



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) PARA A REORIENTAÇÃO DOS
IMAGINÁRIOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: OS
CAMINHOS DA COOPERAÇÃO ENTRE GUINÉ BISSAU E BRASIL**

BRASÍLIA, DF

junho/ 2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional

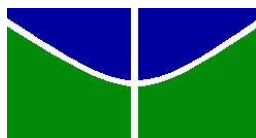
**A COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) PARA A REORIENTAÇÃO DOS
IMAGINÁRIOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: OS
CAMINHOS DA COOPERAÇÃO ENTRE GUINÉ BISSAU E BRASIL**

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS

PROFESSOR ORIENTADOR: DOUTOR UMBERTO EUZEBIO

BRASÍLIA, DF

Junho/ 2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) PARA A REORIENTAÇÃO DOS
IMAGINÁRIOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO: OS
CAMINHOS DA COOPERAÇÃO ENTRE GUINÉ BISSAU E BRASIL**

Tese apresentada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Data da defesa: 29 de junho de 2017

Banca Examinadora:

Umberto Euzebio Prof. Dr. _____

PPGDSCI/CEAM/UNB

Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi Prof^a Dr^a _____

PPGDSCI/CEAM/UNB

Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion Prof. Dr. _____

Instituto de Ciências Sociais/UBN

Melissa Elizabeth Pomeroy Prof^a Dr^a _____

Articulação Sul

Joaquim José Soares Neto Prof. Dr. _____

PPGDSCI/CEAM/UNB

BRASÍLIA, DF

junho/ 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

RSA237
c Reboças da Cruz Ferreira dos Santos, Maria do Carmo
 A Cooperação Sul-Sul (CSS) para a Reorientação dos
 Imaginários e Práticas do Desenvolvimento: os
 Caminhos da Cooperação entre Guiné-Bissau e Brasil /
 Maria do Carmo Reboças da Cruz Ferreira dos Santos;
 orientador Umberto Euzebio. -- Brasília, 2017.
 302 p.

 Tese (Doutorado - Mestrado em Desenvolvimento,
 Sociedade e Cooperação Internacional) -- Universidade
 de Brasília, 2017.

 1. Cooperação Sul-Sul. 2. Guiné-Bissau. 3.
 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. 4.
 Desenvolvimento. 5. Ajuda Oficial para o
 Desenvolvimento. I. Euzebio, Umberto, orient. II.
 Título.

Aos meus ancestrais que me sustentam e não me deixam cair. Aos meus pais Hevandro e Luiza que pavimentaram o caminho que me trouxe até aqui. Ao meu filho Michel, motivo de alegrias e orgulho. Ao meu companheiro Richard que vem trilhando comigo o caminho da vida e o acadêmico, grande incentivador desta pesquisa e através de quem tudo começou. Às minhas irmãs e irmãos. Ao povo guineense que há séculos luta para ser sujeito da sua própria história.

À Pai Aparecido.

À Irê Boku.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Umberto Euzebio, por ter feito essa caminhada comigo desde o mestrado. Pela grandeza de espírito, pelo respeito, pela generosidade, pela amizade.

Ao PPGDSCI por ter oportunizado as reflexões críticas que me trouxeram até aqui.

Ao DPP que proporcionou minha pesquisa de campo em Guiné-Bissau.

Às amigadas de Marina e Ângela que nasceram e germinaram nos bancos da UnB.

À Dulce Baticã, uma irmã que ganhei de Guiné-Bissau.

Aos intelectuais e pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa de Guiné-Bissau que me acolheram e ajudaram na presente tese

À todos que generosamente se dispuseram a participar da pesquisa.

À Gícia, cuja amizade se cristalizou caminhando no barro fino de Bissau.

À Leilá, eterna amiga, e ao nosso reencontro em Guiné-Bissau. Oxalá eu tenha sensibilidade para reconhecê-la quando se jogar no meu colo.

Aos amigos e amigas de luta e caminhada.

Eu cheguei eu vi que as mulheres negras lá convidavam-me sempre então eu estava com o cabelo liso quando um vez alguém me disse *é preciso a gente afirmar-se e tal*, eu disse que *não me afirmo por isso, eu já me afirmei com o black power*, eu tinha na altura meus 15 anos, nessa altura já os meus irmãos usavam *black power* porque os portugueses proibiam, não queriam que nós fizéssemos tranças então era uma forma de confrontar, demonstrar que *eu estou na minha terra, eu sou guineense, sou preta e vou usar o meu cabelo assim*. Mas depois de conquistada a independência nós passamos a fazer o que bem entendemos do nosso corpo, do nosso cabelo, do nosso visual, da nossa roupa. Eu acho que essa conquista é que falta no Brasil, as mulheres negras tem que conquistar o espaço, conquistado o espaço, farão de si, de seu corpo, do seu cabelo, das cores que quiserem usar, o que bem entenderem. Porque a partir dali não terá o mesmo significado de revolução. Porque uma revolta e uma reação a aquilo que você entende que não é bom para você que não é bom para aquilo que você entende ser a sua identidade, essa identidade ancestral que os brasileiros procuram, numa diáspora brasileira ou numa diáspora africana que foi para o Brasil como escravo e depois tornou a diáspora brasileira em África, que já não é aquele retorno que se queria. Já se tornou às vezes num senhor também dono de casa grande que tem pessoas a servir, que já não é aquilo que se pensava que iria ser. Enquanto você não conquistar você tem a necessidade de se juntar com os iguais a si para tornar a luta mais dura, mais dura no sentido de quem vem nos enfrentar vai encontrar um osso duro de roer, tornar mais leve a nossa luta, mas tornar a vida do inimigo “mais difícil”. Ali você precisa chamar a atenção, você precisa dizer eu estou aqui, esta é minha identidade. Depois de conquistada, **a minha identidade está lá, está na minha cabeça e eu tenho várias e eu uso as que eu quiser em momentos, espaços, locais onde eu quiser**. Mas há um fio nevrálgico que esta lá e que não veda essa é minha luz é minha orientação mesmo de cabelo frisado ou desfrisado, mesmo de jeans ou de pano, de *bubu* ou de *taibasa*, eu estou lá, como mulher guineense, como mulher negra, como dizem no Brasil, mas, sobretudo, como sujeito de direito, como aquela pessoa que tem caminho livre para trabalhar e ascender e constituir-se e construir-se em cada etapa da vida, em cada momento que a vida questionar e eu puder estar preparada para responder. E é isso que a mulher brasileira precisa. Seja ela branca ou negra, a negra porque não tem espaço e precisa dessas afirmações para ganhar o espaço, mas esse espaço está sendo conquistado e não devem baixar a guarda (Trecho de entrevista da escritora, poetisa e política guineense, Dra. ODETE SEMEDO para a tese. Novembro de 2016).

RESUMO

Configura-se como objetivo geral da tese analisar e discutir quais são as premissas da Cooperação Sul-Sul (CSS) que quando verificáveis na sua concretude rompem com os pressupostos de um modelo hegemônico de desenvolvimento e se a sua prática seria válida para a reorientação de práticas e imaginários do desenvolvimento. Com a finalidade de ilustrar o trabalho, analisamos a cooperação técnica brasileira com Guiné-Bissau no período de 2003 a 2014. A pesquisa tem um caráter interdisciplinar no sentido de buscar a interação e articulação de diversas disciplinas e saberes que foram mobilizados na investigação para auxiliar na compreensão e explicação do problema de pesquisa. Para a tese realizamos uma pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas, assim como criamos um marco analítico com vistas a orientar a verificação dos princípios da CSS nos projetos de cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné-Bissau. Construímos um alicerce epistêmico com referência e inspiração em autores do Sul, sem prejuízo da mobilização de pensadores do Norte. Não obstante a promessa e o potencial de ser um âmbito de autossuficiência coletiva e melhor colaboração, o modelo atual de CSS está comprometido pelos interesses de ganhos nacionais e geopolítico das potências emergentes, muitas vezes em detrimento dos interesses dos países mais pobres. Na nossa avaliação, somente quando inspirada em seus postulados fundacionais, a CSS pode ser um mecanismo difusor de outros modelos de desenvolvimento que reorienta para novas práticas e novos imaginários, que possam ser emancipadores e nos conduzam a sociedades mais equitativas. O estudo empírico demonstrou que na relação bilateral com Guiné-Bissau, os princípios da CSS brasileira se manifestaram na prática, não ficaram somente no campo político discursivo da diplomacia. Contudo, fatores como dependência financeira de Guiné-Bissau da Cooperação Norte-Sul (CNS) também surgiram como limitadores da apropriação e mesmo como um constrangimento para a cooperação brasileira como um todo com o país africano.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Guiné-Bissau

ABSTRACT

It is a general objective of the thesis to analyze and discuss what are the premises of South-South Cooperation (SSC) that, when verifiable in its concreteness, break with the assumptions of a hegemonic model of development and if its practice would be valid for the reorientation of practical and imaginary aspects of development. With the purpose of illustrating the work, we analyzed the Brazilian technical cooperation with Guinea-Bissau from 2003 to 2014. The research has an interdisciplinary character in the sense of seeking the interaction and articulation of diverse disciplines and knowledge that were mobilized in the investigation to assist in the understanding and explanation of the research problem. For the thesis, we carried out a bibliographical, documentary and semi structured research, as well as creating an analytical framework to guide the verification of SSC principles in the technical cooperation projects between Brazil and Guinea-Bissau. We construct an epistemic foundation with reference and inspiration in authors from the South, without prejudice to the mobilization of thinkers from the North. Notwithstanding the promise and potential of being a collective self-reliance and better collaboration framework, the current SSC model is compromised by the interests of national and geopolitical gains of emerging powers, often in detriment of the interests of the poorest countries. In our evaluation, only when inspired by its foundational postulates, SSC can be a mechanism for diffusing other development models that reorient to new practices and new imaginaries, which can be emancipatory and lead to more equitable societies. The empirical study showed that in the bilateral relationship with Guinea-Bissau, the principles of the Brazilian SSC were manifested in practice, they were not only in the discursive political field of diplomacy. However, factors such as Guinea-Bissau's dependence on North-South Cooperation (NSC) have also emerged as limiting appropriation and even as a constraint on Brazilian cooperation as a whole with the African country.

Keywords: Development, South-South Cooperation, International Cooperation for Development, Guinea-Bissau.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimento
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
APD	Administração das Parcerias para o Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia e China e África do Sul
CAD	Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento
CCPNU	Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento
CPD	Comitê para Políticas de Desenvolvimento
CPI	Corporação Financeira Internacional
CPIA	Country Policy and Institutional Performance Assessment
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CW	Consenso de Washington
DDE	Documento de Desenvolvimento Econômico
DENARP	Documentos Estratégicos Nacionais para a Redução da Pobreza
DERP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
ERRC	Economic Rehabilitation and Recovery Credit
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	Banco de Exportação-Importação da China
FCD	Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation

FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FRPC	Fundo para Redução da Pobreza e Crescimento
G – 77	Grupo dos 77
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBM	Grupo Banco Mundial
GTEA	Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda
HIPC	Heavely Indebt Poor Countries
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IMAD	Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LCA	Linha de Crédito Ampliado
LCR	Linha de Crédito Rápido
LCS	Linha de Crédito Stand-By
LICUS	Low Incomes Countries under Stress
MAC	Movimento Anticolonialista
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNA	Movimento Não Alinhado
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAE	Programa de Ajuste Estrutural

PAER	Programa de Ajuste Estruturado Reforçado
PAGCC	Plano de Ação de Gestão Conjunta sobre Colaboração Banco Mundial
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PALOPS	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PASF	Programa de Avaliação do Sector Financeiro
PEB	Política Externa Brasileira
PFRPC	Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PPAE	Países Pobres Altamente Endividados
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROSAVANA	Projeto de Desenvolvimento Regional em Moçambique
PRPC	Programa de Redução da Pobreza e Crescimento
PRS	Partido de Renovação Social
PSRDC	Private Sector Rehabilitation and Development Credit
QSD	Quadro de Sustentabilidade da Dívida
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCM	União Nacional de Camponeses de Moçambique
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE QUADROS

Quadro 01:	Quadro Analítico dos Princípios da CSS.....	224
Quadro 02:	Projetos a serem examinados.....	228

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a Guiné-Bissau.....	212
Tabela 02:	Cooperação internacional nos PALOPS (milhões de USD, preços correntes, 2010) <i>apud</i> MILANI <i>et al</i> 2016.....	216
Tabela 03:	Brasil versus doadores do CAD (2010, dólares (EUA)	218
Tabela 04:	Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a CPLP.....	219
Tabela 05:	Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a Guiné-Bissau e que foram executados entre os anos de 2003 e 2014.....	225

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I A ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	34
1.1 DESENVOLVIMENTO: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO E TEÓRICO	34
1.1.1 A construção do conceito de Desenvolvimento	34
1.1.2 A Evolução do discurso político e teórico sobre Desenvolvimento.....	37
1.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A FACE PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO	55
1.2.1 A cooperação internacional como a face prática do desenvolvimento	55
1.2.2 Atores e suas contribuições técnicas e políticas para a construção do campo da CID	57
CAPÍTULO II COOPERAÇÃO SUL-SUL	90
2.1 CONTEXTO GEOPOLÍTICO: HISTÓRICO, ATORES E AGENDA	90
2.2 PRINCÍPIOS DA CSS	99
2.2.1 Apropriação nacional e independência	102
2.2.2 Igualdade	102
2.2.3 Não Condicionalidade	103
2.2.4 Benefício Mútuo.....	104
2.2.5 Respeito à soberania nacional	105
2.3 CSS E O PAPEL DOS PAÍSES EMERGENTES	106
2.4 CSS: MUDANÇA OU CONTINUIDADE	114
CAPÍTULO III O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU	117
3.1 PANORAMA ATUAL DO DESENVOLVIMENTO DE GUINÉ-BISSAU: ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS	117
3.2 A INDEPENDÊNCIA COLONIAL FORJADA NA LUTA	125
3.3 O PÓS-INDEPENDÊNCIA: UMA HISTÓRIA DE TRANSIÇÕES POLÍTICAS	135
3.4 QUATRO DÉCADAS DE DEPENDÊNCIA EXTERNA: A DISCIPLINARIZAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.....	142
3.5 A RECOLONIZAÇÃO POR MEIO DAS REPRESENTAÇÕES NEGATIVAS E DO ENDIVIDAMENTO	162
3.5.1 Dívida Externa.....	162
3.5.2 Índices e Relatórios de Representação	165

3.6 UM RELANCE SOBRE O CAMPO GERAL DA CID E DA CSS EM GUINÉ-BISSAU	172
3.7 REFLEXÕES PRELIMINARES.....	184
CAPITULO IV A CSS PARA REORIENTAÇÃO DOS IMAGINÁRIOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO. A COOPERAÇÃO ENTRE A GUINÉ-BISSAU E O BRASIL.....	187
4.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	187
4.1.1 A Política Externa Brasileira.....	187
4.1.2 O Brasil e a África Negra.....	190
4.1.3 Lineamentos sobre a CSS brasileira.....	196
4.1.4 A CSS como instrumento da aspiração brasileira de inserção internacional soberana.....	205
4.2 A RELAÇÃO DO BRASIL COM A GUINÉ-BISSAU.....	211
4.2.1 A política externa brasileira para Guiné-Bissau.....	211
4.2.2 A cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau nos anos de 2003 a 2014	220
4.2.3 Reflexões sobre a cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau para reorientação dos imaginários e práticas do desenvolvimento.	252
CAPÍTULO V REFLEXÕES SOBRE OS RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA	261
5.1 IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE GUINÉ-BISSAU E BRASIL.....	266
CONCLUSÃO.....	273
BIBLIOGRAFIA	277
ANEXO I – DADOS DOS ENTREVISTADOS.....	298
ANEXO II - ROTEIRO DE PERGUNTAS	300

INTRODUÇÃO

A reação a um projeto de poder hegemônico no Pós-Segunda Guerra plasmou as condições para a construção de uma aliança entre os países do Sul Global¹ forjada em um bloco heterogêneo de países em seus aspectos políticos, culturais, sociais e econômicos que vai se organizar em torno de agendas políticas para a reforma da ordem econômica internacional vigente a essa época e estabelecer compromissos e realizar ações de cooperação para materialização de interesses mútuos.

A concertação política ocorrida nesse momento cimentou uma associação entre os países do Sul, em bases cooperacionais com vistas ao reforço das relações bilaterais e à formação de coalizões nos âmbitos multilaterais em busca de uma autonomia coletiva perante o Norte (LECHINI, 2009).

Passados 70 anos, intercalados por um período de desmobilização causado pelos impactos negativos do desenvolvimento neoliberal dos anos de 1980 e 1990 e de revigoramento precipitado pela emergência de potências semiperiféricas na década de 2000, essa aliança segue atual.

Os países do Sul se apresentam com um papel preponderante no cenário de desenvolvimento uma vez que lograram adensar suas relações cooperacionais em busca do forjamento de modelos de desenvolvimento que atendessem às necessidades locais e não a agendas impostas internacionalmente. Essas relações, pelo menos do ponto de vista do discurso, tem sido mediadas pelos princípios de Bandung e Nairóbi onde valores como não-interferência e benefício mútuo norteiam e fundamentam a cooperação.

Contudo, reconhecemos que a CSS está imersa nas contradições que marcam o campo do desenvolvimento. Simbólica e historicamente o desenvolvimento está ligado a uma promessa de progresso, bem estar e qualidade de vida. É um processo de longa data por meio do qual, seres humanos buscaram satisfazer da melhor maneira suas necessidades e se tornou um imperativo global a ser perseguido e desejado por todas as sociedades, mas que implicou na difusão de um modelo estadunidense, europeu, herdeiro de valores Ocidentais².

¹ Termo utilizado no sentido de Lechini (2009). Ver p. 82 da Tese.

² O termo “Ocidente” é utilizado como correspondente a um conjunto de países da Europa Ocidental e aos EUA que se impuseram como mundialmente hegemônicos por meio do capitalismo, do colonialismo e do racismo. Ver Said (1990) e Quijano (2005).

O desenvolvimento, como o conhecemos hoje, foi plasmado em ideias e discursos de um avanço linear, no marco de uma escala evolutiva de progresso dos países que somente seria alcançado se fossem colocadas em prática as receitas elaboradas pelos países que se consideravam no estágio mais “avançado” dessa escala evolutiva. O receituário para o alcance desse ideal por parte dos países “menos avançados” foi aplicado por meio de um complexo aparato de ajuda para o desenvolvimento materializado por Bretton Woods e organismos internacionais e implicou na difusão desse padrão de desenvolvimento neoliberal.

Vários estudos e pesquisas tem demonstrado a falência dessa promessa e pensadores do Sul Global denunciam esse modelo como um dispositivo de poder organizador do mundo que confina os países periféricos à realização de um imaginário de desenvolvimento capitalista e colonial que pretende que os excluídos sigam uma rota definida previamente pelo Norte para lograr uma vã inclusão em um modo de vida hegemônico (ACOSTA, 2016; ESCOBAR, 2005, 2012; QUIJANO, 2000, 2012; SANTOS, 2011; MACAMO, 2003).

Por estar imersa nesse campo que a CSS vem sofrendo críticas em razão de sua atuação baseada no mesmo modelo de desenvolvimento que sempre contestou. Dito de outra maneira, os países emergentes, ao aceitarem as regras de comércio e da economia internacional, aderiram ao modelo neoliberal do qual os países menos desenvolvidos tampouco escaparam o que distanciou esses atores da essência da relação Sul-Sul.

O debate atual sobre a CSS, particularmente sobre as potências emergentes, é verificar qual papel irão desempenhar – se vão liderar o questionamento do sistema econômico existente, os regimes de poder e propor regras mais justas ou se vão seguir a tendência de se juntar aos vencedores (LECHINI, 2009).

Para avançar na reflexão sobre esse debate, analisamos a atuação de países como China, Índia, Brasil e mais detidamente, a relação brasileira com Guiné-Bissau.

Guiné-Bissau é um país africano, situado na Costa Ocidental do Continente, com histórico de guerra pela sua independência do colonialismo português que chegou ao fim em 1973. Com uma população de 1.8 milhões de habitantes composta por mais de três dezenas de grupos e subgrupos étnicos muito heterogêneos, com culturas e línguas próprias é também, desde a década de 2000 considerado como um Estado frágil pela comunidade internacional da ajuda.

As reiteradas representações de estado falido associadas à instabilidade política, a agricultura assentada em um único cultivo, a ausência de industrialização,

fraca ou quase nula receita doméstica são fatores que até a atualidade determinam o tipo de desenvolvimento a que está sujeita a população guineense.

A história de Guiné-Bissau independente se confunde com a história da ajuda externa no país (CARDOSO; AUGUEL, 1993) e nesse sentido, a trajetória de desenvolvimento de Guiné-Bissau sempre foi traçada a partir de uma total dependência da ajuda internacional que no pós-independência viveu seu apogeu, com apoio de países socialistas e capitalistas, e de agências das Nações Unidas e começou a entrar em declínio nos anos de 1980 em razão dos sucessivos momentos de instabilidade política, do fracasso do programa de ajuste estrutural e de redução da pobreza, do endividamento, agravados pelos sucessivos e ressignificados rótulos de Estado falido – seja pela instabilidade política, baixo desempenho econômico, seja pelo tráfico de drogas.

É nesse cenário que iremos analisar a materialidade de uma relação Sul-Sul, a associação entre o Brasil e o país africano, mais particularmente por meio dos acordos de cooperação técnica formalizados e implementados entre os dois países. Ressaltamos, contudo, que não é objetivo da presente pesquisa realizar uma avaliação dos projetos de cooperação técnica, mas tão somente a análise dos princípios da CSS.

Configura-se como objetivo geral da tese analisar e discutir quais são as premissas da CSS que quando verificáveis na sua concretude rompem com os pressupostos de um modelo hegemônico de desenvolvimento e se a sua prática seria válida para a reorientação de práticas e imaginários do desenvolvimento. Selecionado com o objetivo de ilustrar o trabalho, examinaremos a cooperação técnica brasileira com Guiné-Bissau no período de 2003 a 2014.

O objetivo geral implicou na formulação dos seguintes objetivos específicos:

- Pesquisar e discutir os marcos teóricos, discursivos e práticos do desenvolvimento, da cooperação internacional para o desenvolvimento e da cooperação sul-sul.
- Mapear e compreender o campo de desenvolvimento de Guiné-Bissau
- Estudar a cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau e verificar as bases em que essa cooperação ocorre analisando os princípios e a lógica orientadora dessa relação.
- Averiguar em que medida a CSS, auxiliada pelo estudo de caso e de forma interdependente com a análise mais ampla da CSS, rompe com a reprodução do modelo de desenvolvimento hegemônico vigente.

- Analisar, a partir do estudo de caso e de forma interdependente com a análise mais ampla da CID e da CSS, se a CSS é válida para a reorientação de práticas e imaginários de desenvolvimento.

Considerando o campo de desafios epistêmicos que procuram reorientar teorias e práticas de desenvolvimento que libertem os países do Sul dos impactos historicamente causados pela expansão hegemônica do pensamento único, na sua relação colonial com o mundo, levando em conta o contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento que difunde um modelo hegemônico de desenvolvimento e com a emergência dos países em desenvolvimento e adensamento de suas relações, formulamos a seguinte questão de pesquisa: *a CSS quando enfrenta o modelo hegemônico de desenvolvimento vigente, a partir de suas experiências concretas fundamentadas em princípios próprios é válida para reorientar os imaginários e práticas do desenvolvimento?*

Analisar o problema principal da pesquisa implicou em encontrar respostas para questões subjacentes como: *Qual é o modelo de desenvolvimento hegemônico vigente? O que é a CSS? Quais são os princípios norteadores da CSS? A CSS rompe com a reprodução do modelo de desenvolvimento hegemônico vigente? A cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau ocorre nas bases dos postulados da CSS? Essa cooperação é válida para a reorientação de imaginários e práticas do desenvolvimento?*

Na presente tese sustentamos que a CSS quando orientada pelos postulados que a fundaram, pode apresentar alinhamentos possíveis e colaborar com a construção de novas visões e novas práticas de desenvolvimento.

A seguir discutiremos sobre os caminhos metodológicos e teóricos que orientaram o desenvolvimento da tese.

A pesquisa tem caráter interdisciplinar no sentido de buscar a interação e articulação de diversas disciplinas e saberes que foram mobilizados na investigação para auxiliar na compreensão e explicação do problema da tese. A CSS analisada sob uma perspectiva do desenvolvimento, enquanto fenômeno multidimensional, exige para a sua compreensão essa abordagem, pois traz em seu bojo uma carga de complexidades múltiplas que não podem ser explicadas a partir de visões monocausais.

Pretendemos compreender um fenômeno social e refletir criticamente sobre o mesmo. Nesse sentido, a investigação pode ser caracterizada como de natureza qualitativa de caráter explicativo. Para a coleta de dados foi adotada uma combinação de técnicas: pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada.

A abordagem metodológica qualitativa acentua a perspectiva de que o fenômeno estudado não pode ser considerado como um fato social imutável, mas como um conjunto de representações e configurações cujos sentidos variam de acordo com os sistemas de valores e visão de mundo dos atores envolvidos.

Em linha com Minayo (2001, p. 22), a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Justifica-se a escolha metodológica, neste sentido, por permitir um maior envolvimento com o fenômeno, possibilitando entender situações em um contexto considerando as suas interações e, neste caso, favorecer a compreensão do problema da pesquisa, baseado na ótica construída pelos atores envolvidos.

Entendemos que o método qualitativo, na perspectiva de compreensão das questões suscitadas, no sentido de Minayo (2012) de colocar-se no lugar do outro, pode valorizar o saber dos diferentes atores que participam, observam e analisam o fenômeno em si e as relações que o permeiam. Assim, utilizadas como fontes as percepções, ideias e discursos dos atores envolvidos, direta e/ou indiretamente, com a problemática levantada. As conclusões foram baseadas na literatura utilizada, na análise bibliográfica e documental realizadas e nas próprias evidências apresentadas pelos atores envolvidos com a realidade a ser pesquisada.

O estudo da cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau se realizou com o objetivo de construir conhecimentos a respeito da CSS, seus limites, contradições e avanços. A expectativa com o estudo da relação entre esses dois países é encontrar respostas que possam comprovar ou não a hipótese de que a CSS é válida para reorientar práticas de desenvolvimento.

A motivação pra a escolha da CSS e a análise da cooperação entre Guiné-Bissau e o Brasil precede a presente pesquisa e se relaciona com a atuação direta da pesquisadora na cooperação brasileira no período de 2007 a 2011 quando foi diretora de Cooperação Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Esse trabalho oportunizou a institucionalização da cooperação sul-sul em direitos humanos nas áreas de registro civil de nascimento, pessoas com deficiência, combate à exploração sexual infantil e educação e direitos humanos e uma série de experiências e vivências com colegas brasileiros e de diversos países do Continente africano e da América Latina.

Outra motivação, nascida a partir do contato profissional com o país, foi o interesse despertado pelo histórico de luta do povo guineense pela sua independência, a liderança ímpar de Amílcar Cabral e a resiliência do povo guineense.

Foi esse trabalho que causou o ingresso da pesquisadora no Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília na busca de encontrar alicerces teóricos e metodológicos para analisar a sua experiência e realizar novas pesquisas.

O primeiro estudo realizado foi uma pesquisa de dissertação sobre o projeto de registro civil de nascimento entre o Brasil e a Guiné-Bissau (SANTOS, 2013). Em seguida, provocada pela literatura dos estudos críticos do desenvolvimento, decidimos trazer esse exame para o campo mais amplo da CSS para pensar em novas práticas em desenvolvimento. Em razão do conhecimento anterior construído sobre a Guiné-Bissau, naturalizamos a escolha da cooperação entre este país e o Brasil como fonte de estudo da CSS.

Em consonância com Yin (2001) o estudo de caso é um método de pesquisa científica com abordagem qualitativa que é utilizado para compreender processos na complexidade social nas quais estes se manifestam: seja em situações problemáticas, para análise dos obstáculos, seja em situações bem sucedidas, para avaliação de modelos exemplares. O método pressupõe, em alguns casos, a existência de uma teoria prévia, que será testada no decorrer da investigação e admite em outros casos a construção de uma teoria a partir dos achados da pesquisa. Ainda de acordo com Yin, o método de estudo de caso seria o mais adequado para perguntas do tipo “como” e “porque” com temas sobre os quais o pesquisador tem pouco controle.

A literatura aponta a importância da metodologia do estudo de caso para produção de explicações causais e interpretativas densas do fenômeno estudado. Entretanto, aqui vale remarcar o entendimento de Ragin (1987) *apud* Rezende (2011, p. 305) que sublinha que “as pesquisas de caso não devem se voltar apenas para a estrita compreensão das relações causais, mas, também para as configurações de características e condições que produzem os fenômenos estudados”. Isso porque os fenômenos políticos são marcados pela complexidade causal, pois são usualmente produzidos por múltiplas causas que possuem um caráter dinâmico e são sensíveis ao contexto. Assim, a complexidade afeta a questão da inferência causal uma vez que na ciência social, “conceitualmente, a complexidade deriva do importante fato de que as causas de um dado fenômeno estudado são múltiplas, variam

fortemente em função do contexto, das condições e do tempo” (REZENDE, 2011, p. 315-316).

Para a tese criamos um marco analítico com vistas a orientar a análise das entrevistas sobre os projetos de cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau. O referido marco se baseou nos princípios estabelecidos nos documentos da CSS, articulados com os princípios da CSS brasileira. Ademais também se referenciou no trabalho realizado por Suyama e Rigout (2016) na avaliação do projeto de CSS brasileira denominado Cotton Four onde um dos resultados esperados foi a avaliação sobre como os princípios da CSS operam na prática.

A formulação desse quadro importou em três exercícios: primeiro identificar os princípios da CSS por meio da análise de seus documentos fundantes: a Declaração Final de Bandung (BANDUNG, 1955), o Plano de Ação de Buenos Aires (ONU, 1978) e a Declaração de Nairóbi (ONU, 2010). Em seguida compreender o significado e o alcance desses princípios. Para tanto recorreremos à literatura de interpretação de princípios no campo direito internacional dos direitos humanos. A partir da conjugação de três técnicas de interpretativas estabelecemos o sentido dos princípios para a pesquisa.

O segundo exercício foi a escolha de meios de verificação associadas aos princípios. Deste trabalho, criamos e mobilizamos algumas categorias analíticas selecionadas para averiguação dos princípios.

Para a análise das entrevistas realizadas, já sendo a terceira fase desse exercício, adotou-se a organização feita no quadro analítico dos princípios da CSS e suas respectivas categorias analíticas. Assim a revisão das entrevistas relacionou as informações obtidas a cada categoria previamente selecionada.

O estudo foi construído por meio da análise de informações junto a documentos oficiais, legislação, documentos de projeto e relatórios, combinado com a realização de pesquisa de campo, por meio de condução de entrevistas semiestruturadas com atores que atuaram em nove projetos de cooperação técnica implementados entre os anos de 2003 e 2014, entre Brasil e Guiné-Bissau. Ao todo foram realizadas 27 entrevistas presenciais com gestores, técnicos de organismos internacionais e representantes da sociedade civil, assim como com atores externos como intelectuais e pesquisadores guineenses. Estas entrevistas ocorreram em Brasília e em Bissau no período compreendido entre abril e dezembro de 2016, conforme lista organizada no Anexo I.

O ponto inicial da pesquisa foi reservado para revisões bibliográficas e documentais. Em linha com Oliveira (2007), a adoção desta técnica considerou a

importância de verificação dos fatos pesquisados em documentos oficiais publicados por governos e organismos internacionais que não receberam tratamento científico e ao mesmo tempo de exame de artigos e pesquisas que já são de domínio público e retratam o estado da arte sobre o tema pesquisado.

A pesquisa documental foi procedida pela coleta de informações junto a documentos de fonte primária e secundária (Gerhardt e Silveira, 2009). Os de primeira mão foram os que não receberam nenhum tratamento analítico como, por exemplo, os documentos oficiais, legislação, documentos de projeto e reportagens. Os de segunda mão foram os que receberam tratamento analítico como documentos e relatórios de pesquisa, técnicos, dentre outros, produzidos pelos governos brasileiro e de Guiné-Bissau e por organismos internacionais, conforme indicado na bibliografia. A pesquisa teve cautela de manter um olhar crítico na análise dos dados com o fim de não reproduzir ou reforçar uma visão parcial sobre o fenômeno pesquisado.

A parte mais árdua de toda a pesquisa foi identificar e analisar os documentos sobre a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e a CSS em Guiné-Bissau.

A Guiné-Bissau sofre com a multiplicidade de interlocutores e principalmente com a diversidade de regras, procedimentos, modalidades e estratégias de ajuda externa que não somente torna o sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) difícil de ser gerenciado como denunciado por vários analistas, mas torna o tema difícil de ser analisado.

Nesse sentido tivemos que lidar com a dificuldade de encontrar dados governamentais que no país são praticamente inexistentes. Os dados encontrados são produzidos por organismos internacionais, basicamente pelo Banco Mundial. Uma vez encontrada a fonte de dados, o desafio foi ordenar, interpretar e compreender esses dados devido a heterogeneidade da abordagem da CID no país. A título de ilustração, no desenvolvimento da pesquisa, constatamos que toda a política de desenvolvimento de Guiné-Bissau é originada e pactuada no âmbito do Banco Mundial e do FMI. Essas instituições operacionalizam a ajuda por meio de um emaranhado de programas que por sua vez suscitam a elaboração de diversos relatórios de análise, avaliação e aprovação. Encontrar o sentido e a lógica dessas operações nos levou à leitura de quase uma centena de relatórios sobre a Guiné-Bissau elaborados por essas instituições entre 1980 e 2016, em temas sobre estratégias de redução da pobreza, empréstimos, alívio da dívida, indicadores e representações, nas áreas econômica, social e política. Somente por meio da ordenação e análise detida desses relatórios chegamos a elaboração do Capítulo III.

No âmbito dessas instituições, que operam conjuntamente desde os anos de 1980, examinamos as seguintes categorias de relatórios sobre Guiné-Bissau:

- Relatórios Anuais
- Relatórios CPIA
- Relatórios LICUS
- Relatórios Doing Business
- Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP)
- Relatórios Anuais de Progresso
- Relatórios para o Programa de Redução da Pobreza e Crescimento
- Relatórios para o Programa de Avaliação do Sector Financeiro
- Relatórios para a Linha de Crédito Ampliado
- Relatórios para a Linha de Crédito Stand-By
- Relatórios para a Linha de Crédito Rápido
- Documentos de Desenvolvimento Econômico
- Relatórios da Iniciativa Alívio da Dívida
- Memorandos Econômicos do País
- Staff Reports
- Press Releases.

São as obrigações emanadas da relação com as gêmeas de Bretton Woods que definem o campo de desenvolvimento em Guiné-Bissau e viram referência para a cooperação com todos os outros atores do campo da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD).

Releva destacar que foi de grande valia a leitura do trabalho de João Marcelo Pereira sobre o Grupo Banco Mundial para compreender a sua governança e funcionamento, o seu papel como financiador e produtor de conhecimento e suas agendas políticas.

Ademais também nos utilizamos das informações produzidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para compreender as prioridades dos países membros do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), as discussões sobre ajuda *atada*, assim como a evolução e normatização dos princípios da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Com relação à cooperação com os países emergentes, esbarramos com o fato de que esses países não produzem ou não publicizam seus relatórios sobre cooperação. No

caso do Brasil nos valem dos dados gerais produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com os relatórios sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento (COBRADI), mas tivemos dificuldades em acessar dados dos projetos junto à ABC, exceto por meio das entrevistas ou quando um ou outro entrevistado autonomamente disponibilizava os dados. Ademais esbarramos no fato da quase inexistência de avaliações externas, exceto a feita para o Projeto Cotton 4, mas por outro lado, encontramos dados em pesquisas empíricas realizadas por pesquisadores brasileiros.

Relativamente à cooperação chinesa, encontramos dados gerais sobre a África no âmbito do Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), do Fórum de Macau e em pesquisas, artigos e relatórios produzidos por centros de desenvolvimento que estudam a África em algumas universidades no mundo ou ainda junto a relatórios produzidos pela sociedade civil. No site do governo chinês mobilizamos somente informações gerais sobre a política externa do país e sua operacionalização. Nesse sentido, os dados sobre a relação da China com a Guiné-Bissau foram encontrados no site do Fórum de Macau e são basicamente relacionados a apoio em infraestrutura por meio de investimento de empresas chinesas subsidiadas com recurso público. Informações sobre alívio da dívida foi identificadas na imprensa e não encontramos informação sobre outras modalidades de cooperação.

Informações sobre o campo mais amplo da CID e da CSS foram encontradas em sites governamentais e de agência multilaterais, mas muitas das vezes com informações gerais ligadas ao montante e a área da ajuda, sem relatórios de avaliação ou monitoramento.

Esse fato evidenciou que no campo da CID e da CSS, o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE são as instituições mais transparentes na publicização dos dados do que as demais agências multilaterais e as cooperações bilaterais, mesmo as do Sul. Contudo, reconhecemos que essa transparência não é neutra, como será problematizado adiante.

Da mesma forma, esse fato demonstrou que, em que pese tenha havido uma maior organização do sistema da CID ao longo das últimas décadas com a criação de arcabouço normativo, princípios e monitoramento, ainda assim a CID carece de uma autoridade política central que coordene todo esse processo (PINO, 2014).

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de leitura, fichamento e análise da bibliografia. No caso da análise histórica, política e do desenvolvimento de Guiné-Bissau

encontramos uma rica literatura desenvolvida pelos pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) de Guiné-Bissau, proporcionada com apoio do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da UnB que proporcionou uma Visita Técnica da presente pesquisadora ao Instituto referido. Com efeito, o fato de ter realizado uma visita técnica a este Instituto se revelou fundamental para o acesso à produção intelectual e acadêmica desenvolvida pelo INEP, como também uma oportunidade para compreender as visões e percepções de seus pesquisadores sobre desenvolvimento e cooperação internacional em Guiné-Bissau.

Para compreensão da relação entre Guiné-Bissau e Brasil nos valem das entrevistas de campo. O conteúdo das falas foi degravado e em seguida ordenado por meio de tipificações, no sentido de Minayo (2012). Com efeito, realizamos uma leitura atenta de todo o material, em seguida ordenamos e tipificamos as entrevistas organizadas por projetos e realizamos uma leitura que capturasse as homogeneidades e as diferenciações. Posteriormente realizamos uma releitura, dessa vez horizontal, por perguntas, de todos os entrevistados, o que nos permitiu organizar as respostas por meio das categorias de análises definidas no quadro heurístico. Realizamos uma última leitura, reordenamos e classificamos as respostas por princípios. Por fim, concluímos a análise das respostas.

Para a consecução dos objetivos da presente tese recorreremos a diferentes arenas teóricas como os estudos sobre desenvolvimento e cooperação internacional, campos marcadamente interdisciplinares para cuja análise foi mobilizada literatura de áreas como relações internacionais, economia, ciência política, antropologia, sociologia, direito, geopolítica, história, dentre outras.

Outra opção realizada para a pesquisa foi a de construir um alicerce epistêmico que funcionasse como a sustentação da análise teórica e ao mesmo tempo fosse o fio condutor lógico do trabalho. Na presente pesquisa, optamos pela referência e inspiração em autores do Sul, sem prejuízo da mobilização de pensadores do Norte.

O termo Sul é aqui mobilizado como sinônimo de países emergentes (LECHINI, 2009), mas também, no sentido de Santos, como uma concepção metafórica de um “campo de desafios epistêmicos que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo”. (SANTOS, 2010, p. 12-3). Ainda seguindo o pensamento de Santos, articulamos as epistemologias de teóricos do Sul como forma de reclamar “novos processos de produção e de valorização de conhecimentos válidos, científicos e não científicos e de novas relações entre diferentes tipos de conhecimento” (SANTOS, 2011, p. 35).

As epistemologias do Sul se assentam em duas premissas desvalorizadas pelos teóricos do Norte: de que a compreensão do mundo é muito mais ampla do que a compreensão Ocidental e que a diversidade do mundo é infinita e inclui modos distintos que podem produzir alternativas para a construção de uma sociedade melhor (SANTOS, 2011). Além disso, a mobilização desses autores seguiu uma linha de rompimento com as formas sociais de não existência produzidas ou legitimadas pela razão eurocêntrica dominante por meio da monocultura do saber, do tempo linear, da naturalização das diferenças, dos critérios de produtividade capitalista e pela lógica da escala dominante (SANTOS, 2011, p. 32).

No que se refere ao objeto da presente tese, histórica e originalmente, o desenvolvimento foi pensado, organizado e teorizado no Norte e serviu como base para a exploração, dominação e colonização dos povos situados fora do Ocidente. Mas mesmo no Norte, algumas vozes marginais ao *mainstream* foram capazes de reagir desde dentro do sistema e produzir críticas contra hegemônicas como foi o caso de Michel Foucault, Boaventura Souza Santos, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Gilbert Rist, Wolfgang Sachs, dentre outros. Esse dissenso teórico logrou dialogar com as versões periféricas e subalternas produzidas fora do Norte como Anibal Quijano, Arturo Escobar, Elísio Macamo, Gustavo Esteva, Eduardo Gudynas, Alberto Acosta, João Marcelo Pereira, Gladys Lechini, Amílcar Cabral, Carlos Cardoso, Carlos Lopes, dentre outros. Dessa perspectiva, descolonizar a teoria, em especial a teoria do desenvolvimento, foi um dos passos para descolonização do próprio poder, no sentido de Quijano (2005). Buscou-se com isso examinar o desenvolvimento por meio de uma perspectiva periférica como tentativa de compreender a organização desse fenômeno. Acreditamos que essa perspectiva ajudou a refletir sobre o processo do desenvolvimento em contextos de países do Sul, buscando entender como as agendas e estratégias de desenvolvimento e sua face prática, a cooperação internacional, são construídas.

Iniciamos a pesquisa localizando o advento do desenvolvimento e os substratos políticos e teóricos que lhe deram vida e sustentação. Essa abordagem evidenciou a ligação entre os interesses do capital e da política externa estadunidense como mentores do desenvolvimento enquanto dispositivo organizador do mundo, difusor de uma visão hegemônica de desenvolvimento.

Esse caminho analítico foi corroborado com a pesquisa de Sahle (2010) que elaborou estudo sobre ordens mundiais, desenvolvimento e transformações, com uma análise detida sobre a gênese do discurso do desenvolvimento articulada ao avanço do

capitalismo ortodoxo. Ademais foi embasado pelas evidências da pesquisa histórica adensada de Pereira (2010) sobre Bretton Woods e o Grupo Banco Mundial.

Na tese nos vinculamos ao conceito de hegemonia utilizado por Giovanni Arrighi (2002) que se refere à capacidade de um Estado de liderar o sistema político e econômico mundial formado pelos Estados soberanos e suas economias nacionais. Da mesma forma, mobilizamos do autor suas constatações sobre as causas estruturais e conjunturais da crise africana.

Em uma perspectiva de desconstrução da visão única de desenvolvimento e reflexão sobre novas categorias e valores para pensar em novas visões de desenvolvimento e processos de transição nos vinculamos ao pensamento pós-desenvolvimentista de Arturo Escobar, antropólogo colombiano que propõe uma crítica ao desenvolvimento como regime de representação que levou o mundo a achar que os países não ocidentais são subdesenvolvidos, portanto, necessitados de políticas de desenvolvimento, materializadas pelos programas neoliberais, difundidos pelo aparato da ajuda externa. Superar essa representação implicaria em descentrar o desenvolvimento, pensar em alternativas ao desenvolvimento e substituir a política da verdade pelos saberes locais (ESCOBAR, 2005, 2012).

Ademais recorreremos a Escobar (2012, p. 41) para organizar a tese em uma perspectiva de localizar retórica, teórica e institucionalmente o advento do desenvolvimento hegemônico para a compreensão de sua lógica totalizante. Para ele, compreender o desenvolvimento implica em examinar para além do discurso, o seu sistema, ou seja, o aparato da ajuda entendido como o resultado do estabelecimento de uma série de relações entre discurso, teoria, instituições e práticas.

Na pesquisa sobre o campo da ajuda externa em Guiné-Bissau nos filiamos ao argumento de Elisio Macamo, sociólogo e acadêmico moçambicano que analisa os efeitos das intervenções externas em meios sociais locais no contexto dos programas de reajuste estrutural do Banco Mundial e FMI, com base na ideia de poder disciplinar de Michel Foucault concebido em sua obra *Vigiar e Punir*.

Para Foucault o poder disciplinar é um dispositivo, um mecanismo de poder “é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior “adestrar”, ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor” (...) “a disciplina fabrica indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 2007, p. 143). A vigilância é um dos principais instrumentos de controle da

disciplina que permite ver tudo sem ser visto. A disciplina também sugere que o vigiado se veja aos olhos de quem o vigia (FOUCAULT, 2007, p.165-167). A disciplina implica em um registro contínuo de conhecimento, ao mesmo tempo que exerce poder, produz saber.

Macamo evoca a ideia de “disciplinarização” na lógica de transformação dos sujeitos em objetos de poder por meio de representações para a reinvenção social de um determinado país como um espaço local para intervenção externa (MACAMO, 2003, p. 238).

Analogamente, para Macamo, o poder disciplinar consiste na redução de um país a números, estatísticas, representações como forma eficaz de regulação social, invenção de uma determinada realidade social e intervenção externa. Esse poder é operacionalizado por meio do exercício de produção de dados e estatísticas que acaba também conferindo a essas instituições o caráter de fonte mais credível de conhecimento sobre o país e, portanto, como única fonte válida e fidedigna sobre a sua realidade (MACAMO, 2003, p. 244). Ademais, esse exercício ignora os processos históricos e políticos locais assim como as dinâmicas sociais.

A análise sobre a ajuda externa em Guiné-Bissau também foi articulada a partir dos estudos feitos por Carlos Cardoso, Johannes Augel, Antônio Monteiro, Mamadu Jao, dentre outros, produzidos no INEP.

Na arena das representações nos valem os trabalhos empíricos realizados sobre Guiné-Bissau de Bybee (2011) sobre a representação de narco país e de Cravo (2010) sobre a representação de fracasso, de forma associada como o trabalho mais geral de Ferreira (2014) sobre Estados falidos.

A trajetória histórica e política de Guiné-Bissau foi relatada por meio do cotejo dos escritos teóricos de Amílcar Cabral, de obras produzidas por estudiosos sobre a obra de Cabral e a história de luta pela libertação do jugo colonial como, Antônio Tomás, Carlos Lopes, Peter Mendy, Wilson Trajano Filho, Patrik Chabal, Lars Rudebek e Antônio Ribeiro.

No que tange à literatura sobre a CSS, há uma onda de difusão de estudos acadêmicos e relatórios nesse campo produzidos por pesquisadores do Sul que pouco a pouco vem se encorpando. Aqui mobilizamos as pesquisas de Mbuyi Kabunda, autor congolês que tem se destacado pelos estudos da cooperação dos países emergentes com o continente africano e elaborado e organizado diversos estudos sobre o tema e sua produção acadêmica será aqui utilizada. Da mesma forma recorreremos ao trabalho de Gladys Lechini, acadêmica argentina com grande produção sobre a cooperação africana com a Argentina e

estudos sobre a CSS em geral e Carlos Milani, por seus estudos e pesquisas sobre a cooperação brasileira.

As produções de instituições de desenvolvimento e cooperação como Realidade da Ajuda e Articulação Sul também foram fonte de um rico e atualizado reportório de discussões empíricas sobre a CSS.

A elaboração da presente tese se insere no marco de uma contribuição diaspórica³, onde buscamos contribuir para a construção de conhecimento no campo de estudos interdisciplinares da CSS, particularmente da cooperação com países africanos, oferecendo ao leitor uma análise empírica e teórica deste fenômeno com vistas a apontar caminhos para uma *práxis* da CSS emancipatória.

O resultado deste trabalho foi a conjugação de uma polifonia de vozes e escritos que foram sistematizados, interpretados e analisados com o objetivo de construir um saber. O exercício da pesquisa em si é um processo de escolhas que implica em ausências. Assim que assumimos a responsabilidade pelas ausências na presente pesquisa.

Por fim, por mais cuidadosos que pudéssemos ser, temos consciência de que este trabalho também cria sentidos, significados e representações sobre Guiné-Bissau. Se assim for, nosso desejo é que contribuam para novos imaginários e práticas do desenvolvimento e para pensar em transições emancipatórias.

A tese constitui-se de cinco capítulos, além da conclusão. No primeiro, começamos por um esforço de localizar a discussão crítica sobre o desenvolvimento por meio de uma dupla abordagem: discurso e prática, revelando, por meio de uma análise histórica e geopolítica, as diversas fases do desenvolvimento. Associado a isso, dedicamos um subcapítulo para expor o processo de institucionalização do campo da ajuda externa que começa em Bretton Woods e se amplia para a criação de institucionalidades como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a OCDE gerando um verdadeiro sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, mas ainda norteada pelo caráter de Ajuda Oficial. Neste item dedicamos um espaço para explicitar a operacionalização da ajuda feita de forma conjunta entre Banco Mundial e do FMI para os países de menor desenvolvimento.

³ La Unión Africana ha designado a la Diáspora como la sexta región de África, en reconocimiento a la vital contribución que ella puede hacer para el desarrollo de ese continente, tal como lo había planteado Marcus Garvey, cuando sostenía que África era para los africanos del continente y del exterior. La confluencia de estas dos caras hace de la cooperación diaspórica otro componente vital de la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, como lo ha demostrado la conferencia global sobre la diáspora que tuvo lugar en Barbados en 2007, preparatoria de una cumbre a realizarse en África (LECHINI, 2009, p. 69).

O Capítulo II apresenta uma análise da CSS contextualizando sua gênese política e os postulados que forjaram a aliança entre os países do Sul. Nesse diapasão apresentamos os movimentos que nasceram sob a inspiração de Bandung e lograram institucionalizar-se no âmbito das Nações Unidas. Em seguida realizamos uma interpretação dos princípios da Declaração de Nairóbi com o fim de capturar seu sentido e informar a formulação de um quadro analítico para o estudo de caso. Neste capítulo também recuperamos as críticas atuais sobre a CSS, exemplificada na atuação da China e da Índia para em seguida elaborar uma reflexão sobre o tema.

No Capítulo III buscamos compreender o campo do desenvolvimento de Guiné-Bissau por meio do mapeamento dos processos históricos, políticos e da ajuda internacional desde a independência até o último processo eleitoral de 2014. Inicialmente situamos os leitores sobre o estado atual do desenvolvimento do país em termos econômicos e sociais. Em seguida contextualizamos histórica e cronologicamente o processo de luta pela independência do colonialismo português procurando traçar a trajetória política do país da independência até os dias atuais, ressaltando o papel de Amílcar Cabral nesse processo.

A análise do campo da cooperação internacional resulta da combinação de escolhas políticas internas e de fatores geopolíticos externos que no capítulo dividimos em dois itens para efeito de melhor compreensão, mas que estão interconectados. Assim que traçamos a trajetória política do país da independência até a última eleição e em seguida realizamos um esforço de mapeamento do campo da ajuda externa para o desenvolvimento no país nesse mesmo período. O mapeamento e análise do campo da ajuda externa teve como fio condutor os programas do Banco Mundial e do FMI, os principais atores que estruturam o aparato da ajuda internacional no país inicialmente por meio dos programas de ajuste estrutural e posteriormente por meio dos programas de redução da pobreza.

Destacamos o processo de representação do país por meio de índices de classificação, relatórios e dívida externa. Posteriormente elaboramos um panorama mais amplo da CID e da CSS, destacando ao final uma reflexão sobre este tema.

O Capítulo IV foi dedicado a análise da relação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, começando por um lineamento sobre a política externa brasileira, enfocando na sua relação com o Continente africano. Além disso, examina-se a CSS brasileira e seu caráter instrumental para a política externa. Em sede de subcapítulo, iniciamos o exame da relação entre o Brasil e a Guiné-Bissau desde uma perspectiva histórica e apontando os campos temáticos e volume. Inicia-se o trabalho metodológico de construção do quadro analítico

que irá orientar o exame das entrevistas semiestruturadas, para em seguida passarmos a análise dos projetos de cooperação técnica identificados dentro do período de 2003 e 2014. Ao final são realizadas as reflexões sobre os achados da pesquisa de campo.

O Capítulo V está subdividido em uma parte dedicada a reflexões sobre os resultados gerais da pesquisa e outra sobre as implicações e perspectivas na relação entre o Brasil e a Guiné-Bissau. Por fim, a conclusão do trabalho.

CAPÍTULO I A ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

1.1 DESENVOLVIMENTO: CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO E TEÓRICO

1.1.1 A construção do conceito de Desenvolvimento

O termo desenvolvimento existe desde sempre em seu terreno natural e há mais de dois séculos no campo histórico-político (BOESNER, 1996; ACOSTA, 2016; ESTEVA, 2010). Contudo, a ideia de desenvolvimento hegemônico, foi característica constitutiva de uma determinada ordem mundial e de um determinado processo econômico.

Enquanto conceito organizador dessa nova ordem mundial, o termo se instituiu a partir do estabelecimento político de seu conceito reverso, o “subdesenvolvimento”. Em janeiro de 1949, o então presidente dos EUA, em seu discurso inaugural perante o Congresso estadunidense, transformou dois terços do mundo em subdesenvolvidos, quando apresentou o desenvolvimento como emblema de sua própria política e se tornou um imperativo global a ser perseguido e desejado por todas as sociedades, mas que implicava na difusão de um modelo estadunidense, europeu, herdeiro de valores Ocidentais. Desde então, desenvolvimento significou pelo menos uma coisa: escapar de uma condição indigna chamada subdesenvolvimento (ESTEVA, 2010, p. 2).

Nas palavras de Truman⁴:

we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible (USA, 1949).

