

GUINÉ-BISSAU: O NOVO GOVERNO

Clara Carvalho

Texto entregue em Outubro de 2019

O NOVO GOVERNO DA GUINÉ BISSAU (GB), saído das eleições de 10 de março de 2019, foi anunciado apenas na noite de 3 de julho desse ano. As redes sociais explodiram, contabilizando e escrutinando os perfis dos novos governantes: 11 mulheres, das quais 8 ministras e 3 secretárias de estado; 4 jovens com menos de 40 anos; 4 sociólogos, incluindo o primeiro ministro. Num governo com 16 ministérios e 15 Secretarias de estado, estes números são significativos dos múltiplos esforços e pressões realizados tanto pelos partidos tradicionais como pela comunidade internacional para se chegar finalmente a um acordo tanto com o presidente da república, José Mário Vaz, como com a Assembleia Nacional Popular. Este anúncio foi realizado depois de quase quatro meses de negociações, numerosa pressão da sociedade civil, dos partidos tradicionais e da comunidade internacional, com particular incidência na CEDEAO, inquietos com a continuação da sempre latente crise política que parece endêmica neste pequeno país.

Neste artigo procuro demonstrar que este governo representa, em primeiro lugar, a expressão da força de uma sociedade civil ativa e em crescimento na Guiné-Bissau, com particular relevo na capital, sempre apoiada pelas organizações internacionais. Depois, que os seus principais objetivos são o de transmitir uma ideia interna e externa de estabilidade e coesão e assegurar a realização das eleições presidenciais que fecham o ciclo da normalização democrática no país.

A Guiné Bissau e a instabilidade permanente: crises desde 2012

A Guiné-Bissau é um país da África Ocidental, membro da União Africana (UA), da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Organização Internacional da Francofonia (OIF). Embora a língua oficial seja o português, só uma minoria da população domina esta língua. A maioria fala crioulo, língua que desde a guerra nacionalista se divulgou como meio de comunicação preferencial, e línguas locais de base oeste-africana. É um Estado independente desde 1973 (reconhecido por Portugal em 1974), sistematicamente marcado por convulsões políticas e militares. Desde o golpe de Estado de 1998 e dos conflitos que se seguiram, o país foi palco de diversos atentados, assinalando-se os assassinatos de Tagme Na Waie, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e do presidente Nino Vieira, em 1 e 2 de março de 2009 respetivamente, e os golpes militares de abril de 2010 e abril de 2012, tendo este último conduzido à deposição do primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior, e originado diversas sanções por parte comunidade internacional. A ordem constitucional

só foi reposta com as duplas eleições de maio de 2014, sendo eleito presidente José Mário Vaz e tendo o PAIGC confirmado a sua liderança com 48% dos votos expressos e 57 dos 102 assentos parlamentares. Foi iniciado um processo de negociação que garantiu o apoio da UE a uma reforma estrutural do setor económico no país, a qual nunca chegou a ser implementada devido à crise política de 2015. Com efeito, o clima de instabilidade manteve-se, sobretudo devido ao conflito latente entre o presidente José Mário Vaz e o líder do PAIGC e primeiro-ministro, Domingos Simões Pereira, à demissão deste pelo primeiro, e à atuação do chamado “grupo dos 15”, um conjunto de deputados dissidentes expulsos do PAIGC que o fizeram perder a maioria absoluta no parlamento. A instabilidade política que se seguiu conduziu à intervenção das agências internacionais, com particular relevo para a CEDEAO. No período que mediou entre as eleições legislativas de 2014 e de 2019, o presidente nomeou seis chefes de governo: Domingos Simões Pereira, Bacilo Djá, Umaro Cissoko, Carlos Correia, Artur Silva (que não conseguiu formar governo) e, na sequência dos acordos de Conacry (ver infra), Aristides Gomes. Esta turbulência teve repercussões negativas junto da população e da comunidade internacional, e conduziu a uma constante mudança das estruturas governativas, dificultando a implementação de ações de intervenção.

