvolvimento das capacidades do sistema de informação estatística constitui também um eixo importante da melhoria da governação pública.

b. Apoio ao desenvolvimento do capital humano

A saúde e a educação da população na Guiné-Bissau devem conhecer um desenvolvimento substancial de maneira a dar uma impulsão significativa ao desenvolvimento do capital humano. Trata-se de apoiar os esforços da Guiné-Bissau para instaurar um sistema educativo e de saúde de qualidade a fim de acelerar o cumprimento dos objectivos do milénio para o desenvolvimento no país. As mudanças nestes domínios permitirão exercer um efeito de alavanca para os outros sectores e nomeadamente favorecer a inserção económica e social dos grupos vulneráveis. O Sistema das Nações Unidas deverá, com o apoio do conjunto dos parceiros de desenvolvimento,

apoiar os esforços que visam o desenvolvimento das capacidades de oferta, a melhoria da qualidade dos recursos humanos e dos sistemas de gestão tanto do sistema educativo como do sistema de saúde. Quanto ao sistema escolar, a melhoria das capacidades de acolhimento não pode ser limitada ao ensino primário. A promoção do ensino secundário e superior revela-se igualmente indispensável. Assim, deveriam assim ser visadas condições para um reforço sustentado das capacidades dos recursos humanos. A elevação dos níveis de acesso à profissão de professor e o reforço da formação dos professores constituem factores essenciais para assegurar a qualidade do ensino e para torná-lo credível. Deveria ser estabelecida uma parceria consequente para privilegiar o acolhimento na Guiné-Bissau dos professores cooperantes e peritos nos domínios escolhidos para as formações.

O sector da saúde comporta desafios de vária ordem ligados à saúde da população, às capacidades de oferta dos serviços de saúde em quantidade e qualidade, à qualidade dos recursos humanos e ao nível das somas atribuídas ao sector da saúde. A formação do pessoal de saúde deve responder aos padrões requeridos. A complexidade das questões sanitárias e sobretudo as graves consequências que poderiam resultar das insuficiências humanas exige que a formação do pessoal de saúde tenha em conta os padrões requeridos na matéria. A qualidade dos cuidados e a transparência na gestão das unidades de cuidados garantiriam a durabilidade do mecanismo de financiamento dos cuidados de saúde primários. O reforço do sector hospitalar deveria passar pela instauração de uma política hospitalar que atribua aos hospitais um estatuto para público e autonomia financeira, pela melhoria das capacidades de gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais e pelo desenvolvimento dos procedimentos de gestão dos doentes e das normas de qualidade dos cuidados.

A progressão do VIH/SIDA interpela os diferentes actores a preocupar-se das consequências de tal situação: empobrecimento das pessoas atingidas e das suas famílias, aumento dos órfãos de SIDA; fardo acrescido para as pessoas idosas obrigadas a ocupar-se dos seus netos com os seus magros recursos; falta de capacidades do sistema sanitário para fazer face ao aumento da procura de cuidados de saúde e de assistência médica, social e psicológica; morbilidade acrescida em certos meios profissionais (pessoal de saúde, professores, etc.) e classes de idade (as pessoas sexualmente activas).

c. Promoção dos grupos vulneráveis nas zonas desfavorecidas

Devido à extensão da pobreza que atinge duas de cada três pessoas na Guiné-Bissau, tratar-se-á de concentrar os esforços nos grupos vulneráveis para ajudá-los a desenvolver os seus conhecimentos e capacidades a fim de assegurar a sua inserção económica e social. Na medida em que o recurso essencial dos pobres, e mesmo dos muito pobres, é a sua força de trabalho, trata-se de apoiar as acções que contribuam para a criação de emprego e para o desenvolvimento de actividades geradoras de rendimentos. Os sectores em que são empregados os mais pobres, particularmente as mulheres e os jovens, a agricultura e o pequeno comércio, necessitarão de apoios específicos nomeadamente para ajudá-los a melhorar os seus equipamentos, enquadramento e produtividade assim como a sua inserção nos mercados.