A Doutrina Truman inaugurou a Era do Desenvolvimento como o conhecemos hoje. Precisamente em seu discurso inaugural e seis meses depois na mensagem de

⁴ Discurso inaugural para o Congresso em 20 de janeiro de 1949. Ponto Quatro se refere ao quarto objetivo da política externa dos EUA. Em USA. Committee on Foreign Affairs. Point Four Background and Program. International Technical Cooperation Act (USA, 1949).

lançamento da Lei para o Desenvolvimento Internacional para Assistência aos Países Subdesenvolvidos⁵, o presidente dos EUA estabeleceu um novo tempo de entendimento e aplicação da política externa, especialmente a voltada para os países “subdesenvolvidos”, “primitivos” e “atrasados”. Neste discurso, Truman ressaltou que por meio do conhecimento científico e técnico, baseado em relações democráticas justas, uma maior produção seria a chave para a prosperidade e a paz, um eufemismo para referir-se ao capitalismo. A linguagem do desenvolvimento será, segundo Feres Jr (2004, p. 24), um dos elementos principais da agenda política estadunidense da Guerra Fria. Para Truman, o mundo se resumia aos EUA, aos comunistas e aos pobres e sua visão de mundo era marcada por oposições binárias: o próspero diante do miserável, o moderno contra o primitivo.

A visão de Truman estava embasada em uma perspectiva defendida por teóricos da modernização que viam o desenvolvimento como um processo de transformação de sociedades tradicionais em modernas por meio da mimetização do caminho seguido pelos países industrializados.

Os elementos constitutivos desse discurso vieram de várias disciplinas, mas principalmente da sociologia, psicologia, economia e ciência política cujos teóricos compartilhavam da mesma visão linear da história. Esses teóricos, por sua vez, beberam na fonte de pensadores como, por exemplo, a ideia de ordem e progresso de Auguste Comte e as variáveis de padrão de Talco Parsons (SAHLE, 2010, p. 33; SANTOS, 2016).

Entretanto, o que deu relevância a esse discurso foram os ortodoxos da economia política que passaram a produzir teoricamente desde meados dos anos de 1940 até 1970, com seu momento de maior influência nos anos de 1940 e 1950 com obras de economistas como Paul Rosenstein-Rodan, Kurt Mandelbaum, Hans Singer, Alexander Gerschenkron, Ragnar Nurkse, Walt Whitman Rostow, Arthur Lewis, Harvey Leibenstein, Prasanta Mahalanobis, François Perroux, Jan Tinbergen, Albert Hirschman e Tibor Scitovsky, em sua maioria acadêmicos de universidades estadunidenses e inglesas (HIDALGO-CAPITAN, 2011).

Os teóricos da modernização viam o processo de desenvolvimento como uma série de sucessivos estágios de crescimento econômico por meio do qual todos os países deveriam passar. Para eles, poupança, investimento e ajuda externa eram as receitas necessárias para habilitar os países “atrasados” a seguirem no caminho do crescimento

⁵ Ibid.

econômico que historicamente foi feito pelos países desenvolvidos. Assim desenvolvimento se tornou sinônimo de crescimento econômico.

A teoria do desenvolvimento encontrou seu ponto mais radical com o seu mais influente expoente, Walt Rostow. No início do seu livro “Estágios do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista”, Rostow afirmou que era possível identificar todas as sociedades, em sua dimensão econômica, encaixando-as em uma das cinco categorias de estágios de desenvolvimento econômico: tradicionais, pré-condições para a “decolagem” para o crescimento autossustentável, a “decolagem”, marcha para a maturidade e a era do consumo em massa. Ele argumentava que todas as sociedades já tinham passado do estágio de crescimento autossustentável enquanto que os países subdesenvolvidos ainda estavam no estágio de sociedade tradicional ou de pré-condições.

Em um “barbarismo histórico” que não ocultava o seu objetivo ideológico, nas palavras de Santos (2016), por meio de sua obra, Rostow definiu todas as sociedades pré-capitalistas como tradicionais:

O modelo de Rostow não só tinha um começo comum na indiferenciada massa das economias e sociedades tradicionais, em que ele transformou os 6.000 anos de história da civilização, como terminava na indiferenciada sociedade pós-industrial, era da afluência à qual reduzia o futuro da humanidade, tomando como exemplo os anos dourados de crescimento econômico norte-americano do Pós-Guerra (SANTOS, 2016, p. 5).

Para Feres Jr., por meio da teoria da modernização, seus autores produziram um discurso socioeconômico científico para abordar a agenda da política externa da Guerra Fria, cujo “tema essencial foi o problema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento no Terceiro Mundo” (FERES JR, 2004, p. 94).

Feres Jr., identifica a ligação entre os teóricos da modernização e os interesses políticos e de propaganda do governo estadunidense, por meio de projetos politicamente orientados, supostamente voltados para a modernização do Terceiro Mundo. O autor cita a mencionada obra de Rostow como o modelo de desenvolvimento mais amplamente conhecido dentro e fora dos círculos acadêmicos. Segundo ele, Rostow era ligado ao *Center for International Studies* do *Massachusetts Institute of Technology*, financiado pela Fundação Ford e pela CIA que elaborava subsídios para a política externa dos EUA e de mecanismos de controle de sociedades em processo de modernização. Na mesma linha, o autor aponta a obra “As Nações Emergentes”, tratado sobre modernização, encomendado pelo governo dos EUA e organizado pelo Centro com a participação de autores eminentes

como o próprio Rostow, Max Millikan, Donald Blackmer, Everett Hagen, Daniel Lerner, Paul Rosenstein-Rodan e Lucian Pye⁶ (FERES JR, 2004, p. 95-96).

1.1.2 A Evolução do discurso político e teórico sobre Desenvolvimento

Consolidado em discurso e a teoria, o desenvolvimento será operacionalizado por meio das políticas pactuadas no início dos anos 1940, em Bretton Woods. Remonta a essa década o início da construção da arquitetura do sistema internacional econômico e da pavimentação do caminho para o desenvolvimento.

Desde 1941 que os EUA, sob o governo de Roosevelt, iniciaram a construção de uma nova arquitetura econômica internacional para o Pós-Guerra (PEREIRA, 2010). Com efeito, não somente o edifício teórico, mas também a arquitetura do sistema de governança do Pós-Guerra foi criação dos intelectuais estadunidenses estreitamente ligados à elite econômica e política desse país, como já evidenciado por Feres Jr.

Taylor (1999) *apud* Font e Rufi (2006, p. 133) teoriza que “cada potência hegemônica baseia sua ordem mundial em uma grande instituição”. No século XVII, a instituição holandesa foi o Tratado de Westfalia, no século XIX para a britânica foi o Congresso de Viena e no século XX para os EUA foi Bretton Woods.

Reunidos no âmbito do Conselho de Relações Externas, foi esse Conselho que propôs em 1941 a criação de Bretton Woods que, segundo eles, “era vital para a estabilização da moeda e facilitação de programas de investimento de capital para empresas de construção nas regiões atrasadas e subdesenvolvidas”. Nas palavras do Conselho:

Talvez seja sábio lançar duas instituições financeiras: uma um fundo de estabilização cambial internacional e a outra um banco internacional para lidar com transações de curto prazo não diretamente relacionadas com a estabilização (SAHLE, 2010, p. 27).

Esses esforços lançaram as bases para a colaboração entre o economista estadunidense Dexter White e o britânico John Maynard Keynes nas negociações que conduziram ao Acordo de Bretton Woods e que deu vida ao Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos, ocorrida em 1944 foi o marco fundante do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, o Fundo Monetário

⁶ Em sua obra o autor relaciona a participação de todos esses autores na administração norte-americana e em programas financiados pelo governo.

Internacional – FMI e o que futuramente se chamaria Organização Mundial do Comércio – OMC. Bretton Woods, como ficou conhecido, tinha como objetivo modelar um sistema de cooperação econômica que encorajasse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional e dessa forma evitasse o cenário do Entre Guerras, marcado por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais competitivas.

O resultado de Bretton Woods materializou e simbolizou a hegemonia estadunidense na reorganização política e econômica internacional do Pós-Guerra, institucionalizou uma nova ordem monetária baseada no dólar e teve como finalidade fundamental plasmar as condições que garantissem, ao mesmo tempo, o livre comércio para os seus produtos, a abertura dos mercados estrangeiros ao capital estadunidense e o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias àquela que se tornara a maior potência econômica e militar do planeta (PEREIRA, 2010, p. 97; ARRIGHI, 1995).

No início da Conferência, o governo estadunidense assim se posicionou:

O propósito desta conferência está (...) por inteiro dentro da tradição estadunidense e é completamente alheio a considerações políticas. Depois desta guerra os Estados Unidos querem a utilização total de suas indústrias, fábricas e fazendas; emprego pleno e constante para seus cidadãos, em particular seus ex-militares; paz e prosperidade completas. Para isso é preciso um mundo com um comércio vigoroso e isso somente pode ser alcançado se as moedas são estáveis, se o dinheiro conserva seu valor, e se as pessoas podem comprar e vender com a certeza de que o dinheiro que recebam na data de vencimento terá o valor que contrataram, e a isso se deve a primeira proposta, a do fundo de estabilização. Uma vez que tenhamos valores seguros e estáveis, o próximo passo será promover a reconstrução mundial, retomar o comércio normal e por fundos à disposição das empresas solventes, o que demandará, por sua vez, produtos estadunidenses. Daí a segunda proposta de um Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (US Department of State, 1948, p. 1.148 apud PEREIRA, 2010, p. 103).

Todo o trabalho da conferência girou em torno da criação do Fundo e do Banco em que pese houvesse uma comissão para discutir outros meios de cooperação financeira. A proposição para a criação do Banco foi uma proposta essencialmente estadunidense:

Em contraste com o Fundo, que foi resultado da negociação intensa entre os EUA e Grã-Bretanha, o Banco foi, em grande medida, uma criação americana. Os EUA propuseram o seu desenho básico e conduziram o esforço que lhe deu origem. De 1945 a 1960 os EUA proveram a maior parte da cúpula administrativa e da equipe profissional do Banco, o apoio ativo necessário ao seu pronto crescimento institucional e sua expansão política e, através do mercado norte-americano, a maior parte do capital para empréstimos. O resultado foi uma marca americana forte e duradoura sobre todos os aspectos do Banco, incluindo sua estrutura, direção política geral e suas formas de empréstimo (GWIN, 1997, p. 197 apud PEREIRA, 2010, p. 97).

Com o discurso e o aparato institucional construídos, em 1948, os fundamentos do desenvolvimento começaram a ser aplicados na Europa por meio do Plano Marshall que

tinha por objetivos restaurar os regimes capitalistas liberais da Europa, abrir os países ao capital estadunidense e blindar a Europa contra o avanço do comunismo (PEREIRA, 2010, p. 110).

Em 1949, o presidente Truman aprovou a Lei para o Desenvolvimento Internacional para Assistência aos Países Subdesenvolvidos. A ajuda a esses países será permeada por interesses econômicos e ideológicos que vão matizar o desenvolvimento nas décadas seguintes. Interesses ideológicos para conter a expansão do socialismo protagonizado pela URSS e interesses econômicos para preservar o espaço de expansão do capitalismo representado pelos EUA.

Nesse mesmo período começa a se estruturar as instituições de governança global de caráter multilateral, também impulsionado pelos EUA, inicialmente por meio da criação da Organização das Nações Unidas, constituída naquele momento por 50 países.

Sahle (2010, p. 28) adverte que a ONU também foi resultado da incidência dos intelectuais do Conselho de Relações Exteriores junto ao governo estadunidense. Para eles era necessário criar um organismo internacional que pudesse providenciar um quadro político e de segurança para os interesses estadunidenses uma vez que estes queriam evitar as formas convencionais de imperialismo. A autora aduz que entre 1943 e 1944, membros do Conselho elaboraram a arquitetura da ONU, assim como a sua Carta.

A Carta das Nações Unidas de 1945 assinala como um dos seus principais objetivos:

Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945).

Em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas institui por meio da Resolução Nº 200 seu primeiro programa multilateral de assistência técnica aos países em desenvolvimento.

Da mesma forma, é criada na Europa em 1949, a Organização para a Cooperação Económica Europeia – OCEE formada por países europeus para apoiar conjuntamente com os EUA a execução do Plano Marshall de recuperação europeia, promover a cooperação entre os países europeus e supervisionar a distribuição de ajuda.

Basicamente, em sua primeira fase, as operações do sistema tiveram como objetivo promover junto aos países considerados por eles subdesenvolvidos, políticas econômicas clássicas de corte keynesiano que ajudariam a modernização das sociedades desses países.

A receita era de poupança, investimento, ajuda externa, planejamento governamental e industrialização.

As principais características da primeira fase da agenda de Bretton Woods (1945-1960) e do discurso de desenvolvimento da modernização foram uma visão linear da história, o anticomunismo, keynesianismo e elitismo gerencial autoritário (SAHLE, 2010, p. 38).

No caso da América Latina, segundo Novion:

El discurso democrático, amplamente difundido en el pós-guerra como modelo estadounidense al mundo, estuvo íntimamente vinculado acciones dictatoriales e autoritarias en el continente. Las acciones de Contra-insurgencia en ese momento trataban de contener los levantes anti-dictaduras, así como el sentimiento antiimperialista, aunque la dualidad reforma-dictadura agravaba gradualmente el cuadro de conflicto en el continente y la escalada de la lucha armada. Esta realidad mantiene todavía aislada la idea de ‘avance comunista’ imputada por la Guerra Fría, cuestión que cambiará radicalmente con la Revolución Cubana (1959) (NOVION, 2011, p. 87).

O anticomunismo foi uma agenda prioritária estadunidense em todo o período da Guerra Fria que foi articulada ao discurso democrático difundido por Bretton Woods, mas viabilizada com o apoio direto dos EUA a governos antidemocráticos de corte ditatorial.

1.1.2.1 As primeiras reações políticas e teóricas ao modelo hegemônico de desenvolvimento

É importante destacar, que no mesmo período em que a visão única de um desenvolvimento linear era propagada pelo mundo, várias concertações políticas foram realizadas no âmbito internacional com a tentativa de traçar um novo paradigma de relações intergovernamentais no mundo. Da mesma forma, várias correntes de pensamento circulavam no meio acadêmico e técnico que rechaçavam a tese da modernização.

Em Bandung, cidade que sediou a conferência que reuniu países africanos e asiáticos em 1955, forjou-se o ambiente para o alinhamento político desses países em torno da defesa do anticolonialismo e contra as novas tendências hegemônicas dos blocos capitalista e socialista. O espírito de Bandung influenciou a criação de instituições econômicas e políticas como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD, o Movimento dos Países Não Alinhados e debates sobre

Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI⁷, assim como influenciou o pensamento de organismos regionais, dentre eles, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe⁸ (SANTOS, 2016, p. 3).

Na América Latina a refutação da ideia de um único modelo de desenvolvimento foi realizada por meio uma corrente de pensamento econômico nativo que ficou conhecido como estruturalismo. Este pensamento, de origem marxista, foi difundido pela CEPAL, órgão das Nações Unidas criado em 1948 que teve como um dos seus principais expoentes o economista argentino Raul Prebisch, além de nomes como Celso Furtado, José Medina Echevarría, Jorge Ahumada, Aníbal Pinto, Juan Noyola, Regino Boti Pedro Vuskovic e Osvaldo Sunkel.

Para os estruturalistas o subdesenvolvimento era um problema estrutural que impedia a expansão dos setores que utilizam tecnologia avançada e conseqüentemente a transformação da composição da produção, condenando esses países a serem exportadores de matéria prima cujos preços reais diminuem ao longo do tempo resultando na redução de acumulação de capital. Como questão nuclear desse pensamento estava a noção de centro e periferia já estudada por Prebisch desde os anos de 1950 e que será adensada pelos teóricos dependentistas (SANTOS, 2016).

É a CEPAL que irá organizar o pensamento latino-americano dentro dos cânones formais técnicos e científicos e apresentar alternativas ao pensamento liberal da época. A deterioração dos termos de câmbio, o modelo centro-periferia, a industrialização por substituição de importações, o planejamento econômico e a integração regional vão se converter nas ideias centrais da teoria de desenvolvimento da CEPAL (FONSECA, 2000).

O pensamento proposto pela Comissão destacava problemas na estrutura econômica e na forma de exposição das economias subdesenvolvidas ao mercado internacional que impediam o desenvolvimento dos países por meios de medidas de industrialização e fomento do consumo interno. Os cepalinos sugeriram várias medidas para superar esses obstáculos estruturais tais como redução da tarifa para a indústria interna, manipulação da taxa de câmbio, reforma agrária, diversificação das exportações e redistribuição de renda (FONSECA, 2000).

Já nos anos 1960 surgiu uma teoria que questionou o estruturalismo que via o subdesenvolvimento como falta de desenvolvimento. Tendo sua origem no pensamento cepalino, os teóricos da dependência afirmavam que a dependência era produto do

⁷ Esse tema será mais aprofundado no Capítulo II.

⁸ Os países caribenhos passaram a integrar a CEPAL em 1984.

relacionamento desigual entre países em termos de poder político e econômico. Para essa corrente, o atrelamento dos países periféricos aos países centrais resultaria do desenvolvimento do capitalismo e das necessidades das economias dominantes que determinariam a dinâmica de desenvolvimento dos países periféricos às necessidades de desenvolvimento dos países centrais relegando àqueles um papel subalterno, dependente na economia mundial. Precusores desse pensamento foram autores como Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Samir Amin, Rui Mauro Marini, André Gunder Frank, dentre outros.

A teoria da dependência propôs uma interpretação alternativa de que desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam o resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, quer dizer, que tinham um papel funcional dentro da economia mundial e não significavam estágios evolutivos no marco de uma escala de progresso dos países. Portanto, a superação do subdesenvolvimento passaria pela ruptura com a dependência econômica e política – representada pelo colonialismo e capitalismo, e não somente pela industrialização e modernização da economia.

Nas palavras de Theotônio dos Santos, economista brasileiro e um dos formuladores da Teoria da Dependência:

Subdesenvolvimento, longe de se constituir em um estado de atraso anterior ao capitalismo, é, antes, a consequência de uma forma particular de desenvolvimento capitalista conhecido como capitalismo dependente (...) a dependência é uma situação de condicionamento na qual as economias de um grupo de países são condicionadas pelo desenvolvimento e expansão de outros países. A relação de interdependência entre duas ou mais economias ou entre essas economias e o sistema mundial de comércio se torna uma relação dependente quando alguns países podem se expandir através de auto impulsão enquanto outros, estando em uma posição dependente, só podem se expandir como um reflexo da expansão dos países dominantes o que pode gerar efeitos negativos e positivos em seu desenvolvimento imediato. Em qualquer dos casos, a mera situação de dependência faz com que esses países sejam atrasados e explorados. Os países dominantes tem predominância tecnológica, comercial, capital e sócio-política sobre os países dependentes – a forma dessa predominância varia de acordo com o momento histórico particular - e podem portanto explorá-los e extrair parte do excedente produzido localmente. Dependência, então é baseada na divisão interacional do trabalho o que permite a ocorrência do desenvolvimento industrial em alguns países enquanto restringe em outros, cujo crescimento é condicionado e sujeito aos poderes centrais do mundo (SANTOS, apud TODARO; SMITH, 2012, p. 123).

A CEPAL e os teóricos dependentistas desempenharam um papel importante com suas visões críticas e heterodoxas sobre o desenvolvimento, inclusive foram precusores de uma contra narrativa marxista ao pensamento liberal da época. Entretanto, a partir da

década de 1970 a teoria foi perdendo vigor em razão das ditaduras militares que se instalaram na América Latina e que levou à dispersão de muitos teóricos dessa corrente.

Há autores que argumentam que os cepalinos e dependentistas não tiveram o condão de apresentar alternativas ao desenvolvimento. Um exemplo dessa visão é expresso por Gudynas e Acosta (2011, p. 74) que consideram que:

Seus questionamentos não alcançaram os núcleos conceituais da ideia de desenvolvimento convencional entendido como progresso linear e em particular expressado em termos de progresso econômico. Por outro lado, cada uma delas gerou uma onda de revisões, mas que não conseguiram se somar e se articular entre si; se bem geraram uma alta nos questionamentos, pouco depois estes começaram a se arrefecer e as ideias convencionais voltaram a ter protagonismo.

Para os autores esse tipo de processo explicaria que, não obstante o acúmulo crítico desde a CEPAL, o núcleo básico do desenvolvimento persistiu e se acentuou nas reformas de mercado neoliberal nas décadas seguintes (GUDYNAS; ACOSTA, 2011, p. 74).

Resumindo, o conceito de centro-periferia reconhece a existência de um único sistema: o sistema global. A dinâmica deste sistema global é definida pelo padrão de desenvolvimento dominante, criando desenvolvimento no seu centro e o subdesenvolvimento na periferia.

A evolução do debate sobre a teoria da dependência foi uma das inspirações para a teoria do sistema-mundo desenvolvida principalmente por Immanuel Wallerstein (QUIJANO, 2005). O enfoque do Sistema-Mundo analisou a formação e a evolução do modo capitalista de produção como um sistema de relações econômico-sociais, políticas e culturais que nasceu no fim da Idade Média europeia e que evoluiu na direção de se converter num sistema planetário e confundir-se com a economia mundial. Este enfoque destaca a existência de um centro, uma periferia e uma semiperiferia, além de distinguir entre as economias centrais uma economia hegemônica que articula o conjunto do sistema (SANTOS, 2016, p. 31).

Para Santos (2016), um aspecto singular das análises do sistema mundial é a negação das interpretações do mundo contemporâneo baseadas na bipolarização do pós-guerra, vista como uma relação entre dois sistemas econômicos de poder paralelo. Para o autor:

Os vários teóricos do sistema mundial insistiram sempre na existência de um só sistema econômico mundial, neste período, de caráter capitalista e sob hegemonia norte-americana. A evolução da economia soviética e do bloco de nações a ela mais ou menos ligadas não havia sido capaz de sair do contexto determinado pelo sistema mundial capitalista. Sempre se esperou que a

agudização deste conflito na década de 80 destruiria o modelo de guerra fria que redefiniria as zonas geopolíticas mundiais (SANTOS, 2016, p. 32).

1.1.2.2 A segunda fase de Bretton Woods

A segunda fase de Bretton Woods, conquanto continuasse permeada pelo núcleo central do discurso da modernização, com sua visão linear da história, algumas de suas ideias constitutivas sobre Estado foram deslocadas com o surgimento das ideias neoliberais como elemento central nas mudanças da nova ordem mundial. Isso levou a emergência de um novo discurso de desenvolvimento na década de 1970.

Com esse pano de fundo, nas décadas seguintes o discurso e a prática do desenvolvimento se tornam mais sistemáticos e instrumentais para alavancar processos de desenvolvimento nacionais, mas graduados por interesses econômicos. Tanto será assim que nas décadas de 1970 e 1980, os organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e outros) utilizarão a cooperação internacional como instrumento de expansão do capitalismo e implantação de políticas liberais em todos os continentes por meio de programas de ajuste estrutural.

Para o sistema da ajuda internacional, a década de 1970 ficará conhecida como a década da crise da ajuda. Vários fatores contribuíram para o advento da crise – alguns relacionados à crise internacional do próprio capital, outros relacionados às próprias políticas de ajuste prescritas pelo FMI e Banco Mundial.

Articulado a um contexto mais amplo, Arrighi (2002) destaca que a crise resultou de processos estruturais e conjunturais da economia global: crise do petróleo e reação estadunidense à crise (elevação da taxa de juros, protecionismo comercial, gastos militares). Sobretudo este último fator levou ao aumento mundial dos juros, aprofundamento da recessão global e aprofundamento da dívida dos países em desenvolvimento que haviam financiado sua industrialização com base no endividamento externo o que gerou crise de liquidez.

No que toca aos programas de ajuda, em que pese no início da década alguns países terem apresentado uma melhora nos indicadores, o progresso econômico ficou bem abaixo das expectativas geradas pela descolonização (no caso do continente africano) e pela industrialização e modernização generalizadas resultado das políticas de ajuste. De acordo com estudo conduzido por Arrighi (2002), em comparação com os países desenvolvidos, todos os países considerados naquela época subdesenvolvidos tiveram um

aumento no grau de industrialização e urbanização em um nível bem maior que o PIB per capita.

Em outras palavras:

Em termos comparativos os países do Terceiro Mundo aguentavam o custo social do aumento da industrialização e da urbanização sem os benefícios econômicos que tinham esperado colher com base na experiência histórica dos países do Primeiro Mundo (ARRIGHI, 2002, p. 44).

A receita de poupança e investimento como motor do crescimento econômico não funcionou. Restou aos países se fiarem em empréstimos e ajuda externa na tentativa de realizarem a promessa feita pelo sistema de transformação da economia tradicional e agrícola dos países “subdesenvolvidos” em uma economia moderna e industrial. Resultado: os empréstimos e programas de ajuda levaram os países a um nível de endividamento inimaginável.

De acordo com os governos africanos, reunidos em Lagos, na Nigéria, sob os auspícios da União Africana, a crise dessa década estava ligada a uma série de choques externos. Entre eles, estavam a deterioração dos termos de comércio de produtos primários, o protecionismo crescente dos países ricos, o grande aumento dos juros e o comprometimento cada vez maior com o serviço da dívida (OAU, 1980; ARRIGHI, 2002)

A década de 1980, com a ascendência política de governos conservadores como Ronald Reagan nos EUA, Margareth Thatcher na Inglaterra e Helmut Kohl na Alemanha, trouxe consigo teorias e políticas econômicas neoclássicas. Conquanto tivesse surgido desde os anos de 1940, essa escola de pensamento só começou a tomar relevo na década de 1970 quando o pensamento dos teóricos da modernização começou a perder potência, em razão de não encontrarem explicação para crise econômica internacional, pelo resultados pífios da liberalização e pelo endividamento dos países.

O argumento central dessa corrente foi que o subdesenvolvimento era resultado de uma pobre alocação de recursos devido a políticas de preços incorreta e muita intervenção estatal. Autores dessa escola como Peter Bauer, Deepak Lal, Ian Little, Harry Johnson, Bela Balassa, Jagdish Bhagwati e Anne Krueger afirmavam que era a intervenção estatal na economia que retardava o ritmo de crescimento econômico. Os neoliberais argumentavam que permitindo o desenvolvimento de livre mercado competitivo, privatizando as empresas estatais, promovendo o livre comércio e a expansão da exportação, recebendo investidores de países desenvolvidos e eliminando as

regulamentações a eficiência econômica e o crescimento econômico seriam estimulados (HIDALGO-CAPITAN, 2011).

Nesse quadrante, seguindo uma tradição do passado, economistas vinculados a essa corrente passaram a ocupar espaços nos centros de estudo e pesquisa e a influenciar os principais órgãos de elaboração da política exterior das grandes potências e das políticas econômicas dos organismos internacionais. A partir daí, universidades estadunidenses e inglesas, organismos internacionais como FMI, Banco Mundial, OMC e OCDE, assim como *think tanks* estadunidenses passaram a ser os principais centros de reprodução do pensamento neoliberal sobre o desenvolvimento (HIDALGO-CAPITAN, 2011, p. 298). Como exemplo, podemos citar a indicação, em 1981, de Anne Krueger para o cargo de economista-chefe do Banco Mundial, na gestão do presidente Alden Clausen, ex-presidente do Bank of America, um dos maiores credores privados dos países periféricos.

Desde 1944, os objetivos dos EUA para com o Banco tinham sido de natureza bipartidária que viam o Banco como instrumento importante da hegemonia estadunidense. Com a chegada de Reagan ao poder, seu governo estava decidido a mudar a política externa do país e apoiar programas de assistência bilateral em detrimento do multilateral. Para Reagan, a ajuda externa para o desenvolvimento deveria ser feita pelo setor privado, a política externa deveria focar em parcerias bilaterais e direcionar mais recursos para a questão militar. Além disso, havia uma suspeição de que o sistema, por disseminar políticas liberais de caráter keynesiano, estava repleto de socialistas (PEREIRA, 2010).

De acordo com (PEREIRA, 2010, p. 245), dois fatores determinaram a continuidade e até aprofundamento do apoio da gestão Reagan ao Banco: primeiro a nomeação de Clausen para a presidência do Banco em 1981 tinha como objetivo melhorar as relações entre o Banco e o governo estadunidense e indicar para o governo de Reagan e para o mercado que a guinada neoliberal do Banco, em um momento em que a ajuda estadunidense ao Banco estava sendo questionada. Segundo, o resultado de um relatório de reavaliação da política estadunidense com relação aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), coordenado pelo Departamento do Tesouro dos EUA.

O resultado do relatório, contrariando as expectativas do Departamento do Tesouro, aprovou o desempenho global dos BMDs e destacou os benefícios auferidos pelos EUA pela sua participação nessas instituições, comprovando que essas instituições eram instrumentos eficazes a serviço dos interesses estadunidenses e da construção de um sistema econômico internacional desregulado. Especificamente sobre o Banco Mundial, o relatório evidenciou o seguinte:

Em geral as políticas e programas do Grupo Banco Mundial tem sido consistentes com os interesses norte-americanos. Isso é particularmente verdadeiro em questões de alocação geral ao país e temas políticos sensíveis. O caráter internacional do Banco Mundial, sua estrutura corporativa, a solidez da sua equipe administrativa e a pesada estrutura de voto do Banco asseguram a consistência ampla entre suas políticas e práticas e os objetivos econômicos e políticos de longo prazo dos Estados Unidos.

Ao promover o desenvolvimento econômico e social no Terceiro Mundo, acelerar políticas econômicas orientadas para o mercado e preservar uma reputação de imparcialidade e competência, os BMDs encorajam os países em desenvolvimento a participarem mais plenamente em um sistema internacional baseado em fluxos de comércio e capital liberalizados (...) isso significa expansão de oportunidades para exportações, investimento e finanças norte-americanos (US DEPARTMENT OF TREASURY, 1982, p. 59 apud GWIN, 1997, p. 270 apud PEREIRA, 2010, p. 247).

Como condição para a continuidade do apoio dos EUA ao Banco, a avaliação recomendou que o mesmo deveria ser estruturado para:

Acelerar a abertura dos mercados nacionais e a superioridade do capital privado no financiamento da atividade econômica em relação ao setor público. Os EUA deveriam trabalhar para assegurar que a alocação de empréstimos fosse condicionada à realização de reformas políticas nos países receptores. Os EUA deveriam reduzir paulatinamente seus gastos com os BMDs⁹ (PEREIRA, 2010, p. 248).

É também nesse período que o Banco publica o Relatório Berg, documento que consolidou o cerne da política neoliberal do Banco. Analisando a deterioração dos indicadores sociais e econômicos da África Subsaariana na década de 1970 e sem realizar nenhuma autocrítica sobre a responsabilidade do Banco e do FMI em sua atuação na Região, a análise central era que os Estados pós-coloniais se tornaram excessivamente grandes, ineficientes e intervencionistas. O relatório propôs um receituário com a redução significativa do tamanho do Estado, adoção de recuperação de custos em serviços públicos antes gratuitos e aumento do controle privado sobre a economia. Nesse sentido, o Banco prescreveu uma agenda de reformas nas políticas cambial, comercial e agrícola voltada para a liberalização comercial e exportação de bens primários. Tudo isso seria viabilizado com o aumento da ajuda externa desde que os governos realizassem os ajustes fixados pelo Banco e FMI (PEREIRA, 2010, p. 246; WORLD BANK, 1981).

O novo discurso de desenvolvimento hegemônico, embora compartilhando suposições similares sobre o Sul com o discurso da modernização, teve duas perspectivas: de um lado, aprofundou a disseminação de um modelo de desenvolvimento capitalista liderado pelo mercado com suas políticas de desregulação e ajuste estrutural e por outro o estabelecimento de Estados democráticos multipartidários e políticas de boa governança.

⁹ Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

De acordo com Sahle, os países dominantes e as instituições de governança global que emergiram do Pós-guerra:

Defendem que a crise do desenvolvimento enfrentada pelo Sul não é apenas o resultado de um desenvolvimento econômico equivocados, mas sim um produto da política autoritária (apoiadas por eles nas décadas passadas), um estado de coisas a que se referem como uma "crise de governança". Para o Banco Mundial, a solução para as crises de desenvolvimento no Sul era o estabelecimento de democracia e práticas de boa governança, conceitualizada como "a criação, proteção e execução de direitos de propriedade. . . políticas macroeconômicas sólidas que criam um ambiente estável para a atividade de mercado. Bom governo significa também a ausência de corrupção, que pode subverter os objetivos de política e minar a legitimidade das instituições públicas que apoiam o mercado (SAHLE, 2010, p. 42).

Para Arrighi (2002), a interpretação dominante da crise africana, fortemente influenciada pelo Relatório Berg, ligava-a a uma suposta tendência das elites e dos grupos governantes da África às “más políticas” e ao “mau governo”. A reação africana veio com o Plano de Ação de Lagos que relacionava a crise africana à larga dependência do mercado mundial. Seguindo o entendimento de Arrighi sobre o Plano de Ação Lagos, para eles, a solução da crise viria com:

uma maior dependência não dos mecanismos do mercado mundial, mas da capacidade dos Estados africanos de mobilizar os recursos nacionais e patrocinar mais integração e cooperação econômicas mútuas. Ao dar ênfase à confiança coletiva própria por meio da criação posterior de um mercado comum continental, o Plano refletia a influência na época da teoria da dependência, assim como a sensação de fortalecimento que os Estados africanos obtiveram com o término próximo da descolonização formal do continente. No entanto, nem a influência da teoria da dependência nem a sensação de fortalecimento duraram muito (ARRIGHI, 2002, p. 34).

1.1.2.3 A reconfiguração do discurso político: o Consenso de Washington

Com a contínua influência estadunidense, agora calcada em valores conservadores-liberais, o Banco irá radicalizar as políticas liberais e pavimentar o caminho para a consolidação de um segundo acordo internacional do capital.

Em 1989, a cúpula do poder financeiro, político e intelectual do complexo Washington/Wall Street¹⁰ reuniu-se para avaliar os resultados alcançados pela reestruturação capitalista neoliberal e desenhar novas estratégias. Registrou-se um acordo amplo sobre o pacote de reformas de políticas econômicas que já estavam em curso na América Latina e no Caribe e a necessidade de aceleração de sua execução dentro e fora da Região. O decálogo conhecido como Consenso de Washington – CW prescrevia políticas

¹⁰ Departamento do Tesouro dos EUA, Banco Mundial, FMI, BID, USAID e *think tanks* estadunidenses (PEREIRA, 2010).

voltadas para disciplina fiscal, reorientação dos gastos públicos, reforma tributária, taxa de juros, taxa de câmbio, liberalização comercial, abertura para o capital estrangeiro, privatização, desregulamentação da economia e direitos de propriedade (PEREIRA, 2010, p. 276).

Com efeito, o CW deu continuidade às prescrições que vinham sendo feitas pelo FMI desde os anos de 1960, cujos programas de estabilização já envolviam medidas de liberalização comercial, desvalorização cambial, isenções e subsídios ao capital estrangeiro e controle inflacionário. A novidade do CW consistiu na incorporação das privatizações em massa, na política de “recuperação de custos” aplicável aos serviços sociais, na blindagem política à propriedade privada e na política de legalização do setor informal da economia (PEREIRA, 2010, p. 277).

A rigor, a inovação do CW consistia menos nas medidas econômicas e mais no acordo amplo do governo estadunidense e os principais atores do complexo Washington/Wall Street. O conjunto de políticas expressava ao mesmo tempo o fim da tolerância de Washington aos capitalismo nacionais e o assalto do capital a um conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra (PEREIRA, 2010, p. 277-278).

O receituário logo ganhou *status* de paradigma único de políticas para o desenvolvimento, conquanto o seu padrinho e compilador John Williamson (2004) sempre tivesse alegado que o receituário era mais uma lista de políticas amplamente difundidas em Washington e que seriam desejáveis na América Latina.

Segundo Boesner (1996, p. 272), analisando o caso da América Latina, já na década de 1990, a rendição ao modelo neoliberal se impôs por vários motivos: as necessidades financeiras nacionais, as pressões do Norte representadas na prédica das instituições financeiras internacionais e seus porta-vozes acadêmicos, o colapso da bipolaridade e a diminuição do poder de barganha dos países do Sul. Ainda segundo o pensador latino-americano:

Las nuevas políticas de ajuste y apertura dieron resultados positivos de crecimiento macroeconómico general, pero afectaron negativamente la autonomía nacional. Pero por otro lado se vio perjudicado el desarrollo industrial y tecnológico autónomo. Empresas latinoamericanas pequeñas y medianas perdieron demasiado bruscamente el mínimo de protección que necesitaban — y que en otras partes del mundo sí reciben — y fueron llevadas a la quiebra. Al mismo tiempo una arrolladora prédica ideológica neoliberal sacudió las bases de la identidad nacional cultural de algunos países de la región. Por otra parte, las nuevas políticas de ajuste y apertura tuvieron un elevado costo social. La eliminación de aranceles proteccionistas y de subsidios, la liberación de los precios de consumo y la reducción del gasto público social golpearon y empobrecieron en forma múltiple y severa a los pequeños y medianos empresarios, la clase trabajadora y media asalariada y los sectores populares en su conjunto (BOESNER, 1996, p. 272).

A liberalização teorizada pelos neoclássicos e operacionalizada pelo sistema de governança global não logrou alcançar os resultados prometidos e passou a ser criticada inclusive pelo seu *mainstream*¹¹. Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001 e economista-chefe do Banco Mundial de 1997 a 2000 foi um crítico feroz, dentro e fora do Banco, da radicalização neoliberal.

Dentro do sistema, foi em sua gestão que o Banco começou a dar sinais públicos de mudança. Tomando-se como exemplo o caso da América Latina, em 1997, Sebastian Edwards, economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, fez a seguinte análise:

Faz dois anos, na Cúpula das Américas celebrada em Miami, o presidente Bill Clinton se apressou em manifestar que as reformas centradas no mercado introduzidas na América Latina haviam sido exitosas. Porém, apesar dos enormes progressos obtidos em matéria de desregulação dos mercados, privatização das empresas estatais e luta contra a inflação, a situação social não melhorou grande coisa. Transcorridos quase dez anos desde o início das reformas liberalizadoras, a maioria dos países latino-americanos está colhida em uma armadilha: deve realizar grandes transformações institucionais para reduzir a percepção do risco-país e conseguir um crescimento sustentado. Contudo, muito dessas reformas de segunda geração são impopulares e politicamente difíceis de realizar (EDWARDS, 1997, p. 12 apud PEREIRA, 2010, p. 370).

Para o Nobel de Economia, hoje há consenso de que o Consenso de Washington não deu certo, pois suas receitas não foram nem necessárias nem suficientes para um crescimento bem sucedido, apesar de suas políticas terem feito sentido para alguns países em particular, em momentos específicos. Para ele e outros defensores do fracasso do CW¹²:

Houve uma falha na compreensão das estruturas econômicas nos países em desenvolvimento, na concentração em um conjunto demasiado estreito de objetivos e num conjunto demasiado limitado de instrumentos. Por exemplo, os mercados por si só não produzem resultados eficientes quando a tecnologia está mudando ou quando há aprendizado sobre mercados, tais processos dinâmicos estão no centro do desenvolvimento; e há externalidades importantes nesses processos dinâmicos, dando origem a um papel importante para o governo. Os bem sucedidos países asiáticos reconheceram esse papel; As políticas de consenso de Washington não (STIGLITZ, 2004, p. 2).

Mas à medida que ficava evidente os fracos resultados, os defensores do CW sucessivamente tentavam mudar as prescrições aparecendo com várias versões do CW

¹¹ Krugman, Paul R. 1995. "Cycles of Conventional Wisdom on Economic Development." *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) 71. p.725. 2 Stiglitz, Joseph E. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." vol. 2, WIDER Annual Lecture. Helsinki: UNU-WIDER; and Stiglitz, Joseph E. 1998.

¹² Ibid

plus. Dependendo da natureza do “fracasso” reconhecido, novas políticas eram mobilizadas. Quando se constatou que as economias dos países sob disciplinamento do CW não estavam crescendo, foram prescritas as reformas de “segunda geração” enfocadas em políticas de livre concorrência para acompanhar as privatizações, quando problemas de equidade eram notados o *plus* incluía políticas enfocadas em educação para mulheres ou a melhoria de redes de segurança. Em uma terceira onda, quando essas reformas não deram os resultados esperados, o receituário foi além de projetos e políticas para focar em instituições: reformas de instituições públicas e sua governança (STIGLITZ, 2004, p. 9).

Contudo, nas palavras do próprio Stiglitz (2004, p. 11) essa mudança de perspectiva vai manter a mesma ideia que sustentou o CW: excessiva crença no fundamentalismo de mercado e governos como problema. As instituições econômicas internacionais impuseram políticas falidas e criaram regras de jogo injustas principalmente para os países em desenvolvimento que dependem dessas instituições para ajuda externa.

Mesmo sendo uma voz dissonante no *mainstream* na década de 2000, Stiglitz, um liberal neoinstitucionalista, impulsionou a visão econômica de cunho institucionalista nas ações do Banco em sua gestão, mas não inovou uma vez que não contraditou as premissas fundamentais do modelo neoclássico (PEREIRA, 2010, p. 390). No fundo, de acordo com Mosse (2008, p. 120), esse período presenciou um casamento entre a ortodoxia neoliberal e o novo institucionalismo, sendo este a noção de que a pobreza e a violência são resultados da má governança daí a necessidade de instituições fortes, mas não no sentido de dar novamente centralidade ao Estado, antes instrumentalizar o governo para que possa fazer o mercado funcionar.

Com a crescente evidência das imperfeições do mercado, nesse período foi sendo desenhada a nova arquitetura da ajuda em termos de discurso e prática. O kit conceitual promoveu um novo “gerencialismo” no campo do desenvolvimento internacional guiado por uma reorganização da ajuda para o Estado e para a sociedade vinculada a metas, assim como enfocou em políticas de boa governança como reformas do setor público e do setor legal, apoio a sociedade civil, promoção de mecanismos consultivos e participativos (MOSSE, 2008, p. 5).

A onda neoliberal que se expandiu nos países da periferia agravou a pobreza e a desigualdade e não resultou em mudanças substantivas nas economias nacionais. Mas em que pese a continuidade de um cenário de dependência externa da grande parte dos países periféricos, o modelo de desenvolvimento hegemônico sofreu uma inflexão na América Latina na década de 2000.

1.1.2.4 A reação política latino-americana da década de 2000

Na década de 2000 presenciamos o surgimento de governos progressistas liderados por figuras egressas de movimentos sociais, sindicais e de outros matizes. Esses governos exploraram diferentes modalidades de desenvolvimento englobadas no nome de “neodesenvolvimentismo” que incluiu o modelo neodesenvolvimentista do Brasil, o nacional-popular da Argentina, os socialismos do século XXI no Equador e Venezuela e o comunitarismo da Bolívia. Em todas essas propostas o desenvolvimento é nutrido pelo crescimento econômico baseado no aumento das exportações e dos investimentos, recursos para programas de combate à pobreza, políticas de formalização do emprego, concessão de créditos e fomento do consumo. Ao Estado caberia o papel de promover o crescimento e atuar no mercado por meio das estatais (GUDYNAS, 2016).

Não obstante a crise do capital que inicialmente abateu a Europa e os EUA, entre 2003 e 2014 a aplicação desse cânone de políticas desenvolvimentistas resultou em crescimento econômico e diminuição da pobreza em vários países da Região. Isso se deveu ao alto preço das *commodities*, o aumento do consumo interno e a demanda de economias emergentes como a China e o alto volume de capital que fugiu da crise nos EUA e Europa em busca de melhor investimento na Região (GUDYNAS, 2016, p. 36).

Entretanto, os bons resultados do desenvolvimento desses governos estavam assentados nas mesmas bases conceituais do desenvolvimento convencional de crescimento econômico e consumo e mesmo com aplicação de velhas prescrições neoliberais como, por exemplo, a primarização da economia com total dependência de *commodities*, radicalização do extrativismo e liberalização de sua exploração, com grande impacto social e ambiental.

Houve um paradoxo entre o discurso e a prática anticapitalista dos governos progressistas da Região. O extrativismo prevaleceu sobre controles e exigências ambientais – e mesmo direitos da natureza como foi no caso do Equador –, e proteção e garantia de direitos de populações historicamente vulnerabilizadas. Os países continuaram a ser

provedores de matéria-prima. Da mesma forma, sob governos progressistas, nunca o setor privado ganhou tanto – os bancos, por exemplo, atravessaram o melhor momento de sua história (MACHADO, 2016).

Embora reconheça os avanços sociais desses governos, Gudynas (2016, p. 41) adverte que a opção neodesenvolvimentista acabou criando o que ele denomina de “Estados compensadores”:

Que captan parte de los excedentes económicos, los usan para mantener y ampliar su propia estructura, y para financiar variados programas de ayuda, subsidios, etc. Se pierden las discusiones sobre los sentidos del desarrollo, que son reemplazadas por luchas por acceder a mayores tajadas de esos excedentes. Ya no cuestionan, por ejemplo, el papel de la agroindustria o de la minería transnacionalizada, sino cuánto dinero se podrá obtener, quién lo reparte y cuánto le toca a cada actor. La multidimensionalidad de la justicia se reduce a una justicia económica redistributiva, y sobre todo a las compensaciones económicas.

Há um debate instalado na América Latina sobre o fim do ciclo progressista que se adensou nos eventos mais recentes que dão conta que as estratégias de desenvolvimento progressistas se tornaram insustentáveis: baixo desempenho econômico, sobretudo, por conta dos preços das *commodities*; evidência da contradição entre discurso e prática, com reflexo nos processos eleitorais e no rompimento institucional (CELIBERTI, 2016; GUDYNAS, 2016; MACHADO, 2016).

Nesse contexto, Gudynas (2016) e Machado (2016) apontam para o esgotamento do ciclo progressista, não somente pela conjuntura econômica adversa, mas também pela incapacidade de renovação de ideias e práticas, com discurso de ausência de alternativas que sancionam velhas práticas como as políticas de austeridade e as alianças público-privadas; incapacidade de resolução de questões chave, como a melhoria da qualidade dos serviços de educação e saúde, retrocessos em temas como violência e criminalidade urbana, em diferentes graus, em todos os países, aceitação da corrupção como processo endêmico do sistema político; afastamento do controle social democrático, excessivo controle estatal.

Para esses autores, a renovação de governos de esquerda latino-americanos passa necessariamente pela exploração de alternativas conceituais ao modelo de desenvolvimento Ocidental imposto aos países do Sul e não pode contentar-se mais com ajustes incrementais como ocorreram com as políticas progressistas.

Nesse diapasão, novamente a América Latina se tornou um campo fértil para a contestação do modelo convencional de desenvolvimento e ganhou espaço a crítica ancorada na tese do pós-desenvolvimento postulando uma reelaboração da base conceitual,

das práticas, das instituições e do discurso do desenvolvimento, enfocando em ações “alternativas ao desenvolvimento”.

Os elementos principais dessa abordagem são aqui propiciados pelo colombiano Arturo Escobar¹³ que aponta que a noção de pós-desenvolvimento nasceu da crítica pós-estruturalista ao desenvolvimento. A motivação da crítica não era propor outra versão do desenvolvimento, mas questionar porque a África, a Ásia e a América Latina passaram a ser definidas como “subdesenvolvidas” e, portanto, necessitadas de “desenvolvimento”; por meio de quais processos históricos e com quais consequências esses continentes foram idealizados como “terceiro mundo” através dos discursos e das práticas do desenvolvimento. A resposta a essas perguntas pode ser articulada em quatro pontos: os especialistas do desenvolvimento que por meio da cooperação e das redes acadêmicas que chegaram nesses continentes na Era Truman deram materialidade à construção da ideia de terceiro mundo; a criação de um aparato institucional internacional (Bretton Woods, ONU, etc.) por meio do qual se difundiu o discurso do desenvolvimento; a operacionalização do discurso por meio da profissionalização dos problemas do desenvolvimento e a institucionalização do desenvolvimento; e por fim a exclusão dos conhecimentos, das vozes e das preocupações dos que deveriam se beneficiar do desenvolvimento – os pobres da África, Ásia e América Latina (ESCOBAR, 2005, p. 19).

Para Escobar, a ideia do pós-desenvolvimento significou três coisas: descentrar o desenvolvimento, isto é, deslocá-lo de sua centralidade nas discussões e representações sobre questões da África, Ásia e América Latina; pensar em alternativas ao desenvolvimento; e transformar a “economia política da verdade”, quer dizer, o poder e o conhecimento dos *experts* em desenvolvimento em conhecimentos e práticas dos movimentos sociais (ESCOBAR, 2012, p. xii).

Sobre esse último elemento, analisando o caso do Processo das Comunidades Negras (PCN) do Sul do Pacífico, Escobar (2005, p. 22) remete-nos a ideia de pós-desenvolvimento não como um momento posterior ao desenvolvimento uma vez que esses teóricos refutam a ideia de linearidade histórica dada pelos realistas ao desenvolvimento, mas como um regime onde a realidade pode se definir em termos distintos aos do desenvolvimento e, portanto, pessoas e grupos sociais podem atuar sobre a base dessas diferentes definições.

¹³ Essa corrente é formada por pensadores como Vandana Shiva, Majid Rahnema, Orlando Fals Borda, Wolfgang Sachs, Serge Latouche, Gustavo Esteva, Ivan Illich e outros.

1.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A FACE PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO

1.2.1 A cooperação internacional como a face prática do desenvolvimento

O desenvolvimento, como o conhecemos hoje, foi plasmado em ideias e discursos de um avanço linear, no marco de uma escala evolutiva de progresso dos países, que somente seria alcançado se fossem colocadas em prática as receitas elaboradas pelos países que se consideravam no estágio mais “avançado” dessa escala evolutiva. O receituário para o alcance desse ideal por parte dos países “menos avançados” foi aplicado por meio de um complexo aparato de ajuda para o desenvolvimento materializado por Bretton Woods e organismos internacionais e implicou na difusão desse padrão de desenvolvimento Ocidental.

Sahle (2010) vai defender que as instituições que emergiram da nova ordem mundial do pós-1945 vão se constituir como a nova governança global em termos de desenvolvimento hegemônico e se consolidar como legítimos produtores do conhecimento sobre desenvolvimento.

Cox vai aduzir que essas instituições são fruto do mundo hegemônico e reproduzem esse modelo em sua atuação. Nas palavras de Cox:

Eles [a] incorporam as regras que facilitam a expansão da ordem mundial hegemônica... são eles mesmos o produto do mundo hegemônico [b] ideologicamente legitimam as normas da ordem mundial [c] cooptam as elites dos países periféricos e [d] absorvem as ideias contra hegemônicas. (COX, 1993, p. 62 apud SAHLE, 2010, p. 14).

Para Escobar (2012, p. 41), o aparato da ajuda pode ser compreendido como o resultado do estabelecimento de uma série de relações entre discurso, teoria, instituições, práticas e a sistematização dessas informações para a formação de um todo, um sistema. Para o autor, para compreender o desenvolvimento, é necessário compreender para além do discurso, esse sistema.

Outros autores corroboram a análise de que um aparato cooperacional se formou e se institucionalizou no contexto do final da Segunda Guerra e que essa institucionalização acompanhou o próprio processo de legitimação do multilateralismo (MILANI, 2014, p. 33).

Assumimos a perspectiva de que foi a face prática do desenvolvimento do Pós-Guerra, articulando o discurso e a teoria, o conhecimento e a prática, de forma estruturada e organizada, inicialmente por meio do seu aparato de Bretton Woods, que institucionalizou a cooperação constituída por uma rede de instituições bilaterais e

multilaterais com poder de influenciar governos e estabelecer diretrizes para e sobre o desenvolvimento.

Dessa forma, na presente tese, nos vinculamos à ideia da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) como a face prática e operativa do discurso de desenvolvimento perpetuado pelos países hegemônicos, geograficamente situados no Norte¹⁴ que irá se realizar tanto por atuação direta de seus governos como por meio de instituições multilaterais através do estabelecimento de conhecimentos e práticas sobre o desenvolvimento.

Importa destacar que reconhecemos que a CID não é monolítica e suas ações nem sempre foram lineares, como não foi a sustentação do discurso único de desenvolvimento. Antes, compreendemos que a CID comporta várias dimensões que dão conta de lidar com a complexidade de múltiplos atores, modalidades, temas e objetivos em um cenário global que representa. De outra forma, em que pese perseguir um ideal de desenvolvimento hegemônico, esse mesmo campo da CID absorveu e configurou espaços não hegemônicos, como foi o caso da criação de espaços como o United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e Nova Ordem Econômica e Mundial (NOEI), como será demonstrado.

Assim como houve uma construção discursiva do desenvolvimento, também houve uma construção de uma narrativa para a sua institucionalização. De forma que a CID ou a Cooperação Norte-Sul (CNS) em que pese possa parecer simplesmente os meios para a consecução do fim de alcançar o desenvolvimento, também é fruto de uma construção sociológica e política surgida no pós-guerra que define o seu campo de atuação.

A CID acompanhou as mudanças ocorridas nas trajetórias do desenvolvimento e nesta perspectiva, a transformação da CID se deu na medida da transformação do próprio conceito de desenvolvimento seja para representar o seu lado hegemônico seja para representar as reações contra-hegemônicas.

Na tentativa de desvelar e compreender a face prática do desenvolvimento, aqui compreendida com a CID, em seu campo mais amplo e hegemônico, iremos analisar as principais instituições criadas no Pós-Guerra e por meio delas vamos traçar a sua trajetória e identificar as respectivas contribuições para o campo do desenvolvimento.

¹⁴ Norte aqui é utilizado como categoria discursiva significando países considerados ricos e desenvolvidos em que pese saibamos que essa categoria não é homogênea.

1.2.2 Atores e suas contribuições técnicas e políticas para a construção do campo da CID

Ao longo dos anos, no campo da CID, vários atores desempenharam papéis relevantes para a perpetuação do discurso hegemônico do desenvolvimento e mesmo para a sua reconfiguração.

Sem dúvida, o complexo de Bretton Woods foi um ator determinante nesse aspecto, sobretudo porque a visão de desenvolvimento como crescimento econômico operacionalizado por meio de políticas neoliberais, nunca deixou de predominar no discurso de desenvolvimento, mesmo quando o *mainstream* tentou travesti-lo com uma roupagem multidimensional.

A ONU e suas agências especializadas também desempenharam um papel central na ordem mundial e no processo político, cultural e econômico. Dentro do sistema da CID as Nações Unidas figuram como ator moral e legal que cria e dissemina conceitos, conhecimentos e define estratégias (ESCOBAR, 2012, p. 41; SHALE, 2010, p.14). Outro ator que ganhou relevância na década de 1960 e se estabeleceu na cena internacional do desenvolvimento foi a OCDE. A organização desempenhou papel chave na institucionalização da CID, pois conseguiu articular o trabalho de distintos doadores bilaterais e agências multilaterais em torno da necessidade de harmonização dos conceitos e de coordenação das políticas de cooperação (MILANI, 2014, p. 113).

