

CAPACIDADE ESTATAL E GOVERNANÇA NA GUINÉ BISSAU (1994 – 2020)

Mariama Baldé¹

Ricardo Ossagô de Carvalho²

RESUMO

O presente trabalho discute a Capacidade Estatal e Governança na Guiné-Bissau. Estas são medidas tomadas no campo da concretização constitucional, apesar de que não podem ser tomadas por todos nós, apenas um círculo limitado de pessoas. Num estado como a Guiné-Bissau, estes sinais podem ser apreciados na constituição de maio de 1984. A própria constituição é o resultado das decisões políticas fundamentais. Nela estão definidas as linhas que orientam o poder político e relação deste com a comunidade. Este trabalho justifica-se por várias razões: académicas, políticas e sociais, posto que as temáticas discutidas nele propiciarão uma compreensão sobre o sistema do governo, a burocracia e a forma do Estado, sendo eles, os quais desencadeiam este trabalho. Este trabalho também oportunizará um maior aprendizado sobre as atuações políticas na Guiné-Bissau. A nossa análise foi obtida através da pesquisa bibliográfica, isto é, a partir dos livros, artigos e ensaios que discutem a temática que estou a pesquisar, assim decidimos fazer a análise bibliográfica e da pesquisa qualitativa.

Palavras-Chave: Guiné-Bissau, Governança, Capacidade Estatal, Burocracia, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper discusses State Capacity and Governance in Guinea-Bissau. These are measures taken in the field of constitutional realization, although they cannot be taken by all of us, only a limited circle of people. In a state like Guinea-Bissau, these signs can be appreciated in the constitution of May 1984. The constitution itself is the result of fundamental political decisions. It defines the lines that guide political power and its relationship with the community. This work is aimed at several reasons: academic, political and social, since the themes discussed in it will provide an understanding of the system of government, bureaucracy and the form of the state, which are what trigger this work. This work will also provide an opportunity for greater learning about the political performances in Guinea-Bissau. Our analysis will be obtained through the bibliographical research, that is, from the books, articles and essays that discuss the theme that I am researching, so we decided to make the bibliographical analysis and qualitative research.

Keywords: Guinea-Bissau, Governance, State Capacity, Bureaucracy, Public Policy.

¹ Graduada em Administração Pública, pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira-UNILAB. Email: baldemariama1997@gmail.com

² Docente do Instituto de Humanidades, Universidade Internacional da Lusofonia Afro-brasileira-UNILAB. Email: cienciapolitica hoje@unilab.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau é um país africano que foi ocupado pelos portugueses em 1446, situa-se na costa ocidental da África, faz fronteiras com Senegal ao norte, Guiné Conakry ao Sul e Leste, e com Oceano Atlântico a Oeste. Em 24 de Setembro de 1973, o país declarou unilateralmente a sua independência e veio a ser reconhecida por Portugal, só em 10 de setembro de 1974. Guiné-Bissau foi o primeiro estado a ver a sua independência reconhecida por Portugal, tornando assim, a primeira colônia Lusa no Continente africano a separar-se oficialmente da metrópole, tem o seu partido PAIGC de Amílcar Cabral fundado em 19 de setembro de 1956, que cumpriu exemplarmente o seu programa mínimo, que consistia em libertar o povo da Guiné e Cabo Verde, conquistando a soberania dos respectivos Estados. O seu poder político está organizado de acordo com o princípio de separação de poderes centrado nos quatro poderes soberanos: O Presidente da República representante do Estado, Comandante em Chefe das Forças Armadas; o Parlamento é o órgão legislativo e representante do povo; o governo é responsável pela condução da política geral do Estado e órgão máxima na prossecução do interesse público; por fim, os tribunais com competência para administrar a justiça em nome do povo.

O presente trabalho objetiva-se abordar a Capacidade Estatal e Governança na Guiné Bissau (1994 – 2020). A Capacidade Estatal em síntese é entendida como forma que Estado implementa planos e estratégias de desenvolvimento económico, sendo essas através de Coletas de imposto, manter a ordem pública, prover serviços públicos, e de regular mercados para conduzir as políticas externas. E governança refere-se a um processo amplo e complexo para sociedade, onde sempre busca a intervenção política e administrativa, da gestão e suas políticas públicas, tendo com ele o controle político como as características que são fortemente associadas às reformas, e a partir dela, são tomadas as decisões que envolve os setores públicos, privados, nacionais, internacionais e transnacionais, dando-se em diferentes arenas, sendo esses por diferentes arenas, e por meio de procedimentos formais ou informais.

Conforme Aguiar e Lima (2019), o conceito de Capacidade estatal foi desenvolvido em estudos de sociologia e economia política, em que esses se debruçam sobre a análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento económico. Em que atualmente esse conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado no sentido da “boa governança”.

Nesse trabalho, aplicou-se a metodologia qualitativa fundamentalmente centrada na análise do conteúdo, por esse parecer a mais viável para as reflexões que pretendo desencadear. Diante disso, gostaríamos de contextualizar, em primeiro lugar, o tipo de pesquisa qualitativo para melhor entendimento. Segundo De Barros Lara e Molina (2011), a pesquisa qualitativa é natureza e abrangência da unidade; o meio para a complexidade do estudo de caso determinado pelos suportes teóricos que servem de orientação ao trabalho de investigador, em que esse processo propõe a questão de coleta de dados, passar por análise e, finalmente, deve vir a interpretação do investigador, em que esse se apoia numa fundamentação teórica geral, com uma revisão aprofundada em torno do tópico em discussão, sendo a maioria do trabalho realizada num processo de desenvolvimento do estudo, essa necessidade de teoria surgira em face das interrogações que se apresentarão ao decorrer do estudo.

A nossa análise será obtida através da pesquisa bibliográfica, isto é, a partir dos livros, artigos e ensaios que discutem a temática que estou a pesquisar, assim decidimos fazer a análise bibliográfica. Que segundo De Barros Lara e Molina (2011), é a arte de dirigir o espírito na investigação da verdade.

Por outro lado, Marconi e Lakatos (2002), afirma da pesquisa bibliográfica ser um meio de comunicação entre o pesquisador e esse determinado assunto, de resolver, definir, não só problemas existentes, como de explorar novas áreas onde esses problemas não se cristalizaram suficientemente, tendo por objetivo permitir o cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas, a pesquisa bibliográfica profícua o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem chegando a conclusão inovadoras.