Será necessário também empreender o melhoramento da habitação e do saneamento das zonas em que vivem as populações vulneráveis para deixarem de estar expostas às doenças correntes (paludismo, diarreias e doenças das vias respiratórias) e às epidemias de cólera. Os grupos vulneráveis sofrem também de facto de desigualdades e de discriminação no acesso aos diferentes serviços básicos (educação, saúde, justiça e serviços administrativos) devido à limitação dos seus meios. Trata-se de apoiar as acções capazes de contribuir para a satisfação de todos estes direitos.

d. Apoio ao reforço das capacidades das populações com vista a práticas de exploração dos recursos agrícolas e naturais respeitadoras da conservação do ambiente e a uma prevenção melhorada das catástrofes

O Sistema das Nações Unidas propõe-se, com o apoio dos seus parceiros, favorecer a execução das prioridades definidas na Carta de Política de Desenvolvimento Agrícola e no seu Plano de Acção no que diz respeito ao desenvolvimento dos sectores agrícola e das pescas e ao reforço da segurança alimentar. A execução destas prioridades deveria permitir de maneira específica a redução da pobreza, a aceleração do crescimento económico, a criação de emprego e a integração regional. Os desafios são importantes, dado que o governo prevê:

- Desenvolver a produção alimentar pelo recurso a sistemas de produção e um enquadramento técnico adequados, buscando como efeito limitar as importações de arroz, que representam cerca de 50 a 60.000 toneladas por ano.
- Diversificar as exportações e valorizar produtos agrícolas através da sua transformação local e do melhoramento do dispositivo de conservação para garantir a qualidade.
- Criar as condições para a integração do sector das pescas na economia pelo desenvolvimento do valor acrescentado local tanto da pesca artesanal como das embarcações estrangeiras, pelo desembarque, o acondicionamento e a transformação dos seus produtos na Guiné-Bissau.
- Desenvolver a criação animal de ciclo curto. Tratar-se-á de aumentar notavelmente a produção de produtos de qualidade, mas a um custo inferior ao dos produtos de importação a fim de permitir o acesso das famílias modestas a estes produtos. Por outro lado, zelando pela qualidade das produções, seria possível encarar a sua exportação para os países da região.
- Melhorar as infra-estruturas rurais e o acesso aos mercados agrícolas. Isso passa por: a melhoria do abastecimento de água das populações, o abastecimento de água ao gado, o desenvolvimento da rede de pistas rurais, o melhoramento dos mercados agrícolas. É de recordar a este respeito que o programa energético sub-regional realizado pela OMVG (Organização para a Valorização do Rio Gambia) deverá construir daqui a 2011 duas barragens hidroeléctricas e uma linha de inter conexão para ajudar a superar as dificuldades de energia dos países membros, incluindo a Guiné-Bissau.

O apoio ao reforço das capacidades de preparação e de resposta humanitária perante as situações de emergência também se reveste de importância. Neste sentido, o Sistema das Nações Unidas conta reforçar o seu apoio aos actores humanitários para o respeito das normas legais internacionais e nacionais em vigor nas situações de emergência.

Quadro 9: Os eixos do DENARP, os OMD e os domínios de cooperação identificados

Eixos e Componentes do DENARP		Objectivos do milénio para o desenvolvimento	Problemas chave identificados	Domínios de cooperação identificados
Eixos do DENARP	Componentes			
I Reforçar a governação e a estabilidade Macroeconómica	Governação e estabilidade macroeconómica Modernização da administração e reforço das capacidades Consolidação do estado de direito e do aparelho judicial Apoio à descentralização e à concertação social	Reduzir para metade a pobreza e a fome daqui a 2015.	Governação Fraqueza da governação	Consolidação do estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos cívicos
		Garantir a todos uma educação primária daqui a 2015.		
II Promover o crescimento económico e a criação de emprego	Melhoramento do clima de negócios e estímulo dos sectores que empregam as populações pobres Reconstrução da economia Procura de novas oportunidades económicas Desenvolvimento das infra-estruturas básicas	Promover a igualdade de género no ensino e a autonomização das mulheres.	Capital Humano Fraco desenvolvimento do Capital Humano	Apoio ao desenvolvimento do capital humano Apoio ao reforço das capacidades das populações para