A opção de analisar essas instituições em particular se deve ao fato de serem as mesmas que, criadas no contexto do Pós-Guerra, modelaram e continuam modelando todo o aparato da CID e determinando sua forma de atuação para o mundo, seja de forma propositiva, buscando consensos e alianças, seja de forma prescritiva, impondo agendas e políticas. Será por meio dessa institucionalidade que serão estabelecidos os marcos, as regras, modalidades e princípios que orientarão a CID, notadamente, a cooperação Norte-Sul. Por outro lado, como será demonstrado adiante, a atuação dessas instituições vai instruir e determinar o modelo de desenvolvimento de Guiné-Bissau, objeto de estudo particular nessa tese. Na verdade, a trajetória de desenvolvimento de Guiné-Bissau se confunde com a história da CID no país. Assim que, para fins de melhor compreensão do papel da CID no país africano a ser examinado, reputamos relevante explicitar mais detalhadamente a atuação dessas instituições.

1.2.2.1 Grupo Banco Mundial (GBM)

A pesquisa adensada de Pereira (2010) demonstrou como o Grupo Banco Mundial (GBM) atua, desde as suas origens, como ator político, intelectual e financeiro do desenvolvimento, em razão de sua condição de prestador, formulador e articulador de políticas e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico e disseminadas por ele ou produzidas por ele – sobre o que fazer, como e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista.

O GBM é constituído por cinco organizações: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944; Corporação Financeira Internacional (CFI), criada em 1956; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CICDI), criado em 1966; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI), criado em 1988. O chamado “Banco Mundial” é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM.¹⁵

O GBM opera como uma cooperativa, composta por 189 países membros. Esses países membros, ou acionistas, são representados por um Conselho de Governadores, que são geralmente ministros da Fazenda dos países membros, encontram-se uma vez por ano nas Reuniões Anuais dos Conselhos de Governadores do Grupo do Banco Mundial. A estrutura decisória do Banco Mundial é formada pelo Conselho de Governadores e a Diretoria Executiva. Os cinco maiores acionistas do Banco são os EUA, o Japão, a Alemanha, a França e o Reino Unido que juntos escolhem a diretoria executiva.¹⁶

O poder de voto dos membros do GBM está vinculado à sua subscrição de capital que por sua vez condiciona-se ao tamanho de sua economia, à renda per capita e à força política do país no sistema internacional.

Em tese, caberia ao Conselho eleger o presidente do Banco para o mandato de cinco anos (renovável por mais cinco). Contudo, na prática, são os EUA, normalmente por meio do Departamento do Tesouro, que indicam o nome que ocupa o cargo. Desde a criação do sistema de Bretton Woods que se convencionou, informalmente, que a

¹⁵ No relatório do GBM de 2016 o Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), criado em 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000 não aparece como parte do Banco. O Painel de Inspeção, criado em 1993 é um mecanismo independente para processamento de reclamações de pessoas prejudicadas por projetos financiados pelo BIRD ou AID, continua em funcionamento juntamente com o Grupo de Avaliação Independente (avalia os resultados do trabalho do GBM e realiza recomendações). (WORLD BANK, 2016).

¹⁶ Dados disponíveis em: < <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>>. Acesso em 05 Dez 2016.

presidência do Banco seria exercida por um cidadão estadunidense¹⁷ e que a direção do FMI seria exercida por um cidadão europeu (PEREIRA, 2010, p. 90). A presidência do Banco cumpre um papel estratégico na governança da instituição. O presidente tem poder para formular a agenda da instituição, definir o funcionamento administrativo, desde aprovação de empréstimos, controle financeiro e orientação política. Desde sua fundação até a gestão de Robert Zoellick, dos 11 presidentes do Banco, sete eram egressos de Wall Street e três eram egressos de cargos estratégicos do próprio governo estadunidense (PEREIRA, 2010).

Conquanto a atuação estadunidense seja intermediada por relações instáveis e às vezes descoordenadas entre Departamento do Estado e do Tesouro dos EUA e entre o seu Executivo e Congresso o que inclusive possibilitou o questionamento da atuação do Banco em alguns momentos e conferiu permeabilidade a *lobbies* junto ao Congresso estadunidense, o fato é que o Banco nunca teve autonomia. Ao fim e ao cabo, o governo estadunidense influencia e estrutura a atuação do Banco, seja pelo seu monopólio do veto – pelo poder de voto superior aos demais membros, seja pela prerrogativa de indicar seu presidente. De acordo com Pereira (2010, p. 92), em todas as questões consideradas estratégicas como econômica, financeira, ideológica e de segurança, os EUA impuseram seu ponto de vista, com ou sem negociação prévia com os demais acionistas.

Aqui vamos destacar apenas a atuação da AID e do BIRD, as instituições do GBM que fornecem financiamento para os países de rendimento médio e países de baixo rendimento¹⁸, respectivamente e que se relaciona mais diretamente com o objetivo da presente pesquisa.

A AID foi criada em 1960 com o objetivo de conceder empréstimos chamados de “créditos” e doações para programas que estimulem o crescimento econômico, reduzam desigualdades e melhorem as condições de vida das pessoas. A Associação complementa o trabalho de empréstimo realizado pelo BIRD sendo uma das maiores fontes de assistência

¹⁷ Exceção a essa regra foi a escolha do atual presidente do Banco em 2012 pela administração Obama. Jim Yong Kim, conquanto tenha imigrado para os EUA aos cinco anos e vivido no país desde então, é natural da Coreia do Sul.

¹⁸ Terminologias usadas pelo Banco Mundial. For the current 2017 fiscal year, low-income economies are defined as those with a GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method, of \$1,025 or less in 2015; lower middle-income economies are those with a GNI per capita between \$1,026 and \$4,035; upper middle-income economies are those with a GNI per capita between \$4,036 and \$12,475; high-income economies are those with a GNI per capita of \$12,476 or more. Dados disponíveis em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> Acesso em: 20 Mai 2017.

para os 77 países mais pobres do mundo, dos quais 39 estão na África e é a maior fonte de fundos de doadores para os serviços sociais básicos nesses países.¹⁹

Os empréstimos são em termos concessionais, quer dizer, com juros baixos ou quase nulos, e os reembolsos tem prazo de 30 a 40 anos, com cinco a dez anos de carência para governos e instituições públicas de países pobres que não tem acesso ao mercado internacional de capitais nem são elegíveis ao financiamento do BIRD. Para além do critério formal de pobreza e insolvabilidade, o “bom comportamento” também figura como condicionalidade para o crédito concedido pela AID, significando que para obter os empréstimos os países tem que se comprometer com a implementação de políticas econômicas “sólidas” e “responsáveis” (PEREIRA, 2010, p. 53).

Além dos empréstimos e doações em condições favoráveis, a AID concede, juntamente com o FMI, níveis significativos de alívio da dívida através da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (PPAE, mas iremos usar sua sigla em inglês *HIPC – Heavily Indebted Poor Countries*) e a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (IMAD).

A AID é composta por 173 países membros. Embora independente, sua estrutura e cadeia de comando são as mesmas que governam o BIRD. A associação possui três fontes de financiamento: doações voluntárias dos países membros mais ricos e, em menor grau, pelos países em desenvolvimento; ressarcimento dos seus próprios créditos; e transferências das receitas líquidas do BIRD e da CFI.

Aqui vale destacar que a AID é o maior mecanismo multilateral canalizador de recursos de cooperação e ajuda externa brasileira. A monta dos recursos providos pelo Brasil à AID se destaca ante aqueles providos a outras instituições e veículos de ajuda e cooperação internacional. Por conseguinte, o Brasil é o quinto maior doador dentre os países em desenvolvimento. Entre os anos de 2011 e 2013, o país contribuiu com a AID com um total aproximado de R\$ 293.8 milhões (IPEA; ABC, 2016, p. 163).

De acordo com Pereira (2010, p. 54), conquanto sejam concessionais, parte significativa da dívida externa dos países pobres é composta por créditos da AID. Até a década de 1990, a dificuldade dos países pobres pagarem os empréstimos da AID tinha sido ocultada pelo recebimento de novos empréstimos. Com efeito, na década de 1980, parte importante dos recursos da AID e da assistência bilateral era usada para pagamento do serviço da dívida dos países africanos ao FMI e ao Banco Mundial. Em meados da

¹⁹ Dados disponíveis em: < <http://ida.worldbank.org/about/what-ida>>. Acesso em 05 Dez 2016.

década, “dois de cada três dólares facilitados pela AID retornavam aos cofres do Banco Mundial sob a forma de pagamento de créditos anteriores ao passo que a maior parte do dólar restante se destinava ao FMI para a mesma finalidade” (PEREIRA, 2010, p. 255).

O BIRD é a organização mais antiga do GBM e também mais relevante. Com alcance mundial em 189 países, é o maior banco de desenvolvimento do mundo. Seu objetivo é prover empréstimos e garantias financeiras, produtos de gerenciamento de risco e serviços de consultoria a países de renda média e de baixa renda²⁰.

Suas operações iniciais se concentraram na ajuda aos países egressos da Segunda Guerra no âmbito do Plano Marshall e na década de 1950 começa de fato a realizar operações com países em desenvolvimento e majoritariamente financiando projetos de infraestrutura.²¹

O BIRD empresta somente para governos e instituições públicas, com juros próximos aos do mercado e com prazo de amortização de 15 a 20 anos. De acordo com Pereira (2010, p. 44), os recursos financeiros do BIRD tem origem em três fontes: subscrição de capital efetuada pelos Estados-membro correspondente a aproximadamente 20%; empréstimos e negociações no mercado financeiro internacional mediante emissão de bônus o que corresponde a 80% do total de recursos do Banco – no mercado internacional o Banco tem uma qualificação de risco AAA e por isso goza de *status* de credor preferencial; a terceira advém de investimentos e ganhos por meio dos empréstimos pagos e investimentos que realiza.²²

As modalidades de empréstimos do BIRD são o investimento e o ajustamento. A primeira se relaciona a empréstimos para projetos de infraestrutura social e econômica, assistência técnica, intermediação financeira e recuperação de emergência. A segunda é o empréstimo de ajustamento estrutural concebido em 1979 e operacionalizado no ano seguinte com a finalidade de reforçar as finanças de economias altamente endividadas, com problemas no balanço de pagamento, mas condicionada a implementação de uma série de medidas de caráter macroeconômico e estrutural como será explicitado mais adiante (PEREIRA, 2010, p. 45).

Essas modalidades são operacionalizadas pelo BIRD até a atualidade, em estrita articulação com o FMI – como será demonstrado adiante –, tendo sido readequadas e aperfeiçoadas em respostas às crises financeiras globais, aos baixos resultados e às críticas

²⁰ Dados disponíveis em: < <http://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>>. Acesso em 05 Dez 2016.

²¹ O primeiro empréstimo concedido a um país latino-americano foi feito em 1948 para o Chile. O Brasil fez a primeira transação com o Banco em 1949 (MILANI, 2014, p. 90).

²² Dados disponíveis em: <http://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>. Acesso em 05 Dez 2016

externas. Contudo, essas mudanças sempre mantiveram o objetivo principal de garantir a implementação de ajustes macroeconômicos que assegurassem a manutenção do modelo de desenvolvimento neoliberal.

Aqui é importante destacar o papel do Banco Mundial como produtor de conhecimento com o objetivo de estabelecer uma base sólida de dados e conceitos para a formulação de políticas e encontrar os meios replicáveis necessários a operacionalização de seus projetos. Em linha com Milner (1992), tal atividade contribuía para a construção de consensos, mas também para a expansão das operações financeiras do Banco. Aqui vamos jogar luzes sobre o papel do Banco em tornar a pobreza uma unidade de análise e referência para toda e qualquer política da CID que por sua vez influenciou as políticas domésticas dos países e seu papel na elaboração de representações dos países pobres em termos de fracasso e sucesso.

Podemos situar a gestão do presidente Robert McNamara como a que consolidou o papel do Banco como formulador de ideias e soluções para o desenvolvimento quando institucionalizou a política de redução da pobreza.

Para Pereira (2010), três fatores influenciaram o enfoque na pobreza de McNamara: o contexto internacional desfavorável aos EUA – Guerra do Vietnã, governos nacionalistas com políticas redistributivas com apelo social que despertou a preocupação do governo estadunidense com o campesinato; estudos que colocavam no centro da agenda temas como equidade, distribuição, participação dos pobres nas políticas; e mudança na política estadunidense enfocada na redução da pobreza, participação dos pobres e incremento da produtividade dos pequenos agricultores.

Com esse pano de fundo, o Banco encontrou o enfoque e o instrumento operacional que deu racionalidade à sua cruzada contra a pobreza: a definição de pobreza rural absoluta a ser resolvida por meio do programa de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) (PEREIRA, 2010, p. 198).

A publicação do livro *Redistribuição com crescimento*, cuja tese principal era que a redução da pobreza absoluta não era incompatível com o crescimento da economia – academizou o discurso de McNamara e deu ao Banco um núcleo teórico que lhe permitiu vender no mercado internacional de ideias o produto DRI, instituindo a pobreza e os grupos-alvo como categorias operacionais legítimas para políticas públicas (PEREIRA, 2010, p. 204).

A pobreza passou a figurar como unidade de análise, parâmetro e foco para qualquer iniciativa no âmbito da CID. O livro definiu uma nova forma de interpretar e

categorizar a realidade social como também modelou uma nova agenda político-intelectual. Nas palavras de Pereira (2010, p. 208):

O Banco se tornou uma agência capaz de articular e veicular um projeto mais abrangente de desenvolvimento capitalista para a periferia, ancorado a um só tempo na “ciência da pobreza” e na “ciência da gestão política da pobreza” pela via do crédito (e não da filantropia).

O Banco também se notabilizou no uso de uma retórica profundamente vinculada ao conhecimento-emancipatório no sentido de Boaventura Souza Santos. Ao mesmo tempo em que a atuação do Banco tinha em sua essência um caráter regulatório, será por meio do discurso emancipatório que vai procurar legitimar suas ações (MACAMO, 2014a).

Dito de outra maneira, do ponto de vista teórico e discursivo, o projeto epistemológico atualizado da ajuda capturou e usou um discurso social cheio de referências emancipatórias tais como “dimensão social”, “capital social”, “participação”, “apropriação”, “construção de capacidade”, “alívio” para, por um lado, validar a sua atuação e, por outro lado, neutralizar e esvaziar o campo crítico da ajuda (MACAMO, 2003, p. 233).

O Banco Mundial também se destacou em um papel que ganhou visibilidade nos anos 2000 que foi a formulação de indicadores de sucesso e fracasso dos Estados. É importante destacar essa face do Banco porque a mesma se articula à atuação da CID em Guiné-Bissau.

As representações externas dos países começaram a ser realizadas pelas instituições da CID em vários momentos e de várias formas, mas todas com o mesmo objetivo, disciplinar o país, tornando sujeitos em objetos e reinventar os países como um espaço local de intervenção externa. Assim a tradução e representação de um país é um eixo central da disciplinarização, no sentido de Macamo (2003, p. 238).

Na década de 2000, verificou-se uma proliferação de quadros analíticos, instrumentos e índices de medição de várias dimensões e indicadores da fragilidade do Estado levados a cabo por instituições de pesquisa, universidades e agências internacionais. Esses índices eram utilizados em termos operacionais para a formulação de estratégias e políticas por parte dos doadores e agências internacionais, para várias escolhas realizadas na área da ajuda ao desenvolvimento.

Não há consenso na comunidade da ajuda sobre o conceito de fragilidade de um Estado. Para a explicação desse fenômeno essa comunidade tenta articular quatro janelas teóricas distintas: ajuda humanitária, direitos humanos, desenvolvimento e segurança. Cada modelo mobilizado irá determinar o tipo de intervenção a ser realizada: na literatura sobre

desenvolvimento e no seio da comunidade da ajuda externa, o Estado frágil aparece como um obstáculo para o desenvolvimento dos países e do mundo; na literatura sobre segurança e conflitos o Estado frágil figura como uma ameaça à segurança, no plano nacional e global. Assim, conforme Ferreira (2014, p. 32), o Estado frágil se apresenta como um problema simultaneamente de segurança e de desenvolvimento e de intersecção entre os dois.

Essa perspectiva moldará a atuação da comunidade internacional, particularmente com a criação do conceito de segurança humana, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na década de 1990. O conceito surgiu:

como uma combinação da (i) protecção contra a violência e ameaças físicas (*freedom from fear*) e (ii) a segurança que emerge do desenvolvimento, do direito a viver com dignidade, mantendo as pessoas a salvo de ameaças crónicas como a fome, as doenças e a repressão (*freedom from want*). Existe, assim, uma combinação de uma abordagem mais restrita – a “liberdade em relação ao medo” – com uma perspectiva mais ampla da segurança, centrada na “liberdade em relação à necessidade” (FERREIRA, 2014, p. 33).

Cumprir destacar que as categorias basilares do conceito de segurança humana *freedom from fear* e *freedom from want* foram mobilizadas da ideia de segurança do governo estadunidense da década de 1940 com Roosevelt, que posteriormente também inspiraram a atuação de Bretton Woods na para reconstrução da Europa e atuação no período da Guerra Fria.

Esses elementos inspirarão um enfoque de desenvolvimento e segurança com vistas a criar consensos sobre o direito de ingerência e de intervenção quando os Estados não cumprem as suas obrigações para com os cidadãos. O conceito passou a ter novos contornos depois dos ataques de 11/09, onde a política de segurança estadunidense enfocada na *pre-emptive intervention* e na *war against terrorism* vai reforçar o paradigma da securitização na agenda do desenvolvimento. Em consonância com Ferreira (2014) a abordagem passou a orientar-se pela contenção da ameaça que os Estados frágeis poderiam representar para a segurança internacional, identificação de Estados em risco de fracasso, reconstrução de países em situações de pós-conflito e intervenção para fortalecer os Estados.

Como resultado, se consolidará a noção de estados frágeis como uma ameaça externa às grandes potências e à segurança mundial, ainda que matizada pelo tipo de ator internacional. Por exemplo, a visão de securitização como resposta aos Estados frágeis é defendida pelos EUA enquanto que na Europa o fenómeno dos Estados frágeis é visto

como um problema de conflitos e má governação que afeta a segurança (FERREIRA, 2014).

Um dos índices mais utilizados pelas agências internacionais é o CPIA – *Country Policy and Institutional Performance Assessment*, (Avaliação de *Performance* Política e Institucional dos Países) criado em 2006 pelo Banco Mundial que tem como objetivo medir a qualidade das políticas e instituições de um país de acordo com 20 critérios agrupados em 4 dimensões: (i) gestão econômica, (ii) políticas estruturais, (iii) políticas para a igualdade e inclusão social, e (iv) instituições e gestão do setor público. Esta classificação é utilizada pelo Banco Mundial, pela OCDE, pela Comissão Europeia e por vários doadores bilaterais para decidir a afetação da ajuda e acabou se tornando um dos indicadores mais utilizados pelo Banco Mundial para definição de fragilidade de um país. O Banco considera um Estado como frágil se for um país ou território de rendimento baixo, elegível para a AID e com um resultado CPIA abaixo de 3.2 (FERREIRA, 2014, p. 43).

Os índices são utilizados para classificar os países de média e baixa renda em termos de *performance* política, econômica e social que por sua vez autorizam a inserção desses países em outros instrumentos ou listas de classificação. Esse é o caso da lista LICUS – *Low Incomes Countries under Stress* (Países de Baixa Renda sob Stress) criada pelo Banco também em 2006. Entram nessa lista os países que recebem uma baixa classificação no CPIA do Banco Mundial, no CPIA do Banco satélite do Banco Mundial em sua Região, que possui Missão de Construção da Paz ou Missão de Manutenção da Paz nos últimos três anos. Em 2009 a lista foi modificada e passou a ser denominada de Lista Harmonizada de Situação de Fragilidade. A partir desses dados o Banco harmoniza uma média.

Um estado considerável frágil é um país ou com CPIA abaixo de 3.2 ou que possua a presença de Missões de Manutenção ou Construção da Paz nos últimos três anos (WORLD BANK; HLFS, 2015).

Ferreira (2014, p. 47) também aponta que a categorização de “fracasso” de um Estado pode ter uma conotação negativa e contribuir para a perpetuação da vulnerabilidade ao desencorajar o investimento externo ou estigmatizar o país em termos de desenvolvimento.

Esse tipo de mensuração é ainda agravada pelo fato de que a maioria dos países inseridos nesses índices pertencerem à África Subsaariana. Ou seja, existe uma potencial tendência de representação de fragilidade para países dessa zona geográfica, mascarando

processos e situações muito diversos nos países africanos. Por fim, a categorização de fragilidade reforça a representação de subdesenvolvimento de um país (FERREIRA, 2014, p. 49).

A validade do uso do conceito “fracasso” e “sucesso” como categorias analíticas dos processos de construção do estado e de suas políticas tem sido instrumental na estruturação do discurso político de atuação e intervenção de atores externos nos domínios da segurança e do desenvolvimento nos países representados dessa forma, com o menosprezo dos processos internos de construção do estado e das dinâmicas de poder subjacente (CRAVO, 2012; MACAMO, 2003).

1.2.2.2 Fundo Monetário Internacional (FMI)

O Fundo é formado por 189 países e trabalha para fomentar a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo. O principal objetivo do FMI é garantir a estabilidade do sistema monetário internacional – o sistema de taxas de câmbio e pagamentos internacionais que permite aos países (e seus cidadãos) negociar uns com os outros. Essa atuação se dá por meio do acompanhamento da economia global e das economias dos países membros; empréstimos a países com dificuldades de balança de pagamentos; e realização de ajuda aos países membros.²³

Como parte de seu papel de monitorar as políticas econômicas e financeiras de seus membros, o Fundo realiza assessoria sobre ajustamentos políticos. O Fundo também presta assistência técnica e treinamento para ajudar os países membros a projetar e implementar políticas econômicas que estimulem a estabilidade e o crescimento. Mas o principal papel do Fundo é a realização de empréstimos aos países membros com problemas reais ou potenciais de balança de pagamentos. A ajuda tem como finalidade reconstruir as reservas internacionais do país beneficiário, estabilizar a moeda, manter o pagamento das importações e restabelecer as condições de crescimento econômico e ao mesmo tempo adotar políticas para corrigir problemas subjacentes.²⁴

Desde meados da década de 1970, o FMI concede assistência financeira aos seus países membros de baixa renda, inicialmente por meio do Fundo Fiduciário (Trust Fund) e

²³ Dados disponíveis em: <<http://www.imf.org/external/about.htm>>. Acesso em: 15 Dez 2016.

²⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.imf.org/external/about.htm>>. Acesso em: 15 Dez 2016.

em seguida por meio do Programa de Ajuste Estrutural (PAE) e do Programa de Ajuste Estruturado Reforçado (PAER), estes últimos estabelecidos em meados da década de 1980.²⁵

A elegibilidade para a contratação do empréstimo era baseada principalmente na renda per capita do país e sua elegibilidade perante a AID, como vimos, o braço concessional do BIRD. Um país elegível poderia contrair empréstimos até um máximo de 140% da sua cota no Fundo mediante um acordo de três anos, embora este limite pudesse ser aumentado em circunstâncias excepcionais até um máximo de 185% cota. Empréstimos no âmbito do PAER eram realizados com uma taxa de juros anual de 0,5%. As operações da PAER eram financiadas principalmente através de contribuições de um amplo leque de países membros do FMI sob a forma de empréstimos e subvenções ao Fundo do PAER, que era administrado pelo próprio FMI.

A estratégia de ajuste estrutural tinha duas vertentes: a primeira de reforma da política macroeconômica e a segunda de mobilização de recursos externos. A primeira tinha como foco o ajuste da taxa de câmbio e redução dos gastos públicos como elementos centrais para estabilização; liberalização do comércio; redução do papel do Estado no mercado; liberalização do setor financeiro; reestruturação dos gastos do governo com privatização e reforma do serviço público.

A mobilização de recursos externos era complementar à reforma da política macroeconômica e tinha como objetivo aumentar o volume e a concessionalidade de ajuda financeira oficial aos países de baixa renda que se engajassem nos programas e reduzir a escala ou o calendário dos pagamentos do serviço da dívida através do aumento da concessionalidade dos acordos de reescalonamento de dívidas com os credores ou da tolerância da acumulação de atrasados aos credores (UNCTAD, 2000, p. 102).

Resumindo, para os países que decidiam aderir ao programa, a vantagem de adesão se relacionava menos pelo valor do empréstimo realizado e mais pelo acesso a outros recursos oficiais que a vinculação ao programa representava. Era a partir do PAE que os países conseguiam negociar suas dívidas externas junto aos credores do Clube de Paris²⁶ e se habilitarem para empréstimos e doações junto a outros atores internacionais (UNCTAD, 2000).

²⁵ Dados disponíveis em: < <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/esaf.htm>>. Acesso em: 15 Dez 2016.

²⁶ O Clube de Paris foi formado em 1956. É um grupo informal de governos credores dos principais países industrializados.

Enquanto o PAE era visto como a cura para a crise do endividamento que irrompeu na África e na América Latina no início da década de 1980, logo se tornou o pacote de políticas básico para todos os países em desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990.

1.2.2.2.1 O trabalho conjunto do BANCO MUNDIAL e do FMI

As estratégias de desenvolvimento do Banco e do Fundo foram sendo modificadas ao longo das décadas juntamente com os programas de empréstimos. O Banco Mundial sempre foi líder na elaboração de estratégias, planejamento e práticas de desenvolvimento que acabaram norteando e servindo de base para o trabalho do Fundo, da AID e de grande parte das instituições internacionais. Nesse sentido, é importante destacar que o BIRD e a AID sempre operaram em fina sintonia com os programas de estabilização e ajustamento do FMI, em um esquema de reforço mútuo. Assim que as estratégias do Banco e da AID eram utilizadas pelo FMI e vice-versa.

O FMI e o Banco Mundial colaboram regularmente e em vários níveis e trabalham em conjunto em várias iniciativas. Em 1989, os termos para sua cooperação foram estabelecidos em uma concordata para assegurar uma colaboração efetiva em áreas de responsabilidade compartilhada.²⁷

Durante as Reuniões Anuais dos Conselhos de Governadores do FMI e do Banco Mundial discutem questões em comum e decidem sobre como abordar as questões econômicas e financeiras internacionais e estabelecer prioridades para as organizações. Um grupo de Governadores do FMI e do Banco Mundial também se reúne como parte da Comissão de Desenvolvimento da ONU. O Diretor Geral do FMI e o Presidente do Banco Mundial reúnem-se regularmente para consultas sobre questões relevantes, assim como emitem declarações conjuntas e, ocasionalmente, escrevem artigos conjuntos e visitam países juntos.

As equipes do FMI e do Banco Mundial colaboram estreitamente na assistência aos países e com questões de políticas nacionais que são relevantes para ambas as instituições. Ambas conduzem frequentemente missões de país em paralelo e as equipes participam das duas missões. As avaliações do FMI sobre a situação econômica geral e as políticas de um país contribuem para as avaliações do Banco para potenciais projetos de

²⁷ Dados disponíveis em: <<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/31/IMF-World-Bank>>. Acesso em: 26 Set 2016.

desenvolvimento ou reformas. Do mesmo modo, o FMI leva em consideração o parecer do Banco sobre reformas estruturais e setoriais. Os funcionários das duas instituições também cooperam sobre as condicionalidades envolvidas em seus respectivos programas de empréstimos.

Em 2007, a revisão externa da colaboração Banco-Fundo levou a um Plano de Ação de Gestão Conjunta sobre Colaboração Banco Mundial-FMI (PAGCC) para melhorar o modo como as duas instituições trabalham em conjunto. Ao abrigo do plano, as equipes de país do Fundo e do Banco discutem os seus programas de trabalho a nível nacional, identificam questões setoriais críticas, a divisão do trabalho e o trabalho necessário no ano seguinte.

O FMI e o Banco Mundial também trabalham em conjunto para reduzir os encargos da dívida externa dos países mais pobres altamente endividados no âmbito da Iniciativa HIPC para alívio da dívida e a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida. A equipe do FMI e do Banco preparam em conjunto as análises da sustentabilidade da dívida dos países no âmbito do Quadro de Sustentabilidade da Dívida (QSD) desenvolvido pelas duas instituições.

Em 1999, o FMI e o Banco Mundial lançaram a abordagem do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) como um componente chave no processo de alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC e uma âncora importante nos empréstimos concessionais do Fundo e do Banco. Enquanto os DERPs continuam a apoiar a Iniciativa PPME, o Banco Mundial e o FMI adotaram, respectivamente, em julho de 2014 e julho de 2015, novas abordagens para o engajamento dos países que já não exigem DERPs. O FMI simplificou a sua exigência de documentação relativa à redução da pobreza para os programas apoiados ao abrigo do Programa de Crédito Ampliado ou do Instrumento de Apoio à Política.

O FMI e o Banco Mundial também trabalham em conjunto para tornar os setores financeiros dos países membros resilientes e bem regulamentados. O Programa de Avaliação do Sector Financeiro (PASF) foi introduzido em 1999 para identificar os pontos fortes e as vulnerabilidades do sistema financeiro dos países e recomendar respostas políticas adequadas.

Para compreender como o discurso e as ações do Banco e FMI são operacionalizados via os empréstimos, financiamentos e doações e com o fim de melhor compreender o campo da ajuda externa de Guiné-Bissau que será desvelado no Capítulo III, daremos um panorama geral da ação conjunta dessas instituições a partir de anos 1990.

1.2.2.2.2 Um panorama geral da operacionalização conjunta da ajuda por meio dos programas do BIRD, AID e FMI a partir dos anos 1990.

Desde os anos 1980 que o Banco e o FMI operam articuladamente em seus programas de empréstimos junto aos países membros.²⁸

O FMI promove a cooperação monetária internacional e fornece assessoramento político e assistência técnica para ajudar os países a construir e manter economias fortes. O FMI também concede empréstimos e ajuda os países a conceber programas de política para resolver problemas de balança de pagamentos quando não é possível obter financiamento suficiente a preços acessíveis para satisfazer os pagamentos internacionais líquidos. Os empréstimos do FMI são de curto e médio prazo e financiados principalmente pelo conjunto de cotas que seus membros fornecem. Os funcionários do FMI são principalmente economistas com ampla experiência em políticas macroeconômicas e financeiras.

O Banco Mundial promove o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza a longo prazo, fornecendo apoio técnico e financeiro para ajudar os países a reformar determinados setores ou a implementar projetos específicos – como construir escolas e centros de saúde, fornecer água e eletricidade, combater doenças e proteger o meio ambiente. A assistência do Banco Mundial é geralmente de longo prazo e é financiada tanto pelas contribuições dos países membros quanto pela emissão de títulos. Os funcionários do Banco Mundial são frequentemente especialistas em questões, setores ou técnicas particulares.

Em meados de 1990, o Banco e o Fundo sofreram várias críticas com relação ao fracasso dos programas de ajuste estrutural que além de não resolverem as questões macroeconômicas, agravaram a pobreza. Múltiplos atores no âmbito do sistema internacional de ajuda, de dentro e fora do *mainstream*, começaram a questionar os resultados do PAE, em razão do milagre asiático que não seguiu o receituário neoliberal de Bretton Woods, por conta da natureza *top-down* dos programas de ajustamento e pelo fracasso de não conseguir melhorar o crescimento econômico nos países em desenvolvimento.

²⁸ Dados disponíveis em: < <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/31/IMF-World-Bank>>. IMF. The IMF and the World Bank. Acesso em: 26 Set 2016.

Com efeito, no aniversário de 50 anos do Banco, seus críticos criaram a campanha “50 anos é suficiente” por meio da qual protestaram contra as políticas de ajustamento estrutural do Banco e do Fundo e demandavam uma reorientação em seu paradigma de desenvolvimento (RUCKERT, 2007, p. 99).

No final dos anos de 1990, o Banco Mundial e o FMI, no marco dessas críticas, reconhecendo as deficiências do PAE e os custos sociais inerentes a este e no marco da revisão da Iniciativa de Alívio da Dívida criado em 1996, ambas as instituições decidiram reciclar o receituário construído pelo Consenso de Washington, representado pelo PAE, e criar um novo paradigma representado no Marco Integral de Desenvolvimento e na Estratégia de Redução da Pobreza baseados agora nas prescrições no que ficariam conhecidas como Pós-Consenso de Washington (RUCKERT, 2007; STIGLITZ, 2004).

Com efeito, a abordagem baseada na Estratégia de Redução da Pobreza foi iniciada pelo FMI e pelo Banco Mundial em 1999 com estabelecimento da obrigatoriedade para os países de baixa renda elaborarem Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza e Relatórios Anuais de Progresso como condição para negociação de redução de suas dívidas e apoio para programas econômicos e financeiros (IMF, 2015a).

O Banco e o Fundo descreveram a Estratégia de Redução da Pobreza da seguinte forma:

Em Dezembro de 1999, a direção do FMI e do Banco Mundial aprovou uma nova abordagem para o desafio de reduzir a pobreza nos países de baixa renda baseados em estratégias de redução da pobreza dos próprios países que servirá como uma estrutura de referência para a ajuda ao desenvolvimento. Os princípios subjacentes à abordagem são os seguintes: as estratégias nacionais de redução da pobreza devem ser orientadas pelos países, orientadas para resultados, abrangente e a longo prazo e baseadas em parcerias internas e externas em consonância com os princípios subjacentes à estratégia do Marco Integral de Desenvolvimento do qual o Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza é a expressão operacional em países de baixa renda (IMF, 2002, p. 5).

De acordo com o Banco esse paradigma iria reforçar a interdependência de todos os elementos do desenvolvimento com políticas que abarcaria as questões macroeconômicas, financeiras e estruturais, mas também de governança, social e ambiental. O DERP será a ferramenta para o alcance desse objetivo, será incorporado em todos os programas das instituições financeiras internacionais e será obrigatório para a habilitação de um país no programa de alívio da dívida por meio da Iniciativa HIPC. A ajuda externa bilateral e multilateral, assim como bancos regionais, alinhariam sua assistência ao DERP (ACTIONAID, 2005, p. 38).

A abordagem do DERP, ao contrário do PAE, priorizou a apropriação pelo governo das políticas de desenvolvimento e estimulou a participação da sociedade civil na formulação, junto com os governos, dos documentos nacionais de estratégia de redução da pobreza, os DENARPs, mediante a assessoria técnica do Banco e do Fundo.

O DERP passou a ser uma condição para acessar os empréstimos do FMI e o Programa de Redução da Pobreza e Crescimento (PRPC), mecanismo por meio do qual o empréstimo era acessado. Com efeito, o programa passou a ser o instrumento chave para o Fundo apoiar os países membros na implementação da abordagem DERP.

Conquanto a expectativa fosse de que os governos desenvolvessem suas próprias políticas de desenvolvimento, o Banco e o FMI elaboraram um arcabouço detalhado de temas a serem abordados pelos países, assim como critérios para a aprovação final dos DERPs que acabou modelando as estratégias nacionais de desenvolvimento. Com efeito, eles identificaram cinco áreas prioritárias para gerar crescimento econômico para os países em desenvolvimento: um sólido quadro econômico, isto é, privatização, austeridade fiscal, reforma do serviço público e desregulamentação do mercado de trabalho; reformas estruturais, como a liberalização do comércio, a privatização e reforma do setor bancário; políticas e programas setoriais adequados; boa governança e um cálculo de custos realista e financiamento adequado.

A mudança operada pelo Banco e pelo FMI gerou posições distintas. Enquanto muitos saudaram a estratégia como sinal de mudança de uma abordagem de condicionalidades para apropriação pelo Estado da agenda de desenvolvimento, outros viram o DERP como reciclagem do PAE, a participação social como forma de construir consenso em torno de políticas neoliberais previamente definidas pelo Banco e em último caso a manutenção do controle e intervencionismo pelo Banco e Fundo (PEREIRA, 2010; RUCKERT, 2007, p. 103).

A Action Aid (2005, p. 45), analisando os resultados do processo de elaboração de DERPs nacionais, após seis anos de seu lançamento, verificou que os DERPs tinham na melhor das hipóteses, um registro misto em termos de promoção da apropriação e de responsabilização. Mesmo países como Uganda que lançou um amplo processo de consulta para formulação da sua estratégia nacional, não deixou de sofrer imposições do FMI que continuou a impor as suas próprias prescrições políticas através das condições associadas aos seus empréstimos. Da mesma forma, houve uma grande disparidade entre a matriz elaborada pelo governo de Uganda e a aprovada no âmbito do Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC) do Banco Mundial.

Curiosamente, ainda de acordo com a Action Aid (2007, p. 45), pesquisa desenvolvida pelo CAD-OCDE sobre Harmonização e Alinhamento não encontrou evidências de que os DERPs tenham forçado os doadores a ajustar sua própria resposta de ajuda. Para alguns doadores, "alinhamento" significa mudar o DERP de acordo com as prioridades dos doadores e não o contrário, como apontado por Esteves *et al* (2014) sobre a tensão conceitual sobre apropriação. Isso é tão verdadeiro que o próprio governo do Japão analisando o Plano de Assistência do Japão para o Vietnã, baseado no DERP deste país, admitiu que como o DERP do Vietnã não tinha feito qualquer referência ao contributo de larga escala para o desenvolvimento de infraestruturas para a redução da pobreza, o Japão tomou uma iniciativa de revisar o DERP e abordar este ponto. Por outro lado, há casos como o do Camboja em que os documentos nacionais são escritos por consultores internacionais financiados pelos doadores, tornando a apropriação uma ficção.

O relatório também denuncia que grupos da sociedade civil têm sido críticos com a abordagem de consultas participativa que ao invés de garantir uma participação genuína da sociedade no qual os países podem construir suas próprias prioridades, tem servido para “educar” os céticos das reformas propagadas pela comunidade da ajuda (ACTION AID, 2005, p. 45).

Em julho de 2009, a Diretoria Executiva do FMI realizou novas reformas com vistas a adequar os empréstimos concessionais do Fundo às necessidades dos países de baixa renda aprovando um novo quadro de financiamento concessional, transformando o Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento em Fundo para Redução da Pobreza e Crescimento (FRPC). Estas reformas entraram em vigor em 2010 e países de baixa renda passaram a obter empréstimos em condições concessionais por intermédio da Linha de Crédito Ampliado (LCA), Linha de Crédito Stand-By (LCS) e Linha de Crédito Rápido (LCR). De acordo com o Fundo:²⁹

A Linha de Crédito Ampliado (ECF) substituiu o Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) como principal ferramenta do FMI para fornecer apoio de médio prazo a países de baixa renda com problemas prolongados do balanço de pagamentos. Atualmente, o financiamento no âmbito da ECF tem taxa de juro zero, com carência de 5½ anos e vencimento final em 10 anos. A Linha de Crédito Stand-By (SCF) oferece assistência financeira a países de baixa renda com necessidades de curto prazo do balanço de pagamentos. A SCF substitui o componente de acesso elevado do Mecanismo de Proteção contra Choques Exógenos (ESF) e pode ser usada em uma grande variedade de circunstâncias, inclusive para fins preventivos. Atualmente, o financiamento no âmbito da SCF tem juros zero, com carência de 4 anos

²⁹ Dados disponíveis em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/howlendp.pdf> Acesso em: 16 Set 2016.

e vencimento final em 8 anos. A Linha de Crédito Rápido (RCF) oferece assistência financeira imediata, com condicionalidade limitada, a países de baixa renda que enfrentem necessidades urgentes do balanço de pagamentos. A RCF simplifica a assistência emergencial do Fundo a países de baixa renda e pode ser usada de forma flexível em diversas circunstâncias. Atualmente, o financiamento no âmbito da RCF tem juros zero, com carência de 5½ anos e vencimento final em 10 anos.

Em 2014, o Fundo e o Banco passaram por nova reforma de sua política de redução da pobreza e associação com os países de baixa renda. Segundo o Banco, a grande maioria dos países elegíveis para financiamento concessional já tinham concluído o processo de alívio da dívida e já não eram obrigados a produzir documentos estratégicos de redução da pobreza para efeitos de redução da dívida. Ao lado disso, autonomamente os países vinham produzindo suas próprias estratégias de redução da pobreza de acordo com as necessidades nacionais. Refletindo estes desenvolvimentos, o Banco decidiu desvincular seu apoio financeiro concessional do processo DERP e em 2015 passou a adotar uma política mais simplificada e flexível de redução da pobreza para o seu engajamento com os países de baixa renda (IMF, 2015a).

O Fundo manteve como princípios fundamentais: a manutenção do alinhamento da estratégia do país com as políticas do Fundo por meio de uma estratégia simplificada; preservação da apropriação nacional do processo de construção do DERP; flexibilidade no âmbito e na cobertura do PRS para refletir as diferentes circunstâncias do país. Com a mudança operada, a estratégia nacional de redução da pobreza passou a ser realizada por meio do Documento de Desenvolvimento Econômico (DDE). O DDE, fruto de uma estratégia nacional que abranja as áreas requeridas pelo Fundo ou de um documento elaborado pelo país orientado pelos critérios do DDE.

E linhas gerais, o DDE deveria seguir o mesmo padrão do DERP no sentido de indicar uma estratégia clara de redução da pobreza e do crescimento econômico; indicar as políticas macroeconômicas e financeiras que serão implementadas para a consecução da estratégia; estratégia de monitoramento; processo participativo. As condições exigidas pelo Fundo tem que ser cumpridas a fim de que o país possa se habilitar a receber empréstimos.

1.2.2.3 Organização das Nações Unidas (ONU)

Na década de 1940, concomitantemente à estruturação do sistema multilateral econômico internacional, se consolidou o sistema internacional multilateral, também

impulsionado pelos EUA, com a criação da Organização das Nações Unidas com o objetivo de manter a paz e a segurança no mundo.

A ONU é formada por 193 países membros e atua por meio de 17 agências especializadas, 14 fundos e um secretariado com 17 departamentos. A instituição é dirigida por um secretário-geral, escolhido pelos países membros em um sistema de rotatividade regional. Diferentemente das instituições de Bretton Woods, todos os países membros têm o mesmo poder de voto nas instâncias de governo do qual participam. A organização é sustentada por meio de doações e da recuperação de custos dos projetos que implementa no campo. Seus principais doadores em termos absolutos são Estados Unidos, Japão, Reino Unido, Suécia e Noruega.

Dentre suas principais características está a sua capilaridade nos países, o fato de atuar por meio de doações e executando projetos em parcerias com outras instituições multilaterais, liderança para assistência humanitária e operações de paz, supervisão dos direitos humanos e sua capacidade de criar e disseminar novas agendas de desenvolvimento.

Em termos de discurso, o desenvolvimento passou por momentos de metamorfose do próprio conceito ao longo das últimas décadas que por sua vez serviu de subsídio para a reciclagem das práticas. Para os teóricos de Truman, o desenvolvimento significava crescimento econômico e essa visão norteou toda a abordagem política e econômica do desenvolvimento. Entretanto, esse modelo passou a sofrer críticas e ainda que não abandonasse a sua ideia principal de padrão organizador do mundo capitalista, incorporou visões associadas a melhoria de questões sociais, ambientais e de combate à pobreza.

No sistema da CID, a ONU pode ser considerada a instituição que melhor desempenhou o papel de agente de reconfiguração e validação do conceito de desenvolvimento. Nos termos de Stone (2000, p. 15), no contexto da CID, a ONU funciona como uma rede de informação e recursos analíticos, representando um modo brando, informal e gradual para a difusão internacional e disseminação de ideias e paradigmas de políticas públicas. Nesse sentido, desempenha um papel importante na construção de alianças, compartilhamento de ideias, discursos e na construção de conhecimento consensual.

A complexidade de sua atuação lhe permitiu ao mesmo tempo incorporar as vozes dissonantes e críticas ao modelo de desenvolvimento convencional, mas também validar e manter o núcleo orientador do desenvolvimento enquanto farol a ser seguido e tendo como principal fundamento a dimensão econômica e o indivíduo.

A disseminação do discurso é facilitada pelo fato de estar no terreno implementando os projetos de cooperação muitas vezes financiados por países doadores. Nesse papel, acaba tendo mais capacidade de fazer aterrissar nos países as agendas internacionais e por meio do discurso, naturaliza os conceitos e as narrativas predominantes do desenvolvimento.

Esse potencial difusor também é facilitado pela sua ambiguidade. A instituição ganhou bastante relevância no período de lutas pela descolonização quando apoiou vários processos de libertação e aprovou resolução condenando o colonialismo. Esse histórico fez com que os programas de desenvolvimento das Nações Unidas começassem a atuar com um forte compromisso de ajudar os novos Estados descolonizados e tornou a ONU um parceiro preferencial de muitos países em desenvolvimento. Entretanto, não se deve desprezar o poder de influência dos países desenvolvidos sobre a ONU. A maioria das agências ligadas às Nações Unidas utiliza recursos provenientes de doações voluntárias dos países membros a projetos específicos e a grande parte desses recursos provém dos países desenvolvidos, que desse modo influenciam diretamente as iniciativas dessas agências internacionais (MATTOS, 2001, p. 380).

Uma das maiores características da ONU reside em sua capacidade de forjar consensos sobre conceitos e conhecimentos sobre o desenvolvimento e difundi-lo no mundo por meio de seu aparato institucional. Em termos de conceito, a ONU tem produzido por meio de seus fóruns políticos, como a Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social e Conferências de vários órgãos, todo o arcabouço de normas internacionais em termos de desenvolvimento.

No que toca ao tema deste trabalho, a ONU foi a grande impulsionadora das mudanças conceituais do desenvolvimento. Baseando-nos em uma breve revisão histórica e técnica dos posicionamentos da ONU feita nas últimas décadas, mas sem a pretensão de abarcar todas as questões levantadas por inúmeras agências ao longo do tempo, nos deteremos nas posições que ganharam força enquanto discurso e conhecimento.

Começando pela década de 1950, podemos aqui recordar que foi na CEPAL que surgiu a primeira refutação ao modelo hegemônico de desenvolvimento de dentro do próprio sistema. Na Comissão tomaram corpo as discussões sobre dependência e relação centro-periferia no marco do questionamento sobre a assimetria comercial reproduzida pelo GATT. A crítica pavimentou o caminho para o surgimento da Teoria da Dependência, assim como influenciou a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e

Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), em 1964, tendo sido Raul Prebisch seu primeiro diretor.

Na década de 1960, a ONU lançou a Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas (1960-1970), por meio de uma proposta de ação. Nesse documento a ONU articulou o desenvolvimento a outras dimensões como a social e a cultural:

The problem of the underdeveloped countries is not just growth, but development.... Development is growth plus change, [it added]. Change, in turn, is social and cultural as well as economic, and qualitative as well as quantitative.... The key concept must be improved quality of people's life (ONU, 1962).

Na década seguinte, a Declaração da UNCTAD de 1974, salientou que o objetivo do desenvolvimento não deveria ser o de desenvolver coisas e sim desenvolver pessoas e que qualquer processo de crescimento que não levasse ao cumprimento das necessidades básicas das pessoas seria uma falsa ideia de desenvolvimento. A Declaração também enfatizou a necessidade de diversidade na busca de diferentes caminhos para o desenvolvimento (UNCTAD, 1974).

Já a Unesco, em seu Plano de Médio Prazo de 1977, defendeu uma visão integrada do desenvolvimento como um processo multirelacional que deveria incluir todos os aspectos da vida de uma coletividade, suas relações com o mundo exterior e sua própria consciência (UNESCO, 1977).

Em 1976, na Conferência sobre o Emprego, a Distribuição do Progresso Social, a OIT trouxe para o centro da discussão a abordagem das necessidades básicas, dirigida para a satisfação das necessidades mínimas com o fim de mitigar a fome e a miséria. (OIT, 1976). O enfoque advertia que a satisfação dessas necessidades deveriam ser pensadas porque não viriam como resultado do desenvolvimento, pois o desenvolvimento não eliminaria a fome e a miséria e que, ao contrário, certamente pioraria os níveis de pobreza absoluta da população. A abordagem foi bem recebida pelo Banco Mundial e por muitos governos uma vez que possuía a virtude de oferecer "aplicabilidade universal", ao mesmo tempo em que poderia ser adaptável (ESTEVA, 2010).

Na ONU a década de 1970 foi vigorosa em termos de discussões sobre modelos de desenvolvimento que capturasse outros aspectos da vida humana que não somente o econômico. Foi a década de consolidação do critério de ajuda oficial dos países para a CID. Com efeito, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 2626/1970 que estabelecia o critério de 0,7% do PIB a ser destinado a AOD.

A década de 1980 presenciou o nascimento do conceito de desenvolvimento sustentável que, entretanto, só iria entrar na moda no século seguinte, lastreado no estudo produzido pelo Clube de Roma chamado “Os limites do crescimento”.³⁰ O estudo indicava que o crescimento econômico continuado levaria a um colapso, seja pela acumulação da contaminação seja pela extinção dos recursos³¹. Precisamente em 1987, a Comissão das Nações Unidas sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento apresentou o estudo “Nosso futuro comum”, também conhecido como Relatório Brutland, a partir do qual se popularizou a ideia de desenvolvimento sustentável.

Naquele momento a ONU ofereceu a definição de desenvolvimento sustentável que não foi a primeira, mas por diversos motivos passou a ser a mais conhecida: satisfação das necessidades do presente sem comprometimento da capacidade das futuras gerações para satisfazer as próprias (ONU, 1987).

Sobre a metamorfose do conceito de desenvolvimento, Esteva (2010) aponta que em seu *mainstream* o desenvolvimento sustentável foi explicitamente concebido não para apoiar a prosperidade e perenidade da vida social e natural, mas como estratégia de sustentação do "desenvolvimento".

Outra não é a visão de Acselrad (2016) que adverte que a abordagem do desenvolvimento sustentável tinha como pressuposto reeditar o projeto de desenvolvimento original que estava sem fôlego porque a promessa do desenvolvimento do Pós-Guerra, depois de 50 anos, não tinha resolvido o problema da desigualdade social e tinha criado a degradação ambiental. Para o autor, o desenvolvimento sustentável significava o mesmo desenvolvimento dos anos 1940 acrescentando a ideia de economizar matéria e energia, criar negócios para os bens de consumo para acabar com a pobreza e criar negócios para os bens de capital, máquinas e equipamentos. Para o autor, a resposta

³⁰ O estudo foi elaborado, sob encomenda do Clube de Roma, por uma equipe do Instituto Tecnológico de Massachussets - MIT, coordenada por Denis Meadows e publicado em 1972. O Clube de Roma foi uma organização fundada pelo industrial italiano e presidente do Comitê Econômico da OTAN, Aurelio Peccei, com o objetivo de pensar o sistema global e encorajar novas atitudes, entre os quais o combate à degradação ambiental (OLIVEIRA, 2012, p.77). Revista Continentes (UFRRJ), ano 1, n. 1, 2012 OS “LIMITES DO CRESCIMENTO” 40 ANOS DEPOIS: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecológicamente Sustentável” Leandro Dias de Oliveira

³¹ Um dos motivos impulsionadores dessa mudança foi a crise do capitalismo de 1970 que representou o início da reconfiguração das bases do desenvolvimento. Com a crise do petróleo, ficou evidente que a ideia de crescimento econômico e preservação do meio ambiente eram irreconciliáveis, pois o desenvolvimento estava ocorrendo em detrimento da natureza com seus recursos finitos. Consoante Novion (2011, p. 92), a limitação da natureza proporcionou a criação do conceito de desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento sustentado como argumento para a busca de alternativas à crise de um desenvolvimento infinito.

do relatório Brundland foi dar continuidade ao capitalismo como este sempre foi, abrindo um novo campo de possibilidade de produção de lucro com a produção de equipamentos mais econômicos e utilização de recursos ambientais. Indo mais fundo, a nova agenda de desenvolvimento representou para o autor, a revalidação do projeto desenvolvimentista para capitalizar os ânimos e subjetividades. No dizer de Escobar (2012), seria a expansão do capital, por outros meios, conciliando duas categorias irreconciliáveis como natureza e economia.

Ainda nos anos 1980, a Assembleia Geral da ONU adotou a declaração sobre direito ao desenvolvimento. Em seu primeiro artigo a Declaração estabelece que³²:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Na votação da Declaração na Assembleia, oito países se abstiveram, dentre eles o Japão, Reino Unido, Suécia e Israel, quatro não votaram e Estados Unidos votaram contra, numa clara demonstração de que a votação contrariava os interesses das potências hegemônicas de elevar o desenvolvimento à condição de direito a ser garantido a todos.

Essa reação ocorria no auge da implantação dos programas de ajustamento estrutural do Banco Mundial e FMI, junto aos países em desenvolvimento e tal declaração contrariava e questionava as bases fundamentais de ditos programas. Ainda assim, em 1987 o UNICEF publicou o relatório cujo tema era o ajuste com rosto humano. A OIT tentou realizar uma conferência para discutir alternativas ao ajuste que não aconteceu em razão da ameaça estadunidense de deixar a organização. Ao final, nos anos 1980, as reações ao projeto de desenvolvimento ocorridas no âmbito da ONU encontraram forte reação dos países hegemônicos que, com seu poder político e econômico inviabilizaram a discussão e a busca de alternativas (MILANI, 2014).

Os anos 1990 inauguram a era do exercício burocrático e da representação do desenvolvimento com a medição do desenvolvimento socioeconômico. Nessa década, a ONU incorporou o conceito de desenvolvimento humano do economista indiano Amartya Sen que definiu o desenvolvimento como um alargamento das liberdades. Sen, juntamente

³² Resolução N 41/128 de 4/12/86

com o economista Mahbub ul Haq criou o Índice de Desenvolvimento Humano, onde o desenvolvimento é medido não somente em termos de PIB, mas também de educação e saúde. O índice foi adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que desde 1993 anualmente faz o ranqueamento de países em termos de desenvolvimento humano. O desenvolvimento é apresentado por eles através de um nível de privação comparável internacionalmente que demonstra o quão longe do caso nacional mais bem sucedido estão os outros países. Nesta década também se institucionalizou o conceito de segurança humana, desenvolvido pelo PNUD, como indicado no Capítulo anterior.