De salientar que o trabalho está dividido em três momentos, no primeiro momento, buscamos introduzir o conceito de Capacidade Estatal e Governança, tentando de certa forma explicar a sua importância para o estado, já no segundo momento, neste caso, no desenvolvimento fizemos uma discussão de forma detalhada sobre as Capacidades estatais e Governança no contexto das transformações do Estado na Guiné-Bissau a sua importância, por último tentamos concluir o nosso trabalho sobre as questões acima mencionadas, neste caso, Capacidade Estatal e Governança, Capacidades estatais e Governança no contexto das transformações do Estado na Guiné-Bissau, Burocracia, capacidade Estatal e Políticas Públicas na Guiné-Bissau de 1994 a 2020: conceitos, Dimensões e Medidas.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO ANALÍTICO: DEBATES SOBRE GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS

O conceito de governança analisa a separação entre as funções de propriedade e controle, essa como uma forma de tornar a organização mais eficiente, em que essa relação envolveria a delegação do gerenciamento de recursos, com poder de decisão, dos proprietários para os gerentes, em que nem sempre estes agirão conforme os interesses daqueles que os empregaram, sabendo que esse tem o poder para elaboração de políticas públicas (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Segundo Teixeira e Gomes (2018), a Governança remonta à década de 1930, em que essa governança; é definida como modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento.

Por outro lado, Buta e Teixeira (2020), afirmam que essa capacidade governamental, não se trata apenas da produção de serviços de qualidade pelo Estado, mas de sua atuação na promoção de políticas que permitam o desenvolvimento do setor privado. Sendo que essa capacidade governamental tem a ver com a efetividade do governo e da sua qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, desde a sua produção, até ao seu resultado das políticas públicas.

Governança é o que nos garante uma maior eficiência às decisões tomadas, em que estabelece ações e venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus gestores e proprietários. Sendo esse setor público estabelecido entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos (TEIXEIRA; GOMES, 2018). A governança deve ter, a maior preocupação com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas governamentais, sendo a governança o que nos possui o caráter de direcionar os rumos, as metas, e de influenciar os resultados das políticas públicas e prioridades empresariais e governamentais para que se alcance a boa governança (TEIXEIRA; GOMES, 2018).

E com intuito de aprofundar nesta temática, sobre a governança e capacidades estatais, procuramos trazer um debate teórico de diferentes autores, tais como: Pires e Gomide (2016), esses alegam que capacidade estatal é, um meio através do qual o Estad

produz políticas públicas, e que essa capacidade passa a se relacionar com conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, privado, e da sociedade civil, passa ser fundamental para efetividade do governo.

Segundo Pires e Gomide (2016), as tomadas de decisão, e a execução de programas são distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais e não governamentais, além de serem distribuídas para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo. E eles mostram que, a ideia de governança, é o que suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças sobre as capacidades do Estado em produzir políticas públicas.

A capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito governança, a partir do momento em que as organizações do setor público, privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, sendo isso, mais que uma existência de burocracia estatal competente e corporativa, a governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se novos processos de governo, ou a renovadas condições para exercício do poder e para as organizações estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (PIRES e GOMIDE, 2016).

O conceito de capacidade estatal, tem uma longa história nas ciências sociais e definido de diferentes formas por autores. Para Pires e Gomide (2016), o conceito de capacidade estatal – em sentido amplo - se refere a criação e manutenção da ordem em um determinado território, e exige um conjunto de medidas para proteção da soberania, entre eles, como administrar equipamentos coercitivos, arrecadação de tributos e a administração de um sistema de justiça.

Por outro lado, Aguiar e Lima (2019), mostram que as capacidades estatais começaram nas décadas de 1930 e 1970 após as duas Guerras Mundiais, com intuito do Estado criar alternativas para superação do atraso econômico e social, por meio de condução de projetos de industrialização, essa sendo vista como um meio, capaz de gerar desenvolvimento, e de acelerar a industrialização.

Esses conceitos de capacidades estatais foram desenvolvidos através dos estudos de Sociologia e Economia Política, em que o papel do Estado é de promoção do desenvolvimento econômico e social. Onde atualmente, esse conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado no sentido da “boa governança” (AGUIAR; LIMA, 2019).

Em relação aos prováveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, surgiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram sim transformações

nas funções e papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade e relevância. Segundo essa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (MAJONE, 1999).

“Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais” (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 125).

E essas capacidades estatais procura refletir sobre as capacidades que os Estados dispõem para atingir os seus objetivos de forma efetiva através das suas políticas públicas e provisão de bens e serviços públicos, sabendo que produção dessas políticas envolve instrumentos e processos, e um meio para executar as decisões políticas por todo território, sendo essa de cooperação entre os cidadãos e seus governos, e por outro lado, de relacionar também esse estado com outros grupos da sociedade civil.

As capacidades estatais são essencialmente condicionadas por três competências ou habilidades dos atores públicos em seus relacionamentos com outros atores sociais, quais sejam: competências analíticas, que permitem que alternativas de políticas públicas sejam efetivamente geradas e investigadas; competências operacionais, que viabilizam que os recursos estatais sejam efetivamente mobilizados como suporte para questões de política pública; e, por fim, mas não menos importante, as competências políticas, que permitem aos *policy makers* e gestores públicos flexibilidade e o apoio externo necessário para conceber e implementar suas políticas públicas (HOWLETT; 2015).

Essas competências ou habilidades (analíticas, gerenciais e políticas) são determinantes para o êxito das políticas públicas. Entretanto, não se pode perder de vista que as competências são condicionadas pela disponibilidade de capacidades de recursos, que viabiliza a mobilização e a operacionalização daquelas. “Conforme dito, as capacidades dos recursos devem estar presentes em três níveis: individual, organizacional e sistêmico” (DA SILVA, 2018, p. 43).

E por outro lado, o Gomide e Boschi (2016) e Aguiar e Lima (2019), afirmam que, esse papel do Estado, é de promover o desenvolvimento econômico, com habilidades do Estado promover proteção e direitos de propriedade, em que atualmente esse conceito

vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado, ou de boa governança.

Na mesma linha de pensamento Gomide e Boschi (2016); alegam que esses conceitos sobre a capacidade estatal são muito abrangentes e multidimensionais, o que pode nos levar a diferentes interpretações intuitivas, que possam nos confundir, em vez de elucidar. Os autores alegam que a “capacidade” está associada à qualidade, habilidade ou aptidão que a pessoa ou coisa tem de possuir para um determinado fim, em que nesse caso se poderia relacionar ao Estado, a finalidade, o desenvolvimento social e econômico.

"São necessárias algumas condições prévias para o funcionamento da governança pública. A primeira condição é a de que o poder esteja disperso na sociedade de modo eficiente e não fragmentado, que os representantes sejam eleitos democraticamente, refletindo os interesses dos principais grupos sociais, e aceitos como guardiões dos interesses públicos. Ademais, é preciso que as autoridades públicas disponham de competências e recursos que as permitam executar as decisões tomadas democraticamente. No que se refere à sociedade, são condições necessárias para a governança: (1) que a sociedade civil seja forte e bem organizada; (2) que os cidadãos gozem de igualdade perante a lei e disponham de direitos fundamentais que os protejam; (3) que as organizações sociais sejam autônomas e capazes de negociar com as autoridades estatais" (BUTA e TEIXEIRA, 2020, p. 373).