		<p>Reduzir a mortalidade infantil em 2/3 daqui a 2015.</p> <p>Reduzir a mortalidade materna em 3/4 daqui a 2015.</p>	<p>Segurança Alimentar e Desenvolvimento durável</p> <p>Insegurança alimentar e desenvolvimento não sustentável</p>	<p>populações para desenvolver práticas de exploração dos recursos agrícolas e naturais respeitadoras da conservação do ambiente</p>
III Aumentar o acesso aos serviços sociais e às infra-estruturas básicas	Reforço do investimento no capital humano		Reabilitação	Consolidação do Estado de direito, do primado da lei e do respeito dos direitos cívicos
	Melhoria do acesso à água potável e ao saneamento	Deter a progressão do VIH/SIDA e de outras doenças daqui a 2015.	Insuficiente reabilitação das pessoas e do tecido económico e social a seguir ao conflito de 1998-99	Apoio à promoção do desenvolvimento dos recursos humanos nas zonas desfavorecidas
IV Melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis	Ajuda aos grupos vulneráveis e protecção social	Assegurar a durabilidade dos recursos ambientais.	<p>Populações vulneráveis</p> <p>Insuficiente inserção dos grupos vulneráveis na vida económica e social</p>	Promoção dos grupos vulneráveis nas zonas desfavorecidas

O quadro 9 coloca em paralelo os domínios identificados com os objectivos do milénio para o desenvolvimento, os eixos do DENARP e as suas componentes. Estes domínios, que serão especificados no âmbito de reuniões estratégicas com o governo, serão refinados com vista a constituir o quadro de parceria estratégica entre a Guiné-Bissau e o Sistema das Nações Unidas. O conjunto dos domínios de cooperação será traduzido no quadro do PNUAD para o período 2008-12 por eixos operacionais.

Secção IV : Quadro dos indicadores

1. Declaração do Milénio : Indicadores e principais desafios

INDICADORES DOS OBJECTIVOS DO MILÉNIO PARA O DESENVOLVIMENTO

Objectivos	Indicadores	1990	2000	2005	Alvo (2015)
1. Reduzir a extrema pobreza e a insegurança alimentar					
Reduzir para metade a proporção da população que vive com menos de um dólar por dia	Taxa de pobreza absoluta (%)	49	64,7	66 a 68	24,5
	Taxa da extrema pobreza (%)	26	20,8	-	13
Reduzir para metade a proporção da população que sofre de fome	Índice de massa corporal (IMC)	-	-	-	-
	Deficiência crónica em calorias	-	-	-	-
	Insuficiência ponderal (crianças menores de 5 anos) (%)	32,9	25	-	16,5
2. Assegurar a educação primária para todos					
Dar a todas as crianças os meios de concluir um ciclo completo de estudos primários	Taxa líquida de escolarização (%)	21	41	56,9 (03/04)	100
	Proporção de crianças que terminam o ciclo primário (%)	46,9 (94/95)	44 (99/00)	-	100
	Duração média de estudo dos alunos que terminam o ciclo	8 a 9 anos	8 a 9 anos	8 a 9 anos	5 a 6 anos
3. Promover a igualdade de género e a autonomização das mulheres					
Eliminar as desigualdades de género no ensino primário e secundário daqui a 2015	Rácio raparigas: rapazes no ensino primário	0,56	0,67	0,83	1
	Rácio raparigas: rapazes no ensino secundário	-	0,24	(net) (03/04)	1
	Taxa líquida de escolarização dos rapazes no ensino básico (%)	-	51,7	0,44 (03/04)	100
	Taxa líquida de escolarização das raparigas no ensino básico (%)	-	38,5	58 (03/04)	100
	Taxa líquida de escolarização dos rapazes no ensino secundário (%)	-	-	55,9 (03/04)	100
	Taxa líquida de escolarização das raparigas no ensino secundário (%)	-	-	-	100
	Taxa de homens analfabetos 15-24 anos (%)	57,5	47,4	-	0
	Taxa de mulheres analfabetas 15-24 anos (%)	87,1	76,2	-	0
	Taxa de actividade das mulheres (%)	67	-	-	100
	Taxa de mulheres nos órgãos de decisão	-	-	-	50
	Taxa de mulheres deputadas (%)	19,3 (89/94)	10 (94/99)	-	50
	Taxa de mulheres no governo (%)	10 a 15	10 a 15	8 (99/03)	50
				11,1	