A década de 1990 também será lembrada como a década das grandes conferências da ONU. Nesse quadrante ocorreu a Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio, em 1992; Direitos Humanos, em Viena, em 1992; População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995; Mulher e Gênero, em Pequim, em 1995; Assentamentos Humanos, em Istambul, em 1996; e Contra o Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância, em Durban, em 2001.

Nos anos seguintes, o critério de mensuração e monitoramento do desenvolvimento se consolida e as visões de desenvolvimento sustentável e multidimensional inspirados nas conferências serão mobilizadas em agendas que orientarão os critérios e finalidades da ajuda para o desenvolvimento, como a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, da década de 2000 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da década de 2010, em linha com o “gerencialismo” trazido pela visão neoinstitucionalista, como já apontado.

Hoje, o eixo estruturador do desenvolvimento e conseqüentemente da agenda da CID, é a narrativa do desenvolvimento sustentável, com sua abordagem fundada nos temas sociais, ambientais e econômicos, expressada em 17 objetivos, 169 metas e 231 indicadores a serem alcançadas até 2030.

Indicadores como o IDH e mesmo as agendas ODM e ODS contribuem para disseminar a ideia de um desenvolvimento politicamente descontextualizado e descolado dos debates estrutural e político sobre desigualdades, as diferenças de classe, as assimetrias entre centro-periferia entre países e regiões no cenário internacional e dentro dos próprios países. Demais disso, essas agendas centralizam a noção do bem estar do indivíduo por meio da ativação de suas capacidades deixando de lado a noção da coletividade, tudo isso em pleno acordo com a visão liberal do desenvolvimento (MILANI, 2014; MACAMO, 2003; MOSSE, 2008).

Quijano localiza o discurso do desenvolvimento sustentável inserido na velha prisão eurocentrista de conhecimento que é um dos instrumentos principais do padrão mundial do poder capitalista (QUIJANO, 2000, p. 46).

Milani (2014) argumenta que historicamente as agências da ONU manifestaram mais abertura aos aspectos não econômicos e buscaram construir alternativas “dentro do capitalismo” e se opor a ortodoxia das teorias clássicas do desenvolvimento. Entretanto, não produziram rupturas – o debate sistêmico, estrutural e crítico que havia marcado a ONU nos anos 1960 e 1970 já faziam parte da história. A ONU, por depender financeiramente dos países doadores, nunca conseguiu produzir rupturas ou apontar para novos modelos de desenvolvimento que confrontassem o *mainstream*. Ao fim e ao cabo, os limites para a mudança sempre foram definidos pelas instituições de Bretton Woods.

A ONU também estabeleceu âmbitos de assessoramento e compartilhamento de informações e experiências sobre a cooperação internacional como o Comitê para Políticas de Desenvolvimento (CPD) e o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD).

O CPD é um órgão subsidiário do ECOSOC, criado em 1965, originalmente como um Comitê de Planejamento e em 1998 modificado para Comitê de Políticas para o Desenvolvimento. O Comitê tem como atribuição fornecer insumos e aconselhamento independente ao Conselho sobre questões emergentes de desenvolvimento transetorial e sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, com foco em aspectos de médio e longo prazo. O Comitê criou a categoria de Países Menos Desenvolvidos (PMD) e todo um aparato de monitoramento desses países.³³

Na sua identificação dos PMD, o Comitê considera três dimensões do estado de desenvolvimento de um país: seu nível de rendimento, medido pelo rendimento nacional bruto per capita; o seu estoque de recursos humanos, medido por um Índice de Ativos; e sua vulnerabilidade estrutural, medida pelo Índice de Vulnerabilidade Econômica.

Para a ONU, os PMDs são países de baixa renda que enfrentam graves impedimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável. Eles são altamente vulneráveis a choques econômicos e ambientais e têm baixos níveis de ativos humanos. Atualmente 48 países estão na lista do PMD cuja revisão é feita a cada três anos.

O Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento foi criado em 2007 com o objetivo de centrar-se nas tendências e progressos da cooperação internacional para o

³³ Dados disponíveis em: <<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>>. Acesso em: 10 Mar 2017.

desenvolvimento, promover o compartilhamento de conhecimentos e a aprendizagem mútua e incentivar a coerência na política de desenvolvimento entre diversos atores e atividades.³⁴

O Fórum reúne tomadores de decisão e especialistas de países em desenvolvimento e desenvolvidos, parlamentares, governos locais, organizações da sociedade civil, fundações filantrópicas, organizações internacionais e bancos de desenvolvimento e o setor privado. Está aberto a todos os Estados membros das Nações Unidas. O Fórum opera em ciclos de dois anos. As prioridades globais determinam temas específicos. Estas são definidas em consulta com o Grupo Consultivo informal do FCD e outras partes interessadas, de acordo com o trabalho da comunidade de desenvolvimento e os temas e objetivos anuais do ECOSOC. Em uma certa medida, o mandato do Fórum se sobrepõe ao papel da CAD/OCDE, mas por outro lado tenta estabelecer um âmbito de debate político sobre a CID mais universal, o que não ocorre na OCDE (MILANI, 2014).

1.2.2.4 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

O Plano Marshall foi executado na Europa por meio da OCEE. Em 1952, com o seu fim, a organização entra em declínio e somente em 1961, com a adesão dos EUA e do Canadá e aprovação da Convenção sobre Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, esse organismo multilateral é refundado como Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É essa organização que irá, no âmbito multilateral, regular e coordenar a grande parte dos programas de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento.

Desde a sua criação a OCDE é considerada como um “clube de países ricos” ou a OTAN econômica (BIJOY, 2010). Essa fama da organização deve ser relativizada uma vez que a mesma já não possui a mesma responsabilidade de sua antecessora, de financiar programa de desenvolvimento, pois não possui fundos para empréstimos e dessa forma possui poucos recursos para impor seu mandato sobre os países membros.

Com efeito, os serviços mais reconhecidos da OCDE são a elaboração de base de dados estatísticos por meio da qual são elaborados estudos e avaliações comparativas e se publicam relatórios e se formulam recomendações políticas. A organização também é reconhecida pela elaboração de critérios e normas para a aplicação e avaliação de políticas públicas que incluem guias, melhores práticas, normas, princípios e critérios sobre políticas

³⁴ Dados disponíveis em: < <https://www.un.org/ecosoc/en/about-the-dcf>>. Acesso em: 11 Abr 2017.

para o desenvolvimento. Esses critérios se tornaram referência para políticas públicas de países membros e não membros.

Em 1961 a OCDE criou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) constituído pelos principais doadores bilaterais e tendo como observadores permanentes o FMI, o Banco Mundial e o PNUD. O CAD tem como objetivo desenvolver diretrizes da política de ajuda para o desenvolvimento de um modo conjunto entre os doadores com a finalidade de obter a harmonização dos procedimentos e práticas como um mecanismo para melhorar a eficácia da ajuda e a coordenação de esforços e recursos internacionais a favor dos países receptores. O CAD produz declarações e orientações políticas, sendo que, ocasionalmente, estes são emitidos como recomendações formais. Por fim, o CAD tem o papel de monitorar os dados estatísticos relativos à AOD e tornar públicas e transparentes as informações sobre o comportamento dos órgãos de cooperação multilateral e bilateral, neste último caso, restrita aos seus membros. Atualmente o DAC possui 30 membros: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, União Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.³⁵ Como membros do DAC, os países membros tem o compromisso de implementar as recomendações adotadas pelo CAD e de se basear nas diretrizes e documentos de referência do CAD para formular as políticas nacionais de cooperação para o desenvolvimento. Os países também tem que fornecer anualmente informações estatísticas de AOD e, quando solicitado, prover informações sobre seus esforços e políticas de ajuda a serem incluídos no Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento. Os membros se comprometem a se submeter a uma revisão periódica por pares sobre o seu programa de cooperação para o desenvolvimento e ao mesmo tempo participar como examinador na revisão de outros programas de países membros.³⁶

Uma das primeiras ações do CAD foi formular um conceito para ajuda externa que definiu como: ajuda oficial para o desenvolvimento se constitui de fluxos financeiros remetidos aos países e territórios que constam da lista de beneficiários do CAD e às instituições multilaterais de desenvolvimento desde que sejam oficiais (ou seja, prestados por governos centrais ou locais e por agências públicas), destinados à promoção do desenvolvimento econômico e do bem estar das sociedades dos países em

³⁵ Dados disponíveis em < <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>>. Acessado em: 11 Abr 2017.

³⁶ Ibid

desenvolvimento, concedidos a fundo perdido (sem gerar obrigações de reembolso) em pelo menos 25% do total enviado.³⁷

Os países recipiendários da ajuda da OCDE são todos os países e territórios de renda baixa e média: os Países Menos Desenvolvidos, tal como definidos pelas Nações Unidas e os países em desenvolvimento, beneficiários da AOD, de acordo com o seu PIB per capita, conforme relatado pelo Banco Mundial. O DAC revisa sua lista de três em três anos. Os países que ultrapassaram o limiar de alta renda por três anos consecutivos no momento da revisão são removidos.³⁸

Para Milani (2014, p. 115), a definição feita pelo CAD é bastante detalhada, permitindo a comparação de trajetórias institucionais e das prioridades em termos de alocação de recursos e nesse sentido bastante operacional, mas que não impede o uso político e discricionário da ajuda principalmente no que toca a contabilização e a medida dos orçamentos.

Outra atuação relevante impulsionada pelo CAD foram as discussões sobre efetividade e eficácia da ajuda por meio da realização de Fóruns de Alto Nível. Desses encontros emergiram uma série de *soft laws*,³⁹ recomendações, assentadas em princípios e conceitos que norteiam e influenciam os atores da cooperação, sejam eles doadores ou receptores, do Sul ou do Norte.

O primeiro Fórum realizado pelo CAD ocorreu na cidade de Roma em 2003. O Fórum aprovou a Declaração de Roma sobre Harmonização cujo principal destaque foi o foco na harmonização das políticas de cooperação praticadas pelos doadores e no alinhamento com as prioridades e práticas dos países beneficiados, buscando garantir a apropriação das políticas de cooperação por parte dos últimos.

O segundo Fórum ocorreu em Paris, em 2005 e deu vida à Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. O encontro de Paris foi um marco uma vez que estabeleceu os princípios norteadores da AOD. A Declaração é um mapa de ação com o objetivo de melhorar a qualidade da ajuda e os seus impactos no desenvolvimento até 2010, tendo estabelecido um sistema de monitoramento internacional com o objetivo de assegurar o cumprimento dos compromissos de doadores e receptores da Ajuda. A declaração

³⁷Dados disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistanceandcoverage.htm>. Acesso em: 17 Abr 2016.

³⁸ Dados disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm> Acessado em: 11 Abr 2017.

³⁹ Co-operation based on instruments that are not legally binding, or whose binding force is somewhat "weaker" than that of traditional law, such as codes of conduct, guidelines, roadmaps, peer reviews. Dados disponíveis em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc10.htm> Acessado em: 11 Abr 2017.

estabeleceu cinco princípios da eficácia da ajuda: apropriação pelos beneficiários das estratégias e políticas de desenvolvimento, alinhamento das estratégias dos doadores com a dos receptores, harmonização da ação dos países doadores, gestão dos recursos e dos processos de tomada de decisão para os resultados e por último, a responsabilização mútua por doadores e receptores da Ajuda dos resultados do desenvolvimento.

Esteves et al (2014, p. 4) de forma sumária descreveu os princípios da seguinte maneira:

1. Apropriação local: direito e responsabilidade dos países receptores de estabelecer a agenda de desenvolvimento a partir de suas próprias estratégias nacionais com vistas à redução da pobreza e ao crescimento econômico.
2. Alinhamento: orientação das ações dos doadores de acordo com as prioridades dos países em desenvolvimento: uso eficiente dos sistemas nacionais e das políticas dos receptores, e o desenvolvimento desses sistemas, quando necessário.
3. Harmonização: coordenação entre os doadores para evitar a duplicação de esforços, simplificar procedimentos e otimizar a divisão de trabalho.
4. Gestão por Resultados: gestão e implementação da ajuda de maneira a focar nos resultados desejados e usar informações para o aprimoramento do processo decisório
5. Responsabilidade Mútua: doadores e receptores são responsáveis pelos resultados da ajuda internacional para o desenvolvimento, assim como pela prestação de contas às respectivas populações.

Para Stephen Groff (2011), antigo vice Diretor do DAC, a Declaração de Paris representou um marco importante uma vez que foi a primeira vez na história da CID que doadores e recipiendários concordaram em mensurar seus sucessos e fracassos em termos de eficácia da ajuda.

Com efeito, a Declaração adotou compromissos para os doadores e os países em desenvolvimento e ficou estabelecido que o progresso seria monitorado por meio de um conjunto de 12 indicadores e metas a serem alcançados até 2010, sob a coordenação do DAC por meio do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda (WP-EFF, sigla em inglês). Assim, para Groff (2011) a Declaração de Paris:

oferece uma ferramenta para o diálogo baseado em evidências para melhorar as práticas de ajuda e capacitar os países em desenvolvimento para implementar reformas na gestão da ajuda. Como uma parceria internacional de formuladores de políticas e profissionais de ajuda de países doadores e em desenvolvimento, o WP-EFF é o principal fórum no qual os decisores políticos e os profissionais de ajuda lidam com questões de eficácia da ajuda.

Em 2008 ocorreu o terceiro Fórum, na cidade Acra, em Gana. A Agenda de Ação de Acra teve como objetivos centrais acelerar a implementação da Declaração de Paris, fazer um balanço do avanço rumo às metas de 2010 e fomentar a capacidade de desenvolvimento dos países. A Agenda estabeleceu três áreas importantes para a sua

implementação: maior envolvimento dos países nos processos de desenvolvimento, fomento de parcerias inclusivas (com países emergentes e outros organismos) e que a ajuda tivesse impactos reais e mensuráveis no desenvolvimento. A Declaração também destacou o papel da sociedade civil no âmbito da ajuda.

O quarto Fórum ocorreu na cidade de Busan, na Coreia do Sul, em 2011. A Declaração de Busan realçou a importância dos países de renda média; da cooperação Sul-Sul e triangular; e da sociedade civil e de empresas para a eficácia da ajuda sublinhando a importância das parcerias público-privadas.

As declarações aprovadas no âmbito do CAD se concentraram em torno do estabelecimento de princípios, metas e indicadores que servem como um padrão a ser seguido pelos países doadores no que se refere à AOD. O encontro de Busan combinou discussões sobre os dilemas internos ao CAD relativo ao não cumprimento das metas da eficácia da ajuda estabelecidas em Paris e um dissenso sobre o significado de seus princípios, com as pressões externas a esse arranjo referentes à presença dos países emergentes cujas práticas eram inconsistentes com a AOD (ESTEVEES et al 2014).

As tensões inerentes aos princípios têm a ver com as múltiplas interpretações sobre seus significados e efeitos de sua aplicação. À título de ilustração, o princípio da apropriação é um dos mais controversos entre os doadores do CAD. Esteves et al (2014, p. 5) colocam em relevo o problema conceitual relativo a esse princípio quando questionam se a apropriação local significa controle local sobre a definição de políticas que serão assistidas pelos países doadores ou significa a internalização e institucionalização, pelos países receptores, de políticas e programas formulados pelos países doadores. Dependendo do conceito adotado, a relação entre doadores e receptores será mais ou menos impositiva. Os autores aduzem que o conceito de apropriação local também pode ignorar o desequilíbrio que marca as relações de poder entre os atores da AOD. Além disso, no caso da AOD que é realizada de forma vinculada, as condicionalidades impostas reforçariam o viés impositivo presente na interpretação do conceito de apropriação como internalização e institucionalização.

A relevância dos países do Sul na Conferência de Busan se materializou na criação da “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva”.

Para Esteves et al (2014, p. 17), Busan logrou alcançar três resultados substantivos:

colocar em questão os padrões de relacionamento entre doadores e receptores característicos do CAD; reconhecer a diversidade de práticas de assistência ao desenvolvimento presentes nesse campo; e apontar os limites da estrutura de

clube que desde os anos de 1960 caracterizou a dinâmica da ajuda ao desenvolvimento.

Para os autores, ao fim e ao cabo, Busan significou o reconhecimento da variedade de modelos de desenvolvimento presentes no interior do sistema internacional. Esse reconhecimento permitiu o avanço do debate acerca da cooperação para o desenvolvimento para além dos princípios estabelecidos no interior do sistema CAD/OCDE e, ao mesmo tempo, a projeção do debate para o ambiente multilateral.

De uma maneira geral, as duas principais críticas com relação a atuação do CAD se relacionam primeiro, a falta de isenção dos países membros no processo de estabelecimento de metodologias e indicadores de mensuração da ajuda e ao anacronismo do monitoramento estatístico. A segunda se relaciona aos resultados da mensuração feita pelo CAD – grande parte dos créditos para ajuda indicado pelos países desenvolvidos não chegam aos beneficiários, o que seria considerada uma “ajuda fantasma” (SILVA *et al*, 2016).

A “ajuda fantasma” foi um termo usado pela organização não-governamental Action Aid quando da publicação de relatório sobre o tema onde denunciava que a ajuda dos países desenvolvidos, medida pelo CAD, era desviada para outros interesses do sistema da ajuda como, por exemplo, para o alívio da dívida, pagamento de assistência técnica muito cara e ineficiente, condicionalidades amarradas a compra de produtos e serviços dos doadores, alto custo das transações, excesso de taxas administrativas, ajuda com imigrante nos países doadores. Nas palavras da Action Aid:

In total, at least 61% of all donor assistance is phantom aid, with real aid in 2003 accounting for just US\$27 billion, or only 0.1% of combined donor income. Breaking down the findings for other donor countries reveals the scale of the gap between official and actual giving: — For G7 countries, official ODA was US\$50 billion in 2003, or 0.21% of their combined GNI. Yet real aid was less than a third of this sum at US\$16 billion, or 0.07% of GNI. In other words, when phantom aid is taken out, the G7 countries are only 10% of the way to the 0.7% target. — Eighty-six cents in every dollar of American aid is phantom aid, largely because it is so heavily tied to the purchase of US goods and services, and because it is so badly targeted at poor countries. — Just 11% of French aid is real aid. France spends nearly US\$2 billion of its aid budget each year on Technical Assistance, and US\$0.5 billion on refugee and immigration expenditures in France. Forty per cent of French aid is provided as debt relief, much of which is an accounting exercise rather than a real resource transfer. — In real aid terms, the Norwegians are nearly 40 times more generous per person than the Americans, and 4 times more generous than the average Britain (ACTIONAID, 2005, P. 17).

Ainda segundo a Action Aid (2005), a ajuda não conseguiu reduzir a pobreza porque nunca chegou ao país beneficiário. Em vez disso foi usada para pagamento de

serviços de empresas e consultores de países doadores, muitas vezes por produtos e serviços caros e inadequados que têm poucos benefícios sustentáveis. Quarenta por cento da ajuda global e 20% da ajuda à África continuam a ser oficialmente vinculados. O próprio CAD reconheceu em seu relatório de 2001 que o valor da ajuda seria aumentado de cinco a sete milhões de dólares por ano se a ajuda fosse desvinculada.

Com efeito, em 2001 o CAD recomendou aos países ricos que desvinculassem sua ajuda aos países menos desenvolvidos de compras de produtos e serviços de seus países. Em 2009, no marco de revisão dessa recomendação um estudo encomendado pelo CAD concluiu ter havido progresso em termos de desvinculação da ajuda com a eliminação dos obstáculos regulamentares à aquisição de bens e serviços no próprio mercado do país doador. De acordo com o estudo:

A proporção da ajuda bilateral total desvinculada aumentou progressivamente de 46% em 1999-2001 para 76% em 2007, e para os PMD aumentou de 57% a 86%. Tendo em conta a ajuda multilateral, a proporção da AOD desvinculada aumentou para 83% no seu conjunto. As mudanças nos últimos 10 anos indicam que a Recomendação de 2001 sobre a desvinculação da ajuda, juntamente com outros acordos como a Declaração de Paris, tiveram um impacto positivo global relativa à desvinculação da ajuda. Mas há qualificações importantes. A cooperação técnica autónoma (CT) e a ajuda alimentar foram excluídas da Recomendação e ambos permanecem como significantes “áreas cinzentas”, com 30% e pelo menos 50%, respectivamente, reportadas como vinculados, e o status de vinculação de proporções significativas não está sendo relatado por alguns doadores (CLAY; GEDDES, NATALI, 2009. p. viii).

Consoante os dados do Relatório do DAC (2016, p. 152-156), em 2015, a AOD líquida dos países membros do CAD foi de US\$ 131,6 bilhões e representou um aumento de 6,9% em termos reais, o maior alcançado para a AOD líquida. A AOD líquida como parte do PIB foi de 0,30%. Desde 2000, a AOD líquida aumentou 83% em termos reais. A maior parte do aumento em 2015 deveu-se a despesas mais elevadas com os custos dos refugiados com aumento dos pedidos de asilo. Contudo, se estes custos forem excluídos, a AOD líquida continuou a crescer 1,7% em termos reais. Desse total, 40% da AOD foi realizada por e para as agências multilaterais.

Os maiores países doadores em volume foram os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, Japão e França. Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido ultrapassaram o percentual de 0,7% do PIB definidos pela ONU.

Em 2014, 80,6% da AOD dos países do CAD foi relatada como desvinculada, 17,4% relatada como vinculada e 2,0% itens vinculadas, mas sem informação do tipo de condicionalidade. Conquanto o envio de informação sobre ajuda vinculada não seja obrigatório, (com exceção da AOD para os países menos desenvolvidos e países pobres

altamente endividados), a maioria dos membros do CAD faz isso, preenchendo uma lacuna que estava dificultando a análise precisa e comparativa do desempenho desvinculado dos membros. A mensuração da ajuda condicionada ainda exclui gastos administrativos e gastos com refugiados.

É importante observar que AOD é somente uma das modalidades de fluxos oficiais e privados que podem ser direcionados aos países em desenvolvimento que, embora significativa, é apenas uma parte do montante total dos financiamentos realizado no âmbito da CID (MILANI, 2014). Como nos lembra Leite (2012, p. 6), iniciativas como a AOD não esgotam a CID que também engloba a cooperação oficial oferecida pelos países que não fazem parte do CAD/OCDE, a chamada “assistência privada para o desenvolvimento” realizada por ONGs, organizações religiosas, empresas e fundações, dentre outros.

CAPÍTULO II COOPERAÇÃO SUL-SUL

2.1 CONTEXTO GEOPOLÍTICO: HISTÓRICO, ATORES E AGENDA

A construção do Terceiro Mundo por meio de narrativas e práticas de desenvolvimento que nasceu no discurso inaugural de Truman (Escobar, 1995), marcou o início do período histórico em que a CSS passou a existir institucionalmente uma vez que simbolicamente conferiu unidade àqueles países que compartilhavam o mesmo passado colonial e preferiam um não alinhamento automático com as forças protagonistas da Guerra Fria (SILVA, 2009). Precisamente, a criação de uma identidade de Terceiro Mundo criou as condições para a construção de uma aliança entre os países do Sul Global forjada em um bloco heterogêneo em seus aspectos políticos, culturais, sociais e econômicos que vai se organizar em torno de agendas políticas para a reforma da ordem econômica internacional vigente a essa época e estabelecer compromissos e realizar ações de cooperação para materialização de interesses mútuos.

Aqui, a categoria “Sul”, é mobilizada no sentido de Lechini (2009) que nos orienta que, conquanto o conceito seja difuso, multidimensional e muitas vezes igualado na literatura como Terceiro Mundo e periferia, o conceito “Sul”:

surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no condicen con los marcos culturales heredados. Sin embargo, como se mencionara, esta idea del “otro”, de haber sido colonizado, es de alguna manera uno de los nexos entre los países del Sur, del *global South* (LECHINI, 2009, p. 65).

Já o termo Terceiro Mundo precedeu ao conceito de Sul e foi cunhado pelo economista francês Alfred Sauvy em 1952, realizando um paralelismo com o termo francês *tercer estado*, para designar os países que não pertenciam a nenhum dos blocos de poder liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética, durante a Guerra Fria (LECHINI, 2009). Da mesma forma, como vimos no Capítulo I, o conceito periferia corresponde aos paradigmas de desenvolvimento das teorias cepalina e dependentista.

Feita essa digressão, Lechini (2009, p. 65) aponta que o primeiro antecedente de ideia do “Sul” pode ser localizado na declaração dos cinco princípios de coexistência pacífica proclamados pelos primeiros ministros da China e da Índia em junho de 1954,

logo após o fim das guerras da Coreia e da Indochina, a saber: 1) Respeito mútuo à integridade territorial e a soberania; 2) Não agressão; 3) Não intervenção nos assuntos internos de outros Estados; 4) Igualdade e vantagens mútuas; e 5) Coexistência pacífica.

Remontará a essa década, a precisamente um ano após o encontro entre China e Índia, na esteira das lutas independentistas, a ocorrência da primeira concertação internacional que busca reposicionar os países do Sul, mas também traçar um novo paradigma de relação intergovernamental no mundo. A Conferência de Bandung, realizada na Indonésia, em 1955 que reuniu 29 países africanos e asiáticos e cerca de 30 movimentos de libertação nacional, situou-se historicamente num contexto de mudanças de um mundo colonial para a sua liberação. A França e Inglaterra se preparavam para a descolonização de seus territórios na África e Ásia. Vários países da Ásia conquistaram sua independência no final dos anos de 1940, como China, Paquistão, Índia e Vietnã do Norte. A partir desse encontro, o Terceiro Mundo se alinhava politicamente em torno da defesa do anticolonialismo e contra as novas tendências hegemônicas dos blocos capitalista e socialista. Bandung é considerada um marco no forjamento de uma identidade própria dos países do Sul. A concertação política ocorrida nesse momento atendeu a uma necessidade desses países se constituírem como ator coletivo internacional na defesa de uma agenda comum e coordenada (SANTOS, 2013; LEITE, 2011).

Vale remarcar, contudo, que no seio da concertação havia visões divergentes. Como salienta Amin (2010, p. 91), os líderes asiáticos e africanos reunidos em Bandung estavam longe de se identificar uns com os outros. O autor aponta que havia um grupo majoritário que perspectivava o desenvolvimento possível na interdependência na economia mundial e outro grupo, dos líderes comunistas, que pugnavam pela saída do campo capitalista e conseqüente construção de um campo socialista alinhado ou não à URSS.

As visões opostas, que vão reaparecer na década de 2000, não impediu a realização da concertação galvanizada em torno do projeto comum que dava sentido ao encontro: a descolonização asiática e africana e a conquista da independência econômica, social e cultural.

A Declaração Final de Bandung representou as aspirações desse coletivo no que concerne à condenação ao colonialismo e a promoção de uma agenda a favor da autodeterminação e independência dos povos e cooperação econômica entre os países do Terceiro Mundo. Os princípios estabelecidos na Declaração Final (BANDUNG, 1955), alguns dos quais inspirados nos princípios sino-indiano, foram os seguintes:

- 1) Respeito aos direitos humanos fundamentais, conforme aos fins e aos princípios da Carta das Nações Unidas;
- 2) Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações;
- 3) Reconhecimento da igualdade de todas as raças e a igualdade de todas as nações, pequenas e grandes;
- 4) Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos dos outros países;
- 5) Respeito ao direito de cada nação de defender-se individual e coletivamente conforme a Carta das Nações Unidas;
 - 6.a) Rejeição a todo acordo de defesa coletiva destinado a servir aos interesses particulares das grandes potências quaisquer que forem;
 - 6.b) Rejeição a toda pressão que uma potência, qualquer que seja, tente exercer sobre outra;
- 7) Abstenção a atos de ameaças de agressão ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de um país;
- 8) Resolução de todos os conflitos por meios pacíficos, tais como negociação ou conciliação, arbitragem e resolução diante de tribunais, assim como outros meios pacíficos que possam eleger os países interessados, conforme a Carta das Nações Unidas;
- 9) Estímulo dos interesses mútuos e a cooperação;
- 10) Respeito à justiça e às obrigações internacionais

Bandung traduziu a estratégia dos países do Terceiro Mundo, em um cenário de descolonização e Guerra Fria, de evitar o sistema de alianças que levou à Segunda Guerra Mundial se repetisse e de consolidar o processo de descolonização em curso na Ásia, mas ainda tímido na África.

Da mesma forma, forjou uma aliança fundacional entre esses países para a institucionalização da CSS quando estabeleceu o princípio de interesse mútuo e a cooperação e reconheceu a urgência de promover o desenvolvimento econômico da zona afro-asiática dentro do respeito à independência nacional, por meio da assistência técnica e a importância de se estabelecer a cooperação cultural com o desenvolvimento de missões científicas, literárias e artísticas, o intercâmbio de livros, de professores e estudantes. Ainda nesse campo, a declaração exorta as Nações Unidas a criar um fundo especial para o desenvolvimento econômico e a locação, por parte do BIRD, de grande parte de seus recursos para os países Afro-asiáticos, assim como demandaram o estabelecimento de uma instituição financeira internacional que promovesse o interesse comuns dos países Afro-asiáticos (BANDUNG, 1955).

Tendo esse contexto histórico como pano de fundo, o reposicionamento político ganhou reforço no campo teórico com a emergência do núcleo vital da Teoria da Dependência que era a ideia de centro e periferia, no campo do desenvolvimento, formulada por Prebisch e difundida pela CEPAL, conforme tratado no Capítulo I. O conceito de centro-periferia reconhecia a existência de um único sistema: o sistema global. A dinâmica deste sistema global era definida pelo padrão de desenvolvimento dominante, criando desenvolvimento no seu centro e o subdesenvolvimento na periferia.

Para os países egressos de Bandung, a CSS poderia ser uma alternativa ao modelo de desenvolvimento hegemônico que estava atrelado a uma relação de troca com o Sul permanentemente desigual. De uma perspectiva teórica dependentista, uma cooperação econômica entre países do Sul poderia mudar a relação de dependência e exploração que sustentava a relação dos países do Sul com o Norte desde o colonialismo e daí conquistar uma autonomia coletiva, baseado no sentido do *collective self-reliance* (autossuficiência coletiva) conceito adotado em Lusaka (1970)⁴⁰. A conferência também concretizou a “ideologia do desenvolvimento”, um projeto nacionalista que em linhas gerais tinha como elementos desenvolver as forças produtivas, diversificar a produção e industrializar com o Estado no controle desse processo (AMIN, 2010).

Nos anos seguintes, as lutas de libertação do jugo colonial mudariam a correlação de forças no sistema internacional. Nesse quadrante, dezessete países da Ásia e da África conquistaram a independência e foram admitidos como membros plenos da ONU durante a realização da XV Assembleia Geral da organização. Esse acontecimento conferiu aos países do Sul uma clara vantagem política no âmbito multilateral das Nações Unidas onde, como vimos, a prevalece regra de “um país, um voto”.

O espírito de Bandung aglutinou os países do Sul em torno do não alinhamento no período da Guerra Fria e deu vida ao Movimento Não Alinhado (MNA). Com efeito, por meio de conferências de chefes de Estado, os países não alinhados se uniram em torno de uma agenda política de autodeterminação dos povos, a rejeição aos pactos militares multilaterais, a condenação do *Apartheid*, a luta contra o imperialismo em todas suas manifestações, a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, o fortalecimento da ONU. Ao longo de quatro conferências e com a ampliação do número de países membros, os Estados também passaram a convergir na defesa de um conjunto único de reformas econômicas internacionais alternativo ao modelo prescrito por Bretton Woods.

De acordo com Leite (2011), esses acontecimentos fortaleceram a unidade política dos países em desenvolvimento e evidenciaram o poder de barganha do bloco nas negociações para a consecução de interesse coletivo do desenvolvimento. Tanto isso é exato que Bandung e o MNA impulsionaram a realização e posterior institucionalização da UNCTAD. A Conferência foi considerada um marco na CSS, pois pela primeira vez

⁴⁰ Dados disponíveis em: <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/32710/1/SAIIA%20RESOLUTIONS%20OF%20THE%20THIRD%20CONFERENCE%20OF%20NON-ALIGNED%20STATES.pdf?1> Acesso em: 10 Mar 2015.

vinculava desenvolvimento econômico ao comércio e passou a ser referência no auxílio aos países do Sul na formulação de políticas públicas e intercâmbio de experiências.

A Conferência também deu origem a outro organismo importante para o bloco Sul que foi o Grupo dos 77. Com efeito, ao final da Conferência, 77 países assinaram uma declaração conjunta na qual defendiam um novo quadro do comércio internacional compatível com as necessidades de industrialização acelerada e se comprometiam a fortalecer a unidade e solidariedade do grupo (LEITE, 2011, p. 64). O objetivo do G 77 era articular um âmbito onde os países pudessem promover os seus interesses e melhorar a sua capacidade de negociação conjunta na ONU.

O espírito de Bandung e a ideia de uma aliança entre as nações do Sul também se refletiu na Primeira Conferência Tricontinental realizada em Havana, em 1966, que criou a Organização de Solidariedade com os Povos da América Latina, Ásia e África. Nesse momento se falava no “trovão” de Bandung, o surgimento do Terceiro Mundo como uma nova força vital nos assuntos internacionais (LECHINI, 2009, p. 67).

Outra conquista de Bandung foi a aprovação no âmbito da Assembleia Geral da ONU, em 1974, da “Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional” e seu programa de ação, assim como da “Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados”. Os países proponentes da nova ordem econômica internacional⁴¹ sustentavam que a arquitetura econômica vigente tinha sido estabelecida na ausência da maioria dos países em desenvolvimento e operavam em detrimento deles ao perpetuar a desigualdade e, portanto, defendiam uma nova ordem fundada na equidade, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação entre os Estados, na correção das assimetrias econômicas entre os países e garantissem o desenvolvimento econômico e social acelerado (LEITE, 2011, p. 68). Destacamos aqui quatro princípios dos vinte aprovados por unanimidade na Assembleia (ONU, 1974):

- O direito de cada país de adotar o sistema econômico e social que considere mais apropriado ao seu próprio desenvolvimento e não ser sujeito a qualquer tipo de discriminação;
- A plena soberania permanente de cada Estado sobre os seus recursos naturais e todas as atividades econômicas. A fim de salvaguardar esses recursos, cada Estado tem o direito de exercer um controle efetivo sobre eles e sua exploração com meios adequados à sua própria situação, incluindo o direito à nacionalização ou transferência de propriedade aos seus nacionais, sendo esse direito uma expressão da totalidade permanente Soberania do Estado. Nenhum Estado pode ser submetido a coerção econômica, política ou de qualquer outro tipo para impedir o livre e pleno exercício deste direito inalienável;

⁴¹ A conferência foi solicitada a ONU pelos países-membros do Movimento Não Alinhados (LEITE, 2011).

- Regulamentação e supervisão das atividades das empresas transnacionais através da adoção de medidas no interesse das economias nacionais dos países em que essas empresas transnacionais operam com base na plena soberania desses países;
- O reforço, através de ações individuais e coletivas, da cooperação econômica, comercial, financeira e técnica mútua entre os países em desenvolvimento, principalmente numa base preferencial.

A partir do alinhamento dos países do Sul e o reconhecimento das Nações Unidas como ator relevante nesse processo, se pavimenta o caminho para uma cooperação internacional na década seguinte mais sistemática e instrumental para alavancar processos de desenvolvimento nacionais, mas ainda graduada por interesses econômicos.

Entre os anos de 1973 e 1977, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma série de resoluções exortando a comunidade internacional, em geral, e as Nações Unidas, em particular, a apoiar os países em desenvolvimento em seus esforços de aumentar a cooperação técnica entre eles. Adicionalmente, em 1975, o PNUD adotou a decisão de dar novas dimensões à cooperação técnica prestando mais atenção à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD, na implementação de programas nessa modalidade de cooperação. Esses esforços culminaram na Conferência sobre CTPD realizada em Buenos Aires, em 1978. A Conferência foi um marco, pois estabeleceu o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) que definiu um quadro conceitual e operacional para a promoção da CTPD, documento este reiteradamente validado pelas Nações Unidas em todos os seus fóruns (ONU, 1978).

A PABA continha 38 recomendações destinadas a atores nacionais, regionais e globais, as quais contemplavam basicamente a necessidade dos países em desenvolvimento: registrarem e partilharem informações sobre suas capacidades, técnicas e experiências; estabelecerem e fortalecerem ligações institucionais e físicas necessárias para o compartilhamento de recursos; identificarem e concretizarem oportunidades de cooperação, com foco nas necessidades dos países menos desenvolvidos.

Pino (2014, p. 66) sustenta que o PABA estabeleceu os princípios orientadores da modalidade técnica da CSS e que foi a “mais exaustiva e detida tentativa de fixar alguns conceitos e definições que, até hoje, seguem sendo referência fundamental”. O Plano formulou o conceito de cooperação técnica baseado na reciprocidade e horizontalidade, instrumentalizada através do intercâmbio de conhecimentos, informações, tecnologias e técnicas de gestão em políticas públicas nas áreas de educação, saúde, agricultura, entre outras.

Em seguida à Conferência de Buenos Aires, a ONU criou o Comitê de Alto Nível para a CSS, órgão subsidiário da Assembleia Geral com o mandato de revisar os processos de cooperação entre os países em desenvolvimento, elaborando relatório sobre implementação do PABA. O Comitê se tornou uma referência normativa em termos de CSS no âmbito da ONU (PINO, 2014).

As décadas de 1980 e parte da de 1990 são consideradas por vários analistas como a década da desmobilização da CSS. O cenário desfavorável se anunciou por vários motivos: a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, a implementação dos programas neoliberais prescritos pelo Banco Mundial e FMI, o questionamento do conceito de Terceiro Mundo e sua utilidade como instrumento de análise e ação corroborado pela percepção de heterogeneidade dos países, o colapso da União Soviética, a democratização de alguns países latino-americanos o que conduziu a um cenário de competição entre os países e abandono da luta pela reforma da ordem econômica internacional (SOARES, 2011; LEITE, 2012; PINO, 2014; SILVA, 2009).

Vários autores situam a década de 2000 como de ressurgimento da CSS (PINO, 2014; SILVA, 2009; LEITE, 2012). A renovação da CSS se deu em um contexto político e econômico internacional de dependência com um padrão de desenvolvimento neoliberal hegemônico, perpetuando o desenvolvimento no seu centro e o subdesenvolvimento na periferia, com a novidade dos países emergentes agora ocupando a posição de semiperiferia e buscando uma inserção internacional diferenciada.

Na opinião de Pino (2014), o revigoramento da CSS também foi propiciado pela visão de complementariedade à CNS e integração nos programas não somente dos países do Sul, mas, sobretudo, nas estratégias das instituições da CID e da AOD depois do advento da Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento (2002), tendo a ONU como sua maior impulsionadora. Com efeito, a atuação ativa do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento fortaleceu a ONU como fórum de debate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a importância da CSS.

Entretanto, seu ressurgimento veio acompanhado de uma forte crítica sobre o seu distanciamento dos valores e objetivos de Bandung que ensejaram o seu forjamento. O que se observa é que à medida que a CSS se institucionalizou na ONU, ela perdeu o seu conteúdo político-ideológico que serviu de amálgama da aliança dos países do Sul nos anos 1950 e 1960.

Depois de um hiato de 30 anos, em 2009 foi realizada Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul em Nairóbi. O resultado da Conferência

reafirmou a visão da CSS como manifestação de solidariedade entre pessoas e países do Sul e com uma agenda construída pelos países do Sul e devendo continuar a ser guiada pelos princípios do respeito à soberania nacional, apropriação nacional e independência, igualdade, não-condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo. Em seus aspectos operacionais a CSS deve prezar pela mútua *accountability* e transparência, desenvolvimento de efetividade, coordenação de iniciativas com base em evidências e resultados, abordagem *multi-stakeholder* (ONU, 2010).

A Declaração de Nairóbi reforçou um posicionamento dos países do Sul estabelecido na PABA (ONU, 1978, 8): o de que a CSS não é um fim em si mesma nem um substitutivo para a cooperação com os países desenvolvidos. Antes, deve ser vista como um complemento à CNS (ONU, 2010, 14). Esse posicionamento se fundamentou em um consenso de que os países do Norte tem uma obrigação de cumprir seus compromissos de desenvolvimento com os países do Sul, dada a sua responsabilidade pelas políticas que perpetuaram as condições de desigualdades nesses países.

Em Nairóbi os países acordaram que a CSS assume diferentes formas:

Reconocemos que la cooperación Sur-Sur adopta formas diferentes y cambiantes, incluidas el intercambio de conocimientos y experiencias, la realización de actividades de capacitación, la transferencia de tecnología, la cooperación financiera y monetaria y las contribuciones en especie (ONU, 2010).

A Declaração também advertiu que a CSS não devia ser considerada AOD porque aquela se trata de uma associação de colaboração entre iguais baseada na solidariedade. Ao mesmo tempo reconheceu a necessidade de melhoria da eficácia da CSS com aumento da mútua prestação de contas, da transparência, da coordenação das iniciativas no terreno em conformidade com as prioridades nacionais e da avaliação (ONU, 2010).

Relativamente à internalização dos assuntos da CSS no campo institucional da CID, Pino (2014, p. 74) aponta que a ONU contribuiu para o avanço conceitual e metodológico na definição da natureza e das modalidades da CSS e para a criação de espaços de concertação, coordenação e articulação dos países em desenvolvimento. Por sua vez, a OCDE materializou a integração por meio da participação de países em desenvolvimento nas discussões capitaneadas pelo CAD/OCDE sobre eficácia da ajuda em diversas instâncias da organização que culminou com a criação de um *Task Team* sobre CSS e encontrou seu ponto alto na Declaração de Busan que ressaltou as diferenças entre a CSS e a CNS.

Em que pese a franca institucionalização da CSS em termos normativo e político e o reconhecimento de sua autonomia em relação à CNS, a qualidade dessa

institucionalidade é muito discutível. O seu maior constrangimento é a indisponibilidade de dados que permita mensurar e monitorar a CSS. Some-se a isso a ausência de metodologia de mensuração e de um foro internacional que coordene esse processo. Há várias explicações para a ausência de informação: baixa capacidade institucional dos países para contabilizar os gastos com a CSS, mormente pela ausência de uma agência coordenadora; um propósito dos governos de evitar o escrutínio de outros doadores e organismos internacionais e ainda evitar questionamentos domésticos.

Com relação a essas críticas, os países do Sul, como por exemplo, a China, em linha com o Documento Final de Nairóbi, defende que a CSS não pode ser vista como uma substituição da CNS e que as contribuições financeiras entre países em desenvolvimento não podem ser consideradas AOD e que, portanto, não devem ser mensuradas como tal:

South–South cooperation must not be seen as a replacement for North–South cooperation. Strengthening South–South cooperation must not be a measure of coping with the receding interest of the developed world in assisting developing countries;

Cooperation between countries of the South must not be analysed and evaluated using the same standards as those used for North–South relations;

Financial contributions from other developing countries should not be seen as official development assistance (ODA) from these countries to other countries of the South. These are merely expressions of solidarity and cooperation borne out of shared experiences and sympathies (UNCTAD, 2010, p. 8)⁴².

Não obstante a importância da reivindicação feita pelos países do Sul por um marco próprio de avaliação da eficácia da CSS e de não serem analisados pelas lentes dos países do Norte, por meio de seus próprios padrões de análise, o fato é que a ausência desse marco impede uma compreensão da extensão da CSS, o planejamento e a racionalização das ações e, por conseguinte, a avaliação sobre a sua eficácia. Um esforço nesse sentido vem sendo feito pela Secretaria-Geral Iberoamericana com seu programa de fortalecimento da CSS que anualmente, desde 2010, lança o relatório sobre a CSS na Ibero-américa e conta com a participação de vinte países latino-americanos⁴³. Na América Latina pelo menos três países tem se esforçado para produzir informação sobre a CSS: Brasil, Colômbia e México (PINO, 2014).

⁴²A cooperação Sul-Sul não deve ser vista como um substituto para a cooperação Norte-Sul. O reforço da cooperação Sul-Sul não deve constituir uma medida para lidar com o recuo do interesse do mundo desenvolvido em ajudar os países em desenvolvimento.

A cooperação entre os países do Sul não deve ser analisada e avaliada utilizando as mesmas normas utilizadas para as relações Norte-Sul;

As contribuições financeiras de outros países em desenvolvimento não devem ser vistas como ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) desses países para outros países do Sul. Trata-se apenas de expressões de solidariedade e cooperação decorrentes de experiências e simpatias partilhadas;

⁴³ Dados disponíveis em: < <http://segib.org/pt-br/programa/programa-ibero-americano-para-o-fortalecimento-da-cooperacao-horizontal-sul-sul/>>. Acessado em: 11 Abr 2017.

No Brasil, uma associação entre acadêmicos e especialistas da sociedade civil em CSS, sob o manto do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, tem empreendido um esforço de construção de um marco conceitual e metodológico para o monitoramento da CSS brasileira. Um esboço preliminar pode ser encontrado no trabalho realizado por Silva et al (2016), assim como na pesquisa de Suyama e Rigout (2016).

2.2 PRINCÍPIOS DA CSS

Os países em desenvolvimento forjaram a CSS como expressão de solidariedade dos povos e países do Sul e como estratégia de independência econômica e autossuficiência do Sul como vimos acima. Da mesma forma que se advertiu que o conceito de “Sul” é difuso, não há um consenso sobre a interpretação da CSS. Nesta tese, nos vinculamos a interpretação de Lechini (2009, p. 67) que considera a CSS como uma construção política, ampla e multifacetada a ponto de que sua precisão só se alcança com sua adjetivação para abordar e objetivar suas mais variadas dimensões entre as quais se destacam a cooperação econômica-comercial, técnica, científico-tecnológica, acadêmica e diaspórica.

Para a autora, a CSS se refere, de modo geral:

a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes (LECHINI, 2009, p. 67).

Com a solidariedade como fundamento da aliança entre esses países, a CSS está orientada por seis princípios estabelecidos na Declaração de Nairóbi, mas que remontam a Declaração Final de Bandung e ao Plano de Ação de Buenos Aires:

A cooperação sul-sul e seu programa devem ser estabelecidos pelos países do Sul e devem seguir guiando-se pelos princípios do respeito à soberania nacional, à apropriação nacional e à independência, à igualdade, à não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo (ONU, 11, 2010).

A seguir tentaremos identificar nos instrumentos norteadores da CSS *supra* indicados, o sentido e o alcance dos princípios, ao tempo em que buscaremos compreender de que forma esses princípios podem ser identificados no exercício da CSS.

Inicialmente é importante fixar que as declarações advindas de conferências internacionais são de natureza declaratória, isto é, não geram efeito vinculante ou jurídico perante os Estados que as subscrevem. Contudo, esses instrumentos tem o condão de gerar uma obrigação política e moral para os países e algumas vezes podem inspirar a adoção de seus princípios no ordenamento jurídico nacional e na formulação de políticas públicas.

No entanto, nem todo princípio é jurídico ou gera efeito jurídico - há princípios de natureza política, moral que assumem um caráter de exortações de ordem moral ou política, fixam-se como expressão dos valores principais de uma dada concepção de mundo. Esse é o caso, por exemplo, dos instrumentos internacionais que não são vinculantes, são meramente declaratórios, como é o caso dos documentos finais de conferências da ONU.

Muitas vezes, alguns desses princípios são incorporados nas Constituições e normas nacionais e se tornam princípios jurídicos vinculantes, ou seja, que geram direitos e que devem ser utilizados para a interpretação da lei.

Os princípios da CSS não são considerados princípios jurídicos em sentido estrito, mais bem expressam uma diretriz humanista da aliança dos países do Sul, constituem uma linha de atuação política balizada pela solidariedade, fundamentam e dão feição prática a atuação desses países em diversas áreas cooperacionais, seja no âmbito político, econômico ou social.

Assim que conquanto não sejam vinculantes, inspiram os países em desenvolvimento na sua relação política com os seus pares e orientam atuação prática desses países no campo da cooperação. Tanto é assim que iremos encontrar esses princípios como norteadores nas diretrizes da CSS de alguns países como vimos no caso da China e do Brasil.

No caso da China (2015), seu governo declara que:

Ao prestar assistência externa, a China adere aos princípios de não impor condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o seu direito de escolher de forma independente os seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento. Os princípios básicos que a China defende na prestação de assistência externa são o respeito mútuo, a igualdade, a manutenção da promessa, os benefícios mútuos e as vantagens mútuas.

Por sua vez, o governo brasileiro estatui que a CSS brasileira se rege pelos princípios de:

Promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento; horizontalidade nas relações de cooperação e equilíbrio de interesses; mútuo benefício; respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra; não imposição de condicionalidades;

o reconhecimento e utilização das experiências e das capacidades locais; e o foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas (ABC, 2016).

Na busca pela melhor compreensão do sentido e alcance dos princípios da CSS, o presente estudo adotará o método de interpretação histórica e a interpretação literal combinada com a interpretação sistemática dos princípios estabelecidos na Declaração de Nairóbi utilizados para interpretação dos princípios plasmados nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

A interpretação histórica leva em conta as circunstâncias da celebração e formalização do instrumento assim como o contexto em que se aprovou o instrumento convencional e o momento que se deve aplicar em cada caso concreto. A interpretação literal ou gramatical é a que se realiza levando em conta os termos utilizados claramente no texto ou instrumento a ser analisado. A interpretação sistemática é a que permite aplicar uma visão integral das normas que estão inter-relacionadas e, portanto, no processo de interpretação não somente se leva em conta a norma específica a aplicar em cada caso concreto, mas também todas aquelas que estão ligadas a ela (MELENDEZ, 2012).

Para fixar, no presente estudo, a norma a ser interpretada é a Declaração de Nairóbi, no que tange aos seus princípios. A combinação da interpretação literal com a sistemática se justifica uma vez que no próprio corpo da Declaração há artigos que se inter-relacionam com os princípios estabelecidos.

O trabalho de interpretar o significado dos princípios da CSS subsidiará a elaboração do quadro heurístico na verificação dos princípios da CSS no Capítulo IV.

Como examinado no item anterior, a aliança dos países do Sul foi forjada historicamente em um contexto de lutas independentistas em um mundo colonial e ao mesmo tempo ideologicamente bipolar. Bandung amalgamou o consenso político de liberação dos países do Sul da dependência política, ideológica e econômica em face das potências do Pós-Guerra e dos países colonizadores inaugurando um processo de coordenação de ações entre países em desenvolvimento em temas de interesse comum.

Ao lado disso ganhou potência no campo econômico a ideia de uma relação econômica que rompesse a relação de dependência e exploração que sustentava a relação dos países do Sul com o Norte desde o colonialismo. Esse rompimento poderia acontecer por meio de uma cooperação econômica baseada em uma autonomia coletiva

Tendo em vista esse contexto, podemos concluir que os princípios da CSS, de Bandung até a atualidade, giram em torno de valores que reforçam a ideia de

autodeterminação, independência e soberania dos países do Sul. Dessa forma, em uma perspectiva histórica, seria coerente interpretar que os princípios da CSS – respeito à soberania nacional, à apropriação nacional e à independência, à igualdade, à não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo – trazem no seu bojo regras de conduta e orientações relacionadas a esses valores.

No que tange às interpretações literal e sistemática, examinaremos os termos utilizados nos artigos que tratam dos princípios da CSS na Declaração de Bandung, no Plano de Ação de Buenos Aires e na Declaração de Nairóbi.

2.2.1 Apropriação nacional e independência

Avaliamos que o princípio da apropriação e independência se vincula à capacidade dos países parceiros exercerem agência no sentido de Sen (2005), em todo o processo da CSS, seja político, seja cooperacional. Em assim sendo, também se relaciona com a capacidade desses países valorizarem as soluções endógenas como caminho viável para o desenvolvimento. A valorização deve se relacionar não somente ao conhecimento técnico local, mas dos saberes e conhecimentos tradicionais, comunitários e práticas culturais. Nesse sentido, compreendemos a *apropriação nacional e independência como a capacidade dos países do Sul de, autonomamente, definirem e coordenarem o seu projeto de desenvolvimento*.

Essa interpretação encontra respaldo em outras diretrizes que se encontram ao longo do texto do Plano de Ação de Buenos Aires e da Declaração de Nairóbi. Com efeito, o princípio da apropriação nacional e independência se relaciona com o reforço da capacidade criativa dos próprios países em desenvolvimento para que possam eles mesmos encontrar as soluções para os seus problemas de acordo com as suas próprias aspirações, valores e necessidades individuais (ONU, 1978), contribuindo para o alcance das prioridades nacionais de desenvolvimento a pedido dos países em desenvolvimento (ONU, 2010) reafirmando que cada país é o principal responsável por seu desenvolvimento (ONU, 2010).

2.2.2 Igualdade

O princípio da igualdade ficou estabelecido inicialmente na Declaração Final de Bandung onde se reconheceu a igualdade de todas as raças e a igualdade de todas as nações, pequenas e grandes (BANDUNG, 1955). O PABA também situa o princípio da igualdade no marco em que os países devem ser tratados entre si com igualdade de direitos,

independentemente dos seus tamanhos, níveis de desenvolvimento e sistemas sociais e econômicos (ONU, 1978). Esse princípio também foi reafirmado na Declaração de Nairóbi que expressa que a CSS se trata de colaboração entre iguais baseada na solidariedade (ONU, 2010).

O sentido do princípio da igualdade tem um forte viés político quando estabelece que os países devem ser tratados igualmente e independentemente de seu nível de desenvolvimento o que implica em relações de poder no cenário de governança do Sul mais igualitária.

Na nossa interpretação, *o princípio da igualdade deve ser entendido como processo no qual as relações entre os países é baseada em tratamento igualitário e respeito mútuo, independentemente dos seus tamanhos, níveis de desenvolvimento e sistemas sociais e econômicos.*

O governo brasileiro interpreta o princípio da igualdade como relações horizontais, diferentemente das relações verticalizadas que sempre marcaram a relação Norte-Sul. Nesse sentido, a literatura brasileira trabalha com o sentido de horizontalidade quando trata de relações igualitárias.

A verificação desse princípio se relaciona com a aplicação do princípio da não condicionalidade, benefício mútuo e respeito à soberania. Na relação cooperacional o mesmo pode ser evidenciado no respeito à agência dos países favorecendo a sua capacidade de incidência, no respeito à visão e aos interesses dos países em seus processos internos de desenvolvimento.