De acordo com Dias e Cario (2014), o Estado como um agente coordenador, é central nas teorias de governança, sendo ela o agente responsável pela coordenação do processo social, sendo essa com a capacidade de coordenar a consecução dos objetivos coletivos, em que, a atuação do Estado pode ser influenciada sob a perspectiva de Governança pública, dos seus interesses institucionais na manutenção do controle, em que cada grau de modelo dessa governança, requer autoridade legal e política.

E Mello *et. al.* (2020, p. 48), fala que esse “conceito de capacidade estatal, é de cobrar tributos, prover bens e serviços administrar conflitos internos e externos, fazer cumprir contratos e proteger direitos”. Portanto, é uma dimensão burocrata quanto a de alcance territorial.

Falar da perspectiva de governança, pode ser considerado como um processo de geração do valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais. Para o autor, tende uma colaboração entre os agentes públicos e privados na co-produção de serviços, isto é, as políticas e os bens públicos e da melhoria do desempenho; (MARTINS; MARINI, 2014).

O governo precisaria de uma rede de apoio e colaborações, de orientações para obter resultados e gerar valor público sustentável, para fortalecer a sua capacidade de

governar. Podemos perceber que a capacidade de governo está diretamente relacionada à liderança, no domínio de competências, e potencial de atuação ao desenho institucional, sendo esse um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo, sobre os demais (MARTINS; MARINI, 2014).

Para Dias e Cario (2014), esse termo governança pode ser usado para descrever qualquer modelo que surja a partir do reconhecimento de que o estado é dependente de outros atores. A governança pública tem sido uma promessa da nova compreensão abrangente e integradora, sendo esses a inspiradora para as melhores práticas e resultados (MARTINS e MARINI, 2014). Mostram que, a falta de capacidade estrutural de um Estado pode criar problemas importantes, sabendo que o poder está diretamente relacionado com a capacidade de um estado (AGUIAR e LIMA, 2019).

Segundo Pereira (2007), alegam que, o modelo estrutural da governança pública, não trabalha com o papel do Estado, mas com sua estrutura, onde ele define o Estado como o principal instrumento de ação coletiva da sociedade, mostrando que a sociedade usa como a ferramenta básica para alcançar seus objetivos políticos. E da elite ainda ter muita influência, mas a classe média e mesmo os pobres têm voz.

Concordando com a ideia dele, as políticas que ainda envolvem o poder do Estado, serão de responsabilidade de agentes executivas e reguladoras administrativas autônomas, o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis ou responsabilidades que os eleitores e a lei o atribuem, mas de conservar para si unicamente aquelas atividades que são específicas ou exclusivas deles, atividades que envolvem o poder do Estado, como no caso da formulação de política (PEREIRA, 2007).

As capacidades estatais, são associadas às habilidades dos governos para fazer escolhas e definir estratégias para alocação de recursos, e de gerir eficientemente, esses recursos necessários para entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações, ou seja, esses resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmo (GOMIDE, 2017).

Enfim, vimos que no debate sobre as capacidades estatais; existem diversas definições para o conceito, ou seja, várias discussões, alguma delas complexas e outras mais simples, entretanto, podemos observar algumas congruências, em que uns dizem a respeito da centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais, outros apontam a importância de o Estado desenvolver atributos e competência para fixar seus objetivos e atingi-los.

3 CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO NA GUINÉ-BISSAU

Para enquadramento no contexto, precisamos resgatar a história da Formação de Guiné-Bissau, em que Amílcar Cabral e seus camaradas fundaram em 19 de setembro de 1956 o Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde – PAIGC, que liderou o movimento de luta armada pela independência da Guiné e Cabo verde. Que durou 10 anos (SUCUMA, 2012).

O PAIGC; surgiu por uma meia dezena de pessoas, alega Semedo (2011), em que a maioria delas eram Cabo-verdianas, ou descendentes que tiveram não só a oportunidade de ter uma formação superior, mas também conviveram diretamente com os colonizadores, entre eles servidores públicos, com considerável influência social, no caso de Amílcar Cabral, Aristides Pereira, Luís Cabral, Fernando Fortes, e entre outros.

A Guiné-Bissau é dos territórios coloniais que mais resistiu o poder colonial português, com isso se tornou a primeira colônia portuguesa em África a proclamar, unilateralmente a Independência, no dia 24 de setembro de 1973, nas matas de Madina de Boé, situado no leste do País, em que Guiné-Bissau realizou mais rapidamente o percurso de conquista da independência com partido único, PAIGC (SANGREMAN *et al.*, 2006).

“Com a formação do Estado Guineense a partir da luta armada dirigida pelo PAIGC. O PAIGC, sendo um movimento de libertação nacional, exerceu uma liderança da luta pela independência elegendo três objectivos de síntese de mobilização da população para o apoio que necessitava a sua acção: 1- a independência; 2- o desenvolvimento; 3- a unidade de todos os que viviam no território colonizado pelos portugueses, não questionando as fronteiras coloniais” (SANGREMAN *et al.*, 2016, p. 7).

O PAIGC por ser o único partido movimentado a assumir de forma estruturada a luta pela libertação nacional, não permitiu espaço para atuação de outros movimentos independentes, sendo esses se construindo como única elite do poder competente para assegurar as tarefas de construção do país (SANGREMAN *et al.*, 2006).

O PAIGC; praticamente eclipsou os outros movimentos de liberdade nacional, onde esses quadros chegaram à independência política comportando-se como a única elite de poder competente para assumir as tarefas de reconstrução do país, e em alguns casos, perseguindo os que não tinham participado nesta luta. O partido criou um conflito entre eles, porque esses tinham mais instruções acadêmica limitada e experiência

administrativa incipiente, “no caso, os que não participaram na luta” esses eram supostos os melhores preparados politicamente para dirigir o Estado e as novas instituições políticas e aqueles que, não tendo embora uma preparação adequada, se julgavam aptos a dirigir o novo aparelho de Estado porque possuíam uma melhor instrução acadêmica e maior experiência da administração pública. E a convergência das forças na altura, ditou que o conflito ficasse resolvido a favor do primeiro grupo, nesse caso, dos que vinham das matas, esses sendo os “menos” preparados (CARDOSO, 2002).

Depois de toda essa situação, o PAIGC indicou um dos fundadores do partido e meio-irmão de Amílcar Cabral, o Luís Cabral, para o presidente do país, só que, com baixo nível de escolaridade e um total despreparo em relação à administração do país, o país começou a sofrer com déficit de capital humano e dificuldade na exploração adequada de seus recursos, a situação parecia indicar que não houve um preparo para a manutenção do poder, em detrimento da luta por conquistá-lo (BIJAGÓ, 2011).