Objectivos	Indicadores	1990	2000	2005	Alvo (2015)
4. Reduzir a mortalidade das crianças menores de 5 anos					
Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos	Taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos (por 1000 crianças)	246	203	-	47,3
	Taxa de mortalidade infantil (por 1000 crianças)	142	124	-	80
	Taxa de cobertura vacinal contra o sarampo	53	59	54 (2002)	100
	Taxa de cobertura vacinal completa das crianças	-	-	-	100
5. Melhorar a saúde materna					
Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna	Taxa de mortalidade materna (por 100.000 mulheres)	914	1279	-	228,5
6. Combater o VIH/SIDA, o paludismo e outras doenças					
Ter detido a propagação do VIH/SIDA e começado a inverter a tendência actual	Taxa de prevalência da SIDA (%)	6	6,2 (2001)	-	
Ter controlado o paludismo e outras grandes doenças, e ter começado a inverter a tendência actual	Evolução dos casos de paludismo (prevalência)	-	11,3	-	
	Evolução da incidência da tuberculose (por 100.000)	-	1273	-	
7. Assegurar um ambiente durável					
Integrar os princípios do desenvolvimento durável nas políticas nacionais e inverter a tendência actual de esbanjamento dos recursos ambientais	Proporção de zonas florestais no território nacional (%)	-	5,1	4	
	Unidades de energia consumida per capita (Kep/hab/ano)	300	-	-	
Reduzir para metade a percentagem da população que não tem acesso de forma durável a um abastecimento de água potável salubre	Percentagem da população com acesso durável ao abastecimento de água potável	47,5 (1994)	54,6 (2002)	-	80
	Percentagem da população com acesso a ligação domiciliária	-	-	-	
	Percentagem da população com acesso a uma fonte	49 (1994)	37 (2002)	-	
	Percentagem da população com acesso a um sistema de saneamento nas proximidades	-	-	-	
Conseguir melhorar sensivelmente a vida dos habitantes de barracas	Percentagem da população que possui habitação própria	-	-	-	-

2. Indicadores de contexto

Guiné-Bissau

Superfície: 36.125 km²

População: 1,5 milhões de habitantes (est. 2005, Banco Mundial)

DENSIDADE : 41,5 habitantes por km²

Capital: Bissau

Ano de independência: 1973

Situação geográfica: País da África Ocidental limitado a Norte pelo Senegal, a Leste e a Sul pela Guiné-Conakry e a Oeste pelo Oceano Atlântico

IDH : 0,348, 172º posição em 177 países em 2003 (RMDH-PNUD, 2005)

Taxa de pobreza: 64,7% (limite de 2 dólares por dia) em 2002

Esperança de vida à nascença: 45,4 anos

Distribuição do PIB por sector de actividade em 2004 (Fonte: WDI, 2004)

Agricultura: 59,6%

Indústria: 12%

Serviços: 28,4%

Rendimento Nacional por habitante: 140 dólares em 2003 e 150 dólares em 2002 (WDI, 2004)