O princípio da igualdade também pode ser analisado na perspectiva da solicitação da demanda de cooperação, ou engajamento voluntário em cooperação, também conhecido como *demand driven*. Trata-se de um compromisso voluntário entre países que querem abordar conjuntamente os desafios do desenvolvimento. De acordo com essa dimensão da CSS, os países do Sul reconhecem que, para enfrentar o desafio de alcançar resultados de desenvolvimento, precisam de capacidade para tomar as decisões políticas que são adequadas para eles e que devem resultar em programas que respondam à demanda e às necessidades dos países em desenvolvimento.

2.2.3 Não Condicionalidade

A não-condicionalidade é um princípio da CSS que vem sendo articulado desde a Declaração Final de Bandung. Nesta Declaração, as relações entre os países do Sul deverá ser baseadas no princípio da não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos dos

outros países (BANDUNG, 1955). O PABA estabelece que a CTPD e outras formas de cooperação entre todos os países devem basear-se na estrita observância da soberania nacional, da interdependência econômica, da igualdade de direitos e de nenhuma interferência nos assuntos domésticos das nações, independentemente dos seus tamanhos, níveis de desenvolvimento e sistemas sociais e econômicos (ONU, 1978). A Declaração de Nairóbi reafirma que a CSS é um esforço coletivo dos povos e países do Sul, nascido de experiências e simpatias compartilhadas, com base em seus objetivos comuns e solidariedade, e guiado, entre outras coisas, pelos princípios de respeito pela soberania e apropriação nacionais, livres de qualquer condicionalidade (ONU, 2010).

A condicionalidade se relaciona com a vinculação da cooperação a assunção de modelos políticos, pela vinculação da cooperação com investimento e comércio, ou ainda a condicionalidade direta de compra de bens e serviços. Assim que *o princípio da não condicionalidade expressa o caráter de não imposição de condições como pré-requisito para a CSS e de respeito ao direito dos países de ter autonomia e independência para decidir sobre seus assuntos domésticos*. O princípio da não condicionalidade se relaciona diretamente os princípios de soberania nacional protegida de interferências externas.

Para aferir a ausência de condicionalidades pode-se verificar se na relação cooperacional há prescrição de modelos de políticas públicas a serem adotadas pelo parceiro, se ocorrem benefícios financeiros, econômicos e/ou comerciais ou ainda se há imposição de compra de bens e serviços do país que presta a cooperação.

Reputamos que o princípio da não condicionalidade deve ser analisado de forma articulada com o de não interferência para verificar se a existência da condicionalidade resulta em interferência.

2.2.4 Benefício Mútuo

A Declaração de Bandung estabelece como seu nono princípio o estímulo dos interesses mútuos e a cooperação (BANDUNG, 1955). O PABA declara que a CSS é força vital para iniciar, projetar, organizar e promover a cooperação entre países em desenvolvimento para que eles possam criar, adquirir, adaptar, transferir e reunir conhecimentos e experiências para o seu benefício mútuo e para a consecução da autossuficiência nacional e coletiva, essencial para o seu desenvolvimento social e econômico (ONU, 1978). A Declaração de Nairóbi estatui que a cooperação sul-sul e sua agenda devem ser definidas pelos países do Sul e devem continuar a ser guiadas pelos princípios do respeito à soberania nacional, à apropriação nacional e à independência, à

igualdade, à não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo (ONU, 2010).

O princípio de benefício mútuo importa na existência de benefícios para dois ou mais parceiros que contribuam para maior autonomia dos países. Os benefícios podem alcançar relações em aspectos: político, econômico e técnico. Entende-se que benefícios mútuos dependem da aplicação de outros princípios como, por exemplo, horizontalidade e apropriação (SUYAMA; RIGOUT, 2016, p. 52).

O benefício mútuo é o princípio mais acionada pelos países do Sul quando questionados sobre seu interesse em cooperar. Com efeito, analisando a motivação dos países do Sul em estabelecer e fortalecer relações com os países do continente africano, com base em declarações oficiais daqueles países, as evidências apontam que a relação desses países com a África é baseada na necessidade e no desejo de cooperação com benefícios mútuos para o desenvolvimento comum (UNCTAD, 2010, p. 10).

O princípio do benefício mútuo deve ser interpretado de forma alinhada com o princípio da igualdade por que diz respeito e tenta prevenir as condições desiguais de associação que podem ocorrer entre os países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento. Isso implica que os interesses dos programas destes últimos devem ser respeitados de uma maneira afirmativa como genuína solidariedade, mutualidade e demanda igualitária (COMITÉ DIRECTIVO DE LA RED REALITY OF AID, 2010, p. 22).

2.2.5 Respeito à soberania nacional

O respeito à soberania nacional é um princípio orientador da CSS que surge desde Bandung tendo em vista o contexto histórico e político em que ocorreu a Conferência, como já relato acima.

Na Declaração Final de Bandung ele aparece vinculado à integridade territorial: “respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações” (BANDUNG, 1955). No PABA, esse princípio está estabelecido no item 13 quando determina que a cooperação entre os países deve ser baseada em estrita observância da soberania nacional (ONU, 1978). Em Nairóbi já aparece sozinho, sem vinculações (ONU, 2010).

A afirmação desse princípio está fortemente relacionada ao contexto histórico em que se deu a aliança dos países do Sul quando lutavam pela sua independência e autodeterminação e sua acepção se relaciona à ideia de não intervenção territorial. O princípio continua atual para orientar a CSS em um contexto de elevada dependência

econômica dos países do Sul ou ainda de dependência de ajuda externa que submete os países do Sul a interferências em seus projetos de desenvolvimento nacionais. Nesse sentido podemos interpretar *o princípio de soberania como não intervenção nos assuntos internos*.

2.2.6 Não interferência

O princípio da não interferência é estabelecido nos três instrumentos internacionais analisados com a mesma redação salvo pela utilização de sinônimos: não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos dos outros países (BANDUNG, 1955); não interferência nos assuntos internos das nações (ONU, 1978); não-interferência nos assuntos domésticos (ONU, 2010).

Na nossa avaliação, o princípio da não-interferência deve ser analisado de forma conjunta com o princípio da soberania uma vez que em Bandung a soberania é interpretada como não-interferência nos assuntos domésticos.

2.3 CSS E O PAPEL DOS PAÍSES EMERGENTES

Conquanto os países do Sul tenham articulado um forte discurso identitário da CSS como uma cooperação autônoma, desvinculada dos valores da CNS e forjada em princípios de solidariedade e benefício mútuo, discussões mais recentes de analistas veem apontando para práticas da CSS de países emergentes mediadas por interesses econômicos e condicionalidades (KABUNDA, 2011; CHIDAUSHE, 2010; XUE, 2014; ZHENG, 2016; BELLO, 2011; MILANI e DUARTE, 2015; HIRST, 2012; SANTOS, 2013).

Ocorre que na década de 2000, países que faziam parte do então chamado bloco do Terceiro Mundo passaram a ser identificados como potências regionais médias e líderes das suas respectivas regiões e acabaram se rendendo à lógica neoliberal e globalizada, em linha com a visão majoritária de Bandung que plasmava por um desenvolvimento interdependente da economia global. A atuação dos Estados localizados na semiperiferia, ao moderar as contradições econômicas e políticas entre centro e periferia, serviria como ferramenta de preservação da ordem capitalista.

Dito de outra maneira, os países emergentes, ao aceitarem as regras de comércio e da economia internacional, aderiram ao modelo neoliberal do qual os países menos desenvolvidos tampouco escaparam o que distanciou esses atores da essência da relação Sul-Sul.

Com efeito, a CSS se transformou em instrumento de política externa desses países que visavam atender aos interesses nacionais de ganho geoestratégico político, econômico e internacional (SANTOS, 2013; KABUNDA, 2011). À título de ilustração, em termos de ganhos econômicos e comerciais, os fluxos financeiros e investimentos entre países em desenvolvimento triplicaram desde 1998 e representam 30% do total mundial e o comércio sul-sul que duplicou e representa perto de 40% das trocas mundiais (PINO, 2014, p. 80).

Essa visão é colaborada pelo UNCTAD (2010) quando do exame da CSS com o Continente africano:

While Southern partners have a common desire to support Africa in meeting its development needs, there are important differences among them in terms of their commercial or strategic interests in the region (figure 1). For example, Brazil, China and India see Africa as an important source of natural resources needed to support and sustain domestic economic growth. They also see the region as a growing market for their exports and increasingly seek its support on global issues. In this regard, the Republic of Korea differs from Brazil, China and India because its engagement is driven more by the need for natural resources (oil) as opposed to market access or support on global issues. In the case of Turkey, its engagement is driven more by the desire to create markets for its products rather than the need for natural resources or support on global issues (UNCTAD, 2010, p. 10).

Tendo em vista esse contexto, o debate atual sobre o Sul, particularmente sobre as potências emergentes, é verificar qual papel irão desempenhar na CSS – vão liderar o questionamento do sistema econômico existente, os regimes de poder e propor regras mais justas ou vão seguir a tendência de se juntar aos vencedores (LECHINI, 2009).

Na opinião de Lechini (2009, p. 69), a CSS se desenvolve em três níveis: o regional que inclui os esquemas de integração econômica e concertação política a nível hemisférico, tais como MERCOSUL e UNASUL; o inter-regional que abarca as relações bilaterais e a conformação de alianças intercontinentais, como o IBSA e os BRICS; e o multilateral global que compreende as ações coordenadas dos países e dos grupos de pressão no âmbito dos organismos internacionais como o G 20, OMC, ONU etc.

Para avançar na reflexão sobre o perfil atual da CSS, analisaremos a cooperação nas agendas externas da China e da Índia. A atuação brasileira será examinada no Capítulo IV.

A China se engaja em CSS desde a década de 1950 (XUE, 2014; NISSANKE; SODERBERG, 2011). No marco das suas relações com os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, a política externa do governo chinês se vincula aos princípios da CSS. De acordo com o Ministério do Comércio da China:

Ao prestar assistência externa, a China adere aos princípios de não impor condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o seu direito de escolher de forma independente os seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento. Os princípios básicos que a China defende na prestação de assistência externa são o respeito mútuo, a igualdade, a manutenção da promessa, os benefícios mútuos e as vantagens mútuas (CHINA, 2015).

A cooperação da China com países do Sul é lastreada na integração de ajuda, investimento e comércio como instrumento para realização de seus próprios objetivos, particularmente de exportação de seus produtos manufaturados e seu excesso de capacidade (ZHENG, 2016, p. 19). Constituída das modalidades de doação, empréstimos sem juros e empréstimos concessionais, a cooperação pode ser implementadas por meio de projetos completos, bens e materiais, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, equipes enviadas ao exterior, ajuda humanitária de emergência, programas de voluntariado e alívio da dívida (CHINA, 2015).

A doação é oferecida para o desenvolvimento de projetos sociais de pequeno ou médio porte e para financiar a cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, cooperação técnica, assistência material e ajuda humanitária de emergência. O empréstimo sem juros é usado principalmente para ajudar os países beneficiários a construir instalações públicas e para projetos para melhorar o sustento das pessoas. O empréstimo concessional é utilizado principalmente para ajudar os países beneficiários a realizar projetos de manufatura e projetos de infraestrutura de grande e médio porte com benefícios econômicos e sociais, ou para o fornecimento de plantas, máquinas e produtos eletrônicos completos. O recurso de assistência externa é gerido pelo Ministério das Finanças. Os empréstimos concessionais são realizados pelo Banco de Exportação-Importação da China (EXIMBANK) no mercado (CHINA, 2015).

De acordo com Xue (2014, p. 30) no centro do sistema de cooperação chinesa estão o Ministério do Comércio, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério das Finanças, sendo o primeiro a principal agência governamental encarregada da ajuda externa do país. No entanto, muitas outras agências do governo central, agências governamentais e embaixadas chinesas também estão envolvidas nas operações de ajuda externa. O EXIMBANK também desempenha um papel especial na ajuda externa da China. Ao mesmo tempo, dezenas de milhares de empresas chinesas, públicas ou privadas, hospitais, instituições educacionais, ONGs e outras organizações estão envolvidas na entrega real de diferentes tipos de ajuda externa da China, principalmente na África.

Entre 2010 e 2012 a China forneceu CNY 32,32 bilhões em doações, respondendo por 36,2% do volume de assistência total, assim como ofereceu CNY 7,26 bilhões de empréstimos sem juros, ocupando 8,1% de seu volume de assistência externa. Nos três anos, os empréstimos concessionais concedidos pela China a outros países totalizaram CNY 49,76 bilhões, ou 55,7% de seu volume total de assistência no mesmo período (CHINA, 2015).

Embora criticada pela falta de um modelo coerente que integre ajuda e investimento e pela forte presença de empresas estatais e empresas privadas, o fato é que a China consistentemente vem expandindo seus investimentos em parcerias com países do Sul, particularmente com o continente africano e a África Subsaariana. A intensificação da relação chinesa com a África é cada vez mais baseada em interesses econômicos e comerciais do que em ideologia política como foi no passado (UNCTAD, 2010, p. 14).

Com efeito, desde o ano de 2000 as relações entre a China e o Continente africano em termos de desenvolvimento econômico e social ocorrem no âmbito do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, sigla em inglês). O Fórum tem como objetivos estabelecer consensos, fortalecer as parcerias e promover a cooperação e é formado por 51 países africanos. Desde a sua criação o Fórum já realizou seis conferências. A primeira aprovou a Declaração de Pequim sobre o Fórum sobre a Cooperação China-África e o Programa de Cooperação China-África para o Desenvolvimento Econômico e Social.

A China é hoje o maior parceiro comercial bilateral do Continente africano. Em 2014 seu estoque de investimento estrangeiro direto alcançou aproximadamente US\$ 32,4 bilhões com o compromisso de aumentar para US\$ 100 bilhões em 2020. O volume comercial da China para África em 2014 era de US\$ 220 bilhões com perspectiva de aumentar para US\$ 400 bilhões em 2020. A assistência financeira à região aumentou com o anúncio de criação de um fundo de US\$ 10 bilhões na área da indústria; expansão do fundo de desenvolvimento de US\$ 5 bilhões para US\$ 10 bilhões; ampliação de US\$ 1 bilhão para US\$ 6 bilhões o crédito para apoiar pequenas e médias empresas; oferecimento de US\$ 35 bilhões em empréstimos de natureza concessional nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento de recursos energéticos, agricultura e produção (FOCAC, 2015).

No que diz respeito à África Subsaariana, a presença chinesa é apoiada por vários bancos estatais e uma vasta gama de agentes privados, incluindo multinacionais, pequenas empresas, comerciantes, migrantes e governos locais através de suas próprias empresas. O comércio da China com a África Subsaariana está altamente concentrado em cinco países. Angola, África do Sul, República Democrática do Congo, República do Congo e Guiné

Equatorial que representam cerca de 75% das exportações da África Subsaariana para a China. Seis países: África do Sul, Nigéria, Libéria, Gana, Benin e Angola representam mais de 80% do total de importações da China.

Um exemplo que ilustra a abordagem chinesa para a CSS que facilita a integração da ajuda com o investimento e o comércio é a parceria do país sino com Angola. De 2004 a 2010 Angola recebeu US\$ 10,5 bilhões em empréstimos concessionais do EXIMBANK. Esse crédito subsidiado estava vinculado ao uso de companhias chinesas para realizar 70% dos contratos de construção civil e engenharia e eram para ser pagos por meio de *commodities* exportadas para a China. Ao mesmo tempo, há evidências do aumento do investimento de companhias chinesas em Angola vinculado a esses empréstimos. Por exemplo, a China Petroleum and Chemical Corporation, adquiriu participação majoritária em vários blocos de petróleo no país e formou um *joint venture* com a companhia nacional de petróleo de Angola logo após um desses empréstimos (SHENG, 2016, p. 11).

Em seu relatório de 2010, a Reality of Aid informou que a maioria da cooperação de China com a África, o país sino requer que 70% de construção de infraestrutura e outros contratos sejam assignados a companhias chinesas “aprovadas”, ligadas ao Estado e o resto realizado por empresas locais muitas das quais associadas com empresas chinesas. Além disso, os projetos são realizados com mão de obra chinesa (REALITY OF AID, 2010, p. 17).

Não obstante a recorrente queixa de falta de dados sobre a cooperação chinesa, vários autores veem estudando a trajetória da cooperação desse país nas últimas décadas e analisado as vantagens e desvantagens da cooperação deste em relação ao continente africano.

Por um lado, além da evidência acima referida sobre a ajuda vinculada, críticos da cooperação chinesa aduzem que a ajuda de Pequim está orientada em razão do interesse do país por energia e matérias-primas e que fecha os olhos para violações de direitos humanos e os problemas de governança, incluindo a corrupção, nos países beneficiários. Além disso, alguns apontam que o programa de ajuda da China não é transparente e não refletem as prioridades nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários. Outros argumentam que os investimentos em infraestrutura são pouco confiáveis, pois nem sempre cumprem os padrões básicos e assim mesmo as obras são confiadas a empresas chinesas que não subcontratam empresas locais, contribuindo para aumento da desigualdade. Outra crítica descansa no fato de que as exorbitantes cifras em empréstimos contribuem para o endividamento dos países beneficiários, sobretudo os africanos. Há também considerações

sobre a conversão da África em mercado para os produtos chineses que com seu baixo custo asfixia a produção local. Finalmente, ao limitar-se a exploração de matéria prima fortalece a dependência e o caráter rentista das economias africanas e reforça o perfil de provedor de *commodities* do continente que seria uma das causas estruturais de seu “subdesenvolvimento” (XUE, 2014, p. 2; BELLO, 2011, p. 123; ZHENG, 2016).

Por outro lado, analistas apontam que muitos países africanos tem se aproveitado dos benefícios da cooperação com a China. Em termos de vantagens comparativas, a parceria é bem vista para a construção de infraestruturas no continente africano. O investimento em infraestrutura tem melhorado a logística dos países e contribuído para o crescimento econômico e bem estar dos africanos. Da mesma forma, a exportação de matérias primas e o consumo de produtos a baixo custo permitiu uma melhora nos termos de intercâmbio e recuperação econômica dos países africanos. O cancelamento da dívida de 33 países africanos é outro fator de facilitação da parceria sino-africana. A posição da China de respeito à soberania e não-interferência tem sido muito bem recebida pelos países africanos acostumados com as sanções ocidentais para imposição de mudanças internas em termos econômicos, democráticos e de boa governança. (UNCTAD, 2010; KABUNDA, 2011; BELLO, 2011).

No que diz respeito à Índia, de acordo com Souza (2014, p. 253), esse país saiu da condição de maior recipiendário de AOD em termos absolutos entre 1952 e 1992 para se tornar um importante prestador de cooperação. O autor credita tal mudança ao impressionante desempenho macro e socioeconômico do país na última década e a sua influência geopolítica, em que pese ainda ser um dos países mais desiguais do mundo. Com efeito, a Índia é uma potência nuclear que ambiciona ser líder regional e obter um assento no Conselho de Segurança da ONU.

Desde a sua independência, o país asiático apoiou movimentos nacionalistas na África e na Ásia, assim como desempenhou um importante papel junto ao MNA. O crescimento econômico da Índia na década de 1990 e seu programa nuclear colocaram o país na liderança do G 77 e em várias instituições internacionais, como, por exemplo, no Conselho de Segurança da ONU, na OMC e no FMI (BIJOY, 2010, p. 65).

A Índia é considerada como um doador emergente conquanto seus programas de cooperação datem da década de 1950, quando o país passou a aportar ajuda ao Nepal. Em 1964, o governo indiano criou o Programa de Cooperação Técnica e Económica da Índia por meio do qual já aportou mais de US\$ 2 bilhões em assistência técnica para outros países em desenvolvimento (REALITY OF AID, 2010, p. 10).

Em 2003, a Índia tornou-se um credor líquido do FMI e do Programa Alimentar Mundial após ter sido um mutuário dessas organizações por longos anos. O país forneceu SDR 205 milhões (equivalente a cerca de US\$ 308 milhões) ao Plano de Transações Financeiras do FMI e um montante adicional de SDR 235 milhões em 2005, além de contribuir para o Fundo de Assistência Emergencial do FMI que apoia a recuperação de países em desastres naturais e conflitos armados (BIJOY, 2010, p. 67).

Em 2012 o governo indiano reestruturou seu programa de ajuda externa criando a Administração das Parcerias para o Desenvolvimento (APD). O programa de assistência externa é constituído por linhas de crédito, doações, consultoria técnica, ajuda humanitária, bolsas de estudo e uma ampla gama de programas de capacitação incluindo cursos de treinamento civil e militar de curto prazo. O APD é responsável pela avaliação de projetos e linhas de crédito; construção de capacidades, alívio da dívida e cooperação técnica e econômica; e implementação de projetos (MOHAN, 2016, p. 209).

As linhas de crédito em termos concessionais para países em desenvolvimento tem sido um importante instrumento de ajuda externa do governo indiano. De acordo com o relatório do Reality of Aid de 2016, duzentas e vinte e seis linhas de crédito no total de US\$ 16.9 bilhões foram alocadas para vários países em diferentes setores. Desse total, US\$ 8.7 bilhões foi destinado para países africanos (MOHAN, 2016, p. 210). Conforme Souza (2014), a maior parte dos empréstimos é concedida pelo EXIM Bank em termos condicionais, ou seja, são “amarrados”, porquanto tem a finalidade de capacitar os parceiros a comprarem projetos de infraestrutura, equipamentos, bens e serviços da Índia.

Apesar de sua atuação tardia junto ao Continente africano quando comparada com a China, conforme o entendimento de Kabunda (2011, p. 47), a Índia, por meio de suas empresas, investe em fosfato, telecomunicações, tecnologias de ponta e em particular no setor petrolífero nos países africanos que se beneficiam de créditos de bancos e do governo indiano para financiamento de projetos econômicos, sociais e de infraestrutura em troca de contratos para exploração de petróleo e acesso a recursos naturais.

A Terceira Conferência do Fórum Índia-África, realizada em 2015, contou com a participação de Chefes de Governo e de Estado de 54 países Africanos. A Declaração de Delhi e o documento *Quadro para Cooperação Estratégica Índia-África* delinearão uma estratégia multidimensional de compatibilização entre o histórico de crescimento da Índia com a Agenda 2063 da África para estimular o fortalecimento mútuo. A conferência conferiu a cooperação uma posição central na parceria entre a Índia e a África apresentando US\$ 10 bilhões em linhas de crédito para uma série de projetos de

desenvolvimento para os próximos cinco anos, bem como assistência no valor de US \$ 600 milhões (MOHAN, 2016, p. 210)

De acordo com o governo indiano, a cooperação é baseada nas prioridades determinadas pelos parceiros, isto é, é *demand driven* e incorpora a ideia de parceria, trabalhando pelo benefício mútuo. A maior parte da ajuda indiana vai para seus vizinhos Butão, Mianmar, Afeganistão e Nepal, motivada por preocupações políticas e econômicas, mais do que por questões humanitárias. Os países africanos são os que mais recebem ajuda da Índia, depois dos países mencionados (MOHAN, 2016; BIJOY, 2010).

A concentração da ajuda para os países do Sul asiático mencionados acima se explica em razão do interesse indiano na energia produzida por hidrelétricas no Butão com financiamento indiano e que posteriormente será vendida a Índia. O apoio a Mianmar descansa no interesse indiano de criar um acesso por terra às reservas de gás natural desse país e ao seu mercado interno. A ajuda ao Nepal tem um forte cunho político em razão da diáspora indiana nesse país. A cooperação com o Afeganistão se baseia no interesse em conter o extremismo islâmico (SOUZA, 2014, p. 258).

Segundo a crítica elaborada por Bijoy (2010), uma grande parte da ajuda ao desenvolvimento da Índia para África é em regime de subsídios à exportação para seus excedentes. A tendência é catalisar o comércio, o acesso a recursos extrativos e influência política, mais do que facilitar o desenvolvimento econômico e social. Uma grande parte dos empréstimos concedidos não é em termos concessionais e está vinculado à aquisição de bens e serviços na Índia.

Da mesma forma que a China, a ajuda indiana ligada a comércio e investimento é vista como novo mercantilismo. Contudo, os países parceiros não comungam dessa opinião. Segundo Bijoy (2010) a ajuda vinculada indiana é de longe bem menor do que os países do Norte. Países parceiros também se beneficiam de acesso a tecnologias mais baratas e acesso maior e mais fácil ao financiamento e ao conhecimento técnico (SOUZA, 2014, p. 273).

Nesse sentido, Souza (2014) aponta que a Índia sempre foi clara quanto a motivação de sua cooperação perseguir o benefício mútuo. Assim que não se deve interpretar a cooperação vinculada e seu interesse por recursos naturais como uma agenda oculta ou inconsistência entre princípios e prática, uma vez que o benefício comercial e econômico constitui objetivo central e declarado da CID indiana.

Uma outra crítica relacionada à ajuda indiana se refere a escassez de dados. Segundo Mohan (2016), A ausência de processos institucionalizados e homogêneos aponta

para uma informação irregular e incompleta sobre a ajuda indiana. Souza (2014) aduz que a cooperação indiana é altamente fragmentada, realizada por diversas agências governamentais e sem controles e clareza orçamentária.

A CID indiana também sofre críticas pela não imposição de condicionalidades políticas em termos de boa governança e direitos humanos, particularmente no caso de Myanmar.

2.4 CSS: MUDANÇA OU CONTINUIDADE

A CSS, como uma das alternativas para o desenvolvimento dos países do Sul, como visto anteriormente, foi forjada em Bandung para atender a uma necessidade dos países africanos, latino-americanos e asiáticos de se constituírem como atores coletivos internacionais na defesa de uma agenda comum e coordenada para a promoção de interesses mútuos e da cooperação e pela luta contra a colonização.

Bandung proporcionou o ímpeto e a inspiração para o desenvolvimento de várias alianças nos anos de 1960 e 1970. Entretanto, a política decorrente de Bandung não teve o condão de desarticular o cenário neoliberal da década de 1980 e seguintes e favorecer as nações do Sul. Essa agenda só começa a se concretizar no final da década de 1990 e início dos anos 2000 com o fortalecimento das economias dos países emergentes, mas mediada por seus interesses geoestratégicos.

Como sublinha Guimarães (2005), em que pese os princípios altruístas que norteiam a CSS, a atuação dos países emergentes pode continuar condicionada às estruturas hegemônicas de poder interna e externa. Ou seja, a CSS é também mediada pelas categorias de poder da cooperação internacional realizada pelos países do Norte.

Kabunda (2011), quando analisa a cooperação africana com os países emergentes para averiguar em que medida a mesma reduz as desigualdades entre o Norte e o Sul e contribui para o crescimento econômico e desenvolvimento duradouro do Continente, aponta que a África, para os novos atores do mundo multipolarizado como o Brasil, China, Índia e África do Sul, gera interesses em razão de seus recursos naturais e pelo acesso aos seus mercados. O autor ressalta que:

os sócios africanos do Sul, ao mesmo tempo em que expressam sua vontade comum de contribuir para o desenvolvimento africano, adotam na prática diferentes posturas ditadas por seus interesses e estratégias na região. Portanto, Brasil, China e Índia (...) veem antes de tudo a África como uma importante reserva de matérias primas e um mercado para a exportação de seus produtos (KABUNDA, 2011, p. 20).

Não obstante reconhecer o apoio desses países para o desenvolvimento e transferência de tecnologia para a infraestrutura e dos setores produtivos, a UNCTAD (2010) adverte para os aspectos negativos da ajuda dos países emergentes ao Continente como a concentração das intervenções desses sócios nas atividades extrativas, ausência de tecnologia para a sua transformação local, concorrência entre produtos desses países e os produzidos localmente, falta de estratégia conjunta dos países africanos e identificação de seus interesses frente à política de cooperação desses novos atores. Essa conjuntura tem gerado um desequilíbrio entre os Estados africanos e os países emergentes que se beneficiam desse novo tipo de intercâmbio da mesma forma que o Norte se beneficiava da relação com a África.

O UNCTAD (2010) também chama a atenção para o nível de endividamento dos países de menor desenvolvimento. A acumulação de dívida externa proveniente de empréstimos dos países do Sul, sem uma estratégia de investimento em projetos que proporcione uma capacidade de pagamento pelo Estado pode levar esses países para uma nova crise da dívida, como aconteceu na década de 1970.

De fato, quando examinamos os princípios norteadores da CSS tendo a solidariedade como seu núcleo fundante e analisamos algumas práticas da CSS podemos verificar um descolamento entre princípios e prática da CSS mediados pelos interesses econômicos e comerciais dos países emergentes.

Na CSS a condicionalidade opera no campo da vinculação da cooperação a abertura de mercado no país que recebe a cooperação para produtos do país que coopera, assim como melhores de condições de compra de *commodities*. Esse tipo de condicionalidade também vem sendo objeto de debate na literatura da CSS que, por um lado vê essa vinculação como violação do princípio da não condicionalidade assim como questiona em que medida essas ações contribuem para o desenvolvimento dos países que se submetem a esse tipo de cooperação. Por outro lado, há analistas que defendem que a condicionalidade deve ser relativizada porque os países de menor desenvolvimento que se engajam nesse tipo de cooperação exercem sua agência e o fazem porque também perseguem a concretização de seus interesses nacionais de desenvolvimento e que daí haveria a concorrência do princípio do interesse mútuo.

Em linha com Kabunda (2011, p. 9), parece evidente que os países do Sul que não se encontram na categoria de emergentes nunca sairão do baixo desenvolvimento entrando, tal e como recomenda a cooperação Norte-Sul, na concorrência do livre mercado, a não ser com a construção de economias capazes de satisfazer as necessidades básicas de suas

populações e de proteger os mercados locais e com o rompimento das relações de dominação através da integração regional e continental liderada pelos povos e da prioridade à CSS.

No que diz respeito à realização do princípio do interesse mútuo tão fortemente mobilizado no discurso dos países emergentes, é importante que os países de menor desenvolvimento construam seus próprios projetos de desenvolvimento que refletiam os interesses de sua sociedade e que a cooperação recebida dos países emergentes estejam alinhadas a esse projetos e ao fim e ao cabo a CSS de fato seja um contributo para o desenvolvimento desses países.

Por outro lado, como já sugerido pelo UNCTAD analisando o caso do Continente africano, mas que pode ser generalizado para os demais países, uma estratégia eficaz de CSS exige que os países de menor desenvolvimento explorem as complementaridades entre o comércio do Sul, o investimento e os fluxos oficiais. Ademais requer políticas a nível nacional para assegurar que a cooperação não reproduza o atual padrão de relações económicas com o resto do mundo, em que a África exporta commodities e importa produtos manufaturados (UNCTAD, 2010, p. 4).

Não podemos subestimar a voz dos países periféricos que se engajam na CSS com os países emergentes. Para estes países a CSS é uma forma eficaz de aumentar a sua voz e representação na economia mundial. Com efeito, a incapacidade dos países africanos de influenciar a agenda, o ritmo e as decisões nos sistemas internacionais de economia, de financiamento tem aumentado o interesse na CSS como mecanismo para aumentar o poder de barganha da região nos assuntos globais (UNCTAD, 2010). Da mesma forma, a CSS é atrativa para os países de menor desenvolvimento uma vez que diversifica as fontes de financiamento para o desenvolvimento, aquece a economia por meio da exportação de commodities e importação de produtos manufaturados e porque sua cooperação não vem condicionada a adoção de políticas como o fazem os doadores do Norte. Por fim, é necessário adicionar nessa equação que os países periféricos também se engajam em cooperação para atender ao seu interesse de desenvolvimento nacional.

CAPÍTULO III O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU

3.1 PANORAMA ATUAL DO DESENVOLVIMENTO DE GUINÉ-BISSAU: ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Guiné-Bissau desmaia ma i ka muri! A Guiné-Bissau cai, mas ela não morre!

Guiné-Bissau é um país situado na Costa Ocidental do Continente africano com 36.125 mil km² de extensão, faz fronteira com Senegal, Guiné e é banhado pelo Oceano Atlântico onde possui mais de 80 ilhas que formam o Arquipélago de Bijagós. O país possui uma população de 1.8 milhões de habitantes⁴⁴ conformada por uma grande diversidade étnica expressa em quase três dezenas de grupos e subgrupos étnicos muito heterogêneos, com culturas e línguas próprias. Os grupos percentualmente mais numerosos são, respectivamente, os Balanta, Fula, Mandinga, Mandjaco e Pepel (SEMEDO, 2010). Conquanto o português seja o idioma oficial, em razão de haver sido colônia de Portugal, é falado por somente 10% da população. O crioulo guineense é a língua corrente e as línguas étnicas permanecem sendo faladas por cada etnia. A população guineense professa religiões tradicionais animistas (mais de 50%), o islamismo (cerca de 40%), e cristã (5%) (SEMEDO, 2010).

O país é organizado administrativamente em oito regiões: Bafatá, Biombo, Gabu, Bolama, Cacheu, Oio, Quinara e Tombali e em um setor autônomo que é a capital, Bissau. Guiné-Bissau é uma República Semipresidencialista, o Presidente é o Chefe de Estado e o Primeiro-ministro o Chefe de Governo. Possui um Poder Legislativo unicameral, a Assembleia Nacional Popular de Guiné-Bissau, composta por 100 membros que são eleitos por sufrágio universal pelo período de quatro anos, assim como o presidente da República.

A instabilidade política, a agricultura assentada em um único cultivo, a ausência de industrialização, a forte dependência da ajuda externa e as reiteradas representações de estado falido são fatores que até a atualidade determinam a vida dos guineenses como um Estado com um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano (0,420), nos termos do PNUD.

A economia da Guiné-Bissau é muito dependente da agricultura e do setor público. De acordo com padrões sub-regionais, a administração pública da Guiné-Bissau é

⁴⁴Dados disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/cpia/country/guinea-bissau>. Acesso em: 05 Jan 2017.

volumosa. Com cerca de 1,45% da população, o emprego público na Guiné-Bissau situa-se acima do Senegal (1,1%) e é comparável a alguns dos níveis mais elevados na região, tais como do Gana e Maurício. A dimensão total da administração pública é estimada em 22.317 funcionários onde 35% seriam das Forças Armadas. Os salários representam cerca de 50% das despesas correntes e cerca de 35% do total das despesas em 2013. Isto corresponde a cerca de 60% da receita doméstica. Em percentagem do PIB, os salários públicos situam-se acima de 5% (WORLD BANK, 2015, p. 109-110).

A agricultura é a grande impulsionadora da economia de Guiné-Bissau, em termos de produção e de geração de emprego, conquanto seja pouco diversificada e dominada pela produção de castanhas de caju não processadas. Em conjunto com a pesca, estes setores correspondem a 49% do PIB e empregam perto de 80% da força laboral (WORLD BANK, 2015, p. 157).

A principal produção do país é o caju e as castanhas de caju são também a principal exportação, correspondendo a cerca de 85% a 99% do total de exportações do país (IMF, 2015a, p. 16; WORLD BANK, 2015, p. 20). Em 2012, a Guiné-Bissau foi o quinto maior produtor de castanha de caju crua depois da Índia, Costa do Marfim, Vietnã e Brasil. A vasta maioria da colheita de caju é produzida por pequenos agricultores e virtualmente todos os pequenos agricultores estão envolvidos no cultivo de pelo menos algum caju. A maioria da colheita de caju da Guiné-Bissau é exportada em forma não processada, principalmente para a Índia e Vietnã. Existe uma pequena capacidade instalada de processamento de 13% da produção.

Em 2015, não obstante o país ainda estivesse mergulhado em uma crise institucional, o aumento do preço do caju no mercado internacional e do volume da exportação, ajudaram a elevar o PIB para um valor estimado de 4,8% (IMF, 2016, p. 4)⁴⁵. De acordo com dados do CPIA, em 2015, o Produto Nacional Bruto *per capita* era de US\$ 573.⁴⁶

De acordo com o (WORLD BANK, 2015, p. 167) o impacto da baixa capacidade de processamento se traduz em substanciais perdas de receita uma vez que o país permanece em uma posição de dependência vis-à-vis os dois principais compradores; deixa de gerar receita pelo valor agregado no processamento; e deixa de criar postos de trabalho.

⁴⁵ Segundo o Economic Overview do site do Banco Mundial para Guiné Bissau, o Banco estimou crescimento de Guiné Bissau em 4,9%, em 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview>>. Acessado em: 26 jan 2017.

⁴⁶ De acordo com informação do site do CPIA/World Bank Guiné Bissau. Disponível em: <<http://datatopics.worldbank.org/cpia/country/guinea-bissau>>. Acessado em: 26 jan 2017.

As castanhas de caju em bruto são vendidas por US\$ 0,5 por kg e processada podem atingir um preço de US\$ 7 por kg. Cerca de três toneladas de castanha processadas por ano representariam três novos postos de trabalho no país.

Em 2010, o país tinha a capacidade de processar menos do que 15.000 toneladas de caju por ano. Entretanto tal capacidade instalada de processamento se expandiu, e em 2013 atingiu cerca de 40.000 toneladas de castanha de caju em bruto, o que equivale à produção de cerca de 10.000 toneladas de castanhas de caju processadas. No entanto, a capacidade de produção tem permanecido reduzida; em 2013 o país produziu menos do que 250 toneladas de castanha de caju processada (inferior a 4% da capacidade de utilização), das quais 118 toneladas foram exportadas para Portugal, Rússia, Turquia e Estados Unidos e 99 toneladas não foram vendidas (WORLD BANK, 2015, p. 169).

De acordo com o *Terra Ranka* (WORLD BANK, 2015), os padrões de comércio relevam a vulnerabilidade dupla a desenvolvimentos externos: uma elevada dependência de uma única exportação e uma susceptibilidade elevada a choques de preços internacionais. Do lado das exportações, como vimos acima, os termos de troca da Guiné-Bissau são dominados pelos preços do caju. Os choques nos preços do caju têm um efeito considerável na balança corrente. Tendo em conta que a maioria da população está empregada no setor do caju, tais choques têm um efeito considerável na inflação, uma vez que receitas mais elevadas do caju colocam pressão nos preços locais. Adicionalmente, os choques de termos de troca traduzem-se rapidamente no aumento do nível de pobreza e de insegurança alimentar; no caso de um choque adverso, os agricultores pobres lutam para conseguirem juntar os recursos necessários – através de dinheiro ou troca direta – para adquirirem arroz. A falta de diversificação das exportações é um risco grande para a Guiné-Bissau e para os pobres em particular. Um inquérito sobre a segurança alimentar conduzido pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) descobriu que a percentagem de população rural que enfrenta insegurança alimentar severa aumentou de 20% em 2011 para 40% em 2013 (ou 260.000 pessoas).

O país também produz arroz e horticultura. O arroz é o principal produto de alimentação e já foi o principal produto de exportação. Mas na década de 1990 com os preços mais favoráveis ao caju, os produtores mudaram o cultivo. O arroz ainda corresponde a cerca de dois terços da produção de cereais no país e a três quartos do consumo. No entanto, todo o arroz é consumido domesticamente e as exportações de arroz estagnaram. Diversas famílias envolvem-se em agricultura de subsistência, incluindo a colheita de arroz (WORLD BANK, 2015, p. 184).

A área da pesca é relativamente subdesenvolvida na Guiné-Bissau. A contribuição desse setor para o PIB do país é estimado em menos de 4%, apesar do imenso potencial pesqueiro.

Os recursos pesqueiros são extraídos de forma artesanal e industrial. As duas indústrias empregam diferentes técnicas nas suas operações de captura de peixes: a frota de pesca artesanal utiliza barcos motorizados e não motorizados e a frota industrial utiliza arrastões e cercadores. O número total estimado de barcos de pescas artesanais operando em Guiné-Bissau em 2013 era de 1.159. Deste número, 730 pertenciam e eram operados por guineenses e 429 por pescadores migrantes estrangeiros (217 da Guiné e 212 do Senegal). Também em 2013, 106 barcos de pesca industrial pescaram por meio de *joint-ventures* ou algum tipo de acordo. Embora as estimativas de barcos artesanais estejam disponíveis, os dados de captura não foram coletados. A avaliação socioeconômica das pescas artesanais realizada em 2011, ainda que considerada subestimada, estima que quase 22.000 toneladas de peixe foram pescadas no setor de pescas artesanais. A produção industrial relatada de 2005 a 2011 teve como captura média anual de 70.000 toneladas (WORLD BANK, 2015, p. 201).

A produção anual estimada não inclui as capturas ilegais nas águas da Guiné-Bissau. Embora o volume de peixe pescado de forma ilegal, não regulada e não reportada seja desconhecida, este tipo de pesca é considerado muito elevado no país devido à fraca capacidade institucional de controlar efetivamente as atividades de pescas nas suas águas.

A Guiné-Bissau possui um Acordo de Parceria de Pesca Sustentável com a União Europeia (UE) que permite que os navios da UE, principalmente de Espanha, Portugal, Itália, Grécia e França, pesquem nas águas do país. Trata-se de um acordo multi-espécies com duração de quatro anos renováveis: 2007-2011 e 2011-2015. O protocolo prevê uma contribuição financeira de € 9.2 milhões por ano sendo € 6.2 milhões como contribuição para pescar no mar guineense e € 3 milhões para apoiar a política de pesca do país (EUROPEAN UNION, 2014).

As lacunas de infraestrutura na Guiné-Bissau são um obstáculo significativo para o desenvolvimento do país. Um dos principais constrangimentos é o déficit no fornecimento de energia. Na Guiné-Bissau existe um forte déficit no fornecimento de eletricidade, reduzindo assim as atividades empresariais e familiares. Um sistema ineficaz de faturamento resulta atualmente em taxas reduzidas de pagamento e existe também um grau considerável de furto de eletricidade e combustível, minando assim a rentabilidade da Empresa de Eletricidade e Água da Guiné-Bissau (EAGB). Outro problema do setor é a

dependência de diesel importado para a produção de eletricidade que dobra o valor do serviço. Embora as taxas cobradas sejam excepcionalmente elevadas mesmo de acordo com *standards* regionais, a companhia não consegue atingir o equilíbrio financeiro. Sem viabilidade financeira, o setor é altamente dependente de subsídios do Estado para funcionar (WORLD BANK, 2015, p. 52).

A Guiné-Bissau enfrenta um déficit agudo de eletricidade. Uma percentagem estimada entre 60% a 80% de todos os agregados na capital Bissau não tem acesso a eletricidade por razões técnicas, mas também devido a questões econômicas. A situação deteriora-se no resto do país. A taxa global de acesso à eletricidade é atualmente inferior a 10% no plano nacional, uma das mais reduzidas em África. O consumo médio anual *per capita* de eletricidade é extremamente reduzido, mesmo tendo em conta médias regionais. A capacidade de produção é insuficiente para dar resposta à procura existente por eletricidade e a rede de distribuição e transmissão é inadequada. A escassez de capacidade de produção e a falta de fiabilidade do fornecimento de energia têm raízes de natureza técnica, comercial, financeira, institucional e, por último, de políticas (WORLD BANK, 2015, p. 54).

Outra grande limitação de infraestrutura guineense é o porto de Bissau, principal porto do país uma vez que lida com mais de 85% do comércio internacional registrado nesta cidade, e é a principal porta para o mundo da principal exportação da Guiné-Bissau: o caju. Entretanto, o porto sofre com uma série de problemas, de natureza administrativa e de própria infraestrutura, que incluem desempenho operacional débil, tarifas elevadas, infraestrutura em mau estado e má administração (WORLD BANK, 2015, p. 53).

A área de transportes rodoviários, que representa entre 60% e 70% do tráfego de mercadorias e pessoas, é o principal meio de acesso à maioria das cidades e comunidades rurais da Guiné-Bissau. A extensão da rede rodoviária nacional é de 2.746 km, entretanto apenas 770 km (28%) são pavimentados (WORLD BANK, 2015, p. 269).

O potencial das telecomunicações como um motor para o crescimento económico ainda é pouco explorado no país. Em 2012, a contribuição da receita do setor das telecomunicações para o PIB foi apenas de 1,7%, comparada com a média de África de cerca de 7% (WORLD BANK, 2015, p. 70).

O mercado de telefone fixo, muito limitado devido à degradação gradual da infraestrutura de cobre, estagnou no seguimento da falência técnica e financeira da empresa Guine-Telecom e da sua subsidiária móvel Guinetel. O mercado de telefones móveis concentra a maior parte da atividade do setor de telecomunicações, com 1,04

milhões de subscritores no final de 2013. Isto corresponde a uma taxa de penetração de 66%, onde 99% das subscrições são pré-pagas. O mercado de banda larga, concentrado na capital, é ainda incipiente, com uma taxa de penetração de cerca de 0,1% e taxa de utilização inferior a 3% em 2013 (WORLD BANK, 2015, p. 72).

A precária infraestrutura do país impacta negativamente na economia uma vez que afeta a logística e a transformação de produtos como, por exemplo, a exportação do caju, principal motor da economia e do arroz, principal item de importação, assim como a importação de itens como cimento e diesel e afeta atividades secundárias e terciárias.

O setor privado no país é pouco desenvolvido, grande parte da economia ainda é informal e concentrada na agricultura de subsistência. Com um mercado doméstico pequeno e produção orientada para a exportação, o setor privado local é altamente dependente do consumo e investimentos do setor público. O fornecimento de energia é um dos principais constrangimentos para as empresas. De acordo com dados do Banco Mundial, cerca de 69% das empresas da Guiné-Bissau dependem de geradores para energia e a eletricidade é dispendiosa. Para além disso, as estradas degradadas, o porto ineficiente, e a infraestrutura precária de telecomunicações são também constrangimentos (WORLD BANK, 2015, p. 79).

Segundo o Banco Mundial, a Guiné-Bissau tem também um dos piores ambientes regulatórios para conduzir negócios a nível mundial. O relatório *Doing Business* de 2014 classifica a Guiné-Bissau entre os locais mais difíceis para realizar negócios do mundo. Em todas as áreas, incluindo abrir uma empresa, lidar com licenças de construção, acesso a eletricidade, registro de imóvel, acesso a crédito, proteção de investidores, comércio além fronteiras, aplicação de contratos, e resolução de insolvências, a Guiné-Bissau encontra-se entre os 50 piores países para realizar negócios. O *ranking* mais elevado que o país alcança diz respeito a licenças de construção (*ranking* 119) e comércio além fronteiras (125), apesar da inadequação do porto. Adicionalmente, o progresso no geral tem sido quase inexistente: o país classificou-se em 181º em 2010 e 180º em 2014 (WORLD BANK, 2015, p. 80).

Em 2010, cerca de 70% dos guineenses situavam-se abaixo da linha de pobreza vivendo com US\$ 2 por dia. Cerca de 33% dos guineenses sobreviviam com US\$ 1 por dia (WORLD BANK, 2015, p. 26).

A pobreza crônica é mais prevalente nas áreas rurais. A agricultura providencia a subsistência da maioria dos pobres. Cerca de 30% da pobreza extrema considera-se no estado de desemprego. Mesmo para os que são economicamente ativos, os rendimentos são

reduzidos e voláteis. Dos 20% da força laboral que não estão empregados na agricultura, a maioria está em serviços, e majoritariamente autônomos associado a atividades de comércio e transporte. Apenas uma fração pequena da força laboral, cerca de 10%, tem um rendimento de salário, metade em pequenos serviços urbanos e metade no setor público (WORLD BANK, 2015, p. 28).

Os serviços de saúde ainda estão aquém das necessidades devido à insuficiência de recursos governamentais. De acordo com os dados disponíveis mais recentes, a despesa com saúde per capita foi de US\$ 37 em 2011, em comparação com o dobro desse montante no Senegal e quase cinco vezes em Cabo Verde. A esperança de vida se estagnou em 54 anos de idade. A malária continua a ser a principal causa de morte entre as crianças (18%) ao mesmo nível da pneumonia, enquanto que a incidência de tuberculose aumentou de 203 casos por 100.000 habitantes em 2003 para 238 em 2011. Em 2012, uma epidemia de cólera foi declarada na Guiné-Bissau, que ainda prevaleceu em 2013 (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015, p. 8).

Em 2010, a taxa de mortalidade das crianças com menos de cinco anos era de 158 para 1000 e a de mortalidade infantil era de 103 para mil crianças. A taxa de mortalidade materna (para cem mil mulheres) era de 800. A taxa de prevalência da HIV era de 3,6%, com uma taxa mais elevada para as mulheres grávidas (5%). Assiste-se no país a uma feminização da epidemia, que atinge principalmente as jovens da faixa etária entre 15 e 18 anos (IMF, 2011, p 19-22).

O padrão e a qualidade da educação continuam abaixo das médias regionais. Segundo os dados mais recentes disponíveis em 2012, apenas 39,4% dos professores receberam a formação mínima necessária para o ensino primário, em comparação com 74,5% na África Subsaariana. A educação primária aumentou de 53,7% em 2006 para 67,4% em 2010. Em um estudo recente da London School of Economics em 2013 sobre uma amostra de quase 10.000 alunos entre sete e 17 anos de idade, apenas 27% puderam adicionar dois números e 19% para ler corretamente uma palavra. Finalmente, durante o período de transição, as greves devido ao não pagamento de salários aumentaram, criando um risco de invalidação do ano letivo (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015, p. 8).

Na Guiné-Bissau, as mulheres representam cerca de 52% da população total do país: 64,12% delas são analfabetas, contra 47,97% para os homens. Além disso, a violência de gênero, incluindo a violência doméstica, é difundida com práticas tradicionais nocivas, como a mutilação genital feminina – que afeta 50% das meninas/mulheres na faixa etária de 15 a 49 anos – e o casamento forçado, de acordo com a pesquisa MICS 2010. A

proporção de meninas para meninos mostra que o número de meninas matriculadas na escola cai significativamente à medida que o nível de escolaridade sobe. No ensino médio, a proporção é de 51%. Todas estas insuficiências levaram à recente aprovação da Política Nacional de Gênero em 2014. Para além dos problemas relacionados com a pobreza, a falta de infraestrutura básicas e as oportunidades econômicas enfrentadas pela população masculina e feminina da Guiné-Bissau, afetam as mulheres de acordo com o perfil de gênero: (i) deficiências no acesso aos cuidados de saúde (especialmente os cuidados de saúde reprodutiva e materna); (ii) discriminação na vida social, econômica e política; (iii) violência de gênero (excisão, violência, casamento forçado/precoce) (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015, p. 8). As mutilações genitais femininas afetam a saúde e o bem-estar social das mulheres. Quase 50% das mulheres com idade entre 15 e 49 foram circuncisadas e a prevalência afeta aproximadamente 40% das meninas entre zero e 14 anos de idade (IMF, 2011, p. 20).

A utilização majoritária de lenha, que fornece cerca de 90% da energia consumida no país, a dependência da única cultura de castanha de caju e o corte de madeira de mangue para o fumo de peixes resultaram em destruição acelerada da floresta, estimada em 30.000 - 60000 ha/ano. A vulnerabilidade da zona costeira, ligada aos fenômenos das alterações climáticas, resultou numa significativa erosão costeira. Isso é agravado pela falta de capacidade do país para avaliar os impactos ambientais e certificar a conformidade ambiental e social aos projetos nessa área (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015, p. 8).

Com relação à madeira, com a valorização desse produto no mercado internacional, somado ao aumento da pobreza e da má governança resultou no aumento da extração e exportação ilegal de madeira. A madeira da Guiné-Bissau, especialmente pau-sangue, é procurada em mercados internacionais, especialmente na China que tem importado troncos e madeira serrada do país. Na sequência do golpe militar de 2012, os mecanismos de supervisão e regulação da extração da madeira se deterioraram resultando no aumento da extração ilegal.

De acordo com dados do governo, a importação chinesa de troncos da Guiné-Bissau aumentou em cerca 70% em 2013 e acelerou dramaticamente na primeira metade de 2014. O desespero entre os pobres como consequência das más colheitas de caju em 2012 e 2013 e também a insegurança alimentar crescente – assim como incidentes relatados de subornos e intimidação por parte de madeireiros a forças de segurança

nacional – acarretam um apoio adicional à extração ilegal de madeira (WORLD BANK, 2015, p. 159).

3.2 A INDEPENDÊNCIA COLONIAL FORJADA NA LUTA

“O colonialismo, ao retirar os africanos da história, só poderia ser subvertido de uma maneira: através da narração de uma história em que a colonização fosse encarada como a interrupção da história dos povos colonizados” (CABRAL apud TOMÁS, 2007, p. 59).

A história da região conhecida geopoliticamente como Guiné-Bissau se confunde com a história dos reinos mandingas, etnia mulçumana vinda do Alto Níger e que constituía o Império Mali. De acordo com Lopes apud Augel (2010), nesse período Guiné-Bissau se chamava de Senegâmbia e somente a partir de 1886 passou a ser denominada de Guiné Portuguesa e depois Guiné-Bissau.

Conforme Ribeiro (1989, p. 226), os portugueses chegaram em 1446 e sua presença por muito tempo teve como objetivo a exploração comercial de africanos escravizados e implantação de uma colônia. O autor divide a história da presença portuguesa em Guiné-Bissau em três períodos distintos: a fase comercial que vai de 1446 a 1850, a de transição que vai de 1850 até por volta de 1900/1915 e a de dominação que vai de 1900 até 1974.

Segundo o autor, a fase comercial era marcada pela presença dos portugueses vistos como emigrantes em território estrangeiro que faziam comércio e tinham que pagar tributo aos régulos – chefes espirituais e políticos das comunidades – não possuíam espaço territorial próprio e realizavam seus negócios com o apoio dos reis africanos, inclusive pagando-lhes impostos para cada navio que chegava no porto.

Na segunda fase, de transição, houve um equilíbrio de forças onde os portugueses dominavam as praças – centros urbanos, e os africanos dominavam todo o resto do território. Este período termina com as guerras de conquista colonial, também conhecidas como “campanhas de pacificação” onde se efetiva a dominação colonial sobre a maioria das populações opositoras. Com o fim da “campanha” os portugueses alargam seu controle sobre a sua colônia e leva a cabo uma estratégia de exploração de matérias-primas e estrutura o aparelho administrativo colonial que será conformado na sua maioria por portugueses e também por cabo-verdianos. Priorizou-se pela instalação de empresas filiais portuguesas na área de importação e exportação que contavam com a proteção do estado colonial e assim também impediam que os nativos guineenses participassem de atividades

privadas a fim de tolher o nascimento de uma classe burguesa com espírito nacionalista (RIBEIRO, 1989, p. 26).