A história de formação da elite política guineense é feita de continuidades e descontinuidades, mas é marcada sobretudo por rupturas sucessivas, consubstanciadas em três momentos importantes: a implantação efetiva do colonialismo 2) o fim da luta armada e os primeiros esforços de construção nacional e 3) a vaga de liberalização que teve início nos anos 80 e culminou com a abertura ao pluralismo político. Nas páginas que se seguem vamos tentar caracterizar cada um destes períodos e tentar demonstrar em que medida tiveram um papel decisivo na constituição e reconstituição da elite política (CARDOSO, 2002, p. 11).

O PAIGC entrou na capital Bissau em outubro de 1974, para inaugurar o início da Primeira República onde assumiu pela primeira vez o desafio de lidar com a complexidade da máquina burocrática, principalmente com as contradições que está requer sobretudo, as distribuições dos cargos públicos e a garantia do bem estar dos cidadãos, onde essa situação era muito complexa, além de ter sido a primeira vez que o partido realmente teria contato com as exigências de governar, deparava com escassez de militantes com qualidades técnico-administrativas necessárias para fazer máquina pública funcionar (SEMEDO, 2011).

A maior preocupação de PAIGC, sempre foi de conseguir a libertação política da Guiné-Bissau através da luta armada, e após a independência estes funcionários concentraram-se no desenvolvimento das instituições do Estado, mas faltava-lhes uma metodologia técnica para levar a cabo esta tarefa (FORREST, 1993).

O fim do governo colonial, aboliu a principal fonte de poder físico do Estado guineense, como também cortou as poucas ligações clientelistas e patronais que tinham sido criadas em certas zonas do país entre os administradores estatais e as elites locais (FORREST, 1993, p. 61).

A classe política guineense é relativamente jovem, a própria política como atividade independente é relativamente recente. E na Guiné-Bissau ainda se assinala o momento político em análise como integrante da Primeira República. E é bom ressaltar que, o conselho de Estado era responsável pela seleção e controle do Conselho de Ministro. O presidente do Conselho de Estado era o Presidente da República e o Comandante Supremo das Forças Armadas. Na prática, dominava os procedimentos do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros (CARDOSO, 2002).

3.1 Burocracia, capacidade estatal e políticas públicas na Guiné Bissau: conceitos, dimensões e medidas

A Burocracia, representa uma solução de governança para as falhas inerentes à democracia, essa sendo, a que apresenta uma solução para as falhas inerentes à democracia direta, e das implementações de políticas públicas (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

O Abrucio e Loureiro (1996); afirmam do conceito de burocracia expressar o processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, onde essa revolução burocrática moderna veio a ocorrer a partir da revolução francesa, em que deixou de ser um servidor da coroa para se transformar em servidor público, declarando os direitos do Homem e do Cidadão, definindo que os cargos públicos deveriam dar-se por dois pilares: primeiros, “a igualdade na busca pelo acesso à função pública”; e segundo, “a capacidade e de suas qualidades e talentos”.

Na mesma linha, salientam de a burocracia moderna ser um processo de criação de capacidades administrativas, essas sendo orientadas politicamente, em busca de um aparato estatal com melhor desempenho, tendo mais responsabilidade em termos da probidade no manejo da coisa pública, de modo que não é possível separar uma burocracia a dinâmica política (ABRUCIO; LOUREIRO, 1996).

Por outro lado, o De Faria e Meneghetti (2011); afirmam da burocracia moderna funcionar sob formas específicas, estando sob regência de áreas de jurisdição físicas e oficiais, essas sendo ordenadas pelas leis e normas administrativas, estabelecendo relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de

consenso, com ele gerenciamento das atividades e tarefas delegadas por autoridade, criando uma carreira dentro da ordem hierarquia estabelecida. E a burocracia, nos regimes de Estado, se trata da classe dominante, por deter os meios de produção e, com ele, possuindo o poder de exploração e cumprimento de funções da organização do monopólio do poder político.

Os partidos políticos são incorporados pela burocratização, o Estado é uma estrutura para manter a ordem vigente, com ele criação de normas, regras, hierarquias e organizações. E a burocracia entra como um meio de equilíbrio estrutural, para ter a mínima dificuldade possível. Qualquer forma de Estado representa um tipo de burocracia, que é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, consolidando o Estado como forma organizacional de controle social e amplia-se com organizações de modo geral (DE FARIA e MENEGHETTI, 2011).

Nesse estudo os autores, Abrucio e Loureiro (1996), basearam no Estudo de Max Weber, apontando-o como um clássico por excelência sobre o estudo de burocracia e o poder burocrático, falando da necessidade de garantir condições para formação de lideranças independentes e capazes de submeter o poder dos burocratas a uma direção de liderança independentes, sendo essa capazes de submeter o poder dos burocratas a uma direção coerente e a um controle efetivo. No entanto, alegam dele não ser o primeiro a tratar analiticamente da especificidade da burocracia pública e, especialmente, da relação entre administração e política.

Por outro lado, Grin *et. al.*, (2018), afirma das capacidades burocratas não serem uma estratégia conservadora, pois, é o que gera retorno aos governos, alegando da importância da burocracia profissional e qualificada, a eficiente governamental, e esses sendo essenciais para implementação de políticas públicas.

A burocracia está a serviço da classe dominante, com ele preservando o estatuto, em que seu limite de poder é sempre traçado pela configuração das relações sociais, de modo que a Burocracia é muito importante na sociedade, tendo como função de assegurar a estrutura estabelecida, (LEFORT, 1979). A Burocracia atribui ao estado seus próprios objetivos, sendo esses de manter a divisão social, para confirmação e justificativa do seu estatuto do corpo particular e privilegiado na sociedade. “À burocracia faz do objetivo do Estado seu objetivo privado”, em que a burocracia quer fazer tudo.

Por fim, Lenin não faz mais do que comentar Marx sobre estes pontos em que o Estado e a revolução. A burocracia e o exército permanente,

que ele considera como as duas instituições típicas do Estado, são, no seu modo de pensar, “parasitas no corpo da sociedade burguesa, parasitas gerados pela contradição interna que divide esta sociedade, mas parasitas que tapam seus poros vitais”. Nesta mesma perspectiva ele dá, contudo, alguns esclarecimentos sobre o parasitismo. Observa, por Lefort um lado, que o recrutamento da burocracia no interior das camadas médias e inferiores destaca uma parte de seus membros do resto do povo e liga seu destino ao da classe dominante; por outro lado, observa que a burocracia de Estado é motivo de uma luta permanente entre os grandes partidos que disputam as sinecuras administrativas e procuram se apropriar, principalmente quando de uma mudança de regime, de uma parcela bastante substancial do espólio para satisfazer sua clientela (LEFORT, 1979. p. 3).