“ Este governo representa (...) a expressão da força de uma sociedade civil ativa e em crescimento na Guiné-Bissau. ”

A realização de um novo ciclo eleitoral em 2019 e a constituição do novo governo ficaram-se a dever, em grande medida, à pressão da sociedade civil e ao esforço conjunto das organizações internacionais, cuja visão de *peacebuilding* e *statebuilding* suportam o fortalecimento das organizações de base e o surgimento de novas plataformas. Porquê e como são as questões que procuramos esclarecer.

A preparação da normalização democrática através do apoio à sociedade civil.

Apesar da Guiné-Bissau ser caracterizada pela sua contínua instabilidade política, desde 1998 que os seus efeitos nunca conduziram a um conflito que se alastrasse ao nível nacional. Os efeitos destes conflitos, incluindo o golpe militar de 2012,

fazem-se sentir em termos políticos e militares, conduzindo a mudanças de governo, mas o nível de conflitualidade no interior do país permanece baixo. Esta instabilidade contínua conduz, no entanto, à quase impossibilidade de implementar as agendas governativas, permanentemente ameaçadas. Por outro lado, a conflitualidade latente é o foco principal das agendas dos parceiros internacionais, em particular das organizações internacionais que lideram as iniciativas de construção da paz no país. Deve-se notar que, embora o país seja considerado de conflito moderado, ele faz parte do “sistema de conflitos do Senegâmbia”, onde se incluem a Gâmbia e a região de Casamança, no Senegal. Os conflitos em cada uma dessas regiões ou países fluem rapidamente para territórios vizinhos, particularmente entre a região da Casamança e a Guiné-Bissau. Do ponto de vista dos atores internacionais, particularmente da CEDEAO, é necessário buscar soluções de construção e manutenção da paz de forma a garantir a segurança em toda a região. As iniciativas de construção da paz na Guiné-Bissau são uma prioridade para a comunidade internacional que apoia a reforma do setor de segurança, a revisão do sistema jurídico e a integração da justiça restaurativa e as redes de alerta precoce.

A CEDEAO está presente no país desde o golpe de 1998. A sua atividade foi fundamental após o golpe de 2012, tendo proporcionado a mediação do acordo entre as partes para a realização do duplo processo eleitoral de 2014. A CEDEAO é responsável pela reforma do sector militar, que conduziu eficazmente através da *ECOWAS Mission in Guinea-Bissau*, ECOMIB, a qual mantém uma presença militar no país e garante o apoio e proteção das instituições do estado. Esta reforma é tanto mais louvável quanto os esforços anteriores não só redundaram em fracassos como criaram crispações com as chefias militares. O caso mais flagrante foi a implementação da Missão Militar de Angola na Guiné-Bissau (MISSANG), ativa no país entre Março de 2011 e Junho de 2012 ao abrigo de um acordo político-militar de cooperação técnica, reforma das forças armadas e policiais, e reforço das suas infraestruturas. Após a crise política de 2015 o papel da CEDEAO foi fundamental, atuando como intermediária entre as partes, conduzindo a um acordo assinado entre os representantes das principais forças políticas, a Assembleia Nacional, organizações religiosas e da sociedade civil. O *Roteiro de Seis Pontos* e o consequente *Acordo de Conacri*, de setembro e outubro de 2016 respetivamente, estabeleceram os principais passos que levaram à constituição de um governo de compromisso com o objetivo de atingir o próximo ciclo eleitoral, inicialmente previsto para 2018 e posteriormente adiado para 2019. Além destas ações, a CEDEAO incentivou

COMPOSIÇÃO DO NOVO GOVERNO DA GUINÉ-BISSAU, JULHO DE 2019

PAIGC	10 ministérios e 10 secretarias de estado
APU-PDGB	3 ministérios 2 secretarias de estado
UM	2 secretarias de estado
PND	1 ministério
PUN	1 ministério
MP	1 ministério
PCD	1 secretaria de estado

a criação de redes de mediação, de formação e de alerta precoce, através da REMPSECAO, e das redes locais da *West Africa Network for Peacebuilding*, WANEP, e da *Women in Peacebuilding Network*, WIPNET.