Aqui vale ressaltar que a literatura aponta que os cabo-verdianos se constituíram como a verdadeira casta colonizadora dos guineenses – inclusive vindo a ser esse um dos motivos das divergências no seio do movimento pela libertação. Desde a sua descoberta, os assuntos de Guiné eram resolvidos pelo governo geral de Cabo Verde. Ademais, depois da Conferência de Berlim em 1885 foram os cabo-verdianos e os guineenses de origem cabo-verdiana que asseguraram o domínio da Coroa Portuguesa em Guiné-Bissau, assim como foram eles que participaram e muitas vezes chefiaram as unidades africanas que conduziram as guerras de “pacificação” da Guiné (TOMÁS, 2007, p. 35).

Ainda de acordo com Tomás (2007, p. 36), em todas as colônias portuguesas a colonização dependeu, de modo geral, da criação de uma casta crioula nativa que servia de intermediária entre os colonos e os colonizados.⁴⁷ Entretanto, na Guiné-Bissau – primeiro destino dos cabo-verdianos instruídos, estes tinham se tornado eles próprios essa casta intermediária. Quanto mais que difundiram a sua própria língua, o crioulo, que se tornou a língua franca. Os cabo-verdianos ocupavam a maioria dos postos do funcionalismo público, assim como compunham as formações militares. Todo esse arranjo retardou a formação de uma elite nativa guineense.

A última fase é a de dominação, período em que o domínio português será afirmado em todo o território e sobre toda a população. Essa fase se intensifica na década de 1920 logo após as “campanhas de pacificação” e termina com a independência.

Depois da II Guerra Mundial, a Guiné-Bissau foi submetida a uma verdadeira política de colonização e conheceu um período violento, despótico e cruel e foi palco da luta anticolonial. Contudo, é nesse período que também se organiza o movimento nacionalista pela libertação de Guiné-Bissau e de Cabo Verde do jugo português, liderada por Amílcar Cabral, teórico, líder político e condutor da luta pela independência. Sem dúvida, a história da independência de Guiné-Bissau é a história da trajetória política e do pensamento de seu grande idealizador, razão pela qual essa terceira fase merece, ainda que brevemente, uma revisão e contextualização histórica desse período e da trajetória de

⁴⁷ Sobre esse assunto, ver MEMMI, Albert. **Retrato do colonizado precedido pelo retrato do colonizador**. Tradução de Roland Corbisier e Mariza Pinto Coelho. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 127p.

Cabral, mas sem a pretensão de esgotar esse assunto que não obstante sua importância não é o objeto da presente pesquisa.⁴⁸

Cabral nasceu em Bafatá, em Guiné-Bissau, onde viveu até os nove anos de idade. Filho de pais cabo-verdianos, Cabral mudou-se com a família para Cabo Verde e já na idade adulta seguiu para concluir os estudos em Portugal. Na metrópole formou-se em engenheiro agrônomo e deu início à sua trajetória política. Desde jovem Cabral já afirmava sua ruptura com a política assimilacionista praticada pelo governo colonial e se integrou nas discussões políticas e culturais contemporâneas da sua época de estudos. Escreveu para o Boletim de Informação e Propaganda de Cabo Verde e colaborou com a Rádio de Cabo Verde – tendo sido posteriormente proibido de produzir para a rádio pelos portugueses em razão de suas posições subversivas sobre cultura (TOMÁS, 2007, p. 77).

Em Lisboa, com um grupo de estudantes egressos das colônias portuguesas, revitalizou a Casa D'África e a Casa dos Estudantes do Império. Juntos criaram o Centro de Estudos Africanos e o programa de *reafricanização dos espíritos*⁴⁹ que futuramente vai influenciar a constituição de organismos políticos em várias colônias (COMITINI, 1980, p. 7). É nesse ambiente que conhece os nacionalistas angolanos Agostinho Neto, Mario de Andrade, Marcelino dos Santos, Alda Espírito Santo, Eduardo dos Santos, Noêmia de Sousa – que futuramente organizarão e participarão das lutas de libertação em seus próprios países – e juntos formam também o que ficou conhecido como MAC – Movimento Anticolonialista, por meio do qual realizam ações de apoio aos movimentos nacionalistas das colônias portuguesas.⁵⁰

O quadro de politização da *Geração Cabral*⁵¹ se constitui em um contexto de descobertas culturais. Com efeito, o pensamento de Cabral foi fortemente influenciado pelo despertar da consciência negra, da *negritude*, representada pelo movimento Pan-africanista⁵² e pelos movimentos nacionalistas representados em figuras como Leopold Sedar Senghor, Aimée Cesaire, Kwame Nkrumah, pelo escritor e revolucionário Frantz Fanon, por Patrice Lumumba, Gamal Nasser, Che Guevara, dentre outros.

O contexto político era de fim da II Guerra Mundial e criação das Nações Unidas. Com a Carta da ONU que assentava o princípio da autodeterminação dos povos – fruto do

⁴⁸ Sobre a vida e a formação política de Amílcar Cabral antes de regressar a Guiné Bissau para iniciar o processo de luta pela independência, ver Tomás, 2007.

⁴⁹ Para Cabral, a africanização dos espíritos significava a busca de uma herança e identidade africana que precedia a chegada dos europeus à África – a herança negra (TOMÁS, 2007, p. 65).

⁵⁰ Sua vida em Portugal está bem documentada na obra de Antônio Tomas.

⁵¹ Termo cunhado por Mario de Andrade. Ver em Tomás (2007)

⁵² A ideologia Pan-africanista surgiu de um sentimento de solidariedade e consciência de uma origem comum entre os negros do Caribe e dos Estados Unidos.

trabalho de articulação política e *lobby* das organizações negras lideradas pela National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), então representada por William Du Bois e de delegados de países como Libéria, Vietnam, Etiópia, Egito, Indonésia junto aos demais países membros –, os movimentos de libertação do jugo colonial passaram a ter um marco jurídico internacional assim como um fórum para reivindicar a independência das colônias (TOMÁS, 2007, p. 134).

É nesse clima de forjamento das independências que em 1955 vários países asiáticos e africanos, assim como lideranças de movimentos nacionalistas se reúnem em Bandung para exigirem o fim do colonialismo e o nascimento de uma terceira força política, a dos países não alinhados ou ainda do Terceiro Mundo. Junto à ONU esses países passaram a ser conhecidos como Grupo Afro-asiático e foi um grupo de delegados desse coletivo que elaborou o rascunho da Resolução 1514 da ONU aprovada em dezembro de 1960 que condenava o colonialismo português e por intermédio de representantes desse grupo Cabral se apresenta como peticionário perante a ONU em 1962 (TOMÁS, 2007, p. 245).

De acordo com Tomás (2007, p. 119), em *Factos acerca das colônias africanas de Portugal*, Cabral denunciou o colonialismo português como sendo “o mais atrasado, mais agrário e o que tinha a mais baixa taxa de escolaridade dos países europeus”. Para ele, a colonização portuguesa “se processou na base do que ele chamava de emigração europeia através de criação de medidas legais para facilitar a ocupação de África por brancos metropolitanos”.

Para Cabral, a libertação nacional, independentemente das formulações jurídicas internacionais, se fundamentava:

No direito inalienável de cada povo a ter a sua própria história: e o objetivo da libertação nacional é a reconquista desse direito usurpado pelo imperialismo, isto é, a libertação do processo de desenvolvimento das forças produtivas nacionais. (...) Isso implica que tendo em conta as características essenciais da economia mundial do nosso tempo, assim como as experiências já vividas no domínio da luta anti-imperialista, o aspecto principal da luta de libertação nacional é a luta contra o que se convencionou chamar neocolonialismo (CABRAL, 2008, p. 161).

Findo seus estudos, em 1952 Cabral regressa a Bissau para assumir o cargo de diretor adjunto de serviços agrícolas e florestais do Ministério do Ultramar por meio do qual realizou o recenseamento agrícola de Guiné-Bissau o que lhe permitiu viajar todo o país, conhecer a realidade colonial guineense e iniciar o processo de mobilização anticolonial pela independência. Nesse período, em Guiné-Bissau, ele cria o Clube

Desportivo e Cultural, ambiente que fecundou a mobilização e recrutamento para os seguidores da luta anticolonial, interdito pelos portugueses em 1954, mesmo período em que Cabral é “convidado” a retirar-se do país (MENDY, 2012; TOMÁS, 2007).

Em 1956 ele e mais cinco militantes fundam em Bissau o Partido Africano da Independência – PAI, que quatro anos mais tarde se tornaria o PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (MENDY, 2012, p. 25). Em 1959, logo após o massacre de Pidjiguiti⁵³, Cabral retorna a Bissau e preside a reunião do PAIGC que decide pela mobilização das massas camponesas e ordena que os militantes abandonem a cidade e se dirijam a países vizinhos.

Em 1966, em seu pronunciamento intitulado *A arma da teoria* realizado em Havana por ocasião da comemoração do aniversário da Revolução Cubana e participação na Conferência Tricontinental que criou a Organização de Solidariedade dos Povos da Ásia, África e América Latina, Cabral aponta para o caráter inovador das lutas de libertação, pela apreciação crítica das experiências alheias, que por mais que haja exemplos o movimento de libertação deve se referenciar na realidade histórica de cada povo que por sua vez é influenciada pelo impacto da dominação imperialista e consequentemente definirá o conteúdo e a forma das lutas de libertação nacional.

Para Cabral (2008, p. 154):

A libertação nacional e a revolução social não são mercadorias de exportação. São e serão cada dia mais um produto de elaboração local – nacional – mais ou menos influenciável pela ação dos fatores externos (favoráveis e desfavoráveis), mas determinado e condicionado essencialmente pela realidade histórica de cada povo, e apenas assegurado pela vitória ou a resolução adequada das contradições internas de várias ordens que caracterizam essa realidade.

Cabral ressaltou como maior fraqueza dos movimentos de libertação nacional na luta contra o imperialismo, “a deficiência ideológica” que ele definiu como “ignorância da realidade histórica que esses movimentos pretendem transformar”. No intuito de contribuir para a superação dessa fraqueza e com base na experiência de luta e pela observação crítica das experiências alheias, nesse congresso cubano Cabral opina sobre “os fundamentos e objetivos da libertação nacional relacionados com a estrutura social” ao mesmo tempo em que faz um alerta para os eventuais críticos a uma abordagem excessivamente teórica:

Aqueles que verão nela um caráter teórico, temos de lembrar que toda prática fecunda uma teoria. Que se é verdade que uma revolução pode falhar, mesmo que seja nutrida por teorias perfeitamente concebidas, ainda ninguém praticou

⁵³ Em 3 de agosto de 1959 estivadores e marinheiros mercantes iniciaram uma greve por melhores salários e condições de trabalho. A repressão colonial a greve resultou no assassinato de aproximadamente 50 grevistas e de dezenas de feridos (MENDY, 2012, p. 27).

vitoriosamente uma Revolução sem teoria revolucionária” (CABRAL, 2008, p. 154).

Essa abordagem conceitual da luta nacional pode ser mais bem traduzida em um aforismo utilizado por Cabral: “pensar para atuar e atuar para pensar melhor” (LOPES, 2012b, p. 191).

Em termos ideológicos, todos os estudiosos de Cabral assinalam o seu alinhamento com a doutrina marxista (TOMÁS, 2007; LOPES 2012a; RUDEBCK, 2012). Mas Cabral era antes de tudo um nacionalista, como a maioria dos líderes africanos de sua época. Para Cabral, “a nossa ideologia é o nacionalismo, obter a nossa independência total, e fazer tudo o que pudermos com as nossas próprias forças, mas cooperar com todos os outros povos a fim de levar adiante o desenvolvimento do nosso país” (CABRAL apud MENDY, 2012, p. 29).

Do ponto de vista da luta armada, para organização da estratégia militar do PAIGC na primeira fase da luta, o pensamento de Cabral foi influenciado pela experiência maoísta chinesa. Cabral travou conhecimento sobre a teoria chinesa em sua primeira visita ao país em 1960 e na Academia Militar de Nanquim onde inclusive foram treinados os primeiros guerrilheiros do Partido (TOMÁS, 2007, p. 158). Cabral também foi influenciado pelas estratégias de luta da Revolução Cubana e pelo pensamento de Che Guevara.

Em seguida a um longo processo de mobilização e treinamento, em 1963 é desencadeada a luta armada para a libertação de Guiné-Bissau do colonialismo português. Os princípios e normas revolucionárias que orientarão toda a luta serão consolidados em 1965 por Cabral, no que virá a ser reconhecido como o mais célere documento do PAIGC, “As palavras de ordem”.

A luta armada foi extensivamente apoiada pela antiga União Soviética em termos de assistência militar, treinamento militar e médico e provisão de armamento. Um grande contingente de combatentes viajou para a URSS para treinamento, em áreas militares e de saúde. Em seu diário de luta, Carmen Pereira, combatente da luta de libertação, relata os cursos de formação que participou na URSS assim como as missões de formação de mulheres combatentes que chefiou nesse mesmo país (SEMEDO, 2016).

A URSS também enviou mísseis ar e terra para Guiné-Bissau fazer frente à ofensiva portuguesa. Essa aliança perdurou até depois da independência com cooperação no campo econômico, técnico e científico até a queda da URSS.

Cuba também desempenhou um papel importante na luta pela independência do país. Com efeito, a Ilha caribenha enviou médicos e enfermeiros que atuaram ativamente durante toda a luta e ajudaram a construir e manter as Zonas de Libertação.

Em 1964 é realizado o primeiro congresso do PAIGC em Casacá, região libertada do jugo colonial. A principal lição desse Congresso de acordo com Koudawo (2001, p. 202) foi a repressão a tendência de imposição da lógica militar em detrimento da abordagem política. Foi em Casacá que Cabral introduziu a questão da moralidade dos guerrilheiros que se transformaram em senhores da guerra, com casos de assassinato, torturas e sevícias. Realizou-se um julgamento, alguns foram presos e mais tarde reabilitados pelo partido e dois foram fuzilados perante as populações vítimas de suas ações. Casacá simbolizou a supremacia do poder político sobre o militar e o tradicional, no dizer de Cabral “o PAIGC era um partido não de militaristas, mas de militantes armados” (TOMÁS, 2007, p. 193).

Esse encontro também foi um marco na reestruturação da luta. Com efeito, foram criadas as zonas estratégicas e o Conselho de Guerra para cada uma das zonas composto por um comissário político e um chefe militar. A criação das zonas foi um dos projetos mais ambiciosos e bem sucedidos de Cabral. Mais tarde ficaram conhecidos com Frentes de Libertação, verdadeiras repúblicas dentro de Guiné-Bissau, organizadas em termos de justiça, saúde, educação e com participação das comunidades locais. A Frente Sul foi o seu melhor exemplo.

Os comandos bicéfalos indicados acima procurarão limitar o poder dos militares e submetê-los ao escrutínio dos quadros civis ou da população representados pelos comissários políticos – figuras chave da gestão das zonas libertadas e guardião da supremacia do político sobre o militar no processo da luta de libertação nacional no dizer de Koudawo (TOMÁS, 2007, p. 202).

Entretanto, a história irá testemunhar que a subordinação do militar ao político não significou o fim das contradições entre as duas tendências.

Cabral atuou não somente nos campos de batalha e teórico, mas também no campo diplomático. O rompimento dos muros do silêncio sobre a dominação portuguesa fomentou a realização de uma estratégia de internacionalização da luta anticolonial que fez com que Cabral denunciasse o colonialismo em diversos fóruns internacionais. Seus pronunciamentos nesses espaços contribuíram para a disseminação da sua visão política, prática e teórica sobre as lutas de libertação daquele período, assim como para angariar apoio político.

Com efeito, em 1960, Cabral participou da Conferência dos Povos Africanos realizada na Tunísia. Esse encontro foi simbólico para os movimentos africanos anticolonial porque foi onde os países africanos ratificaram a primeira resolução acerca dos territórios sob dominação portuguesa e pela primeira vez foi possível reunir em solo africano todos os nacionalistas da geração de Cabral que inclusive se apresentaram como representantes do MAC – Movimento Anticolonialista.⁵⁴

Nesse mesmo ano Cabral realiza uma conferência de imprensa em Londres, e lança, com o apoio de Basil Davidson, jornalista, escritor, historiador e africanista britânico e uma das vozes mais eloquentes contra o colonialismo (TOMÁS, 2007, p. 118),⁵⁵ o folheto *Factos acerca das colônias africanas de Portugal* onde denuncia as atrocidades perpetradas por Portugal em suas colônias.

Em 1961 Cabral promove a Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas em Marrocos e funciona como seu presidente representando todos os movimentos insurgentes das colônias portuguesas. Em 1962, comparece perante as Nações Unidas e apresenta o relatório de sua autoria *O povo da Guiné-Bissau perante as Nações Unidas* onde critica o colonialismo e defende a autodeterminação de Guiné-Bissau e Cabo Verde. Em 1966 chefia a delegação do PAIGC junto a Conferência pelo Sétimo ano de Aniversário da Revolução Cubana e criação da Organização de Solidariedade dos Povos da Ásia, África e América Latina – conhecido como Tricontinental – onde profere um dos seus discursos mais céleres, que será denominado *A arma da teoria*. Em 1969 Cabral voltará a denunciar o colonialismo português perante a ONU.

Em 1970, na Universidade de Siracusa, Cabral faz uma exposição intitulada *Libertação nacional e cultura*. Nessa viagem realiza uma audiência no Congresso Norte Americano a convite do congressista Charles Diggs, um opositor da ajuda estadunidense a Portugal, que em 1973 visitará as zonas libertadas e solicitará ao presidente estadunidense Nixon o reconhecimento da independência de Guiné-Bissau. Nesse mesmo ano participa da Conferência de Roma de Solidariedade para com os Povos das Colônias Portuguesas, encontro organizado por Cabral e que contou com mais 170 organizações internacionais e representações de 64 países. Nessa mesma ocasião Cabral, Marcelino dos Santos e Agostinho Neto, estes últimos, respectivamente representantes da FRELIMO – Frente de

⁵⁴ Com exceção de Agostinho Neto preso em Lisboa, conforme Tomás, 2007.

⁵⁵ Ver o livro *Africa Awakening*. De acordo com Davidson, Cabral se tornaria o primeiro ocidental a tentar derrubar os muros do silêncio do colonialismo português.

Libertação de Moçambique e da MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola são recebidos pelo Papa Paulo VI.

Em 1971 Cabral fala em nome dos movimentos de libertação africanos na sessão de encerramento do VIII Conferência dos Chefes de Estado e de Governos da Organização da Unidade Africana. Em 1972 participa da 163ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU e renova o convite a esse organismo para visitar as zonas libertadas da Guiné-Bissau, o que vem ocorrer dois meses depois em uma missão formada por representantes dos governos da Suécia, Equador e Tunísia. Ainda nesse ano, o trabalho elaborado por Cabral intitulado *Sobre o papel da cultura na luta pela independência* é apresentado em evento organizado pela UNESCO, em Paris. Ainda esse ano Cabral fala na qualidade de observador perante a IV Comissão da Assembleia da ONU e é recebido pelo Secretário Geral e pelo presidente da Assembleia Geral da ONU.

Cabral também participou de várias missões internacionais junto a países independentes e não alinhados, assim como a instituições internacionais. Esses encontros serviram não somente para angariar apoio político para a causa da libertação nacional, mas também para levantar recursos para o financiamento da luta e o armamento.

Em todo o processo de luta Cabral logrou articular não somente o apoio político de países e organizações africanas, mas também o apoio político e ajuda financeira e humanitária de países do bloco socialista como União Soviética, Cuba, República Democrática Alemã, Bulgária, Iugoslávia e de países não socialistas como a Suécia e organizações privadas como Conselho Mundial das Igrejas, American Auto-Workers, materializados em ajuda nas áreas de educação, saúde, alimentação, equipamentos e bolsas de estudos.

À medida que as frentes de libertação e a solidariedade internacional se ampliaram, intensificou-se a reação militar de Portugal. Os últimos anos da guerra foram os mais sangrentos. Nesse período, Portugal realizava bombardeios com caças nas zonas libertadas lançando bombas de Napalm e herbicidas que atingiram não somente os combatentes, mas muitos civis. Os portugueses não pouparam as tabancas nem os hospitais (SEMEDO, 2016).

Não obstante isso, em 1972 o PAIGC realizou eleições nas zonas libertadas que correspondiam a dois terços do território do país, com o objetivo de eleger a primeira Assembleia Nacional Popular por meio do sufrágio secreto e universal. A eleição foi precedida de forte campanha de conscientização sobre o processo eleitoral e da promulgação de lei que franqueava a participação de qualquer guineense como candidato.

Ao final, a Assembleia eleita teve como missão proclamar o Estado Nacional, aprovar a Constituição e criar os órgãos executivos (CABRAL, 1973 apud COMITINI, 1980; TOMÁS, 2007, p. 262). Entretanto, Cabral não ficaria vivo para declarar a independência de seu país.

Em 20 de janeiro de 1973, Amílcar Cabral é assassinado a tiros em Conacri, capital da Guiné, por antigos membros guineenses do PAIGC, expulsos do partido por seu envolvimento com corrupção e por traição, em uma trama idealizada pela Polícia Internacional de Defesa do Estado – PIDE, a polícia de repressão portuguesa,⁵⁶ mas também fomentada pela animosidade entre os guineenses e os cabo-verdianos e pela insatisfação de dirigentes partidários com o comando e liderança de Cabral (TOMÁS, 2007, p. 271; KOU Dawo, 2001, p. 202; TRAJANO FILHO, 2016, p. 922).

A morte de Cabral intensificou a luta de libertação e culminou na proclamação do Estado Nacional da Guiné-Bissau em 24 de setembro de 1973, no marco da realização da primeira sessão da Assembleia Nacional. Luís Cabral, irmão de Cabral, é eleito Presidente do Conselho de Estado o que correspondia ao cargo de presidente da República. Nino Vieira, considerado herói da guerra, comandante da Frente Sul, acumula os cargos de presidente da Assembleia Nacional Popular e de comissário das Forças Armadas (TOMÁS, 2007, p. 292).

De acordo com vários autores, a independência de Guiné-Bissau contribuiu significativamente para a queda do Estado Novo português e para o desmantelamento do colonialismo português na África (MENDY, 2012, p. 33; CABRAL, 2008; LOPES, 1982; TOMÁS, 2007). Entretanto, levou quase um ano para que Portugal, restaurada pela Revolução dos Cravos, reconhecesse a independência de Guiné-Bissau. Isso só viria a ocorrer em setembro de 1974.

O PAIGC vai colher os frutos da estratégia de internacionalização da luta idealizada por Cabral, várias vezes incompreendida e criticada por seus companheiros de combate. Em menos de um mês da declaração unilateral a independência havia sido oficialmente reconhecida por 54 países. Em novembro de 1973 a Guiné-Bissau foi admitida como membro pleno da Organização da Unidade Africana (OUA). Da mesma forma, a Assembleia Geral da ONU adotou resolução parabenizando a independência de

⁵⁶Até hoje não há acordo entre historiadores e analistas da vida política de Guiné Bissau sobre o mentor intelectual do crime. Há autores que apontam para a PIDE ou o comandante Spínola. Outros apontam para o Presidente da Guiné Sekou Tourê ou ainda a conflitos internos entre os nacionalistas guineenses. Para saber mais sobre o assunto consultar (Ignatiev (1975), Chabal (1983), Dhada (1995), Semedo (2016) e Lopes (2012).

Guiné-Bissau e condenando Portugal por continuar a ocupação ilegal de certos setores do país. (CRAVO, 2012, p. 176).

Amílcar Cabral foi um grande questionador de seu tempo. Sua trajetória está associada a uma luta de libertação vitoriosa, a práticas de guerrilha inovadoras, a estruturas de governos participativos efetivas nas zonas libertadas e a uma relevante contribuição intelectual (LOPES, 2012b). Dentre as contribuições conceituais mais significativas podemos ressaltar a sua visão da luta da libertação nacional não somente como fato cultural, mas, sobretudo, como um fator de cultura. Para ele, a resistência cultural era a forma mais efetiva de resistência.

3.3 O PÓS-INDEPENDÊNCIA: UMA HISTÓRIA DE TRANSIÇÕES POLÍTICAS

“Será que quem fez a luta pode fazer a nação?”⁵⁷

Depois da concretização da independência, de acordo com Lars Rudebeck,⁵⁸ Cabral intencionava implantar um sistema com poder político e econômico ancorado nas assembleias populares descentralizadas, o que Cabral chamou de “democracia cooperativa” (RUDEBECK, 2012, p. 140). A ideia força seria “a institucionalização de estruturas que ligam o povo e os líderes de tal modo que a participação popular e o controle de seus líderes sejam facilitados de todas as maneiras possíveis”.

Mas esse não foi o modelo adotado pelo PAIGC após a libertação nacional.

O governo de Luís Cabral reafirmou a supremacia da tendência política sobre a militar do PAIGC, como seu irmão aspirava, mas que foi mantida enquanto houve um controle das forças de segurança do Estado (KOU Dawo, 2001, p. 203). O PAIGC tornou-se um partido-Estado que dirigia, controlava e administrava diversas instituições políticas, sociais e econômicas – administração civil, ensino, saúde, produção, etc. Cabral governou de 1974 a 1980, período em que implantou um governo de orientação socialista, com gestão centralizada no Estado, nacionalização de empresas e um processo de aceleração da industrialização.

⁵⁷ Prefácio de Margarida Calafate Ribeiro sobre o Diário de Carmen Oliveira, combatente das lutas pela libertação da Guiné Bissau (SEMEDO, 2016, p. 24).

⁵⁸ Professor sueco que visitou várias vezes as zonas libertadas, realizou entrevistas com o líder do PAIGC e publicou um estudo sobre mobilização política, a partir do estudo de caso de Guiné Bissau, além de vários artigos e pesquisas sobre o país.

Seu governo criou um grande descontentamento em razão da crise econômica, insatisfação dos camponeses com as políticas para o mundo rural, repressão violenta contra chefes tradicionais e dissidentes do regime, intensa rivalidade no seio do corpo dirigente do PAIGC e desconfiança contra os cabo-verdianos que ocupavam grande parte dos cargos da burocracia estatal (TRAJANO FILHO, 2016).

O governo pós-colonial de Luís Cabral é lembrado como repressor e de perseguição política contra opositores. Com efeito, em uma tentativa de golpe ao seu governo, os opositores foram fuzilados e o seu líder se suicidou na prisão (TRAJANO FILHO, 2016, p. 923). Durante o seu governo foram encontradas valas contendo mais de 200 corpos de oponentes do regime que foram mortos sob acusação de tentativas de golpe em 1978 tendo sido este, inclusive, um dos estopins para o golpe que se pavimentava para os anos seguintes (CRAVO, 2012, p. 183).

Carmen Pereira, combatente e quadro do PAIGC, sobre esse período informa:

Uma das nossas camaradas de luta disse que nós não cumprimos o programa maior porque quando chegamos a Bissau cada um de nós colocou a sua panela e cozinhas à parte, cada uma fazia a sua vida. Mas não é verdade, porque depois de nossa chegada a Bissau, foram criados Comitês de Base e o Governo ajudava em tudo o que podia; e continuou a trabalhar com os comissários, tudo foi feito. O que eu acho que criou toda essa situação foram aquelas matanças que depois começaram a fazer-se. Talvez tenha sido isso, porque primeiro, foi o Luiz Cabral que mandou matar no chão dos manjacos, em Bula e depois em Canchungo, tudo isso trouxe problemas. Aquele desaparecimento dos militares nas prisões. Os militares foram roubados (raptados) e mortos (SEMEDO, 2016, p. 134).

Descontentamento dos veteranos da luta pela independência que se sentiam excluídos do Estado, insípidos resultados dos programas de desenvolvimento de cunho socialista, repressão e perseguição política, assim como divergências sobre o Estado binacional fomentaram o ambiente para o Golpe de 1980, conduzido por João Bernardo Nino Vieira, então primeiro Ministro e herói da luta armada (TEMUDO, 2008).

O Movimento Reajustador, assim reivindicado por seus perpetradores, buscou a desforra dos militares sobre os políticos. O golpe colocou a nu a tensão que sempre houve na luta de libertação entre guineenses e cabo-verdianos, entre a ala militar e ala política, entre os combatentes da Frente Norte (cujos membros tiveram supremacia na equipe de Luís Cabral) e os da Frente Sul (os que mais combateram na guerra) liderados por seu Comandante Nino Vieira (KOUAWO, 2001, p. 203).

Não obstante ter sido considerado um golpe, a comunidade internacional foi bastante indulgente com o governo reajustador uma vez que continuou apoiando o país e conseguiu implementar o seu receituário de liberalização.⁵⁹

Na onda da liberalização, as receitas eram de estados mínimos e de democratização, pluripartidarismo e eleições. A Guiné-Bissau, com o golpe de 1980, adere às políticas liberais e “democratiza” o país, mas sem que isso represente de fato a instauração de governos e processos democráticos, o que pode ser comprovado com os sucessivos golpes ocorridos e protagonizados pelos mesmos militares que lutaram pela libertação do país.

De fato, o governo aderiu aos programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e FMI, assim como realizou as reformas políticas com vistas a democratizar o país. Embora unipartidário, foi realizado processo eleitoral em 1984 que confirmou Nino Vieira como presidente do Conselho de Estado de Guiné-Bissau⁶⁰ pelo PAIGC. Contudo, somente nos anos de 1990 começam a serem realizadas as reformas políticas prometidas à comunidade internacional: revisão da Constituição e da legislação eleitoral em vigor para garantir a liberdade de imprensa, de associação, sindical, direito a greve, assim como abolição do artigo 4º que legitimava o PAIGC como partido único e dirigente do Estado guineense (CABRAL, 1993, p. 23). Em 1994 ocorrem eleições multipartidárias e o PAIGC ganha as eleições presidencial e parlamentar, com Nino Vieira como presidente.

Os 19 anos do governo de Nino Vieira não colocou a termo o descontentamento dos veteranos da luta pela libertação tampouco foi menos repressor e violento do que o do seu predecessor Cabral. Ao contrário, vários rivais acusados de tentativas de golpes foram ou presos ou executados.⁶¹ As reformas políticas entabuladas adensaram as divergências dentro do PAIGC e aguçaram a oposição ao governo de Nino Vieira aumentando a instabilidade política no país. A piora das condições econômicas dos militares, o processo de desmobilização militar e o descolamento das forças armadas do seio do partido – resultado da reforma política, contribuíram para aprofundar a instabilidade. Esses fatos prepararam o cenário para a maior crise política do pós-independência: a guerra civil de 1998 (TEMUDO, 2008).

⁵⁹ Cravo afirma que o evento das valas foi o ponto determinante de retirada de apoio da comunidade internacional ao governo Cabral (CRAVO, 2012, 183).

⁶⁰ Cargo equivalente a de Presidente da República.

⁶¹ Em 1986, 52 homens foram condenados por tentativa de golpe de Estado e seis deles foram executados (CRAVO, 2012, p. 184).

A guerra começou em junho de 1998 com a demissão e prisão domiciliar do Chefe das Forças Armadas Asumane Mané, acusado de negligência na coibição do tráfico ilegal de armas para os rebeldes de Casamansa, Senegal. No início, o levante militar ficou restrito a um grupo de soldados aquartelados. Contudo, quando o país foi invadido por mais de 1700 soldados do Senegal e da República da Guiné, a pedido do presidente Nino Vieira, a maioria dos militares guineenses aderiu a causa da Junta Militar recém formada. À medida que a guerra continuou, Asumane Mané passou a ganhar apoio de partidos políticos e da sociedade civil, motivados principalmente pelo senso de defesa da soberania em face das atrocidades cometidas pelas tropas estrangeiras.

A guerra durou 11 meses e seu final contou com a mediação da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e da CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e resultou com a destituição de Nino Vieira, a criação de um governo de transição e a eleição de Kumba Yalá como presidente pelo Partido de Renovação Social – PRS, em 2000. Mas ainda não era dessa vez que Guiné se estabilizaria politicamente. Nos três anos que permaneceu no poder o presidente dissolveu a Assembleia Nacional, prendeu opositores, não conseguiu alavancar a economia e sofreu o corte da ajuda externa. Em 2003, Yalá foi deposto do poder por um golpe militar. Conquanto condenassem o golpe, uma vez mais a comunidade internacional parecia aliviada com a saída de Yalá (CRAVO, 2012, p. 202). O país passou por um governo de transição até realizar novas eleições em 2005. De volta de seu exílio em Portugal e sem partido, uma vez que havia sido expulso do PAIGC, Nino Vieira concorre de forma independente e vence a eleição presidencial.

Na década de 2000 a representação de Guiné-Bissau construída pela comunidade internacional e repercutida externamente era a de um Estado frágil,⁶² instável, clientelista e com fracos resultados em termos de desenvolvimento.

A gestão de Nino Vieira não teve o condão de melhorar essa imagem, antes adensou-a quando em sua gestão a Guiné-Bissau também passou a ser considerada como rota para o tráfico internacional de drogas (ONU, 2008; IMF, 2011, p. 12) e a levantar preocupação da ONU de vir a rapidamente se tornar um mercado para o comércio de drogas e de ser um fator desestabilizador da frágil democracia do país (ONU, 2007; ONU, 2008).

⁶² Esse conceito será problematizado mais adiante.

Para além de governar da mesma forma centralista, clientelista e repressora dos governos anteriores, Nino Vieira e militares de alta patente ligados a ele como Bubo Na Tucho e Tagme Na Waie foram acusados de envolvimento no tráfico internacional de drogas.⁶³

Com efeito, a Comissão da África Ocidental sobre Drogas, WACD (2014, p. 20) denunciou como traficantes de drogas utilizaram o processo eleitoral guineense para criar um ponto de apoio dentre os países africanos da Costa Ocidental, alegando que carteis colombianos financiaram a eleição de Nino e dessa forma colocando-o e ao país a serviço do tráfico.

Ainda segundo a WACD, há alegações de continuidade nos anos seguintes desse imbricamento entre tráfico e Estado por meio da participação de outros oficiais do governo, dos militares e representantes do sistema judicial. Com efeito, a ONU (2007) aponta para a apreensão de 674 Kg de cocaína em Guiné-Bissau em 2006 e 635 Kg em 2007. Na primeira apreensão a cocaína encontrada foi transferida por militares da sede da Polícia Judicial para a sede do Ministério da Finança e depois disso desapareceu. Os dois traficantes colombianos presos foram liberados pela Justiça sem nenhum embasamento legal e até hoje ninguém foi responsabilizado. A segunda apreensão foi feita junto a dois militares cujas denúncias ficaram sob a jurisdição militar e não há informação sobre a persecução (ONU, 2007).

Esse é o pano de fundo para outro trágico evento político em Guiné-Bissau – Nino Vieira foi assassinado em março de 2009 no dia seguinte a um atentado a bomba que tirou a vida do general Tagme Na Waie. A investigação aberta pela polícia de Bissau até hoje não encontrou os culpados pelos assassinatos. Não obstante isso, há várias teorias que tentam explicar a razão dessas mortes. É corrente em Bissau os rumores disseminados pela população local, pelos meios de imprensa e por acadêmicos que estudam Guiné-Bissau, escutado inclusive por esta pesquisadora que esteve em Bissau uma semana depois dos crimes, assim como por Trajano Filho (2008, p. 258) que “rivalidades étnicas e no tráfico de drogas, promessas públicas de ajustes de contas, sentimentos de vingança (...) faz dos rumores sobre a relação entre o presidente Vieira e o general Waie uma profecia a ser cumprida”.

Especialistas com acesso direto a informações sobre os assassinatos defendem que a rivalidade entre os dois era pura e simplesmente uma competição pelo controle do

⁶³ O Almirante Bubo Na Tucho será detido pelo FBI em 2013 acusado de chefiar o narcotráfico na Costa ocidental africana (TRAJANO FILHO, 2016; WORLD BANK, 2015, p. 36).

mercado de drogas, mais do que uma questão étnica. Com efeito, para o chefe da Interpol em Bissau, “o Exército, a Marinha e o presidente estavam envolvidos - Nino era o número um e Tagme o número dois e eles estavam competindo (...) alguém tinha que cair” (VERNASCHI apud BYBEE, 2011, p. 228)

Outro processo eleitoral foi realizado em julho de 2009 que levou ao palácio presidencial Malam Bacai Sanhá, candidato do PAIGC. Seu governo, considerado um dos mais tranquilos na vida política de Guiné-Bissau e com raro crescimento econômico (WORLD BANK, 2015, p. 4) – apesar das tensões com o Primeiro Ministro Carlos Gomes Jr. e de uma fracassada tentativa de golpe –, terminou abruptamente em janeiro de 2012 com o seu falecimento por problemas de saúde depois de passar um mês hospitalizado na França. Um dia depois do falecimento do presidente Sanhá uma coalisão de partidos aprovou o governo interino para organizar o processo eleitoral em março de 2012. Porém, antes do segundo turno das eleições com Carlos Gomes Jr. cotado para ganhar o processo eleitoral, um golpe tramado pelos militares resultou na criação de um governo interino que durou dois anos, em meio a protestos da comunidade internacional que levou vários países, inclusive Brasil, a não reconhecer o governo.

Vários autores relacionam o envolvimento dos militares que engendraram o golpe com o tráfico internacional de drogas. Dentre eles, o Almirante Buba Na Tucho, preso no ano seguinte pelo FBI sob acusação de tráfico internacional de drogas (TRAJANO FILHO, 2016: WORLD BANK, 2015, p. 16). Com efeito, relatórios da ONU denunciam que seis meses depois do golpe, pelo menos vinte voos transatlânticos com pequenas aeronaves pousaram em Guiné-Bissau (WACD, 2014, p. 20). O secretário Geral da ONU informou em seu relatório de 2012 que o valor estimado da cocaína que entrou no país semanalmente foi entre US\$ 10 a 20 milhões (WORLD BANK, 2015b, p. 3).

Em 2014 o país logrou realizar novas eleições e levou ao poder como presidente José Mario Vaz, conhecido como JOMAV e como primeiro Ministro Domingos Simões Pereira, ambos do PAIGC. Foi um recomeço comemorado pela população guineense e por toda a comunidade internacional. O Primeiro Ministro conseguiu formar um governo democrático com a participação de vários partidos de diversos matizes políticas. Com esse governo Guiné-Bissau reviveu os anos de ouro da cooperação, o Banco Mundial elaborou uma nota de engajamento do país ressaltando seu entusiasmo com a promessa da retomada de um ciclo virtuoso de estabilidade política e econômica que foi interrompido pelo golpe de 2012. A nota tinha como objetivo o apoio imediato ao país para garantir a transição política, restauração de serviços básicos ao mesmo tempo em que ajudava o país a

desenhar uma estratégia sustentável de longo prazo a ser financiada pelos parceiros da comunidade internacional em Bruxelas (WORLD BANK, 2015b).

De fato, o Programa de Desenvolvimento da Guiné-Bissau, denominado *Terra Ranka*, foi elaborado e em uma mesa redonda organizada pela União Europeia, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo Banco Mundial, em março de 2015, com todos os parceiros que retomaram a cooperação com o país, Guiné-Bissau logrou obter o apoio na ordem de mais de € 1 bilhão.

Não obstante tudo isso, ou talvez por conta disso, o país entrou novamente em uma fase de instabilidade política – dessa vez sem golpes e sem militares – protagonizada pelo próprio presidente da República. Em agosto de 2015, o Presidente Vaz demitiu o Primeiro Ministro Pereira.

De acordo com Simões Pereira, dentre os motivos da demissão estaria o centralismo do Presidente da República que queria extrapolar a sua competência e tinha interesse em participar ativamente da gestão dos recursos da Mesa Redonda de Bruxelas.⁶⁴

Até novembro de 2016, data da pesquisa de campo para esta tese, Guiné-Bissau continuou em crise institucional. Nesse ínterim o presidente deu posse a três primeiros ministros, a um deles duas vezes. A primeira nomeação foi impugnada pelo Superior Tribunal de Justiça, acatando ação movida pelo PAIGC, com a fundamentação de que a nomeação para o cargo de Primeiro Ministro era atribuição do partido com maioria de votos na eleição parlamentar, PAIGC, e não do presidente da República.

O prolongamento da crise levou a CEDEAO, por meio do presidente da Guiné, Alpha Condé, a mediar a crise institucional criando uma mesa de negociação composta por dirigentes políticos de Guiné-Bissau. Em Conacri ficou acordado seis pontos a serem cumpridos pelos participantes das negociações, dentre estes, a escolha do Primeiro Ministro a partir de nomes de uma lista tríplice elaborada pelo presidente de Guiné-Bissau. Esse nome foi escolhido na rodada, mas ficou com o presidente de Guiné-Bissau a responsabilidade de anunciá-lo publicamente. Por razões incompreensíveis até o momento, o Presidente não acatou o nome negociado e em fins de novembro anunciou Umaro Sissoco, general da reserva, como novo Primeiro Ministro.

A mediação da própria CDEAO, ainda que aclamada pela população guineense e pela elite política nacional e internacional, não deixa de vir acompanhada de uma

⁶⁴ Informação disponível em: <http://www.odemocratagb.com/comunicacao-do-primeiro-ministro-a-nacao/>. Acesso em: 10 Jan 2017.

contradição, característica da ajuda externa dos parceiros do Norte, segundo relatou Té (2016):

Há uma crise política aqui no país, mas por sermos parte de uma sub-região estamos pra fechar um acordo aqui no país tinha seis pontos e para irem assinar o acordo na Guiné que aquele acordo seria implementado aqui no país. Se formos ver tecnicamente isso acaba sendo ainda uma coisa vazia, mas nós ficarmos sentados aqui será que não chegaríamos a um acordo sobre as questões levantadas? Quando se fala na nossa questão, nós começamos a pensar uma coisa, a Guiné-Bissau onde está inserido, nós somos do sistema semipresencialista. Os países hoje que nos fazem, mediam a situação de crise são países tipicamente dos sistemas presidencialistas. Então às vezes o mediador já vem com a estrutura do seu país que é dessa maneira. Se chegar aqui não conhecendo bem a realidade, é capaz de “impedir” e optar por essa via quando na verdade esta não é a sua realidade. E ao fazer disso a operacionalidade, a materialização disso traz um problema. Ainda acredito nessa parte que alguns setores são feitos a maneira para serem implementados aqui e normalmente não dá resultados certos.

O PAIGC e várias organizações da sociedade civil consideram que a indicação contraria a acordo de Conacri e não reconhecem a indicação. A CEDEAO no comunicado final da 50ª Sessão Ordinária ocorrida em 17 de dezembro conclamou o presidente de Guiné-Bissau a cumprir o Acordo de Conacri (CEDEAO, 2016).

Na visita de campo desta pesquisadora realizada em novembro de 2016, Bissau vivia um clima que nunca tinha visto em minhas viagens anteriores: ao mesmo tempo em que havia uma instabilidade política, não havia um temor latente de intervenção militar, nem o medo de manifestar publicamente uma opinião contrária. Parecia que de fato o país estava vivendo em outros tempos. Isso pode ser corroborado pela comoção pública materializada em várias passeatas de protestos organizadas por movimentos da sociedade civil mobilizados contra o presidente da República.

3.4 QUATRO DÉCADAS DE DEPENDÊNCIA EXTERNA: A DISCIPLINARIZAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

“A cooperação é um dos fatores básicos para entender Guiné-Bissau. Vinte anos de independência também são vinte anos de dependência da ajuda externa” (CARDOSO; AUGEL, 1993. p. 12).

A questão da dependência externa, não será um problema particular da Guiné-Bissau, mas dos países africanos de uma maneira geral. Como aponta Amin (2000), o período da independência coincidiu com a crise do capitalismo da década de 1970, o que

levou os países africanos a entrarem no ciclo do endividamento externo que ele chama de momento de recolonização coletiva.

Em meados da década de 1960, quando aproximadamente metade dos países da África Subsaariana estava independente, a ajuda para a industrialização e infraestrutura tinha alcançado pelo menos US\$ 950 milhões. Na década de 1970, a política de ajuda deixou de ser centrada somente no crescimento para focar em programas de alívio da pobreza. No fim da década, o continente africano foi inundado com ajuda – no total o continente acumulou US\$ 36 bilhões em ajuda internacional. A década de 1980 presenciou o nascimento do pensamento neoliberal na ajuda internacional que via o envolvimento excessivo do governo como obstáculo para o crescimento. Na África, assim como em outros continentes, essa nova estratégia deu espaço para dois programas de ajuda capitaneados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional: estabilização e ajustes estruturais (MOYO, 2009).

Os fracos investimentos nos setores produtivos, como motor do desenvolvimento econômico e da industrialização, fizeram com que os países africanos continuassem sendo apenas, principais fontes de matéria prima. Cooper (2002, p. 92) *apud* Gomes (2010, p. 10) afirma que a ironia do período de 1960-70 é que os regimes pós-coloniais ao tentarem estabelecer a autonomia da Nação, reforçaram a dependência econômica externa da era colonial.

A assertiva de Carlos Cardoso e Johannes Augel feita em 1993 não poderia ser mais atual. A trajetória de desenvolvimento da Guiné-Bissau se confunde com a trajetória da ajuda externa ao país e pode ser contada por meio desta.

O Estado independente herdou uma economia caracterizada com a destruição quase que total das infraestruturas de base, uma indústria de nível artesanal e insuficiência de quadros nacionais qualificados (COSTA; SILVA, 1996, p. 70). Com efeito, a guerra da libertação destruiu a já insipiente infraestrutura institucional e física do país e afetou seu capital econômico e humano. No momento da independência, a taxa de alfabetização dos guineenses chegava a 1% e o país inteiro tinha somente 60 Km de rua pavimentada. Devido ao longo período de guerra e na ausência de novos quadros, os militares assumiram muitas funções públicas incluindo serviços de saúde e alimentação para a população.

O PAIGC, após sua independência, optou por um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo, conquanto não tivesse assumido politicamente em seu programa de governo esse alinhamento ideológico. Para Cardoso (1993, p. 29), o partido assumiu uma posição ambígua, tentando equilibrar orientações distintas, o socialismo como opção

de longo prazo e o liberalismo como opção de curto prazo, com forte contradição entre o discurso e a prática.

Dois motivos explicariam a opção pelo modelo de desenvolvimento socialista da Guiné-Bissau: a preservação de aliados naturais e o fracasso das políticas liberais do Banco Mundial para a África na década de 1970 (CARDOSO, 1995, p. 260).

O Estado pós-colonial definiu objetivos de desenvolvimento do país baseados em uma estratégia de planejamento econômico centralizado, onde ao Estado caberia o papel central na economia implementando uma política cambial alta, criando empresas públicas para substituição de importações, monopólio comercial, controle de preços e criação de Banco Central.

Em um primeiro momento, a estratégia de desenvolvimento levada a cabo pelo PAIGC se baseava na teoria cabralina que ressaltava o papel central da produção popular baseada nas iniciativas rurais e na tradição socioeconômica comunitária. Com efeito, o PAIGC estabeleceu a agricultura como um setor para investimento prioritário e ao setor industrial foi atribuído o papel de dinamizador da economia em estrita ligação com o setor agrário. Segundo analistas, essa fase foi marcada pela criação de grandes empresas desproporcionais à realidade do país, ineficientes e pouco rentáveis.

Dowbor (1983)⁶⁵ testemunhou esse período de transição colonial para um Estado independente e identificou as dificuldades encontradas pelos quadros políticos que não tinham nenhuma familiaridade com o aparelho estatal nem com o aparelho produtivo herdados de Portugal. Segundo ele, várias decisões contraditórias foram tomadas. A nacionalização das poucas empresas do país não levou em conta que todos os serviços de apoio a essas empresas dependiam de multinacionais. Foi feita uma opção pelo fortalecimento do mercado interno, mas que para tanto exigia investimentos, formação, pesquisa, divisas, que não houve.

Coadunando com essa visão, para Carlos Cardoso nesse primeiro período, foi “praticada uma política econômica de lançamento de grandes projetos estatais, financiados por capital estrangeiro, privilegiando a cidade em detrimento do campo”, ao arripio da orientação proveniente do legado de Cabral (CARDOSO, 1993, p. 31).

De 1976 a 1982 o setor industrial absorveu sozinho mais de 14% dos investimentos realizados nesse período. Destes, 37% foi canalizado para a construção do

⁶⁵ Ladislaw Dowbor, economista brasileiro, esteve em Guiné Bissau entre 1977 e 1981, como coordenador técnico do Ministério do Planejamento de Guiné Bissau. Nesse contexto ele escreveu **Guiné Bissau - A busca da independência econômica**.

complexo agroindustrial de Cumeré, que como outros, não produziu nenhum dividendo para o país e gerou uma gigantesca fatura a ser paga (DUARTE, 1993, p. 266).

Nesse contexto entrou em cena a ajuda externa. Primeiro com os países que ajudaram na luta – os socialistas e países como a Suécia e organismos como a ONU que apoiaram o processo de descolonização e reconheceram a independência unilateral do país. Mas mesmo os parceiros mais confiáveis exigiam condicionalidades de mercado.⁶⁶ À medida em que o país precisou de mais recursos foram bater à porta inclusive dos inimigos (DOWBOR, 1983, p. 5).

Com efeito, em 1977, quatro anos depois da independência, a Guiné-Bissau se associou ao Banco Mundial. A primeira operação foi aprovada em 1979 para a construção de estradas no valor de US\$ 9 milhões⁶⁷. A associação ao Fundo Monetário Internacional ocorreu em 1977, mas o primeiro empréstimo só foi ocorrer em 1984, após o golpe.

A partir da situação de Guiné-Bissau, Ladislau Dowbor vai dizer que o financiamento externo e a tecnologia importada apareceram como soluções mais fáceis e mais rápidas para o desenvolvimento. Entretanto, nem os financiamentos, nem as tecnologias eram neutros. Com os meios vieram os fins e estes fins importados raramente coincidiram com os objetivos da população.

Ele aduz:

Será má fé, falta de determinação dos dirigentes? É pouco provável. Há, antes de tudo, uma prodigiosa máquina internacional cujas infraestruturas são estreitamente monopolizadas e controladas pelos países do Norte, e que fazem com que a margem de manobra dos países pobres seja limitadíssima. Não é à toa que a situação econômica dos 31 países menos avançados vem se deteriorando sistematicamente, apesar da amplitude e complexidade das estruturas de apoio internacionais, bilaterais e não-governamentais. O pesado aparelho estatal, o aparelho produtivo, o sistema de financiamento internacional, estruturas das quais o novo poder tem que depender, contribuem para desviar o esforço do quadro militante, do quadro combatente, que tenta utilizar as ferramentas tortas que herdou em favor do povo. Estas ferramentas, no entanto, só se manejam para cima, para as elites, por mais que se tente voltá-las para baixo (DOWBOR, 1983, p. 6).

No final da década de 1980 o sucesso promissor da independência começou a ser questionado pela comunidade internacional. Casos de corrupção começaram a drenar a confiança mesmo de doadores históricos como o governo da Suécia – maior doador da Guiné-Bissau naquele período. O desvio de recursos de projetos, assim como de materiais

⁶⁶ Em 1997, a Rússia era credora de 22% do total da dívida externa de Guiné Bissau, como será demonstrado mais adiante.

⁶⁷ Dados disponíveis em: <http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview#1>. Acesso em: 10 Mar 2017.

para benefício de agentes de governo era a maior queixa dos doadores. Naquele período havia uma crítica cínica de que em Bissau havia mais Volvos do que em Estocolmo (CRAVO, 2011, p. 190).

A tentativa de reversão da situação econômica levou o país, em um segundo momento, a adotar uma estratégia liberalizante claramente voltada para a economia de mercado. Conforme contextualizado e discutido no Capítulo I, na década de 1980 os Estados fracos entraram em altíssima demanda (BELLUCCI, 2010) e, como vários outros países, a Guiné-Bissau passou a ser considerada pelos cooperantes internacionais, como é até a atualidade, um Estado frágil consoante o CPIA de 2015⁶⁸ e, portanto, como receptor de ajuda externa.

A “adesão” de Guiné-Bissau às receitas do FMI e do Banco Mundial segue uma onda de liberalização econômica pela desregulação e política por democracia operacionalizada por essas agências que começa na América Latina, tendo sido o Chile o seu primeiro laboratório, e chega ao Continente africano no final dos anos de 1980.

Seguindo a compreensão de Chabal (1993, p. 317), a onda de mais democracia na África resulta na combinação de fatores internos e externos que ele distinguiu para efeito de análise, mas estão interconectados. Do ponto de vista endógeno dos países africanos, foi o aprofundamento da crise econômica e a perda de legitimidade do sistema de partido único que se consolidou após as lutas de libertação. Com efeito, a posição de dependência da economia global, a crise do petróleo, redução da produção, colapso das receitas de exportação e aumento da dívida externa foram fatores que agudizaram a crise econômica. A crise expôs de forma mais contundente a utopia do unipartidarismo como condição fundamental para o desenvolvimento dos países descolonizados porque à medida que os recursos foram escasseando e o descontentamento foi aumentando, os Estados africanos foram se tornando mais repressivos. Consequentemente, a insatisfação gerou um campo de oposição que aspirava a mais direitos e a democracia.

Do ponto de vista exógeno, para o mesmo autor, três fatores fortaleceram a difusão democrática em África: o conservadorismo dos países Ocidentais em suas relações Norte-Sul, representada pela mudança da política externa dos governos Reagan e Thatcher de desinteresse em relação à África; a generalização dos programas de ajustamento estrutural, onde a crise econômica gerou maior dependência da ajuda externa e esta por sua

⁶⁸ O CPIA/IRAI para Guiné Bissau em 2015 foi de 2.5 considerado baixo e compatível com o de um Estado Frágil. Em IMF;HLFS (2015)

vez foi condicionada ao engajamento dos países aos programas de estabilização e ajustes estruturais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional; e a queda do socialismo com a redução drástica da ajuda política, econômica e financeira dos países comunistas aos países aliados.