A Burocracia é um fenômeno parasitário, sendo ele necessário no quadro da sociedade capitalista, portanto mostra burocracia não ser de fato estranha, ao poder, e dela nascem os futuros dirigentes do Estado (LEFORT, 1979).

O envolvimento dos burocratas na tomada de decisão é um processo inevitável no mundo contemporâneo, levando em conta a sua relação com a política pública, esse sendo aprovada pelo poder legislativo de forma muito genérica e vaga, que acaba exigindo a intervenção dos burocratas para seu detalhamento e sua especificação. Assim, parte importante das decisões relativas a uma política governamental, fazendo-se no momento da sua implementação (ABRUCIO; LOUREIRO, 1996).

O poder de implementação do Estado recai sobre a “burocracia politicamente insulada que, essa burocracia insulana não se trata de autonomia das demandas sociais ou de classes, mas de uma burocracia que não é afetada por interesses políticos particularistas, tomando alguns países da América Latina como estudo de caso, especialmente o Brasil”, é necessário saber selecionar muito bem as equipes competentes que aumentem as chances da implementação de decisões sobre crescimento de desenvolvimento, ou selecionar equipes entre seus aliados políticos para manter suas expectativas de sucesso eleitoral (MELLO *et. al.*, 2020. p. 52).

A ausência de uma democracia multipartidária em Guiné-Bissau; estava comprometendo muito a credibilidade do país, principalmente no plano internacional, sendo essa cada vez mais insustentável, em que era necessário procurar caminhos viáveis para contornar o problema (SUCUMA, 2012).

Qualquer mecanismo de governança; requer um alto nível de capacidade estatal para funcionar efetivamente. Políticas públicas; e entrega de bens e serviços à sociedade. Quando observamos a governança pública nos seus termos estruturais, se percebe que esse vem sendo discutida mais destacadamente em função do deslocamento de poder

estatal, com as suas formações de redes políticas e em relação a questão da hierarquia, e das suas críticas ao modelo burocrático (DIAS; CARIO, 2014).

Quando falamos da capacidade estatal, devemos levar em consideração o seu conceito que é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Onde o seu componente político diz respeito às regras do jogo que regulam o comportamento político, social e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de provar bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberiana. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esses componentes incorporam, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (MELLO *et al.*, 2020, p. 48).

A Guiné-Bissau teve muita dificuldade na implementação de sua política, sendo essa um Estado suave, mas que tem de facto a capacidade de atingir um grau protetor de autonomia burocrata (FORREST, 1993).

O processo da democratização na Guiné-Bissau, não foi nada fácil, teve muita resistência da sociedade nas transições democráticas, e para fazer compreender as razões da não renovação das elites políticas africanas, em que é preciso saber passar do estado da elite (dos detentores do poder) ao das suas relações, interações com o resto da população, a vaga de democratização revelou que o sucesso da democratização se deve ou se deverá à mudança de comportamento da elite dirigente. A constatação em si não é nova. Nesse caso o que importa é compreender porque estas mudanças tardam a chegar, e é bom analisar o papel dessas elites nas suas transformações sociais (CARDOSO, 2002).

O processo da democratização e multipartidarismo na Guiné-Bissau, se iniciou só em 1991, mesmo tendo a sua independência desde 1973, em que mais adiante vamos explicar esse processo da independência, com ele, permitindo a realização de eleições presidenciais e legislativas por sufrágio universal, e abrindo possibilidade para fazer reformas no aparelho do Estado, sendo a democracia, um aparelho sociopolítico institucional que permite uma escolha e tomada de decisões políticas nos âmbitos social, estatal, governamental e administrativa, com base na igualdade de direitos (SUCUMA, 2012).

Ausência de uma cultura democrática. A falta de interiorização de uma cultura democrática continua a pesar negativamente no

relacionamento entre os diferentes sectores e franjas da classe política. O relacionamento dos órgãos da soberania com os partidos da oposição tem sido prejudicado pela ausência de um diálogo construtivo em que prevalecem os interesses da nação em detrimento dos interesses pessoais. A pessoalização das divergências políticas tem sido, aliás, um marco importante do jogo político, predominando mais a acusação mútua do que um debate de ideais. Mudaram-se os atores, mas as práticas continuam a ser as mesmas. Como dizia Daloz, as transições mais ou menos conseguidas em direção à democracia não mudam grande coisa em matéria de estilo de leader ship, nomeadamente no que concerne aos imperativos de legitimação. 1 “ *L’Afrique noire de la fin des années 1990 abonde en illustrations quant au fait que l’on n’est nullement sorti de la “quête bigmanique”: c’est-à-dire de prédatons incessantes non seulement pour s’enrichir, mais encore pour se doter des possibilités de réciprocité asymétrique qui sont au fondement de la notoriété et du pouvoir*”. 2) Os próprios líderes políticos ainda não interiorizaram os valores democráticos. Para além de muitos partidos da oposição se resumirem ao seu líder, sem uma base social significativa, a democracia interna só funciona no sentido do respeito escrupuloso do que o líder diz e decide. A voz dos restantes membros do partido pouco conta. As estruturas e instâncias do partido funcionam com muita deficiência. A luta pelo poder é confundida com a luta entre líderes políticos, num claro sinal de luta pelo protagonismo (CARDOSO, 2002, p. 27).

O Estado da Guiné-Bissau sofre da ausência de uma burocracia suficientemente autônoma e competente, estrategicamente inserida na sociedade, para tomar as principais decisões acerca da política econômica, que conferiria apoio político tanto ao processo decisório, quanto ao de construção institucional.

Sendo que no caso da Guiné Bissau, e como em grande parte dos países africanos a independência não se traduziu em existência de oportunidades ao desenvolvimento, onde observou-se apenas a substituição de uma força repressora estrangeira por outra nacional igualmente repressora, ou seja, essa independência conquistada não se afigurava no conceito real da liberdade (SEMEDO, 2011).

Lembrando que, o principal propósito dessa luta de libertação, foi de garantir igual direito a todos os cidadãos, como de acesso à educação, à saúde, à justiça e lazer, em que possam criar condições favoráveis das necessidades básicas das populações, e depois da independência do Estado guineense não se cumpriu a essa promessa, que teve mais privilégio pelo elite emergente, do que garantir os pressupostos pelos quais haviam lutado, em que ao longo do tempo, essa situação acumulou problemas que resultaram em revoltas sociais e conflito armadas, e esses acontecimentos inclusive, são vistos até nos dias atuais (SEMEDO, 2011).

A degenerescência do partido único aparece como uma causa e uma consequência da burocratização do próprio Estado. Que nem sequer se encontrava em posição de assegurar os bens necessários a todos os cidadãos. Com uma economia baseada na propriedade estatal estavam criadas as condições materiais para que uma classe dirigente dominasse e explorasse o resto das populações. Os que controlam o Estado, aqueles cujos interesses são servidos primeiramente pelo Estado (CARDOSO, 2002).