Desde 1999, na sequência do golpe de 1998, as Nações Unidas mantêm no país um Gabinete de Construção da Paz da ONU para a Guiné-Bissau (UNIOGBIS), liderado por um Representante Especial do Secretário Geral da ONU. Em 2007, a delegação passou a “escritório integrado” e foi renomeada UNIOGBIS. O seu principal objetivo é a construção da paz na Guiné-Bissau, tendo trabalhado em conjunto com a Comissão de Construção da Paz (UN PBC) e o Fundo de Consolidação da Paz (PBF). As atividades da UNIOGBIS centram-se no empoderamento da sociedade civil, nomeadamente através do apoio à constituição de redes, tais como: a rede de associações de jovens (RENAJ); a rede de defensores dos direitos humanos; a plataforma política das mulheres (PPM), o grupo das mulheres facilitadoras do diálogo e a rede de mulheres mediadoras (REMUME). O programa PBF estende-se ainda ao apoio à reforma do sector judicial e ao suporte da literacia política dos atores políticos e da sociedade civil.

Em 2013, os principais atores internacionais, respondendo à chamada do Secretário-Geral da ONU, criaram uma plataforma de coordenação e entendimento, o P5, que inclui, além da CEDEAO, a UNIOGBIS, a CPLP, a UE e a UA, esta última como coordenadora. Embora não seja uma estrutura formal, a sua constituição demonstra a preocupação e consciência da necessidade de coordenação das instituições internacionais presentes no país. No conjunto destas organizações os papéis desempenhados pela CPLP, pela Comissão Europeia e pela União Africana são os mais discretos. A Comissão Europeia surge como o principal financiador das reformas lideradas pela CEDEAO, das atividades eleitorais e das organizações da sociedade civil. A União Africana, bem como a CPLP, têm desempenhado um papel ativo na realização do processo eleitoral, onde operam como observadores.

Os resultados destas ações conjuntas são visíveis no país, que conta atualmente com membros das várias redes de solidariedade, gestão de conflitos e alerta precoce em todas as comunidades. As organizações da sociedade civil são presença constante nas manifestações de rua, nos media, na vigilância dos processos democráticos e eleitorais. O Grupo das Organizações da Sociedade Civil para as Eleições, GOSCE, é um dos melhores exemplos desta atividade e vigia detalhadamente cada elemento e passo dos processos eleitorais.

Os elevados índices de participação nos atos eleitorais (84,7% nas eleições legislativas) são outro indicador da vontade e confiança da população no processo de representação democrática.

Quem é quem no novo governo

O novo governo é constituído por 16 ministérios e 15 secretarias de estado, sendo as diferentes pastas partilhadas entre o PAIGC e diversos pequenos partidos. A sua composição é reveladora da preocupação do chefe de governo (e do partido vencedor) em conseguir equilíbrios políticos e alianças que lhe permitam governar de forma estável. Não tendo conseguido alcançar a maioria absoluta, o PAIGC procurou ampliar o seu leque de apoiantes distribuindo pastas pelos partidos com quais celebrou um acordo de incidência parlamentar que lhe permite obter a maioria no parlamento. Estes partidos (Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau, APU-PDGB, o quarto mais votado com 5 deputados, União para Mudança, UM com 1 deputado, e Partido da Nova Democracia com 1 deputado) vêm agora esse acordo largamente refletido na distribuição das pastas governativas, sendo acrescentados por novas formações. No novo governo o PAIGC detém 10 ministérios e 10 secretarias de estado; a APU-PDGB 3 ministérios 2 secretarias de estado; a UM 2 secretarias de estado; o PND 1 ministério; o PUN 1 ministério; o MP 1 ministério e o PCD 1 secretaria de estado. Esta repartição é essencial para assegurar o apoio parlamentar, e garantir que estes mesmos partidos não procuram outras formas de expressão. Neste jogo de equilíbrios o PAIGC tem ainda de contentar os seus políticos mais experientes e complementar com figuras inovadoras. Estes últimos representam o rejuvenescimento de um partido que 46 anos no poder de forma quase ininterrupta desgastaram interna e externamente.