A queda da URSS colocou em cheque o socialismo como sistema político viável para o desenvolvimento, assim como o fim da bipolarização econômica e política derivou na supremacia do Ocidente que pressionou por reformas democráticas nos países egressos da colonização que optaram por um modelo de desenvolvimento centrado no Estado. Tudo isso será realizado sem levar em conta a evolução histórica dos Estados africanos, no dizer de Patrick Chabal e será instrumentalizado por meio da comunidade internacional que condiciona a ajuda internacional à liberalização econômica que por sua vez exige e suscita a democracia política, ou seja, o fim do partido único, competição política e eleições multipartidárias livres (CHABAL, 1993, p. 318).

No caso da Guiné-Bissau, a liberalização veio junto com o Golpe de 1980. Na sua sequência, o país aderiu ao Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) do Banco Mundial e do FMI entre 1986 e 1992 na perspectiva de instaurar uma economia de mercado e iniciar reformas sociais, monetárias e financeiras. A partir daí o país abandonou os objetivos socialistas que inspiraram as lutas pela independência e os primeiros anos de libertação e passou a trilhar a via do desenvolvimento liberal, com o aprofundamento da dependência da ajuda externa. Foi um período também conhecido pela “privatização dos recursos e socialização dos gastos ou perdas” (GABAS, 2002, p. 30 apud KABUNDA, 2011, p. 9).

A adesão significou não somente o batismo da liberalização econômica e política, mas, sobretudo, a obtenção do selo de acesso a empréstimos e parcerias com outros doadores. Com efeito, a partir daquele momento, além de modelar a agenda política de desenvolvimento do país, o PAE passou a ser a pré-condição para o acesso a outros recursos oficiais, para empréstimos e doações bilaterais, para reprogramação e alívio da dívida externa.⁶⁹

O governo da Guiné-Bissau aprovou o Programa de Ajustamento Estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em novembro de 1986. O programa se constituía em duas etapas: estabilização (1987/1989) e crescimento econômico (1990/1992). Em linhas gerais, o programa ofereceu o mesmo receituário de sempre, baseado no financiamento externo (empréstimos e ajuda) – redução do déficit orçamental,

⁶⁹ UNCTAD, p. 101, 2000.

aumento das exportações, reforma fiscal e política monetária restritiva (COSTA; SILVA, 1996, p. 94).

Segundo a justificativa do governo guineense:⁷⁰

Pretendeu-se orientar a economia nacional no sentido de uma transformação que a levasse a reger-se essencialmente pelas leis do mercado, com um elevado poder de monetarização. Em consequência da aplicação das medidas então preconizadas, o país assiste de facto à liberalização económica e comercial, às privatizações, a uma política de preços reais, a acções financeiras de contenção de despesas públicas, etc. A viragem no plano económico e financeiro levou o Governo a comprometer-se com um Programa de Ajustamento Estrutural, no quadro da sua cooperação com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e que exige esforços e sacrifícios de toda a Nação para poder dar os seus frutos (CABRAL, 1993, p. 22)

O primeiro empréstimo junto a FMI ocorreu antes da adesão ao Programa de Ajuste Estrutural, em 1984, no âmbito do *First Credit Tranche Purchase* no valor de SDR 1.8 milhões⁷¹. Em 1987 o país se engaja no PAE por meio do programa Mecanismo de Ajuste Estrutural (SAF, sigla em inglês) e faz o empréstimo de SDR 5.2 milhões e desembolsa SDR 3.7 milhões. Em 1995 o país se engaja em novo empréstimo, no valor de SDR 10.5 milhões junto ao Mecanismo de Ajuste Estruturado Reforçado (ESAF, sigla em inglês), desembolsando o mesmo valor (IMF, 2016, p.7)⁷².

Nos primeiros anos, o programa proporcionou um crescimento anual médio do PIB em 4,7% e uma renda per capita de 2,7%. Não obstante a tendência positiva dos macro indicadores económicos, a taxa de inflação estava em 70% ao ano, a dívida externa estava em 247% do PNB, o serviço da dívida externa representava mais de 26% do valor das receitas das exportações. Em termos sociais, o programa ocasionou a erosão do poder de compra em razão da inflação muito alta e da queda da moeda que por sua vez elevou a taxa de desemprego urbano (COSTA; SILVA, 1996, p. 94).

⁷⁰ Discurso inaugural proferida pelo Vice-Presidente do Conselho de Estado da República da Guiné Bissau, Vasco Cabral na abertura do Colóquio Guiné Bissau: Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia – balanço e perspectivas realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa - INEP em novembro de 1993.

⁷¹ Special Drawing Right is an international reserve asset, created by the IMF in 1969 to supplement its member countries' official reserves. As of March 2016, 204.1 billion SDRs (equivalent to about \$285 billion) had been created and allocated to members. SDRs can be exchanged for freely usable currencies. The value of the SDR is based on a basket of five major currencies—the US dollar, the euro, the Chinese renminbi (RMB), the Japanese yen, and the British pound sterling.

⁷² Esse relatório possui vários capítulos e alguns recomeçam a contar o número de páginas. Essa informação encontra-se no capítulo Fund Relations, p. 7.

Os efeitos negativos no tecido social puderam ser vistos em diversas áreas. A política de redução do déficit orçamental provocou desemprego do setor público, além de degradar as condições materiais de trabalho dos que continuaram empregados nesse setor em razão da queda do valor real dos salários da administração pública, maior empregador formal no país. Os efeitos do PAE também provocaram a proliferação da população economicamente ativa no setor informal, reforçando o seu caráter urbano (DUARTE; GOMES, 1996, p. 100).

Na educação o PAE encorajou a liberalização na prestação de serviços incentivando a criação de escolas privadas para aliviar a pressão sobre o ensino público e estabeleceu a participação dos beneficiários no custo do ensino público (MONTEIRO; MARTINS, 1996, p. 122). A restrição e redução da despesa pública em educação atingiram desproporcionalmente as mulheres, as jovens e o mundo rural. O nível de instrução foi reduzido, reforçou-se o privilégio da educação para as populações urbanas e masculina. O PAE também empurrou para a pobreza vastas camadas da população

Em estudo conduzido sobre os investimentos públicos nas Províncias do Sul do país, no período do PAE, Gomes (1996, p. 54) adverte pela ausência de uma estratégia clara de desenvolvimento a partir de 1987 que enfraqueceu o governo na fixação de prioridades e conseqüentemente na coordenação dos apoios externos ao desenvolvimento, ou seja, da cooperação internacional. Nessa esteira, relata uma coincidência entre o início do ajustamento e o aumento das intervenções das ONGs, em razão do desengajamento do Estado ditado pela nova orientação neoliberal que deu lugar a uma proliferação de projetos formulados e executados por ONGs descolados de uma orientação de desenvolvimento que dispersou esforços e recursos e sendo pouco efetiva.

Em 1990 a taxa de pobreza absoluta (pessoa que vivia com até US\$ 2 por dia) era de 49% e a taxa de pobreza extrema (pessoa que viva com até US\$ 1 por dia) era de 26%. O país tinha uma taxa líquida de escolarização primária de 23%. A taxa de mortalidade das crianças com menos de cinco anos era de 240 para 1000 e a de mortalidade infantil era de 142 para mil crianças. A taxa de mortalidade materna (para cem mil mulheres) era de 914. A taxa de prevalência da SIDA era de 5,9% (IMF, 2011).

O próprio Banco Mundial, depois de muita pressão externa como destacado no Capítulo I, no final dos anos de 1990 reconhecerá a ineficácia da ajuda por meio dos programas de ajustamento.

No caso de Guiné-Bissau, em um contexto de análise do impacto negativo na macroeconomia da instabilidade política do país, o FMI reconheceu que as medidas de

ajustamento também foram um fator de fraco crescimento e pífia redução da pobreza, conforme se pode ver abaixo:

O fraco crescimento económico resultante da aplicação de políticas macroeconómicas e setoriais inadequadas no passado é outro grande determinante da alta taxa de extrema pobreza em Guiné-Bissau. As políticas económicas implementadas nas últimas três décadas não foram suficientes para impulsionar o crescimento económico e reduzir a pobreza (IMF, 2007, p.13).

Macamo (2014, p. 3) vai além para denunciar como as intervenções externas em contextos sociais locais, dentro de um quadro de ajuste estrutural, transformaram sujeitos em objetos.

Na década de 1990, a percepção negativa da elite do país, da arena política e dos resultados do desenvolvimento ao lado de uma análise rasa da guerra civil, cristalizou a representação de estado frágil como a predominante de Guiné-Bissau perante a comunidade internacional. Nesse quadrante, Guiné-Bissau passou a figurar nos relatórios dos doadores como um país de baixo desempenho, frágil, baixa capacidade administrativa. Essa representação se enquadrava em um contexto mais amplo marcado pela “fadiga da ajuda” e pela perda de importância geopolítica do continente em razão de fim da guerra fria.

Nesse período ainda não haviam sido criados os índices de classificação com ranqueamento dos países. A representação de fragilidade aparecia nos relatórios com termos como “situações ou parceiros de ajuda difícil” (OCDE), “países vulneráveis” ou “Estados em crise” (EUA), “Países de baixo rendimento sob stress” (Banco Mundial), “países com fraco desempenho” (Agências bilaterais) ou “países em risco de instabilidade” (Reino Unido) (FERREIRA, 2014, P. 29). Muitos desses relatórios eram para consumo interno das agências e só passaram a ser publicizados na década de 2000.

A instalação do UNIOGBIS pode ser considerada o marco na representação da fragilidade do país perante a comunidade internacional. Na sequência da assinatura do Acordo de Paz em 1999, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a criação do Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz das Nações Unidas em Guiné-Bissau, em março de 1999.⁷³ A partir daí Guiné-Bissau passa a ser traduzida por meio de relatórios e indicadores, assim como é enquadrada nas estratégias específicas de agências multilaterais e bilaterais concernente aos Estados frágeis.

⁷³ Em 2010, o Gabinete passou a ser uma missão integrada, passando assim a ser chamado de Escritório Integrado de Construção da Paz da ONU em Guiné-Bissau – UNIOGBIS.

A institucionalização do fracasso de Guiné-Bissau vai obrigar o país a lidar com um aparato de estratégias, programas e procedimentos de diversas agências com mandatos e interesses discrepantes e por vezes competitivos.

Desde a sua instalação o UNOGBIS tem publicado comunicados e resoluções do Conselho de Segurança da ONU chamando a atenção da precária situação política e de segurança de Guiné-Bissau, reagindo aos diversos episódios de instabilidade do país. A própria existência de unidades de *peacebuilding* e *peacekeeping* nos países passou a ser um indicador de fragilidade a ser levado em conta pela comunidade internacional. A existência da unidade em Guiné-Bissau se por um lado tem o caráter de apoiar o processo de construção da paz, por outro vai reforçar a representação de fracasso e fragilidade do país internacionalmente.

Ainda nos esforços de reconstrução após a guerra, o país realizou dois empréstimos emergenciais junto ao FMI no marco do programa *Emergency Pos-conflict Assistance* em 1999 no valor de SDR 2.1 milhões e em 2000 no valor de SDR 1.4 milhões (IMF, 2016, p. 7).

Em 2002 a taxa de pobreza absoluta⁷⁴ era de 64% e a taxa de pobreza extrema⁷⁵ era de 21%. Em 2000, o país tinha uma taxa líquida de escolarização primária de 45,3%. A taxa de mortalidade das crianças com menos de cinco anos era de 239 para 1000 e a de mortalidade infantil era de 124 para mil crianças. A taxa de mortalidade materna (para cem mil mulheres) era de 822. A taxa de prevalência de HIV/AIDS era de 7,8% (IMF, 2011).

A contínua instabilidade política dos anos seguintes ao fim da guerra impediram a implementação das políticas de estabilidade econômica e de redução da pobreza pela comunidade internacional. Em 2001 o FMI suspendeu o programa macroeconômico e financeiro apoiado no quadro da Facilidade de Redução da Pobreza e Crescimento (FRPC).

O PAE não conduziu o país a um progresso em termos de crescimento econômico, combate à pobreza e boa governança – promessa contida na tríade da comunidade internacional daquele período – e a guerra de 1998 só veio a aprofundar esse quadro. O PIB real regrediu em 28%, a produção agrícola caiu 17%.

Na década de 2000, no marco da reciclagem da política neoliberal capitaneada pelo Banco Mundial e pelo FMI e seguida pela comunidade internacional da ajuda, materializada no Marco Integral de Desenvolvimento e no Documento Estratégico de Redução da Pobreza, Guiné-Bissau vai aderir novamente às estratégias de disciplinarização

⁷⁴ Indicador estabelecido pelo Banco Mundial: pessoa que vivia com até US\$ 2 por dia.

⁷⁵ Indicador estabelecido pelo Banco Mundial: pessoa que viva com até US\$ 1 por dia.

do Banco Mundial e do FMI para se habilitar ao recebimento de ajuda externa e alívio da dívida junto aos programas da comunidade internacional e se engaja em processos de elaboração dos Documentos Estratégicos Nacionais para a Redução da Pobreza (DENARP). O governo elaborou o DENARP Provisório no ano de 2000, aprovado em 2001; o DENARP do ano de 2004 para o período (2005-2007) – revisado em 2005 e prorrogado para o período de (2006-2008); e o DENARP de 2011 que cobre o período de 2011-2015.

Em abril de 2000 o governo de Guiné-Bissau lançou as bases para a elaboração do Documento Estratégico de Redução da Pobreza Provisório, processo inicial para a construção do DENARP completo, com o objetivo de se habilitar para negociar a sua dívida externa junto ao HIPC e receber assistência financeira junto ao Banco e ao Fundo.

No que concerne ao HIPC, em 1999 a Guiné-Bissau tinha uma dívida externa de US\$ 421,7 milhões. A elaboração do DENARP era a condição estabelecida pela Iniciativa para que o país operacionalizasse o compromisso de crescer economicamente e reduzir a pobreza. Na fase inicial de adesão ao programa o Banco e o Fundo realizaram o alívio provisório da dívida e ao final do processo o alívio total (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. iv).

A estratégia do governo de Guiné-Bissau se assentava em quatro eixos: criar condições para um crescimento rápido e sustentável; aumentar o acesso a bens sociais essenciais; executar programas destinados a atenuar a pobreza; e melhorar a governança. Nesse marco, o país se comprometeu a realizar mudanças macroeconômicas, reforma fiscal, reforma e modernização da administração pública, melhorar a educação, saúde, aprovar e implementar a política de água e saneamento básico, desmobilizar os militares, dentre outros. O documento elaborado, estava em conformidade com as prescrições do Banco que combinava ações de liberalização econômica com combate à pobreza. De outra forma, em um contexto de instabilidade política e econômica em uma realidade com baixíssima ou quase nula participação social nos processos decisórios do país, o governo e a equipe técnica do Banco e do FMI procuraram dar uma legitimidade social à iniciativa realizando consultas populares.

Com efeito, de acordo com o governo guineense, a preparação do documento contou com a participação de representantes do governo, da Assembleia Nacional Popular, de ONGs, sindicatos, associações religiosas, associações comunitárias, militares e organizações internacionais. O processo participativo para construção do DERP Provisório seguiu as seguintes etapas:

(i) declaração de compromisso do Governo de fazer da luta contra a pobreza a sua principal preocupação, o anúncio da decisão de preparar o DERP e realizar consultas com os seus parceiros de desenvolvimento (Abril de 2000); (ii) apresentação dos resultados da consulta prévia à sociedade civil; (iii) estabelecimento do Comité Nacional (presidido pelo Vice-Primeiro-Ministro e envolvendo os Ministros relevantes, Vice-Presidente da Assembleia Nacional, e representantes da sociedade civil e Doadores) e do Comité de Redação Técnica do DERP (Abril de 2000); (iv) retiro pobreza (maio de 2000); (v) discussão participativa do primeiro esboço do I-DERP, envolvendo a sociedade civil, os militares, os representantes diplomáticos, as organizações internacionais, as ONGs, os parceiros de desenvolvimento e as autoridades locais (Junho a Agosto); e (vi) reformulação e apresentação ao FMI e ao Banco Mundial da versão final do DERP Provisório (Setembro de 2000) (GUINÉ-BISSAU, 2000, p. 18).

Conquanto a situação política do país naquele momento apontasse para condições desfavoráveis para a construção participativa de uma estratégia nacional, visto que a presidência de Yalá foi uma das mais instáveis, a elaboração do DENARP Provisório foi bem avaliada pelo *staff* do FMI e da AID que concluiu que o governo da Guiné-Bissau cumpriu os requisitos de relacionar o alívio da dívida e a redução da pobreza, conforme estabelecido nos documentos operacionais e documentos de orientação aprovados pela Junta Executiva em 1999 e 2000, assim como considerou que o documento proporcionou uma base sólida para o desenvolvimento do DENARP Completo e habilitação junto ao HIPC e para assistência financeira do Banco e do Fundo (IMF; AID, 2000, p. 7).

Em 2000, o Banco por meio da AID aprovou US\$ 31 milhões do programa *Private Sector Rehabilitativo and Development Credit (PSRDC)* somando US\$ 25 milhões do programa *Economic Rehabilitation and Recovery Credit (ERRC)* (IMF, 2002, p. 6).

Esse DENARP vai subsidiar o programa econômico do país apoiado pelo Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PGRF) do FMI para o período 2000-2003, apoiado pelo Fundo em 2000 no valor de SDR 14.2 milhões, com um desembolso inicial de SDR 5 milhões (IMF, 2007, p. 5; IMF, 2015a).

No entanto, a suspensão do PRGF em 2001 devido aos efeitos da queda de 30% nos preços das castanhas de caju e da má gestão dos recursos e de interferências políticas - levaram à recessão econômica e à suspensão da maior parte da ajuda externa financeira (IMF, 2007, p. 6). O seguimento da instabilidade política que culmina no golpe 2003 será outro fator de baixa implementação do DENARP provisório.

De acordo com o FMI, até março de 2002 a AID tinha aprovado 27 créditos para Guiné-Bissau em áreas como transporte e infraestrutura, energia, ajustamento estrutural, recuperação economia, desenvolvimento do setor privado, agricultura, saúde, educação. A

ajuda ao país chegou ao valor total de US\$ 295,9 milhões onde US\$ 241 milhões foram desembolsados (IMF, 2002, p. 36).

A elaboração e implementação do primeiro DENARP passou por um longo processo de interrupções devido à instabilidade política do país no período posterior ao final da guerra correspondente ao governo de Yalá, seguido do Golpe de 2003 e transição até as eleições de 2004 e a posse do novo governo de Nino Vieira em 2005.

Com efeito, o processo de elaboração da DENARP foi iniciado em 2004, revisado em 2005 e aprovado para o período de 2006 a 2008. Assim como no DENARP provisório, o de 2006-2008 se articulou em torno de eixos macroeconômicos, de boa governança e redução da pobreza:

A estratégia de luta contra a pobreza para o período 2005-2008 deverá articular-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 empregos; 3) Aumentar o acesso aos serviços sociais e às infraestruturas de base; e, 4) Melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis (IMF, 2007, p. 26).

O governo destaca o processo participativo na elaboração do documento que assentou as bases para redução da pobreza e agora para o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Conforme indicado:

O quadro institucional de elaboração do DENARP procurou associar três níveis de participação: (i) um nível político-institucional onde intervêm os governantes e os parceiros de desenvolvimento, (ii) um nível técnico envolvendo os quadros nacionais dos sectores público e privado, assim como da sociedade civil, (iii) um nível popular e comunitário assente na consulta do cidadão comum e de grupos organizados de atores de base nas zonas rurais e urbanas. Os encontros-debate permitiram uma consulta alargada de todas as franjas da população. Realizados nas oito regiões do país e no sector autónomo de Bissau, eles envolveram representantes da Administração de Estado, da sociedade civil, das comunidades religiosas, dos poderes tradicionais, do sector privado organizado e informal, dos serviços de planificação regional, das delegacias e direções regionais de saúde, de educação, e de segurança, assim como de diferentes categorias de atores sociais e económicos. (IMF, 2007, p. 8)

Ainda de acordo com o governo, a implementação do DENARP (2006-2008) necessitaria de recursos na casa dos 227,2 FCFA bilhões ou US\$ 441,2 milhões. Desse montante, 148,4 bilhões de FCFA, ou 65,3% de todo o orçamento, iria para investimentos em todo o período. Os programas voltados para a população mais pobre, as reformas estruturais e setoriais e o apoio ao desenvolvimento de recursos humanos representariam o restante do orçamento total, ou 34,7% do orçamento do DENARP. O financiamento do DENARP contaria com recurso do governo, do setor privado e da ajuda externa. A parte

relativa a ajuda externa chegava à casa dos 80% total do orçamento do DENARP e naquele período somente 20% estava assegurado (IMF, 2007).

Em 2006 foi organizado uma conferência internacional de doadores em Genebra, mas os compromissos assumidos pelos parceiros internacionais não foram concretizados, criando mais dificuldades ao país (IMF, 2011, p. 13-16).

Na vigência do DENARP, o FMI realizou duas operações de empréstimo ao país no âmbito o programa *Emergency Pos-conflicct Assistance (EPCA)* em 2008 no valor de SDR 1.7 milhões e em 2009 no valor de SDR 17 milhões.

Em que pese um relativo crescimento econômico na vigência do DENARP, no seu término, Guiné-Bissau seguia com os piores indicadores sociais, para além de seguir sendo considerado um estado frágil em razão das instabilidades políticas e da corrupção. Somado a isso, o país passou a ser taxado de *narco país* em razão de ser considerado um *hub* de distribuição de drogas. De acordo com o FMI:

No quadro da implementação da sua primeira estratégia nacional de redução da pobreza (DENARP I), a Guiné-Bissau realizou progressos significativos na estabilização da gestão macroeconômica, na reforma da administração pública e na melhoria da oferta dos serviços públicos, nomeadamente nos domínios da educação e saúde. Mas, devido a conjugação de vários fatores (instabilidade política e institucional, penúrias das infraestruturas de base, impacto das crises petrolífera e económica internacional, etc.), estes resultados ficaram muito aquém dos objetivos inicialmente fixados, particularmente no que concerne ao crescimento económico, que foi, em média, de 3,1% entre 2007 e 2009, contra um objetivo inicial de 5%. Consequentemente, o nível da pobreza contínua bastante elevado no país (69.3% em 2010, contra 64,7% em 2002), o que contribuiu, de fato, a reduzir a possibilidade do país em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) no horizonte 2015 (IMF, 2011, p. 11).

Ainda de acordo com avaliação feita, a economia da Guiné-Bissau continuava a enfrentar grandes constrangimentos estruturais tais como a vulnerabilidade da economia devido a sua elevada dependência da agricultura, face às flutuações conjunturais dos preços do mercado de caju; fraqueza do setor privado consistente principalmente em atividades informais – em 2009, havia apenas 75 empresas registadas; o fraco acesso aos serviços bancários e financeiros limitado à cerca de 2% a 3% da população; e a grave escassez em infraestruturas básicas (energia, transportes) (IMF, 2011, p. 15).

Não obstante a desfavorável representação externa, meados da década de 2000 presenciou um período de crescimento de Guiné-Bissau. A economia do país entra numa nova dinâmica de crescimento a partir de 2008, a taxa de crescimento real entre 2008 e 2009 foi em média de 3,1%, uma melhoria acentuada em comparação com os resultados de 2006 e 2007 (1,2% em média). Este crescimento foi largamente impulsionado pela

agricultura (6,3% em 2009), incluindo a cadeia de produção e exportação da castanha de caju, embora o preço de exportação do caju tenha sofrido a contração de quase 30% em 2009 na sequência da crise económica mundial, que veio a ser compensado pelo aumento no volume de exportação (IMF, 2011, p. 14).

Contudo, a melhoria económica de 2008/2009 não teve o condão de influir nos resultados sociais que continuaram fracos nessa década. A pobreza se agravou entre 2002 e 2010. O ILAP 2 indica que em 2010, 69,3% dos guineenses eram pobres e 33% extremamente pobres, ou seja 5 e 13 pontos percentuais, respectivamente a mais que em 2002, demonstrando claramente a aceleração da pobreza extrema (IMF, 2011, p. 30)

Como demonstrado anteriormente, a década de 2010 se apresentava com uma perspectiva de retomada do desenvolvimento de Guiné-Bissau. Entretanto, o processo de estabilidade política e crescimento económico do governo de Malam Bacai foi interrompido pela sua morte em 2012 e pelo golpe de Estado perpetrado no meio do processo eleitoral.

Ainda assim, em abril 2010, na gestão de Bacai o governo iniciou o processo de elaboração e aprovação do segundo DENARP que se distinguiu do anterior em razão de uma maior vigência (2011-2015).

O DENARP II foi organizado em quatro eixos: o fortalecimento do Estado de Direito e das instituições republicanas; a garantia de um ambiente macroeconómico estável; a promoção do desenvolvimento económico durável; e a elevação do nível de desenvolvimento do capital humano.

O primeiro eixo enfocou na boa governança política e administrativa, assim como os direitos humanos e a gestão de crises. O segundo atribuiu importância estratégica para os fundamentos macroeconómicos e da boa gestão das finanças públicas, a fim de criar condições para a retomada do crescimento e o desenvolvimento do setor privado. O terceiro optou pela escolha estratégica de setores produtivos, susceptíveis de criar empregos e diversificar as bases de produção. O último centrou-se na aceleração do processo de realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), visou o desenvolvimento do capital humano, questões de género, no contexto das novas políticas setoriais e transversais (IMF, 2011, p. 9).

A nova estratégia inovou com relação às anteriores quando incorporou a nova política do Banco Mundial de reforço de capacidades, ou seja, desenvolvimento de recursos humanos, por se tratar de tema determinante para redução da pobreza, de acordo com o Banco. Da mesma forma, uma atenção particular foi dada à temática de género, de

direitos humanos, do combate ao tráfico de drogas, além de integração dos ODM e de um novo dispositivo de monitoramento e avaliação.

O processo de elaboração seguiu os mesmos ditames participativos e de legitimação da sociedade civil prescritos pelo Banco.

A elaboração do DENARP II envolveu todos os atores de desenvolvimento, garantindo uma ampla participação das partes concernentes a fim de manter o controle e apropriação do DENARP II por nacionais. Foram igualmente desenvolvidos esforços no sentido de envolver as mulheres em todas as fases do processo, assim como as instituições e as competências que podem ajudar a identificar as necessidades, os direitos, os interesses e as prioridades diferenciadas das mulheres e dos homens. Este processo, aberto e inclusivo, seguiu as seguintes etapas: i) lançamento oficial do processo (Abril de 2010), ii) seminário de validação técnica dos documentos de orientação metodológica dos trabalhos (Maio 2010), iii) constituição dos grupos temáticos (nove grupos no total), iv) organização de seminários específicos sobre diversos temas (quatro seminários), v) organização de consultas regionais e nacionais (Outubro 2010 e Maio 2011), e vi) a validação por parte das instâncias criadas (Comitê Técnico e Comitê de Pilotagem) (IMF, 2011).

O DENARP II teve uma estimativa de custo global de FCFA 227 bilhões para o período 2011-2015. O financiamento da estratégia seria assegurado em 56,5% com recursos próprios e 43,5% com recursos externos (IMF, 2011, p. 118).

Em termos de ajuda externa, já em maio de 2010 o governo assinou com o Fundo Monetário Internacional um programa de médio prazo por um período 2010-2012, apoiado pela Facilidade de Crédito Alargado (ECF) no valor de SDR 22.3 milhões equivalente a US\$ 33.3 milhões com um desembolso de SDR 15.12 milhões (IMF, 2010b). O Fundo também aprovou a segunda parcela da assistência transitória no âmbito da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (IPPAE) de SDR 1,0 milhão equivalente a US\$ 1,5 milhões.

Nesse mesmo ano o país atingiu o ponto de conclusão definido pela Iniciativa de alívio da dívida, o que para a comunidade internacional era um sinal do esforço envidado pelo governo para implementar as reformas necessárias para o saneamento das finanças públicas, melhoria da atratividade da economia do país, progressos no funcionamento da administração e a solução de problemas de defesa e segurança (IMF, 2011, p. 107; IMF, 2015a).

A AID apoiou o país por meio do programa *Development Policy Grant* que aprovou o desembolso de US\$ 8 milhões em 2009 e US\$ 6 milhões em 2010. Neste ano a AID tinha em andamento três operações no país em um valor total de US\$ 23 milhões (IMF, 2010, p. 12).

Até o golpe de abril de 2012, a Corporação Financeira Internacional (IFC) apoiou três iniciativas no país que ficaram suspensas devido ao golpe: um acordo de financiamento com um banco para facilitar a exportação de caju, um projeto conjunto de energia PPP do Banco Mundial intitulado Eletricidade e Águas de Guiné-Bissau (EAGB) e um programa conjunto de reforma do clima de investimento do Banco Mundial.⁷⁶

O AfDB no período de 2008 e 2010 aprovou um alívio provisório da dívida externa no valor de US\$ 17.4 milhões. Além disso, aprovou uma doação de UA 2 milhões para o setor de pesca, UA 6 milhões para a área de saúde, uma doação de emergência contra a cólera de UA 330 mil, UA 7.8 milhões para a administração pública e um orçamento de emergência para reforma do orçamento no valor de UA 5.7 milhões (IMF, 2010, p. 12).

Em fevereiro de 2010, a AID já tinha aprovado para a Guiné-Bissau 29 operações de crédito em um valor total de US\$ 347,9 milhões. Além disso, o Banco mobilizou US\$ 10 milhões do próprio Banco e da União Europeia junto ao *Food Price Crisis Response Trust Fund*, US\$ 5 milhões junto ao *State and Peace Building Trust Fund* (para países frágeis). O Banco apoiou o país em assistência técnica na elaboração de vários relatórios e diagnósticos. O MIGA tinha projetos no país na casa de US\$ 24.1 milhões (IMF, 2010, p. 10-11).

Durante a implementação do DENARP II o presidente Bacai morre e o país não consegue fazer a transição democrática e em 2012 sofre um novo golpe militar.

A fratura da institucionalidade democrática vai levar a maioria dos doadores a suspender seu apoio a Guiné-Bissau. A ajuda oficial caiu quase pela metade entre 2011 e 2013, de 6.6% do PIB para 3.7% e assim gastos foram cortados. O gasto com capital quase totalmente financiado por doadores caiu em 80.4% em 2012 e gastos correntes também caiu em 20.1% em 2013 (IMF, 2015b).

A União Europeia, já considerada o maior doador de Guiné-Bissau suspendeu suas operações no país. Até Estados que ficaram ao lado do país em seus momentos de crise como o Brasil suspenderam a cooperação. A União Africana suspendeu o país.

Com as eleições de 2014 e o começo de um governo democrático em junho desse mesmo ano, renova-se o interesse da comunidade internacional por Guiné-Bissau. Criou-se uma grande expectativa de que a dupla JOMAV e Simões Pereira – que rapidamente formaram um governo democrático –, pudessem colocar o país nos trilhos. Em pouco

⁷⁶ Dado disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview#2>. Acesso em: 10 Abr 2017.

tempo o novo governo conseguiu aprovar o orçamento na Assembleia Nacional, indicar um Chefe das Forças Armadas com compromisso para realizar reforma militar e, com a ajuda do Banco Mundial, conseguiu pagar os professores públicos e restabelecer o serviço de água e energia. Essas ações iniciais bastaram para ganhar a confiança da comunidade internacional.

Logo no início do governo o Banco Mundial elaborou uma Nota de Engajamento do País a fim de apoiar o governo em temas críticos como restauração de serviços básicos e fortalecimento institucional em um curto prazo e na falta de uma estratégia de governo, de acordo com o Banco (WORLD BANK, 2015b).

A maior parte dos doadores voltou a apoiar a Guiné-Bissau e a suspensão do país da União Africana foi retirada. O apoio do Banco Mundial ajudou a pagar salários atrasados na área da educação e da saúde. Em 2014, o FMI aprovou um *Rapid Credit Facility* no valor de SDR 3.55 milhões (IMF, 2015).

Em 30 de outubro de 2014, a carteira ativa do AfDB na Guiné-Bissau compreendia cinco operações nacionais, representando um montante líquido total de US\$ 22,29 milhões, dos quais US\$ 7,47 milhões foram desembolsadas. A carteira é em grande parte dominada pelo setor social, que responde por 97% dos montantes atribuídos a quatro projetos: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Saúde, num montante total de US\$ 6 milhões; o Projeto de Educação III, num montante total de US\$ 7,16 milhões, incluindo US\$ 3,51 milhões; o Programa de Apoio à Capacitação da Administração Pública (PARCA), num montante total de US\$ 7,8 milhões; e Auxílio de Emergência em Apoio aos Esforços destinados a Verificar uma Epidemia de Cólera por um montante total de US\$ 990 mil. Existe uma operação multi-setorial (ou seja, 3% do montante total da carteira), o Projeto de Capacitação Institucional (PECA II), num montante total de US\$ 660 mil. A carteira inclui ainda duas operações multinacionais, num montante total de US\$ 21,35 milhões. (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015).

Em maio de 2015, o AfDB aprovou um orçamento de apoio operacional para fortalecimento da transparência e combate a corrupção no valor de UA 5 milhões correspondente a FCFA 4.1 milhões, a ser complementado com o mesmo valor (IMF, 2015).

O governo de Mário Vaz se engajou na elaboração de um programa de desenvolvimento de médio prazo para 2025 com foco em seis áreas estratégicas: governança, agroindustrialização, biodiversidade, desenvolvimento humano, infraestrutura e desenvolvimento urbano. O programa, baseado nas análises e recomendações do Banco

Mundial, foi acompanhado de uma lista de programas prioritários para investimento e com a promessa de apoio financeiro da comunidade internacional (WORLD BANK, 2015b).

Com efeito, em março de 2015 o governo de Guiné-Bissau, com o apoio do Banco Mundial, União Europeia e PNUD apresentou o programa de desenvolvimento *Terra Ranka Um novo começo* a mais de 70 parceiros internacionais em Genebra. De acordo com o governo de Guiné-Bissau, em mais de 40 anos de independência era a primeira vez que o país iria apresentar a comunidade internacional sua visão própria de desenvolvimento (VAZ, 2015).

Segundo Vaz (2015), o processo de construção do *Terra Ranka* contou com a participação de amplos setores da sociedade guineense e se baseou na Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza e no Programa do Governo aprovado pela ANP e contou com a colaboração de parceiros internacionais. De acordo com o Primeiro Ministro em discurso da ANP, “*não se trata de um documento do Governo, mas de um documento, que resulta de todo um exercício feito pela sociedade guineense*”.

Conquanto não tenhamos encontrado dados que comprovem tratar-se de um Documento de Desenvolvimento Econômico – o novo marco estratégico utilizado pelo Banco e pelo FMI e endossado por toda a comunidade internacional –,⁷⁷ o *Terra Ranka* cobre todos os eixos estratégicos definidos pelas políticas do Banco e do Fundo e seguiu na sua construção um processo de consulta participativa. Desta forma foi recepcionado por ambas as instituições e pela comunidade internacional como o documento estratégico do país e utilizado como referência para aprovação da ajuda externa. De fato, na Rodada de Bruxelas, Guiné-Bissau logrou o compromisso dos parceiros internacionais em mais de € 1 bilhão.⁷⁸

O ex-Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações João Bernardo Vieira⁷⁹, que trabalhou na gestão do Primeiro Ministro Simões Pereira, informou que o *Terra Ranka* foi um documento elaborado pelos guineenses, em um processo de ampla consulta com o governo e a sociedade. Nas suas palavras:

Quando entramos conseguimos traçar um programa que apelidamos de Terra Ranka. Esse programa foi aprovado pelo parlamento, pela primeira vez aprovado

⁷⁷ Trata-se do Marco Estratégico de Desenvolvimento que sucedeu o Documento Estratégico de Redução da Pobreza, conforme explicitado no Capítulo I.

⁷⁸ Informação disponível no site do Governo de Guiné Bissau <http://www.gov.gw/index.php?option=com_content&view=article&id=460:comunicado-final-conferencia-internacional-dos-parceiros-da-guine-bissau-terra-ranka&catid=308&Itemid=1155&lang=pt> e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/03/25/development-partners-renew-funding-for-guinea-bissau-.html>. Acesso em: 10 Mar 2017.

⁷⁹ Informação obtida em entrevista de campo realizada em novembro de 2016.

por unanimidade porque era um programa extremamente credível que representava as aspirações e os anseios da nossa população (VIEIRA, 2016).

Para a elaboração do documento, segundo o ex-Secretário:

O governo contratou uma empresa para assistir o governo na elaboração do projeto que seria apresentado na mesa redonda. E obviamente que o projeto Terra Ranka foi feito com os guineenses, mas obviamente com o apoio dessa empresa que é especialista em apoiar os países com dificuldades na apresentação de documentos que permitam de fato demonstrar a potencialidade que tem nos diversos setores (VIEIRA, 2016).

Té (2016)⁸⁰, em tom mais crítico, corrobora a informação de que a elaboração do documento foi participativa, mas que ao mesmo foi resultado de outros documentos elaborados anteriormente e que teve apoio técnico dos parceiros internacionais:

Essa também saiu do resultado o plano que foi em retiros, ateliês dos guineenses porque isso é mais do que normalmente sermos coadjuvados com atores de diferentes partes. Mas foi um documento elaborado, pensado pelos técnicos guineenses e foi submetido a algum retoque e saiu de fato o projeto TERRA RANKA que é um documento que todos os guineenses conseguem identificar que é nosso, é o espelho do país, e é a nossa realidade isso se for seguido chegaríamos sim a formar se que é aquela fase do boom para todos nós, mas de fato o TERRA RANKA é um documento que vem de outros documentos, foi um conjunto de diferentes políticas mas nacionais juntadas para assim podermos ter um documento. Esse outro documento hoje apresentado a comunidade nacional na mesa redonda de Bruxelas e que de fato convenceu os parceiros estavam e creio que ainda estão dispostos a dar algum apoio nessa nossa sintéticas a única alteração da mesa redonda de Bruxelas para hoje temos “n” mudanças do governo, então isso peca no exemplo da parte institucional.

Em julho de 2015 o FMI autorizou o empréstimo a Guiné-Bissau, por intermédio do programa de *Extended Credit Facility* de SDR 17.04 milhões equivalente a US\$ 23 milhões (IMF, 2015a). O primeiro desembolso foi feito no valor de SDR 2.84 milhões.

Em termos de dívida externa, em razão do alcance do ponto de conclusão do HIPC e consequente cancelamento e reprogramação das dívidas junto ao Clube de Paris (exceto Rússia e Brasil), a carga da dívida externa do país decresceu. Cerca de metade da dívida pública externa remanescente é devida a credores multilaterais (FMI, AfDB, AID e outros) e metade a credores não-Clube de Paris. O governo está em dia em todo o serviço programado da dívida a estes credores, exceto por atrasos técnicos que são dívida em negociação para reprogramação ou acordo verbal de reescalonamento ou cancelamento da dívida (IMF, 2015c, p. 2).

⁸⁰ Ibid.

Entretanto, a lua de mel com a comunidade internacional teve pouca duração, uma vez que em agosto de 2015 o presidente Mario Vaz demitiu o Primeiro Ministro Simões Pereira, nova crise político-institucional se instalou no país e colocou em risco todo o compromisso da comunidade internacional pactuado em Bruxelas.

Não obstante isso, somado aos fracos resultados exigidos pelo Banco e decorrido um ano de instabilidade institucional, o FMI mais uma vez aprovou um empréstimo a Guiné-Bissau. Com efeito, segundo a avaliação feita pela equipe do IFM na implementação do ECF de 2015, as condicionalidades, assim como os critérios de atuação do ECF foram cumpridas pelo governo guineense, razão pela qual em dezembro de 2016 o Fundo aprovou o desembolso de SDR 5.11 milhões, equivalente a US\$ 6.9 milhões (IMF, 2016).

3.5 A RECOLONIZAÇÃO POR MEIO DAS REPRESENTAÇÕES NEGATIVAS E DO ENDIVIDAMENTO

O desenvolvimento é um daqueles espíritos maus que precisa de ser acompanhado de volta à sua casa. E como, por regra, este tipo de espírito é muito arbitrário e imprevisível é difícil também saber que rituais e cerimônias são necessários para o satisfazer. É necessário todo o tipo de sacrifícios e mais alguns. E mesmo assim nunca se tem a certeza se se fez tudo bem. Cada feiticeiro tem a sua recomendação a fazer: O Banco Mundial diz que é preciso promover o setor privado; o FMI diz que é preciso ter disciplina fiscal; as ONGs dizem que é preciso fortalecer a sociedade civil; a NEPAD diz que é preciso desenvolver estados fortes; a Organização Mundial do Comércio diz que é preciso acabar com o protecionismo. E por aí afora (MACAMO, 2005).

É importante retomar o tema do efeito das representações na agenda da ajuda externa de Guiné-Bissau, uma vez que em meados da década de 2000, inicia-se a institucionalização e publicização dos ranqueamentos e classificações internacionais das representações externas em termos de desenvolvimento, governança e estabilidade dos países que não se enquadram no modelo de desenvolvimento hegemônico.

3.5.1 Dívida Externa

O que vimos na década de 2000 é que a busca pela ajuda externa como solução para os problemas internos de Guiné-Bissau só aumentou a dívida externa do país e a dependência da ajuda internacional. Em 2000 a dívida externa de Guiné-Bissau,

proveniente de empréstimos, chegou ao montante de US\$ 421.70 milhões (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. iv; IMF; AID, 2000b).⁸¹

Para se habilitar ao programa de alívio da dívida HIPC e receber mais assistência financeira e empréstimos, em abril de 2000 o governo de Guiné-Bissau lançou as bases para a elaboração do Documento Estratégico de Redução da Pobreza Provisório.

No que concerne ao HIPC, em 1999 a Guiné-Bissau tinha uma dívida externa de US\$ 421,7 milhões. A elaboração do DENARP era a condição estabelecida pela Iniciativa para que o país operacionalizasse o compromisso de crescer economicamente e reduzir a pobreza. Na fase inicial de adesão ao programa, o Banco e o Fundo realizariam o alívio provisório da dívida e ao final do processo o alívio total (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011). O alcance do ponto decisório final da iniciativa ficaria sujeito a uma *performance* satisfatória das condições estabelecidas nos programas do Banco e do FMI aderidos por Guiné-Bissau como reforma fiscal, privatização, reforma administrativa, redução da pobreza dentre outros (IMF; AID, 1998, p. 20). O alívio adicional da dívida disponível no âmbito da Iniciativa reduziria o peso da dívida da Guiné-Bissau para níveis sustentáveis e permitiria a regularização das relações com todos os credores.

De acordo com a avaliação preliminar sobre a elegibilidade do país para o IPPME, realizada pelas equipes do Banco e do FMI em 1998, por meio da Análise da Sustentabilidade do Débito, identificou-se que no final de 1997 o débito externo do país em termos nominais incluindo os atrasos estava na casa dos US\$ 888 milhões. Como a maior parte da dívida estava em termos concessionais, o estoque total da dívida em termos de valores líquidos para aquele período era de US\$ 612 milhões. Desse montante, 31% era devido a credores multilaterais, 31% aos credores do Clube de Paris (exceto Rússia), 22% a Rússia, principalmente em atrasos e credores bilaterais (não Paris Clube) 16%. No que se refere aos credores multilaterais, a maior parte era devida a AID, seguida do Fundo de Desenvolvimento Africano, FMI, Banco de Desenvolvimento Islâmico, FIDA, Banco de Investimento Europeu, Fundo OPEC, Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico na África, Fundo da CEDEAO e Fundo de Desenvolvimento a União Europeia. Os débitos relativos ao Clube de Paris tiveram pagamentos reprogramados por três vezes (IMF; AID, 1998, p. 16-17).

Para a habilitação junto a Iniciativa foram realizadas várias avaliações e atualização de débitos (HIPC, 1998, 1999, 2000) com diferentes valores do debito. No momento de formalização da adesão da Guine à Iniciativa, o debito estava avaliado em US\$ 421.7 milhões (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. iv).

Após a avaliação, o Banco e o FMI determinaram que Guiné-Bissau seria elegível para a assistência da Iniciativa HIPC, tendo em conta o elevado nível de endividamento do país, a vulnerabilidade externa e seu histórico satisfatório na implementação de políticas macroeconômicas e reformas efetuadas ao abrigo dos três acordos anuais sucessivos da ESAF entre 1995 e 1997 (IMF; AID, 2000, p. 16-17).

A aprovação do DENARP de 2000 e, após duas avaliações de elegibilidade para a Iniciativa, Guiné-Bissau atingiu o ponto decisório em 2000 e recebeu assistência para o alívio da dívida no valor de US\$ 421.70 milhões (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. 30).

Ainda nesse ano, ao se habilitar junto a Iniciativa, os Conselhos do Banco e do FMI excepcionalmente concederam a Guiné-Bissau uma redução de 100% do serviço da dívida durante um período transitório de três anos. Com efeito, Guiné-Bissau recebeu um tratamento excepcional devido à sua fraca capacidade de serviço da dívida. O país se beneficiou de três prorrogações provisórias de assistência durante o período de janeiro de 2004 a dezembro de 2010, permitindo que o país recebesse mais de 60% do total do alívio da dívida (muito acima do limite máximo autorizado de 40%) (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. 7).

Além disso, a AID, o FMI, o Grupo Banco Mundial e a UE forneceram um alívio da dívida interino como segue: a IDA, US\$ 68,5 milhões em termos de VPL; FMI, 0,26 milhões de UC em termos nominais; o Banco, US\$ 9,5 milhões em pagamentos em atraso mais US\$ 29,0 milhões em termos de VPL durante o período 2001-2010.

Apesar de toda a adversidade econômica e política, no final de 2010 a Guiné-Bissau completou o processo do HIPC e se beneficiou de perdão irrevogável da dívida externa no valor de US\$ 421.7 milhões (valor de 1999) e de uma assistência especial estimada em US\$ 132.6 milhões para reduzir a dívida externa da Guiné-Bissau para níveis sustentáveis (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. 1). Adicionalmente, por haver concluído o processo de alívio da dívida, Guiné-Bissau se tornou elegível para um alívio da dívida adicional perante a Iniciativa Multilateral do Alívio da Dívida (MDRI) da AID, do FMI e do Grupo Banco Mundial. Com efeito:

A AID concederá um cancelamento da dívida de US\$ 79,6 milhões em valor nominal, na forma de cancelamento irrevogável da obrigação de reembolsar os créditos desembolsados até o final de 2003. Para a ADF, a Guiné-Bissau deve se beneficiar de um alívio da dívida de US\$ 131,4 milhões, ou seja, UC 83,6 milhões. A assistência da MDRI corresponde ao stock da dívida (dívida desembolsada e pendente) devida ao ADF no final de 2004, que continua

pagável a partir de primeiro de Janeiro de 2011. Esta assistência levará a um cancelamento anual do serviço da dívida de mais de US\$ 3,5 milhões ou UA 2.3 milhão. O FMI não prevê muita assistência da MDRI à Guiné-Bissau, devido à não elegibilidade das suas dívidas pendentes (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. 8).

Macamo (2003) observa que o FMI, na sua ajuda aos países com dificuldade financeira não ajuda na eliminação da dívida, mas sim na sua criação. O programa de alívio serve tão somente para passar um atestado de credibilidade aos países para poderem continuar a contrair dívidas.

Essa visão é corroborada pelo COMITÊ PARA A ANULAÇÃO DA DÍVIDA DO TERCEIRO MUNDO (2016, p. 60) que adverte que a Iniciativa HIPC constitui um exemplo claro da relação entre a dívida e as políticas neoliberais. As estatísticas respeitantes aos 36 países que atingiram o ponto de decisão mostram que o seu serviço da dívida registou uma descida moderada no decurso dos primeiros anos, mas depois de 2001 voltou a subir. Chamou a atenção para a gravidade das condicionalidades exigidas relacionadas à aplicação de uma panóplia de medidas neoliberais que degradam as condições de vida da maior parte da população, violam os direitos humanos e enfraquecem as economias dos países envolvidos, abrindo-os à concorrência internacional.

Este parece ser o caso de Guiné-Bissau. Desde a sua independência o país deve a parceiros internacionais. Inicialmente aos amigos da luta pela independência, como por exemplo, a antiga URSS e em seguida aos organismos multilaterais e aos membros do Clube de Paris. Não obstante seu alto endividamento e a baixa *performance* econômica e política, nos termos do Banco e do FMI, o país continuou a contrair empréstimos junto a essas instituições e demais atores da comunidade internacional.

3.5.2 Índices e Relatórios de Representação

Como analisado no Capítulo I, as instituições do desenvolvimento irão estabelecer um arcabouço de disciplinamento dos países que estão fora do grupo hegemônico do desenvolvimento. Isso ocorrerá não somente por meio de programas de empréstimos e ajuda, mas também e, sobretudo, por meio de índices de classificação que vão determinar as tipologias de intervenção no país.

No que toca aos índices desenvolvidos pelo Banco Mundial, a Guiné-Bissau sempre figurou com uma representação negativa sobre diversos temas do desenvolvimento.

O CPIA é um dos indicadores utilizados pelo Banco Mundial para definição de fragilidade de um país. De 2010 a 2016 a pontuação geral do CPIA de Guiné-Bissau oscilou entre 2.5 e 2.8, este último tendo sido sua média mais alta.

Em 2015, a Guiné-Bissau alcançou a pontuação de 2.5 do CPIA/IRAI, abaixo da média de 3.2 que classifica o país como um Estado frágil e abaixo da média dos países da África Subsaariana que para esse ano foi de 3.2. Dentre os quatro grupos de políticas avaliadas pelo índice, o grupo que puxou o indicador do país para cima foi a dimensão de políticas estruturais com índice de 3.0. Esse grupo se relaciona às políticas do setor financeiro e o ambiente regulatório de negócios. A dimensão relacionada a instituições e gestão do setor público, juntamente com a dimensão de política de inclusão social e equidade, alcançaram ambas a média de 2.2. Nestes grupos se encontram políticas de governança, gestão financeira e orçamentária, mobilização de receitas, qualidade da administração pública, transparência, responsabilização e corrupção no setor público, assim como políticas de gênero de proteção social. A dimensão da política econômica relacionada a temas de política de taxa monetária, política fiscal e política de débito alcançou a média de 2.5.⁸²

Por conta de sua “pobre” *performance* junto ao CPIA desde 2006, ano de sua criação, que Guiné-Bissau passou a ser classificada na lista LICUS – Países de Baixa Renda sob Stress do Banco Mundial. Em 2006 o Banco Mundial incluiu Guiné-Bissau na lista e o país aí permaneceu até 2009 quando a lista foi modificada e passou a ser denominada de Lista Harmonizada de Situação de Fragilidade (FCS). A Lista elabora a média dos scores do CPIA.

Enquanto esteve no LICUS e atualmente na FCS, a Guiné-Bissau permaneceu na posição de países “core” em termos de fragilidade uma vez que figurou abaixo da média de 3.0, em uma situação intermediária entre os severos e os que são somente monitorados⁸³ (WORLD BANK; HLFS, 2006; WORLD BANK; HLFS, 2010; WORLD BANK; HLFS, 2014; WORLD BANK; HLFS, 2015; WORLD BANK; HLFS, 2016)⁸⁴.

Em uma Lista com 26 países, Guiné-Bissau é o 6º país com a média mais baixa em termos de fragilidade em 2015, com uma média de 2.6 ficando abaixo do Afeganistão e

⁸²CPIA Guiné Bissau. Dados disponíveis em: <http://datatopics.worldbank.org/cpia/country/guinea-bissau>. Acesso em: 10 Mar 2017.

⁸³ Definição de “core” encontrada na Lista de 2010, quando o Banco deixou de publicar esse tipo de classificação.

⁸⁴Dados encontrado em: < <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>>. Acesso em: 10 Mar 2017.

acima da Eritréia, Ilhas Salomão, Sudão do Sul, Sudão e Zimbábue (WORLD BANK; HLFS, 2015).

Estima-se que um país que figura na lista LICUS permaneça em média 56 anos nessa condição. A OCDE indicou em seu relatório de 2009 que 35 países considerados frágeis pelo Banco Mundial em 1979 (não com essa designação) continuavam a ser frágeis em 2009 (FERREIRA, 2014, p. 47).

Conquanto seja largamente utilizado pelas instituições internacionais de cooperação como recurso para definição de estratégias e políticas de ajuda externa, esses instrumentos vêm sendo bastante criticados em termos de validade e utilidade para orientar as estratégias de ajuda (FERREIRA, 2014; BYBEE, 2011; CRAVO, 2011).

Com efeito, Ferreira (2014, p. 46) conduziu uma pesquisa sobre a intervenção externa na África como resultado da representação feita pelas instituições internacionais em termos de fragilidade dos Estados. Em uma análise sobre a classificação e a operacionalização do conceito de “estado frágil”, de uma maneira geral sua pesquisa questionou o uso desses instrumentos, baseado nos seguintes motivos: inconsistência do conceito por ser demasiado fluido, ambíguo e conseqüentemente seria questionável categorizar e medir esse conceito; perspectiva redutora do Estado desconsiderando a multidimensionalidade da organização social e política existente nos Estados; classificações são *donor driven*, produzidas pelos doadores ou por instituições dos países doadores, sem a contribuição de atores locais, daí o conceito serviria para implementar a agenda política dos Estados mais fortes ou para justificar intervenção externa nos Estados mais fracos; ausência de estratégias diferenciadas para categorizar os Estados que deem conta de captar as suas idiosincrasias e mitigar deturpações; inobservância da influência de fatores e políticas externos na situação de “fragilidade”; e índices focam nas instituições e não nas pessoas.

Se nas décadas de 1990 e 2000 a imagem construída e repercutida pela comunidade internacional da Guiné-Bissau era a de um Estado fracassado, no final de 2000 até a atualidade a representação se baseará proeminentemente em duas questões: a representação de um estado narcotilizado e a representação de uma instabilidade interna político-militar. Com o rótulo de “narco”, a comunidade internacional vai atualizar e consolidar de uma vez a representação de fracasso e fragilidade de Guiné-Bissau.

A representação pela comunidade internacional da Guiné-Bissau como um narco-estado reorienta a cooperação internacional com o país. Se na primeira fase havia um interesse “solidário” no desenvolvimento do país e na segunda a ajuda para o

desenvolvimento era mediada por interesses econômicos, na fase atual, a relação entre a comunidade internacional e Guiné-Bissau será mediada adicionalmente pela securitização do desenvolvimento onde o país será compreendido como um risco a ser contido, para usar a expressão de Macamo (2014), para não ameaçar a estabilidade dos países do Norte.