Ajuda por habitante: 41,1 dólares correntes em 2002

Principal produto de exportação do país: castanha de cajú

▫ 89% das exportações em 2002

▫ 93% das exportações em 2003

Moeda : F CFA

1 Euro = 655,957 F CFA

INDICADORES ECONÓMICOS

Indicadores (*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB nominal (em mil milhões de F CFA)	153,4	145,9	141,9	138,7	145,0	153,6
Taxa de crescimento real do PIB	7,5%	0,2%	-7,1%	0,6%	2,2%	2,3
Taxa de inflação anual	8,6%	3,3%	3,3%	-3,5%	0,9%	3,0
Receitas e donativos em mil milhões de F CFA	51,2	45,6	30,4	29,7	40,8	
Receitas orçamentais	29,5	26,6	21,7	16,8	25,4	29,0
Receitas fiscais	17,5	14,8	11,9	12,7	11,3	14,3
Receitas não fiscais	12,0	11,8	9,8	4,1	14,2	14,8
Donativos (mil milhões de F CFA)	21,6	19,0	8,7	11,9	14,9	20,9
Despesas Totais		29,6	47,5	43,0	55,7	
Massa salarial		11,0	10,5	10,9	15,0	18,1
Despesas de Capital		4,7	13,7	18,6	12,3	27,3
Investimentos financiados com recursos internos	3,5	2,5	0,7	0,1	1,7	1,6
Saldo orçamental global excluindo donativos em percentagem do PIB	-24,9%	-26,2%	-14,3%	-23,4%	-16,5%	-23,6
Saldo global base em caixa em percentagem do PIB	-10,8%	-10,5%	-4,4%	-7,8%	-6,5%	-10,3
Comércio externo e Balança de Pagamentos						
Importações	35,0	45,4	40,8	37,9	50,8	62,7
Exportações	44,2	46,1	37,9	37,8	45,1	50,8
Taxa de cobertura das importações	126,3%	101,5%	92,9%	99,7%	88,8%	81,0%
Balança corrente em % do PIB	9,1%	-4,5%	-0,5%	3,3%	3,5%	-

Dívida externa						
Saldo da dívida externa (mil milhões de F CFA)	554,0	583,4	573,6	549,3	499,1	510,0
Serviço da dívida externa	13,5	29,0	25,8	22,7	22,7	-
Saldo da dívida externa em percentagem do PIB	361,1%	399,8%	378,8%	396%	337%	324,8%
Serviço da dívida externa em percentagem das exportações totais	19,5%	55,1%	45,9%	50,0%	43,9%	
Serviço da dívida externa em percentagem das receitas totais excluindo donativos	45,8%	118,4%	118,3%	98,4%	103,4%	

INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	INDICADORES	ANO	FONTE
DEMOGRAFIA			
População Total	1.310.007	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
Mulheres	676.280	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
Homens	649.759	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
População – de 15 anos	653.239	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
População – de 20 anos	777.693	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
População de 15 a 64 anos	586.522	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
População de 65 e +	70.246	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
Taxa da população urbana (%)	33,94	2003	WDI - 2005, World Bank
Taxa da população rural (%)	66,06	2003	WDI - 2005, World Bank
Taxa de crescimento da população (1990-2000) (%)	1,9	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
Taxa média de desenvolvimento demográfico (%)			
Índice de fecundidade (ISF)	50/1000	2004	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Número de filhos por mulher	6,6	2003	WDI - 2005, World Bank
meio urbano			
meio rural			
Taxa de urbanização (%)			
DenSIDAde da população (hab./km²)	36	2005	INEC (Guiné-Bissau em números - 2005)
Relação masculina (%)			
grupo de pessoas de – de 40 anos			
grupo de pessoas de 40 a 64 anos			
FAMÍLIA			
Número de famílias (casa)			
meio urbano			
meio rural			
Número médio de pessoas por núcleo familiar	2,2	2002	ILAP 2002
Mulheres chefes de família			
EDUCAÇÃO			
Taxa de analfabetismo (%)	63,4%	2000	MICS 2000
homens (%)	47,4	2000	MICS 2000
mulheres (%)	76,2	2000	MICS 2000
Taxa (líquida) detalhada de escolarização (%)			
Primária – 6 anos de escolaridade)	56,9	2003/04	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Rapazes	58	2003/04	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Raparigas	55,9	2003/04	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Secundária – 6 anos de escolaridade)			
Rapazes			
Raparigas			
Taxa de inscritos/sexo feminino			
Pré-escolar			
Primária			