O PAIGC; chegou a Independência política comportando-se como a única elite de poder competente para assumir as tarefas de construção do país, revelou-se à altura de dirigir o processo político de descolonização, mas era incapaz de conduzir o país ao desenvolvimento social e econômico, em alguns casos, de até perseguição, aos que não tinham participado nesta luta, onde os poderes políticos e as posições-chaves foram arrebatados por indivíduos oriundos, na sua maioria das camadas mais baixas, entre eles: Camponeses, assalariados e entre outros, que na maioria parte dos casos tiveram menos possibilidades para se educar durante a época colonial (CARDOSO, 2002).

Depois da independência, o Partido-Estado PAIGC, assumiu o governo do País, em que indicaram um dos fundadores do partido e meio-irmão de Amílcar Cabral, Luís Cabral, para a presidência do País, num contexto em que o País carecia de quadros para a administração do estado devastado pela política predatória do colonizador, e maior deles era déficit de capital humano e na dificuldade de exploração adequada de seus recursos (BIJAGO, 2011).

Devido toda essa problema, o Presidente Luís Cabral; não havia alcançado os muitos objetivos definidos pelo movimento da libertação, e o país se deparou com grandes crises do Estado pós-colonial guineense e a degradação da relações entre a ala militar e a direção política do PAIGC, essa sendo desde o período da luta pela independência que veio se arrastando, com isso evoluiu para uma contestação interna que culminou no primeiro golpe de Estado em 1980, que derrubou Luís Cabral, pelo João Bernardo Vieira “Nino”, na qualidade de Chefe de Estado da Guiné-Bissau (SANGREMAN *et. al.*, 2006). O golpe de 14 de novembro, aconteceu por Nino Vieira ter percebido o seu encurralamento político por parte do Presidente Luís Cabral, em que estaria com o projeto de extinguir o cargo de Primeiro Ministro, Pasta que era ocupado por ele, “Nino Veira”. Existia profundo sentimento de injustiça por parte dos ex-combatentes guineenses, que viram “afrontados” com equiparação ou comandados pelos militares cabo-verdianos recém-chegados da Europa ou do próprio Cabo-

Verde. Na ótica dos ex-combatentes,

estes não possuíam legitimidade ao nível de um combatente da luta pela independência para serem agraciadas com tais patentes (SANGREMAN *et. al.*, 2006).

Com isso, o Nino Vieira; derrubou o governo, não por motivo altruísta, e sim pela salvaguarda do seu pescoço e de sua honra, para depois seguir a lógica semelhante de excesso de classe, apropriação indevida de bens públicos em detrimento da sociedade, (SANGREMAN *et. al.*, 2006).

Entretanto, Aguel (2007); alegou que o Nino Vieira se imbuíu do papel de herdeiro da revolução cabralina e do espírito da luta, pondo-se na posição de legatário do PAIGC, continuador da obra do Amílcar Cabral, onde unia a imagem do herói morto à do herói vivo, e esse primeiro golpe de Estado que ocorreu em novembro de 1980, foi batizado de “movimento reajustador”, liderado por João Bernardo Vieira “Nino”, que depôs o Luís Cabral da Presidência da República, o meio irmão de Amílcar Cabral, e Nino permaneceu nesse poder por durante 18 anos, 10 anos sob o regime do partido único, mais 8 anos que compreende o período da abertura política (BIJAGÓ, 2011).

E durante seu governo; produziu as lógicas repressivas aliadas à má administração pública em consecutivas crises econômicas, gerando insatisfação da população em relação ao seu governo (BIJAGÓ, 2011).

Depois de todo esse período de mandato de “Nino Vieira”, a Assembleia Nacional Popular (ANP) efetuou uma revisão pontual na constituição em maio de 1991, eliminando o artigo 4º da constituição que consagrava o PAIGC como a única força dirigente, mas por outro lado foram criadas outras leis que garantissem o exercício da democracia (BIJAGÓ, 2011).

Lembrando que, no momento Guiné-Bissau era de partido único, o PAIGC. Em que isso veio a mudar só em 1991, onde consagrou-se o regime político Democracia representativa, do sistema de governo semipresidencial, com existência de vários partidos e uma nova do sistema eleitoral. Desse modo, se instituiu também um regime de política democrático, em que toda a organização do poder político é estruturada em termos de democracia representativa, com a exigência de uma legalidade democrática como fundamento do exercício do poder político, legitimidade concretizada especialmente na eleição direta do Presidente da República e da ANP (FERREIRA, 2008).

A formalização de um novo sistema político em 1991 e as alterações institucionais que se lhe seguiram, iniciaram um processo de criação de condições para uma intervenção política cada vez mais acentuada de outros sujeitos sociais, que até aqui tinham tido pouca visibilidade. Organizações políticas, grupos de interesse organizados e agrupamentos

sociais surgem como cogumelos na primavera, povoando os “novos” espaços sociais e políticos (AUGEL, 2007).

Esses sinais de possível abertura democrática apareceram na Guiné-Bissau no início da década de 1990, onde essa abertura foi oficialmente iniciada em maio de 1991 com a revisão da constituição de 1984 pela ANP, a revogação do artigo 4, que consagrou o PAIGC como “a força política dirigente da sociedade e do Estado”, oficializando o fim do partido único e adota uma lei quadro sobre os partidos políticos. E a adoção do regime semipresidencial em 1993 visa pôr fim à instabilidade governamental (AUGEL, 2007).

Com um sistema político semipresidencialista, onde o primeiro-ministro e o Presidente da República são eleitos pelo sufrágio universal e possuem poderes efetivos, ou seja, o seu poder próprio, e mesmo eles sendo todos eleitos, o Presidente tem mais poderes e pode demitir o primeiro ministro. O que vem acontecendo frequentemente na política guineense, mas vamos aprofundar mais esse conteúdo no próximo capítulo (SUCUMA, 2012).

A mudança que ocorreu na constituição, também determinou mudança nas instituições, possibilitando uma razoável convivência com o novo momento político que se instaurou, suscitando igualmente uma manifestação de outros grupos sociais quase invisíveis, o multipartidarismo trouxe consigo não apenas a “liberdade de opinião”, mas também a possibilidade de se criar outros partidos (BIJAGÓ, 2011).

As primeiras eleições presidenciais que ocorreram em 1994, teve participação de quatorze (14) partidos políticos. PAIGC, RGB/MB, PRS, UM, Frente Democrática, Frente Democratica Social, Liga guineense de proteção Ecologica (LIPE), Movimento para a Unidade e Democracia (MUDE), PDP, PRD, FLING, PCD, PUSD, FCG/SD Fórum Cívico Guineense/ Social Democracia. Entre eles, um candidato muito forte, Koumba Yala do Partido da Renovação Social (PRS), que recebeu uma votação expressiva, ficando com a segunda posição. Tendo o PAIGC como partido mais votado, ou seja, o ex-Partido-Estado foi reconduzido ao poder, comandado por Nino Vieira, General e comandante supremo das forças armadas (CNE, 1999).