“ O novo governo tem pela frente múltiplos desafios e um orçamento reduzido para lhes fazer face. ”

A imagem de um governo que integra um número significativo de mulheres e de políticos mais jovens, com uma carreira feita nas áreas que vão agora liderar e não na política tradicional, contribui grandemente para a sustentação deste executivo. As novas ministras têm um perfil público construído no ativismo cívico e em cargos institucionais. Os ministros e secretários de estado mais jovens destacaram-se tanto no ativismo como em cargos profissionais e diretivos independentes. O novo executivo responde assim à imagem dos atores mais visíveis da mudança, nomeadamente os jovens, que foram muito ativos na contestação à inércia dos antigos executivos, e as mulheres, cujas associações têm vindo a desempenhar um

papel preponderante na gestão de conflitos e na pressão sobre os entraves presidencial e parlamentar à nomeação do novo governo. Este executivo representa igualmente os esforços conjuntos das organizações da sociedade civil e dos parceiros internacionais para empoderar grupos de base no sentido de ter uma sociedade civil forte e atuante. As agências internacionais têm vindo a apostar nas organizações da sociedade civil e, muito em particular, na afirmação de mulheres e jovens, estes últimos entendidos na definição lata da União Africana que considera jovem toda a faixa etária até aos quarenta anos. Como vimos, estes esforços sucederam-se a vários níveis depois de 2012 e acentuaram-se perante a crise institucional de 2015.

O novo governo tem pela frente múltiplos desafios e um orçamento reduzido para lhes fazer face. O primeiro destes reptos é garantir que as eleições presidenciais se realizam no tempo previsto, sob o olhar atento da comunidade internacional, em particular a CEDEAO e a União Africana. A situação do governo está dependente da eleição do futuro presidente da república, para a qual o candidato melhor posicionado é o atual presidente do PAIGC, Domingos Simões Pereira. Até lá, deve assegurar o normal funcionamento das instituições num país habituado a greves sucessivas de professores, que não dispõe de um serviço de saúde universal e que procura instituir serviços jurídicos acessíveis. A médio prazo procurará implementar o ambicioso plano de reconstrução económica apresentado em Bruxelas em 2015 e depois adiado pelos sucessivos conflitos políticos, *Terra Ranka*. Na Guiné-Bissau impõem-se numerosas medidas e reformas que só um governo estável poderá assegurar. Em primeiro lugar, o governo terá de procurar manter a sua aceitação e apoio popular, num país pequeno e habituado à permanente intriga política entre os vários grupos de influência. Depois, terá de defrontar o problema da segurança das suas fronteiras demasiado permeáveis que continuam apetecíveis para o narcotráfico, como o comprovam o arresto, já este ano, de 800 quilogramas de cocaína no dia das eleições, 10 de março, e de quase de duas toneladas no início de setembro. Procurando criar um estado sustentável, o governo terá de avançar com a cadastração tanto de pessoas, como de bens comerciais e fundiários, essencial para a criação de um sistema de taxaço que permita alguma autonomia ao estado. Num país cujo principal recurso é a exportação de castanha de caju, baseada nos pequenos produtores e em unidades de base familiar, a cadastração dos bens fundiários e aplicação da nova lei da terra arrisca-se a ser um novo motivo de conflito. A manutenção da paz social e implementação de programas efetivos de solidariedade nacional, baseada num regime jurídico acessível, na efetiva igualdade de género, no acesso universal à escolaridade e à saúde, são ainda metas difíceis de alcançar. A permanência governativa é desejável para a implementação de programas económicos e sociais a que o governo se propõe, mas não é garantida num país onde todas as alianças se revelam frágeis. ■