Secundária			
SAÚDE			
Taxa bruta de natalidade (por 1000)	6,8	2004	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Índice de fecundidade (ISF)	50/1000	2004	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Taxa bruta de reprodução (TBR)			
Taxa de mortalidade infantil (por 1000)	124	2002	Relatório OMD, 2004
Taxa de morbilidade (por 100.000 habitantes)			
Taxa de mortalidade geral (‰)			
Homens			
Mulheres			
Rácio de mortalidade materna (por 100.000 nados vivos)	1279	2000	
Proporção de nascimentos assistidos por pessoal médico	26,8%	2003	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Mortalidade perinatal (‰)			
Utilização de contraceptivos em meio urbano (%)	5-12	2004	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Utilização de contraceptivos em meio rural (%)	1	2004	Relatório Nac. Des. Humano - 2006
Taxa de mortalidade dos - de 5 anos (‰)	203	2002	Relatório OMD, 2004
Taxa de prevalência contraceptiva (métodos modernos) (%)			
Esperança de vida - anos (homens/mulheres)	45,5	2003	WDI - 2005, World Bank
Esperança de vida (homens)	44,1	2003	WDI - 2005, World Bank
Esperança de vida (mulheres)	47	2003	WDI - 2005, World Bank
GÉNERO			
Participação de mulheres nos órgãos de decisão			
- Número de mulheres no Parlamento			
- Número de mulheres no Governo	2	2005	Site da UEMOA
- Número de mulheres no Supremo Tribunal	1	2005	-
- Número de mulheres Juízas			
- Número de mulheres Procuradoras			
- Número de mulheres Delegadas ou Adjuntas do Procurador			
- Número de mulheres Directoras-gerais ou equivalente			
- Número de mulheres Presidentas de instituições públicas			

Secção V : Referências bibliográficas e fonte dos dados

- BCEAO, 2005. *Rapport du Comité de Convergence de la BCEAO*, Abril 2005.
- FMI e Governo da Guiné-Bissau, (2005) *Staff Monitoring Programme*.
- FMI e Governo da Guiné-Bissau, (2006). *Staff Monitoring Programme*.
- Gomes, Alexandrino A., 2005. «As políticas públicas nos serviços sociais básicos». Relatório elaborado para o PNUD Guiné-Bissau no quadro do RNDH, 2006.
- Gomes, Ricardo Godinho, 2005. «Governança e realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento na Guiné-Bissau». Relatório elaborado para o PNUD Guiné-Bissau no quadro do RNDH, 2006.
- Guiné-Bissau, 2001. Relatório «Saúde e Pobreza na Guiné-Bissau» 2001.
- Guiné-Bissau, 2005. Estudo da oferta e da procura de produtos alimentares, Fevereiro 2005.
- INEC, 2002. Inquérito ligeiro para a avaliação da pobreza (ILAP), 2002.
- Millenium Project, 2005. Investir no desenvolvimento. Plano prático para realizar os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento, Relatório ao Secretário Geral da ONU.
- Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADR) e PAM, 2006. Avaliação da segurança alimentar em situação de emergência (ESASU, 2006).
- PDRRI, 2004. Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Antigos Combatentes (PDRRI). Relatório de Avaliação, Dezembro 2004.
- PDRRI, 2003. Estudo de Avaliação do impacto dos benefícios distribuídos durante a desmobilização, Junho 2003, INEP / OIM.
- PNUD, 2003, 2005. Relatório mundial de desenvolvimento humano.
- PNUD, 2006. Relatório nacional de desenvolvimento humano na Guiné-Bissau.
- Relatório de seguimento dos indicadores múltiplos (MICS), Dezembro 2000.
- República da Guiné-Bissau. DENARP, 2004 e Versão revista 2005.
- República da Guiné-Bissau, 2004. Relatório sobre os objectivos do milénio para o desenvolvimento.
- República da Guiné-Bissau,
- Carta de Política de Desenvolvimento do Sector Agrícola (CPDA), 2002
 - Lei de Base do Sistema Educativo
 - Plano estratégico nacional de luta contra a tuberculose, 2004-08
 - Plano estratégico nacional de luta contra o SIDA, 2003-07
 - Plano estratégico nacional de luta contra o SIDA, 2003-05
 - Plano estratégico nacional de luta contra o paludismo, 2001-05.
- World Bank, 2005. *Bissau: Integrated Poverty and Social Assessment. Transition from Post Conflict to Long Term Development: Policy Consideration for Reducing Poverty*, Dezembro 2005.



Coordenação do Sistema das Nações Unidas na Guiné-Bissau

Prédio das Nações Unidas | Rua Rui Djassi, 1011 Bissau

Telefone : + 245 20 13 62 / 48 / 68 Fax : + 245 20 17 53

Correio electrónico : info@onu-guineebissau.org

Sites : www.gw.undp.org | www.onu-guineebissau.org