Em junho de 1998 a maio do ano seguinte, Guiné-Bissau sofreu tentativa de golpe militar, que se transformou numa guerra civil “ guerra civil de 7 de junho”, pondo fim à hegemonia do PAIGC, que vinha mantendo firmemente as rédeas do governo desde 1973, e nesse momento a Guiné-Bissau, entrou numa série de crises políticas, com suas consequências advindas de materiais, morais, políticas e econômicas, e até então, não foram superadas totalmente (AUGEL, 2007).

Teve expulsão do presidente Nino Vieira, no partido do qual foi um dos ícones, com ameaças de julgamento pelos crimes cometidos, vendo que seu mandato vinha de muita violência e de má governança, em que teve que fugir, ficando seis anos no exterior, e depois voltou para Guiné-Bissau, com intuito de reassumir um lugar no palco político do país, apesar de juridicamente disso estar impedido, mas ele conseguiu fazer uma campanha eleitoral, tendo mais de metade da população o votando, e foi eleito em 24 de julho de 2005 (AUGEL, 2007).

Antes do Nino ser reeleito, isso depois da Guerra que houve em junho de 1998, que chamam de “07 de junho”, onde ele teve que fugir do país, teve um governo provisório, em que novas eleições foram efetuadas em 28 de novembro de 1999, e PAIGC teve que sofrer sua primeira derrota pelo Partido da Renovação Social (PRS), conseguindo eleger no segundo turno o Presidente Koumba Yala (AUGEL, 2007).

Depois das eleições de novembro de 1999, pela primeira vez na história política do país, o PAIGC, partido que dirigiu a Luta pela Independência durante 11 anos e assegurou os destinos da nação durante os primeiros 25 anos de governação pós-independência, viu-se afastado do poder. Mas o PAIGC não deixa de estar presente a nível de alguns órgãos políticos importantes como a presidente da Assembleia Nacional Popular, embora pertença à “nova” classe política do atual governo PRS, chegaram a fazer parte dos membros ou ex-militantes do PAIGC, nomeadamente o Ministro da Defesa e o Secretário de Estado do Turismo, sendo o primeiro um histórico do partido (CARDOSO, 2002).

A vitória do Partido da Renovação Social – PRS, liderado por Koumba Ualá, sinalizava um novo momento sócio-político no país, visto que interrompe o ciclo longo e denso dos governos do PAIGC. Assim entrava em cena um partido recente com pouca visibilidade e experiência política cuja estratégia de seu líder fundador, Koumba Yalá, era responsabilizar o PAIGC pelos assassinatos ao longo dos seus mandatos, O seu mandato foi marcado pela má administração da máquina pública, desvios de verbas e um governo formado por uma maioria esmagadora da sua etnia, “balanta” (BIJAGÓ, 2011). Por Presidente Kumba Yala; não ter correspondido com às expectativas do povo guineense nem da comunidade internacional, devido ao temperamento problemático e instável do novo presidente, a clara preferência dada aos membros da sua etnia balanta e os conflitos interno no seio da comunidade política e militar não deixavam lugar para uma boa governança, o país sofreu novamente um golpe de Estado em novembro de 2003, que pôs fim ao seu governo, e depois do golpe, o governo do País no meio de muitas crises e

muita instabilidade, passou novamente para um regime provisória até as novas eleições parlamentares, ocorridas em maio de 2004, onde ganhou o primeiro ministro do comercio, Carlos Gomes Junior, candidato do PAIGC (AUGEL, 2007).

E o Presidente Yala foi deposto pelas chefias militares sob o comando do seu líder Veríssimo Seabra, em que teve um golpe silencioso, sem tiros e nem derramamento de sangue. A classe militar justificou o motivo do golpe pela inoperância do governo, corrupção, uso arbitrário do poder e a promoção de intrigas entre os grupos étnicos (BIJAGÓ, 2011).

Novamente ocorreu as eleições presidências que aconteceram em junho de 2005, dando vitória ao João Bernardo “Nino” Vieira, que se candidatou na qualidade de “sem partido”, depois de ser expulso de PAIGC em 1997, sendo um presidente democraticamente eleito na Guiné-Bissau, com um clima político inseguro e problemático (AUGEL, 2007).

Devido vários golpes ocorridos interrompendo mandato de diversos presidentes de Guiné-Bissau, deixa em evidência todas as debilidades existentes no país, e sobre enorme marcação que ficou da instabilidade política e social que ocorre até hoje, desse modo, o Sangreman et al (2006). Considera a Guiné-Bissau como um país “frágil” onde os conflitos militares e político-sociais são uma constante, dilacerando a destruindo a estrutura da sociedade guineense.

Desse modo, Nora e Carvalho (2007); falam que o Governo precisa redefinir o regime aplicável ao pessoal dirigente da função pública, com um propósito de tornar mais apto a implementação da reforma Administrativa, Função Pública e trabalho, e um Estatuto para atingir justo equilíbrio entre os justos interesses da Administração Pública e os legítimos interesses dos seus servidores, e procurar um processo que conduz à eficiência.

Na mesma linha, Nora e Carvalho (2007); definem o governo como o órgão executivo e administrativo supremo, e no caso da República da Guiné-Bissau, em que o Governo conduz a política geral do País de acordo com seu programa aprovado pela Assembleia Nacional Popular. Onde o Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República tendo em conta os resultados eleitorais e dos Partidos Políticos representados na Assembleia Nacional Popular, os Ministros e Secretários de Estado são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.

Na mesma linha do pensamento, Semedo (2011); alega que a ausência de uma elite organizada na Guiné, que possa assumir o papel de vanguarda tanto do ponto de vista

intelectual, quanto econômico e social, tem contribuído muito nas dificuldades no exercício e no aperfeiçoamento do poder no âmbito de desenvolvimento de políticas públicas.

E que na implementação dessas políticas públicas na base de contradições verificadas, deu-se à carência de preparo técnico-administrativa, reflexo da herança colonial, e da ausência da liberdade imposta pelo regime e pela relação de poder estabelecida, entre os atores em disputa desde os primeiros momentos da formação do movimento de libertação (SEMEDO, 2011).

Isso tudo mostra quanto o Estado do país é fraco, entretanto Aguiar e Mello (2019), mostram que o país é caracterizado pelo fraco poder e legitimidade de seus Estados, na mesma linha, em que nem tem uma capacidade para proteger seus cidadãos, os deixando vulneráveis a eventos de risco como conflitos internos, violência, fome e etc.

4 CONCLUSÃO

Em suma, com base nas discussões feitas até aqui, pode se perceber que existem diversas opiniões sobre conhecimento e a prática da Capacidade Estatal e Governança, e é notório que através desta o Estado consegue criar políticas e ações para a população. Por outro lado, compreende-se que os cidadãos têm uma tarefa de extrema importância nesse processo. A Guiné-Bissau enfrenta uma série de crises políticas, em que o desenvolvimento é claramente a difícil situação em que se encontra, sendo muito visível a falta de quadros qualificados para o desenvolvimento do país, e da fraca institucionalização do Estado Democrático, sendo esse desde início da sua abertura política, em que essa transição democrática na Guiné-Bissau foi um parto difícil, tendo algumas insatisfações dentro do partido.

O processo da Burocratização e multipartidarismo na Guiné-Bissau tem sido difícil e conturbado, mas essa abriu a possibilidade de um certo rejuvenescimento da elite política a instauração de uma prática democrática consequente que tardou a chegar, vendo que esse processo de transição democrática e liberalização econômica proporcionaram algumas mudanças em termos políticos, econômicos e sociais na sociedade guineense; Guiné-Bissau; é um país que precisa definir nova estrutura social e traçar as relações políticas que possam ser tomadas, com eles estabelecendo diferentes facções no campo político e os diferentes atores da sociedade, para acabar com graves crises que impede o normal funcionamento das instituições e dos conflitos do estado de coisas que acontece.

Entre eles, dos conflitos entre o Presidente da república e alguns partidos da oposição, ameaças de prisão e espancamento, prisão ilegal de jornalistas e dirigentes partidários, irregularidade no pagamento de salário mensal, principalmente no serviço público, mostrando que, Guiné-Bissau precisa de uma transformação na capacidade de Estado para novas interpretações na implementação da sua capacidade de produzir política públicas, sendo esses inerente relacional entre Estado e Sociedade.

Podemos perceber que a Capacidade estatal; torna-se um sinônimo de expertise para governar, e implementar políticas, em que essa dimensão política se trataria das habilidades da burocracia estatal, o Estado da Guiné-Bissau precisa expandir e produzir políticas públicas externas ao Estado, com ele cumprindo sua função com a sociedade, sendo eficiente ou eficácia burocrática e mais próximo da *accountability* governamental, onde percebemos que depende da vontade política do Estado de promover essa dinâmica relação.

Capacidade Estatal não se materializa apenas por sua face técnica-administrativa, mas também pela dimensão política e institucional, estabelecendo vínculos com autores não estatais para ampliar a capacidade de ação da sociedade, sendo ele uma capacidade de regulação por meio das ações burocratas estatais, e de sua relação com atores sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática**: desafios contemporâneos e experiência brasileira, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

AGUIAR, De Rafael Barbosa. LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definição, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, agosto de 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199696/001100445.pdf?sequence=1&isAl>. Acesso em: 17 jan. 2023.

AUGEL. Moema Parente, **O desafio do escombros**: nação, identidade e pós-colonialismo na Literatura da Guiné-Bissau, 2007. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=TkP6NAsbQskC&oi=fnd&pg=PA15&dq=AUGEL>. Acesso em 13 mar. 2023.

BARROS LARA, Ângela Mara de; MOLINA, Adão Aparecido. **Pesquisa qualitativa**: apontamentos, conceitos e tipologias, [S.n.: s.n.], 2011.

BARROS, Miguel Marcos José de. **A evolução política recente na Guiné-Bissau**: as

eleições presidenciais de 2005 -Os Conflitos -O Desenvolvimento -A Sociedade Civil.
Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp70.pdf>. Acesso em:
10 mar. 2023

Lisboa: [S. N.], 2006.

BIJAGÓ, Vagner Gomes. **Os golpes de Estado na Guiné-Bissau**: o cotidiano do poder no contexto da diversidade étnica e da construção nacional. Maceió/AL: [S.n.], 2011.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA. Marco Antonio **Carvalho. Governança pública em três dimensões**: conceitual, mensural e democrática. Revista Organizações & Sociedade, 2020.

CARDOSO, Carlos. **A formação da elite política na Guiné-Bissau**. Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), 2002.

COMISSÃO NACIONAL de ELEIÇÕES. **Apontamento e dados estatísticos sobre as eleições de 1994**. Maio de 1999.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança pública**: ensaiando uma concepção. [S.l.]: Editor científico: Janann Joslin Medeiros, 2014.

experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília (DF): Ipea, 2020.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como Organização, Poder e Controle. **Rev. adm. Empres**, São Paulo, v. 51, n. 5, set. /out. 2011, 424-439.

FERREIRA, Átila Djawara Moreira. **Normas constitucionais programáticas na ordem jurídica guineense**. [S.l.: S.n.]: Salvador 2008.

FORREST, Joshua B. Autonomía burocrática, política económica e política num estado “suave”: caso da Guiné-Bissau pós-colonial. **Soronda. Revista de estudos Guineenses**, Bissau, jan, 1993.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Apresentação o conceito de capacidade estatal e a pesquisa Científica**, dezembro 2017. Disponível em <file:///C:/Users/Mariama/Downloads/ApresentaoDossi.pdf>. Consultado em: 10 de maio de 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim Machado; ALBUQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade Estatal e Desempenho na Percepção dos Burocratas Brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.19, Edição Especial, nov. 2021.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 312-336.

HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015.

LEFORT, Claude. O que é burocracia. **Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1979,

155. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/LEFORT-Claude>. Consultado em: 13 de abril de 2023.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade. LACATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. Planejamento e Execução de Pesquisa; Amostragem e Técnica de Pesquisa; Elaboração, Análise e Interpretação de Dados. 5. ed. Rev.e Ampl. São Paulo: Editora ATLAS S.A, 2002.

MARTINS, Humberto Falcão. MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, v.130, maio/ago. 2014.

MELLO, Janine et al. **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos**: experiências recentes da políticas de redução das desigualdades. Brasília 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Mariama/Downloads/Implementação%20de%20políticas%20e%20atuação%20>. Consultado em: 12 de dez. 2022.

NORA, Madalena; CARVALHO, Ama Cláudia Marcos. **Guiné-Bissau colectânea de legislação administrativa**. Faculdade de Direito de Bissau, Centro de Estudos e Apoios Reformas Legislativas. Lisboa, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O modelo estrutural de Governança Pública**, Versão de 18 de março de 2007.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e Capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, 2016.

SEMEDO, Rui Jorge. O Estado da Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. FREIXO, Adriano et.; **Revista do Observatório das Nacionalidades**, v. 7, n. 13, jul./dez. 2011.

SILVA, Eduardo Athouguia Quirino da. **Políticas públicas e capacidades estatais**: um exame dos Projetos Estratégicos de Defesa sob a ótica dos arranjos institucionais. Brasília(DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

SUCUMA, Arnaldo. **A Conjuntura do estado e ensino superior na Guiné- Bissau**: Vi. Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau. Pernambuco, 2012.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública**: uma revisão conceitual, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 12 de jun. 2023.