Coincidentemente ao período de inclusão no LICUS de 2006, a Guiné-Bissau passou a gravitar na órbita das agências multilaterais e bilaterais de combate ao tráfico internacional de drogas.

Em 2007, o UNODC representava a Guiné-Bissau como um país pobre, fraco, mas não tão instável a ponto de chamar a atenção e esse fato o tornava perfeito para o acobertamento da ação de grupos criminais, pois estava fora do radar da maioria das pessoas (ONU, 2007).

Em relatório apresentado para o Conselho de Segurança em setembro de 2007, o Secretário-Geral da ONU concluiu:

O tráfico de drogas ameaça subverter o processo de democratização nascente da Guiné-Bissau, reforçar o crime organizado e minar o respeito pelo Estado de direito (ONU, 2007).

O UNODC relatou a apreensão de mais de uma tonelada de cocaína em Guiné-Bissau nos anos de 2006 e 2007. Em seus relatórios, a agência denunciou o envolvimento direto de membros das forças de segurança no tráfico e de corrupção de membros da justiça na facilitação e impunidade, secundado por autoridades guineenses (ONU, 2007, p. 15-29). Neste relatório o UNDOC urge ao Conselho de Segurança da ONU que ajude a restaurar a “soberania” do país, segundo eles, perdida para o tráfico de drogas (ONU, 2007, p. 1)

Em 2008, no marco do relatório para o Conselho de Segurança sobre Guiné-Bissau, em suas recomendações sobre ameaças advindas do tráfico de drogas, o Secretário-Geral da ONU observou:

Embora a coleta de dados seja difícil, os eventos recentes e mesmo as declarações de lideranças do país mostraram que o volume do tráfico de drogas através da Guiné-Bissau é muito maior do que se pensava. Eu sou especialmente preocupado com os relatórios de que a Guiné-Bissau deixou de ser apenas um país de trânsito, mas parece estar rapidamente se tornando um importante mercado no comércio de drogas (ONU, 2008, p. 11).

O Secretário-Geral da ONU informou em seu relatório de 2012 que o valor estimado da cocaína que entrou no país semanalmente foi entre US\$ 10 a 20 milhões (WORLD BANK, 2015b, p. 3).

Em 2013, o Centro Africano para Estudos Estratégicos⁸⁵, organização vinculada ao Departamento de Defesa do governo dos EUA, lançou um relatório de lições sobre o primeiro “narco-estado” africano, Guiné-Bissau.

Em relatório lançado em 2014, intitulado “Não apenas em trânsito – drogas, estado e sociedade na África Ocidental”, a Comissão da África Ocidental sobre Drogas⁸⁶, WACD (2014, p. 20) denunciou como traficantes de drogas utilizaram o processo eleitoral guineense para criar um ponto de apoio dentre os países africanos da Costa Ocidental, alegando que carteis colombianos financiaram a eleição de Nino Vieira em 2005 e dessa forma colocando-o e ao país a serviço do tráfico. Nesse mesmo relatório a WACD afirmou que em toda a região, a Guiné-Bissau era o único país considerado com atributos de “narco-estado”. Segundo o relatório:

De facto, apenas um país - a Guiné-Bissau - assumiu alguns atributos de um “narco-estado”, no sentido de que as instituições estatais foram profundamente comprometidas pelos traficantes de drogas (WACD, 2014, p. 20).

No Memorando Econômico do País (WORLD BANK, 2015), o Banco Mundial se refere ao tráfico de drogas como um dos fatores de fragilidade do país:

Existem provas consideráveis do envolvimento dos militares no tráfico de drogas. Em Abril de 2010, o Almirante Bubo na Tchuto e o Chefe de Estado-maior da Força Aérea, General Ibraima Papa Camará, foram considerados traficantes de droga pelo Governo dos Estados Unidos da América. Em Abril de 2013, Na Tchuto foi preso por autoridades americanas em águas internacionais, na sequência de uma operação policial que durou sete meses (WORLD BANK, 2015, p. 36).

Nesse período o país ainda não era visto como um território de trânsito de drogas, razão pela qual esse assunto não apareceu como um problema a ser enfrentado pelo país na elaboração do DENARP de 2006-2008 que, inclusive, começou a ser construído em 2004 e foi revisado em 2005. Já na elaboração do DENARP II que ocorrerá em 2010, o tráfico de drogas foi considerado um risco subestimado no DENARP anterior, mas a ser especialmente tratado no DENARP II (IMF, 2011, p. 41).

As ações relacionadas à securitização são tratadas não somente do ponto de vista das políticas de segurança prescritas pelo Banco e pelos doadores bilaterais, mas também

⁸⁵ The Africa Center is a U.S. Department of Defense institution established and funded by Congress for the study of security issues relating to Africa and serving as a forum for bilateral and multilateral research, communication, and exchange of ideas involving military and civilian participants. Disponível em: <<http://africacenter.org/about/>>. Acesso em: 13 Mar 2017.

⁸⁶ A Comissão é um organismo independente, criada pelo ex-Secretário-Geral da ONU Kofi Anan, é formado por representantes de estados, sociedade civil e conta com parceria de organismos regionais e da ONU. Na época do relatório era presidida pelo ex presidente da Nigéria (WACD, 2014).

no marco das políticas de boa governança e de transparência, retratadas nos programas de combate à corrupção, reforma ou modernização da administração pública etc.

No DENARP II, essas ações estão no eixo de fortalecimento do Estado de Direito e das Instituições (IMF, 2011, p. 50).

As principais intervenções far-se-ão em dois (2) níveis: i) a nível nacional: reforço de capacidades através da reforma da legislação para implementar todas as medidas de base jurídica necessária, reorganização, formação e equipamento dos serviços de segurança, incluindo o serviço de informação do Estado; e ii) a nível sub-regional: reforço da cooperação regional e internacional (troca de informações e experiências, desenvolvimento de abordagens sub-regional para o controlo das fronteiras). A estes dois níveis, uma assistência técnica e financeira internacional sustentada será necessária, tendo em conta os recursos limitados do país em relação aos desafios a contornar (IMF, 2011, p. 60).

Não obstante os reiterados relatórios elaborados por organismos regionais e internacionais e por agências governamentais, como vimos acima, não há dados que tenham autoridade para comprovar que Guiné-Bissau se tornou um “narco-estado”.

De acordo com Bybee (2011) um país é considerado como narco país quando suas instituições políticas, econômicas, sociais ou de segurança são em certa medida afetadas pelo tráfico de drogas.

Para avaliar em que medida essas áreas são impactadas pelo tráfico, a autora elaborou um quadro que descreve exemplos e tipos de atividades e características que devem ser observadas em um país dominado pelo tráfico. Do ponto de vista político, a característica mais preponderante é a narco-corrupção ou a “captura” de agentes do governo a fim de operar impunemente. Economicamente o Estado deve ser impulsionado ou dependente de receitas advindas do tráfico. A segurança estaria relacionada ao nível de violência gerada pelo tráfico e a questão social ao nível de consumo interno.

Analisando Guiné-Bissau por meios dessas variáveis e de padrões consistentes com a definição de narco país, a autora aponta que Guiné-Bissau tem um número limitado de características associadas com um narco estado. Segundo a autora, a instabilidade política de Guiné-Bissau não é causada pelo narcotráfico, apesar do tráfico ter empoderado os militares, exacerbado clivagens sociais existentes, promovido ameaças e prejudicado a legitimidade do Estado. Contudo, nada disso gerou uma violência sistemática ou perda de território. Para a autora, o narcotráfico tem enfraquecido o estado de direito pela promoção da narco-corrupção e pela impunidade, ou seja, uma parcela pequena da elite governamental no Executivo e Judiciário tem facilitado as atividades do tráfico garantindo sua operação no país sem riscos de serem presos ou se forem, garantia de serem liberados.

Da mesma forma, não há dados que apontem para uma economia dependente das drogas – não há cultivo, refino ou produção de cocaína no país tampouco há mercado para consumo interno. O governo não se sustenta por meio do tráfico, razão pela qual o tráfico também não gera uma violência sistemática no país.

Essa constatação é corroborada na entrevista do Inspetor Coordenador da Polícia Judicial de Guiné-Bissau⁸⁷, que reconhece que a fragilidade do sistema de segurança das fronteiras do país facilitava as atividades ilícitas e que, por exemplo, o país estava sendo utilizado como trânsito para o tráfico de drogas para Europa e Estados Unidos, mas enfatizou não haver no país um mercado interno para consumo de drogas (REIS, 2016).

Da mesma forma, em conversas entabuladas com atores ligados à temática da segurança em Guiné-Bissau, durante a pesquisa de campo realizada, foi possível inferir a descrença na ideia de narcotização do país, justamente pela falta de dados.

Nesse sentido, Reis (2016) apontou para a falta de transparência no processo de classificação do país como narco Estado questionando o porquê dessa classificação ocorrer somente com a Guiné-Bissau em um contexto onde há muitos estudos e monitoramento realizados sobre ilícitos internacionais em todo o mundo o que permitiriam a identificação do país como narco, caso fosse essa a realidade. Aduziu que esse processo deveria ser feito da mesma forma como ocorrem as classificações na área econômica e que se houvesse provas da narcotização do país deveria ser apresentado a comunidade internacional, o que não ocorre. Nas palavras de Reis (2016) “quando alguém não tem um bom padrinho, uma boa madrasta, corre o risco de ser atribuído todo tipo de nome pejorativo, denegrado”.

No âmbito dos países do Sul, no caso do Brasil, há uma cautela em rotular a Guiné-Bissau como país narcotizado. Para o governo brasileiro (SORGINE, 2016), não há provas do imbricamento do tráfico com as ações do governo, não há dados que corroborem a existência de um presidente ou congressista financiado pelo tráfico. Antes, a situação de pobreza e subdesenvolvimento facilitaria a presença do tráfico, assim como ocorre também no Brasil. Em havendo um problema de tráfico de drogas no país, a questão deve ser tratada sob o prisma do desenvolvimento e não da securitização.

Ainda segundo Bybee (2011), as apreensões realizadas apontam que Guiné-Bissau se tornou um *hub* do tráfico, representantes do governo e militares se corromperam para permitir o trânsito da droga no país. Isso demonstra que traficantes se apoiam em

⁸⁷ Pesquisa de campo.

cooperação com indivíduos e não com instituições, razão pela qual esses fatos não são suficientes para que a comunidade internacional classifique o país como narcotizado.

Obviamente que não se pode subestimar o potencial que o país tem de futuramente sucumbir a alguns efeitos do tráfico de drogas como o consumo local e o aumento da violência e que nesse sentido, medidas precisam ser tomadas para eliminar as condições que proporcionam o tráfico no país.

Em linha com Cravo (2011, p. 222), o discurso de país fracassado atribuído a Guiné-Bissau não só seguiu a "realidade" do país, mas de fato contribuiu para moldar o país. Em outras palavras, uma vez rotulada como "não confiável", "difícil" e "intratável", a Guiné-Bissau vem sendo obrigada a assumir compromissos e programas de desenvolvimento sem sentido e tem visto seus acordos serem suspensos, contribuindo assim para a instabilidade inicialmente identificada como a causa destes rótulos. Ainda de acordo com os resultados da pesquisa de Cravo, os atores externos, ao mesmo tempo em que culpam apenas os atores locais pelo clima de desconfiança, estão também implicados – na verdade têm um papel determinante – na perpetuação de um desenvolvimento nacional disruptivo. Assim, o ciclo de instabilidade de Guiné-Bissau é uma armadilha interna e externa que mutualmente se reforça.

No campo já pantanoso da ajuda, o fato é que o narcotráfico enfraqueceu ainda mais a possibilidade de Guiné-Bissau agir sem a interferência da comunidade internacional.

3.6 UM RELANCE SOBRE O CAMPO GERAL DA CID E DA CSS EM GUINÉ-BISSAU

Como vimos nos capítulos anteriores, Guiné-Bissau é altamente dependente de ajuda externa para financiar e implementar as suas políticas de desenvolvimento. Quando da análise da situação de dependência externa de 20 países, a organização *Action Aid* destacou que em 2000 Guiné-Bissau estava na 7ª posição sendo 78,67% dependente de ajuda externa. Em 2009, foi para a 4ª posição sendo 72,90% dependente (ACTIONAID, 2011, p. 20). Dados mais recentes do relatório *Global Outlook on Aid* da OCDE, indica que em 2014 Guiné-Bissau figurava como o 10º país mais dependente, com um nível de dependência de 90%⁸⁸ (OCDE, 2014, p. 22).

⁸⁸ O indicador usado para medir a dependência é o CPA sigla em inglês que significa (Ajuda Programada por País). De acordo com a OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/cpa.htm>> Acesso em: 10 Mar 2017.

No entanto, o decréscimo no financiamento externo devido à retirada da ajuda por vários doadores em 2012 e 2013, na sequência da crise política de 2012, levou à redução da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. A maior parte da ajuda para Guiné-Bissau vai para os setores de infraestrutura (32%) educação (30%), saúde (18%), agricultura (10%) e segurança (10%) (WORLD BANK, 2015, p. 124).

O setor de infraestrutura é financiado principalmente por doadores multilaterais, especialmente a União Europeia e Banco Mundial. A ajuda a esse setor atingiu o pico em 2007, como resultado de grandes desembolsos efetuados pela UE para apoiar a construção de duas pontes ao longo da principal estrada que liga a Guiné-Bissau ao Senegal, assim como para manutenção da estrada. Em 2009, o fluxo de ajuda para este setor correspondeu a 13,2% do total de ajuda, mas começou a decrescer em 2010 devido à instabilidade política e abrandamento econômico global. O apoio ao setor de infraestrutura retomou novamente em 2011, aumentando de US\$ 5,8 milhões para US\$ 8,9 milhões, e decresceu ligeiramente em 2012 para US\$ 8,5 milhões (WORLD BANK, 2015, p. 125).

Os fluxos de ajuda para o setor da educação mais do que duplicaram de 2009 (US\$ 9,1 milhões) até 2010 (US\$ 18,4 milhões), entretanto caíram drasticamente em 2012. Os doadores que lideram o apoio ao setor de educação na Guiné-Bissau são Portugal, o Banco Mundial, Espanha e França (WORLD BANK, 2015, p. 125).

A União Europeia, os EUA, o Comitê de Apoio ao Desenvolvimento CAD, Portugal e Japão são os principais doadores multilaterais e bilaterais da Guiné-Bissau. A ajuda dos doadores pertencentes ao CAD atingiu o pico em 2003 com cerca de US\$ 98 milhões, e iniciou o decréscimo durante a presidência de Kumba Yalá. Os fluxos retomaram um aumento em 2006, atingindo US\$ 54,3 milhões em 2010, e decresceram para US\$ 37,2 milhões em 2012. A UE contribuiu com um total de US\$ 14,74 milhões em 2012 para a Guiné-Bissau, representando um decréscimo de 75% nos fluxos de ajuda provenientes da UE desde 2009 no seguimento das crises financeiras. A ajuda que não sofreu solução de continuidade nesse período 2009-2012 foi a dos EUA aumentando de US\$ 1,14 milhões em 2009 para US\$ 7,4 milhões em 2012 (WORLD BANK, 2015, p. 125).

A União Europeia apoia a Guiné-Bissau em áreas como prevenção de conflito, água, energia e estabilidade macroeconômica. Por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento, instrumento por meio do qual a UE realiza ajuda externa para África,

Ásia e Caribe, a UE alocou mais de € 100 milhões para país. Com efeito, na Conferência de Doadores de Genebra, a UE se comprometeu com € 160 milhões.⁸⁹

No portfólio da UE constam projetos na área de mitigação climática e indústria marítima com um apoio total de € 10 milhões. Na área de combate ao tráfico de drogas o grupo apoiou com € 620 mil. Ações relacionadas ao controle de finanças públicas no valor de mais de € 6 milhões. Monitoramento da nutrição em grupos mais vulneráveis com mais de € 5 milhões. Há projetos na área de energia solar para a zona rural no valor aproximado de € 3 milhões.⁹⁰

Em 2007, a UE assinou um Acordo de Parceria de Pesca Sustentável com a Guiné-Bissau. O acordo permite que os navios da UE, principalmente da Espanha, Portugal, Itália, Grécia e França, pesquem nas águas da Guiné-Bissau. Trata-se de um acordo multi-espécies abrangendo atum, bem como cefalópodes⁹¹, camarões e espécies demersais⁹². O acordo tem duração de quatro anos renováveis: 2007-2011 e 2011-2015. Em 2012 a UE e a Guiné-Bissau iniciaram negociações para assinatura de Protocolo para liberação da pesca no país, mas que com o golpe de 2012 foram interrompidas e retomadas somente em 2014, na sequência do restabelecimento da ordem constitucional na Guiné-Bissau. Nesse ano a UE e a Guiné-Bissau assinaram um novo protocolo trienal de pesca no âmbito do Acordo de Parceria de Pesca Sustentável entre as duas partes. O protocolo prevê uma contribuição financeira de € 9.2 milhões por ano sendo € 6.2 milhões como contribuição para pescar no mar guineense e € 3 milhões para apoiar a política de pesca do país (EUROPEAN UNION, 2014).

Portugal tem sido o maior doador bilateral na Guiné-Bissau. De acordo com a Agência de Cooperação Portuguesa, no período 2009 a 2014 a AOD para o país chegou a um total de € 52,4 milhões. Entre 2012 e 2013 houve um decréscimo em razão do golpe de Estado e consequente suspensão da cooperação. Entretanto, Portugal permaneceu no país com projetos desenvolvidos por ONGs num apoio direto a setores prioritários como educação, saúde e desenvolvimento rural. Em 2014 essa tendência inverteu-se e a AOD

⁸⁹ Dados disponíveis no site da União Europeia em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4703_en.htm>. Acesso em: 17 Jan 2017.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Classe de moluscos marinhos a que pertencem os polvos, as lulas, os náutilos e os chocos.

⁹² Espécies de peixes que vivem a maior parte do tempo em contato com o fundo do mar, quer seja arenoso, como o linguado, quer seja rochoso, como as garoupas.

líquida ascendeu aos € 8,41 milhões, voltando a crescer em 2015 para € 12,49 milhões. Em termos médios, entre 2011 e 2015 Guiné-Bissau se beneficiou de € 8,84 milhões.⁹³

A Guiné-Bissau se associou ao Grupo Banco Mundial em 1977. De acordo com o banco, sua primeira operação foi aprovada em 1979 para a construção de uma rodovia. Desde então a Associação Internacional de Desenvolvimento já aprovou 59 projetos em um valor aproximado de US\$ 512 milhões.⁹⁴

O apoio do Banco Mundial a Guiné-Bissau para os anos fiscais de 2015-2016 baseia-se na Nota de Compromisso de País (CNP ou CEN, acrônimo em inglês) aprovada em março de 2015. O CEN tem como objetivo fornecer apoio imediato a curto prazo ao país, a fim de consolidar a transição e restabelecer os serviços básicos e, ao mesmo tempo, ajudar o governo a conceber uma estratégia mais sustentável para a redução da pobreza a longo prazo e uma maior prosperidade partilhada. O CEN centra-se em duas áreas-chave: fortalecer a capacidade do setor público e fortalecer a prestação de serviços básicos aos pobres em saúde, educação, eletricidade e água.

O portfólio atual para Guiné-Bissau consiste em quatro operações do AID nacional no valor de US\$ 65,6 milhões e duas operações do AID regional no valor de US\$ 84 milhões formando um compromisso total de US\$ 149,6 milhões. A maior cota do portfólio é para área de energia (55%), seguida de água (16%), proteção social (14%), comércio e competitividade (6%), meio ambiente e pesca (6%) e governança (3%)⁹⁵.

Adicionalmente o Banco apoia o país por meio de *Trust Funds* na área de segurança alimentar em parceria com o Programa Mundial de Alimento no valor de US\$ 15 milhões (IMF, 2015a).

O Banco também tem apoiado o país em atividades (non-lending) por intermédio do *Public Expenditure Management and Financial Accountability Review* (PEMFAR), do *Country Economic Memorandum* (CEM) e do *Emergency Food Security Support Project* (EFSSP).

A Guiné-Bissau se associou ao Fundo Monetário Internacional em 1977 com uma cota total inicial de SDR de 14.20 milhões, que passou para SDR 28.40 milhões em 2016.

⁹³ Dados disponíveis no site do governo português em: <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-paises/14878-guine-bissau>. Acesso em: 17 Jan 2017.

⁹⁴ Dados disponíveis no site do Banco Mundial em: http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=GW. Acesso em: 17 Jan 2017.

⁹⁵ Dados disponíveis no site do Banco Mundial em: <http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview#2>. Acesso em: 26 jan 2017.

Desde que começou a operar no país, o FMI aprovou SDR 64,76 milhões em empréstimos para o governo guineense.

O FMI possui escritório em Bissau e opera por meio de operações de crédito de longo prazo como ECF e emergências como o EPCA e o RCF, conforme explicitado nos Capítulos I e III.

O ECF para Guiné-Bissau tem como componentes a mobilização de receitas, gestão de despesas, gestão do débito, ambiente de negócios. Não obstante a instabilidade institucional o Fundo aprovou a liberação da segunda cota do empréstimo após uma avaliação positiva da execução do programa.

O Fundo reconheceu que as primeiras tentativas de estabilização econômica não foram bem-sucedidas. O Fundo concedeu apoio imediato aos esforços de reconstrução pós-conflito da Guiné-Bissau, em primeiro lugar através da Assistência Pós-conflito de Emergência (EPCA, 1999-2000), seguida em breve por um mecanismo de Facilidade de Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF, 2000-2003). Simultaneamente, a Guiné-Bissau chegou ao ponto de decisão para o alívio da dívida por meio do HIPC.

Conquanto as avaliações do Fundo apontem para um Estado com baixa capacidade técnica, instituições frágeis e muitas tensões políticas, entremeados por poucos períodos de suspensão da ajuda, o Fundo tem uma relação de continuidade de apoio financeiro a Guiné-Bissau.

A Guiné-Bissau também se beneficia da cooperação regional por meio do Grupo Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e do Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BDAO).

O Grupo Banco Africano de Desenvolvimento figura como um dos grandes parceiros regionais de Guiné-Bissau. O Grupo é composto por três entidades: o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) e o Fundo Fiduciário da Nigéria (FNT).

Desde o início da sua cooperação com a Guiné-Bissau em 1976 até maio de 2015, o AfDB financiou, com exceção de projetos multinacionais, 50 operações representando um total de compromissos de UA 373 milhões, equivalente a 310 bilhões. Dessa operação, 29,7% foram para o setor de social, 29,2% para infraestrutura, 23,2% multisetor, 17,5% em agricultura e 2,3% em finanças (IMF, 2015a). No setor não governamental o Banco apoia projetos de energia no valor de FCFA 413.3 milhões.

O Banco suspendeu por dois anos sua operação em Guiné-Bissau, após o golpe de 2012. Em 2014, o Banco elaborou o Documento Estratégico do País com os novos delineamentos da cooperação para o período de 2015 a 2019. O planejamento para o período de 2014/2016 colocou à disposição recursos estimados em US\$ 28,32 milhões (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2015). Na Conferência de Doadores em 2015 o Banco se comprometeu com 10% do valor total levantado pelo país.⁹⁶

O Brasil é um dos países em desenvolvimento contribuinte do FAD. Entre os anos de 2011 e 2013 o país contribuiu com R\$ 15.5 milhões (IPEA; ABC, 2016).

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, criada em 1975, é composta por quinze países membros que estão localizados na região da África Ocidental. Estes países têm laços culturais e geopolíticos e partilham interesses económicos comuns.

A CDEAO apoia a Guiné-Bissau na organização de diálogos, mediação, missões militares, e assistência com a organização de processos eleitorais. A organização tem sido importante em encorajar os Estados Membros a abraçar valores democráticos e a proteção dos direitos dos cidadãos. Após o golpe militar de 2012, a CEDEAO, em conjunto com outras organizações internacionais, capitaneou a liderança na reunião e mediação entre os diferentes atores-chave no Governo da Guiné-Bissau para terminar o impasse que se verificava. A CEDEAO providenciou assistência técnica na implementação do programa de Reforma do Sector da Segurança (SSR), que incluiu planos para reestruturar as Forças Armadas. Financeiramente, a CEDEAO comprometeu-se com cerca de US\$ 60 milhões para a reforma do setor militar, incluindo US\$ 2 milhões em fundos de pensão para membros reformados do Exército antes do golpe militar que estagnou a adoção do programa SSR. Em 2009, a organização tornou possível o pagamento de atrasos de salários aos membros do Exército com uma doação de US\$ 3,5 milhões. Em 2014, a CEDEAO renovou os seus esforços no apoio ao recém-eleito Governo da Guiné-Bissau na área da reforma do Exército (WORLD BANK, 2015).

O Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BDAO) é a instituição de financiamento ao desenvolvimento dos países membros da União Monetária da África Ocidental (UMA). Foi criado em 1973 e entrou em funcionamento em 1976 e Guiné-Bissau é um dos países membro. O banco é uma instituição especializada e autônoma cujo

⁹⁶Dados disponíveis em:<<https://www.afdb.org/en/blogs/measuring-the-pulse-of-economic-transformation-in-west-africa/post/a-journey-of-a-thousand-miles-begins-with-the-first-step-whats-next-after-the-guinea-bissau-international-roundtable-14180/>>. Acesso em: 26 Jan 2017.

objetivo é promover o desenvolvimento equilibrado dos seus países membros e promover a integração econômica na África Ocidental através do financiamento de projetos prioritários de desenvolvimento.⁹⁷

O banco atua nas áreas de desenvolvimento rural e segurança alimentar; indústria e agroindústria; infraestruturas (estradas, telecomunicações, aeroportos, portos, energia); transporte, hotelaria e outros serviços. As operações são realizadas por meio do Fundo de Desenvolvimento e Coesão (FDC) que financia recursos concessionais (com taxas de juros atenuadas), projetos de desenvolvimento público (infraestrutura de apoio à produção, desenvolvimento rural e segurança alimentar, projetos sociais, etc.) em benefício das populações dos países membros, assim como por meio de recursos de mercado, projetos de investimento comercial promovidos pelos países membros e empresas públicas e privadas, o Fundo de Desenvolvimento Energético (FDE).

A Guiné-Bissau recebe ajuda do Banco por meio de projetos regionais com múltiplos parceiros. Com efeito, o banco contribui para a implementação do Pool de Energia da África Ocidental (WAPP). Foram concedidos à Guiné-Bissau e ao Senegal, membros da Organização de Desenvolvimento da Bacia do Rio Gâmbia (OMVG), um empréstimo de XOF 10 milhões⁹⁸ para a construção de 1.677 km de linhas de transmissão interligadas de 225 KW, 15 estações de transformadores e a instalação de dois *dispatchings*. O projeto irá facilitar a transmissão da energia gerada pela hidrelétrica de Kaleta (240 MW, sendo 30% gerados para a OMVG) na Guiné-Bissau e a barragem de Sambangalou (130 MW) no Senegal. Assim mesmo, contribuirá para melhorar o fornecimento de energia ao Senegal e à Guiné-Bissau e garantir a redução do custo médio da produção de energia nesses países.⁹⁹

Conquanto a China não figure como grande *player* da ajuda externa a Guiné-Bissau nos relatórios do Banco Mundial e FMI e não haja dados disponíveis junto ao governo chinês sobre a cooperação bilateral com Guiné-Bissau, constatamos o adensamento contínuo da relação externa deste país com os países africanos, por meio da atuação de ambos os países no Fórum de Cooperação China-África – FOCAC, como indicado no Capítulo II e no Fórum de Macau China-Países de Língua Portuguesa. Uma

⁹⁷ Dados disponíveis em: <https://www.afdb.org/en/countries/west-africa/sao-tome-principe/>. Acesso em: 04 Abr 2017.

⁹⁸ XOF é o código utilizado para a moeda Franco CFA utilizada pelo Banco e pelos seguintes países: Guiné Bissau, Senegal, Costa do Marfim, Mali, Benin, Níger e Burquina Faso.

⁹⁹ Dados disponíveis em: <https://www.afdb.org/en/documents/departmental-annual-reports/>. Acesso em: 04 Abr 2017.

vez que Guiné-Bissau é membro desses dois Fóruns supomos um estreitamento da relação entre os dois países nesses âmbitos.¹⁰⁰

O Fórum realiza cooperação econômica e comercial entre os países, assim como promove atividades culturais. Em 2010, o governo chinês criou o Fundo de Cooperação e Desenvolvimento entre China e os Países de Língua Portuguesa com um valor total de US\$ 1 bilhão e valor inicial de US\$ 125 milhões. O investimento do Fundo tem como objetivo apoiar as empresas chinesas na cooperação com as empresas dos países da CPLP. Os investimentos do Fundo seguem os princípios de mercado e mira o benefício mútuo.¹⁰¹

De acordo com o Boletim trimestral do Fundo coordenado pelo Secretariado Permanente do Fórum, em termos de trocas comerciais, Guiné-Bissau é um país com baixo volume de importação e exportação com a China.

Relativamente à cooperação comercial entre a China e a Guiné-Bissau para o ano de 2016, a Associação Nacional de Agricultores da Guiné-Bissau assinou acordo com a empresa estatal chinesa China CWZX Real State Development de apoio à modernização do setor agrícola do país africano. A parceria visa ajudar os agricultores a aumentarem a produção e a diversificarem os produtos disponibilizados. A empresa chinesa irá fornecer tratores aos agricultores guineenses, bem como formação na área da manutenção de produtos agrícolas (FORUM MACAU, 2016, p. 18).

O governo chinês doou um lote de medicamentos e de material de escritório no valor de sete milhões de francos CFA a administração do Hospital Regional “Buoata Na Fantchamna” de Cachungo, norte da Guiné-Bissau. A construção deste hospital, ocorrida nos anos de 1980 foi paga pela China (FORUM MACAU, 2016b, p. 20). A empresa China Machinery Engineering Corporation (CMEC) vai construir um novo aeroporto internacional na Guiné-Bissau. O memorando assinado entre os governos contempla outras obras adicionais, caso da extensão do terminal de passageiros. Além destes dois projetos, a China Machinery Engineering Corporation vai igualmente construir dois portos de pesca, um na região de Biombo e um segundo em Buba, no sul da Guiné-Bissau. A CMEC comprometeu-se ainda com a construção de uma linha de transmissão de energia elétrica

¹⁰⁰ Os dados a seguir apresentados foram colhidos no site do Fórum de Macau. Não encontramos informações no site do governo chinês.

¹⁰¹ Fundo de Cooperação e Desenvolvimento China-Países de Língua Portuguesa, Junho 2013. Dados disponíveis em: <http://www.forumchinapl.org.mo/wp-content/uploads/2014/10/1.1-20cpdfund2013.compressed.pdf>. Acessado em: 30 Abr 2016.

em Saltinho, no sul, bem como de estradas e casas sociais em Bissau (FORUM MACAU, 2016b, p. 21).

China e Guiné-Bissau firmaram acordo para a construção de uma central elétrica de biomassa para abastecer as cidades de Bissau e Mansoa no centro do país. A Shenyang Lansa Trading Co Ltd assinou em 2012 com o governo da Guiné-Bissau uma série de acordos destinados a construir habitação social, um complexo industrial na capital, a reabilitação de uma fábrica de algodão em Bafatá e a construção de infraestruturas de captação e distribuição de água também em Bissau. A empresa estatal chinesa de engenharia hidráulica e construção civil Sinohydro irá construir um estádio de futebol com capacidade para 45 mil espectadores na Guiné-Bissau. O governo chinês salientou a execução da primeira fase do projeto de iluminação solar na Guiné-Bissau que consiste na colocação de postes de iluminação nas principais avenidas e bairros da cidade de Bissau e depois irá ser ampliado para as cidades do interior. A China irá dotar a cidade de Bissau de um porto flutuante de 300 metros para facilitar o acesso dos pescadores nas suas atividades artesanais (FORUM MACAU, 2016c).

A empresa chinesa Fujian Shihai irá construir um porto de pesca e um hotel em Prabis, na Guiné-Bissau. De acordo com o governo chinês, a construção do empreendimento irá empregar pelo menos 3000 trabalhadores, locais e chineses. A Fujian Shihai anunciou que irá investir mais de US\$300 milhões no projeto. A China irá construir a primeira rodovia da Guiné-Bissau. Trata-se de uma via rápida que ligará a capital do país, Bissau, a Safim. As autoridades chinesas mobilizaram um total de US\$14,48 milhões para financiar os trabalhos. O projeto terá 16 Km de comprimento e seis faixas (FORUM MACAU, 2016d, p. 21).

Na Cerimônia de Abertura da 5ª Conferência Ministerial do Fórum de Macau (2017 a 2019), em outubro de 2016, o governo chinês anunciou nove medidas de apoio, dentre elas: empréstimos concessionais no valor não inferior a 2 bilhões de RMB aos Países de Língua Portuguesa da Ásia e África do Fórum de Macau, destinados a promover a conexão industrial e a cooperação da capacidade produtiva; um donativo de 2 bilhões de RMB para apoiar os projetos relativos ao bem-estar dos seus povos e ao interesse dos próprios países, nas áreas de agricultura, facilitação do comércio e investimento, prevenção e combate à malária, e pesquisa da medicina tradicional; isentar os Países de Língua Portuguesa da Ásia e África do Fórum de Macau das dívidas já vencidas provenientes de empréstimos sem juros no valor de 500 milhões de RMB; fornecer aos Países de Língua Portuguesa do Fórum de Macau 2000 vagas de formação nas diversas áreas. i) O Governo

da China irá fornecer aos Países de Língua Portuguesa do Fórum de Macau um total anual de 2500 vagas da bolsa de estudo governamental.¹⁰²

Na imprensa portuguesa colhemos a notícia dada pelo Primeiro Ministro guineense Baciro Djá, durante a 5ª Conferência de Ministros do Fórum de Macau, ocorrida em outubro de 2016, que o governo chinês anunciou o perdão da dívida que Guiné-Bissau contraiu com a China, na ordem dos US\$ 30 milhões e um donativo de mais de US\$ 15 milhões para a Guiné-Bissau.¹⁰³

O Japão¹⁰⁴ mantém relações diplomáticas com Guiné-Bissau desde 1974 e possui uma política de ajuda regular desde meados dos anos 2000 até 2015. A ajuda japonesa concentra-se majoritariamente na assistência alimentar por meio de doações à Guiné-Bissau por meio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas. No âmbito da parceria com o PMA, o governo japonês já doou em torno de ¥ 16 milhões em alimentos à Guiné-Bissau. Projetos em áreas como direitos da criança, construção de escolas, apoio à pesca e a pequenos agricultores alcançam o valor de ¥ 37 milhões.

O governo de Angola apoia a Guiné-Bissau desde 1977 com a assinatura de vários acordos de cooperação em diversos domínios do desenvolvimento. Entretanto, quase nenhum acordo foi implementado, segundo o governo angolano, exceto o apoio com a exportação de petróleo para Guiné-Bissau. Esse comércio rendeu ao governo guineense um endividamento que em 2006 chegou a US\$ 43 milhões¹⁰⁵. Angola também apoiou o país no tema da reforma militar, mas não encontramos informação disponível sobre essa cooperação.

A cooperação francesa com a Guiné-Bissau enfoca duas áreas: o ensino do francês e saúde. A França é o segundo maior contribuinte global para o Fundo Global de Luta contra a SIDA, Tuberculose e Malária (cerca de 12,5% das contribuições totais) e o maior contribuinte para o Fundo Global na Guiné-Bissau (5% Iniciativa: € 1,3 milhões para o período 2013-2014). As aulas de francês ocorrem no Centro Cultural França-Guiné-Bissau,

¹⁰²Disponível em: http://www.forumchinapl.org.mo/wp-content/uploads/2016/10/Measures-Announced-by-China_5th-Ministerial-Conference_PT.pdf. Acesso em: 10 Mar 2017.

¹⁰³ Disponíveis em: Os dados a seguir apresentados foram colhidos no site do Fórum de Macau. Não encontramos informações no site do governo chinês. Acesso em: 10 Mar 2017.

¹⁰⁴Dados disponíveis no site do governo japonês em: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page25_000020.html. Acesso em: 10 Fev 2017.

¹⁰⁵ Memorando sobre as Relações de Cooperação entre Angola e Guiné Bissau. Dados disponíveis em: <http://www.parlamento.ao/documents/91514/0/MEMORANDO+SOBRE+AS+RELA%C3%87%C3%95ES+DE+COOPERA%C3%87%C3%83O+ENTRE+ANGOLA+E+GUIN%C3%89-BISSAU>. Acesso em: 10 Fev 2017.

criado em 2004 que também se tornou um espaço cultural reconhecido no país. O volume de comércio é muito baixo. Em 2015, as exportações francesas para a Guiné-Bissau ascenderam a € 6,58 milhões e as importações francesas da Guiné-Bissau para € 117 mil. A presença econômica francesa na Guiné-Bissau é muito pequena e limitada às empresas Total (35% do mercado de abastecimento de petróleo) e à Orange (telecomunicações), bem como a alguns investimentos em hotéis privados.¹⁰⁶

Adicionalmente, em anos recentes, alguns doadores bilaterais menos tradicionais iniciaram o seu apoio à Guiné-Bissau, como Irã e Timor Leste, entretanto informações sobre a cooperação não estão disponíveis nos sites governamentais. Cuba continua apoiando o país na área da saúde.

As Nações Unidas atuam por meio de suas agências, fundos, programas, na implementação de projetos de desenvolvimento com recurso proveniente de fundos das Nações Unidas e de outros sistemas, assim como doações bilaterais.

A Equipe de País das Nações Unidas (EPNU) na Guiné-Bissau é coordenada por um Representante Especial Adjunto/Coordenador Residente sendo composta pelas seguintes agências, fundos e programas residentes na Guiné-Bissau: FAO, UNWOMEN, OHCHR, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, PAM e OMS; e pelas seguintes agências não-residentes: OIT, OCHA, a UNESCO, a UNIDO, UNODC, UNOPS, UNHABITAT. UNAIDS, UNODC e UNHABITAT também têm escritórios de projeto em Bissau.¹⁰⁷

A cada quatro anos a ONU e o governo de Guiné-Bissau elaboram o marco de atuação estratégia do sistema no país. O último aprovado cobre o período de 2016 a 2020 com um orçamento previsto de US\$ 340 milhões e em estreito alinhamento ao Programa *Terra Ranka*.¹⁰⁸

No quadro de parceria estratégica, o governo guineense e as Nações Unidas concordaram em focar em quatro áreas principais de intervenção:

- a) Consolidação das instituições do Estado, incluindo a defesa, segurança e justiça, a estabilidade e o Estado de direito, participação democrática e o acesso equitativo a oportunidades para todos. Especificamente, na área da governação política e a promoção e proteção dos direitos humanos, a reforma da defesa e

¹⁰⁶Dados disponíveis no site do governo francês atualizado em 30 de junho de 2016 em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/guinea/france-and-guinea/>>. Acesso em 17 Fev 2017.

¹⁰⁷Dados disponíveis no site do UNIOGBIS em: <<https://uniogbis.unmissions.org/na%C3%A7%C3%B5es-unidas-na-guin%C3%A9-bissau>>. Acesso em 17 Fev 2017.

¹⁰⁸Dados disponíveis no site do UNIOGBIS em: <<https://uniogbis.unmissions.org/na%C3%A7%C3%B5es-unidas-e-guin%C3%A9-bissau-assinam-novo-quadro-de-parceria-no-valor-de-340-milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares>>. Acesso em 17 Fev 2017.

segurança e, no campo da justiça e da administração pública, incluindo a governação local.

b) Crescimento económico inclusivo e sustentável, para promover a redução da pobreza, emprego decente, a segurança alimentar, e a transformação estrutural da economia.

c) Acesso equitativo e sustentável para a saúde, nutrição, HIV/AIDS, água, saneamento e higiene, educação e serviços de proteção de qualidade para todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

d) Promoção da gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais, gestão de riscos e prevenção de desastres pelas instituições públicas, organizações da sociedade civil e do sector privado (UNIOGBIS, 2016).

Como já mencionado anteriormente, a Guiné-Bissau também mantém uma missão política integrada denominada Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) chefiada por um Representante Especial do Secretário Geral da ONU. A missão trabalha em estrita colaboração com o EPNU.

O UNIOGBIS tem quatro departamentos temáticos sob a direção do Representante Especial Adjunto para os Assuntos Políticos: (1) Seção de Assuntos Políticos; (2) Seção de Estado Direito e instituições de Segurança; (3) Seção de Direitos Humanos e Género e que também representa o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR); (4) Unidade de Informação Pública.

As Organizações da Sociedade Civil na Guiné-Bissau foram oficialmente reconhecidas por lei em 1992 e atuam principalmente nas áreas da saúde, educação, atividades produtivas, proteção de grupos vulneráveis e *advocacy*.

De acordo com os dados do Programa de Apoio aos Atores Não Estatais, financiado pela União Europeia, a Guiné-Bissau possui aproximadamente 96 organizações da sociedade civil atuando no país. Destas, 19 são associações comunitárias, duas são associações profissionais, uma é fundação, 51 são ONGs, nove são associações juvenis, duas são cooperativas, uma é da comunicação social, uma organização profissional, sete são rede/plataforma/federação e três se encaixam em outros formatos.¹⁰⁹

De acordo com o governo, há ONGs:

Estabelecidas por doadores externos, que providenciam serviços básicos principalmente em saúde e educação nas áreas rurais; Organizações Baseadas na Comunidade (CBOs) fundadas pelas comunidades para responder às suas necessidades sociais; e organizações religiosas, que consistem de igrejas e instituições Islâmicas, que têm uma presença ampla nos sectores de educação e saúde onde as actividades das CBOs são reduzidas, e que podem desempenhar um papel activo na reconciliação e manutenção da paz. Outras apoiam as instituições democráticas, imprensa independente, e governação. Mais recentemente, algumas empreenderam

¹⁰⁹Disponível em: <http://www.sociedadecivilgb.org/business-directory/> Acesso em: 10 Mar 2017.

esforços para mitigar o fluxo de drogas ilícitas na Guiné-Bissau (WORLD BANK, 2015, p. 132).

As organizações da sociedade civil desempenham um papel importante na agenda de desenvolvimento de Guiné-Bissau, sobretudo, no campo da ajuda externa. Em razão da constante instabilidade política do país, as organizações acabam substituindo o papel do Estado realizando serviços públicos e ajuda humanitária (WORLD BANK, 2015). Além disso, nos momentos de crise quando a comunidade internacional suspende ou diminui o fluxo da cooperação com o Estado, eles canalizam a ajuda ao país por meio das ONGs, conforme constatado na pesquisa de campo, em conversas com representantes da ajuda externa em Guiné-Bissau.

Contudo, a associação de OSC a doadores é vista de forma crítica em razão do caráter instrumental da parceria uma vez que para formalização das parcerias muitas vezes as organizações se descolam de sua agenda prioritária para realizar as ações de interesse do doador (BARROS, 2014).

3.7 REFLEXÕES PRELIMINARES

Uma década de guerra pela independência, um sangrento processo de descolonização, o assassinato de Amílcar Cabral, o repúdio aos cabo-verdianos, lutas internas pelo controle estatal e militarismo deixou o país em uma prolongada instabilidade que se refletiu em golpes de Estado, uma guerra civil em 1998, acompanhado de várias instabilidades políticas causadas pelos militares, pelo “narcotráfico” e pela “etnificação” da política que culminou no último golpe de Estado de abril de 2012 (CASTRO, 2012).

O país foi administrado por um governo de transição e somente em 2014 conseguiu realizar eleição presidencial. Após um curto período de bonança política, com elaboração do documento *Terra Ranka* – programa de desenvolvimento do país – e do apoio da comunidade internacional materializado na Conferência de Genebra, em 2015 o presidente da República demite o Primeiro Ministro e o país mergulha novamente em um período de instabilidade política, mas dessa vez, sem a intervenção militar.

Toda essa trajetória sempre foi traçada a partir de uma total dependência da ajuda internacional que no pós-independência viveu seu apogeu, com apoio de países socialistas e capitalistas, e de agências das Nações Unidas e começou a entrar em declínio nos anos de 1980 em razão dos sucessivos momentos de instabilidade política, do fracasso do programa de ajuste estrutural e de redução da pobreza, do endividamento, agravados pelos sucessivos

e ressignificados rótulos de Estado falido – seja pela instabilidade política, baixo desempenho econômico, seja pelo tráfico.

O que vimos nessas décadas foi um continuado processo de dependência externa que passou por vários momentos de metamorfose, mas que sempre teve a mesma finalidade: disciplinar o país nos termos das políticas neoliberais prescritas pelo Banco Mundial e FMI e seguida por grande parte da comunidade internacional.

As políticas podem ser entendidas como os programas de ajuste estrutural, de sua fase inicial na década de 1980 até os dias atuais, as representações negativas do país estabelecidas em índices e discursos de fragilidade e narcotilização e os programas de alívio da dívida.

As representações foram instrumentais para justificar os programas de ajuste e definir as formas de intervenção externa e se constituíram como uma das maneiras mais eficazes para a manutenção da dependência e de regulação social externa. Essa forma perniciosa de representar o país trivializou os processos políticos internos e ignorou as condições históricas e culturais do país no pós-independência e ao fim e ao cabo contribuiu para cristalizar a instabilidade originariamente identificada como a razão dos rótulos negativos.

Indicadores e estatísticas são organizados e posicionados para se adequarem a uma determinada finalidade e contribuir para contar ou sustentar uma determinada história – isto é, eles são cuidadosamente colocados de modo a favorecer uma interpretação particular de sucesso ou fracasso (MACAMO, 2003; CRAVO, 2011). É somente em relação às narrativas e discursos sobre fragilidade e fracasso que os eventos e as medições sobre Guiné-Bissau produzem significado.

Contudo, importa destacar que ser representado como estado frágil não significa que um país receba mais ajuda para o desenvolvimento. Antes, segundo nos revela o estudo de Ferreira (2014, p. 40) os estados frágeis recebem menos ajuda do que os países que não figuram nesse ranking. Demais disso, os fluxos de ajuda são menos previsíveis e mais voláteis, com a descontinuidade da ajuda, além do fato de que quase metade da ajuda destinada a esse tipo de país é destinada ao alívio da dívida externa e para a ajuda humanitária.

A ajuda é concentrada em poucos países, no geral, os que oferecem maior risco para a segurança global. O mesmo sucede com o investimento direto externo que se restringe aos países produtores de petróleo que estão nessa categoria. Os outros países “frágeis” permanecem “órfãos da ajuda”. Nesse sentido, a pesquisa demonstra que o

conceito de Estado frágil pode ter-se tornado um pretexto para a intervenção (do ponto de vista da segurança), mas também um pretexto para não afetação de fundos, a não ser para aqueles que registram bom desempenho e boa governança (FERREIRA, 2014, p. 41).

No caso de Guiné-Bissau, de fato se verificou a descontinuidade da ajuda externa nos momentos em que o país mais precisou – nas crises institucionais. Guiné-Bissau, apesar do rótulo de frágil e mesmo de narco país não se encontra no grupo de países que oferece mais risco tampouco possui recursos naturais estratégicos, razão pela qual também não recebeu um tratamento diferenciado da comunidade da ajuda.

O fato de ser 90% dependente da ajuda (OCDE, 2014) e o 6º mais frágil pela lista harmonizada de 2014 não significa dizer que receba mais ajuda em termos de volume de recurso, significa que o país depende da ajuda para pagar as despesas domésticas. Tanto isso é verdade que nesse mesmo relatório Guiné-Bissau figura em uma das últimas posições em parcerias prioritárias dos países do DAC. Em 2014, somente Portugal incluiu o país entre prioridade de ajuda enquanto países como Moçambique, Etiópia e Afeganistão figuraram na lista de interesse de quase todos os países do CAD.

Se considerarmos que para além de financiar os serviços públicos, o pagamento da dívida e a ajuda humanitária, a ajuda recebida se perde no que Action Aid denomina de ajuda fantasma (gastos em assistência técnica, condicionalidades, custo de transações e taxas administrativas), pouco sobra para o país.

A ajuda externa em Guiné-Bissau se tornou um dispositivo disciplinador tão eficaz que normalizou a situação de dependência no país e levou a Guiné-Bissau a um paradoxo: ao mesmo tempo em que necessita se descolonizar da ajuda externa, sem a ajuda o país não funciona.

É nesse contexto que se insere e que vamos analisar a cooperação entre a Guiné-Bissau e o Brasil que vem a seguir.

CAPITULO IV A CSS PARA REORIENTAÇÃO DOS IMAGINÁRIOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO. A COOPERAÇÃO ENTRE A GUINÉ-BISSAU E O BRASIL.

4.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

4.1.1 A Política Externa Brasileira

O padrão de desenvolvimento brasileiro do período 2003/2014 abrangeu as dimensões econômica, social, ambiental, territorial e político-institucional. Essas dimensões eram sustentadas por seis eixos, a saber: macroeconomia para o desenvolvimento, proteção social/direitos da cidadania, infraestrutura econômica e social, produção com sustentabilidade e inovação, inserção internacional soberana e fortalecimento do Estado, planejamento, gestão e participação. A estratégia de desenvolvimento brasileira teve como metas: erradicação da extrema pobreza, redução das desigualdades sociais e regionais, ampliação do emprego e da massa salarial, maior qualidade na prestação de serviços públicos, crescimento econômico, melhoria da infraestrutura econômica e social, aumento da produtividade e da competitividade e aproveitamento sustentável da biodiversidade (MPOG, 2015).

O programa de desenvolvimento brasileiro desse período se refletiu na preocupação com questões que iam desde o crescimento econômico, passando por produção, inovação, inserção internacional soberana, até a redução de desigualdades sociais, inclusão, sustentabilidade ambiental e garantia de direitos. Em que pese a visão multidimensional plasmada pelo MPOG, o modelo de desenvolvimento do período 2003/2014, teve como vetor principal de expansão a vertente econômica. É a preocupação com o mercado interno de produção e consumo, investimento em infraestrutura e ampliação da capacidade produtiva que vai nortear as políticas públicas e assegurar o crescimento econômico e a redução das desigualdades do programa de desenvolvimento brasileiro da Era Lula-Dilma (2003-2014).

Por sua vez, a inserção internacional como um dos eixos do desenvolvimento, se constituiu a partir das diretrizes da política externa que, por sua vez, seguiu uma orientação política de governo. No caso brasileiro, a alternância de partidos com distintas orientações ideológicas distinguiu em determinados momentos a política externa brasileira. A partir de 2003, o Estado brasileiro se orientou por uma política externa de inserção internacional soberana, visando contribuir para o desenho de um novo quadro de relações multilaterais e

reposicionamento como “poder emergente” no cenário global (BRASIL, 2013). Essa nova inserção se revelou por meio da intensificação do papel brasileiro nos processos de concertação político-diplomática, em investimentos econômicos e comerciais e na cooperação internacional.

A Política Externa Brasileira – PEB pode ser compreendida a partir dos paradigmas de desenvolvimento que a sustentam ao longo de sua existência e que vão orientar a inserção internacional brasileira. Sob o paradigma liberal-conservador, que perpassa o século XIX e se estende até 1930, a política exterior brasileira e seu modelo de inserção internacional era de subserviência e soberania. Esse período testemunhou uma PEB onde prevaleceu a subserviência na esfera econômica e a soberania na esfera política e geopolítica. Já no período de 1930 a 1989, a inserção internacional baseada no paradigma desenvolvimentista previu o acionamento da diplomacia econômica nas negociações externas; promoção da indústria; transição da subserviência para autonomia decisória para realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; implementação de projeto nacional de desenvolvimento assertivo para superar desigualdades entre as nações; cimentação do todo pelo nacionalismo econômico. (CERVO, 2008, p. 70-72).

O período de 1990 a 2002 da política exterior brasileira se caracteriza pelo paradigma normal também denominado neoliberal. Esse modelo representou uma maior articulação entre política externa e política econômica e adesão aos cânones liberais. A inserção internacional perseguida nesse período foi a mesma do período que se estende até 1930, de subserviência internacional. Autores apontam que nesse período também houve uma coexistência paradigmática que influenciou o tipo de inserção internacional pretendida. Segundo Cervo, o Brasil da Era Cardoso hesitou quanto ao ritmo e coerência na adoção dos modelos de PEB uma vez que não feriu totalmente de morte o paradigma desenvolvimentista – criação do Mercosul aponta para o desenvolvimento como objetivo da PEB – , deu predominância ao normal e ensaiou já no final de seu governo uma mudança para o paradigma logístico (CERVO, 2008, p. 82).

O período de 2003 até 2010 se caracterizou pelo paradigma logístico que seria uma mescla entre o modelo desenvolvimentista e o neoliberal. Sob esse paradigma o país recuperou a autonomia decisória e inaugurou um modelo de inserção desenvolvimentista com objetivo de superar assimetrias entre as nações e elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Segundo Cervo, o Estado normal se aproximou dos requisitos da teoria realista, pois supôs concluída a fase desenvolvimentista focada no interno e projetou a internacionalização econômica. Ademais, pôs em marcha a construção de meios de poder

e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas intangíveis como ciência, tecnologia e capacidade empresarial (CERVO, 2008, p. 87).

Nesse período, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva defendeu uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional e atuou para modificar os regimes internacionais em favor dos países do Sul e do próprio país. Ademais se notabilizou pelo esforço de tornar-se liderança regional e potência global. A integração regional significou acesso a mercados externos e uma progressiva atuação de assunção dos custos dessa integração, como, por exemplo, sendo *donor* na cooperação (SARAIVA, 2010), apesar do governo brasileiro refutar essa condição (IPEA; ABC, 2016). Nessa gestão, os princípios da Política Externa Independente – PEI da época Quadros/Goulart, voltam a nortear a política brasileira que passa a ser ressignificada com o adensamento de todas as vertentes da cooperação.

A estratégia que norteou as gestões do Presidente Lula tinha como eixo: a retomada do projeto desenvolvimentista com uma forte política voltada para a inserção internacional do país do ponto de vista econômico e comercial e a diplomacia presidencial empenhada em resgatar os laços e as alianças com os países do sul numa combinação de interesses geoestratégico e solidário (SANTOS, 2013, p. 45).

Cervo e Lessa (2014) advertem que no período de 2010 a 2014, o Brasil seguiu o modelo logístico da Era Lula, mas de forma “lerda e obstruída”. Acrescentam que as relações internacionais do país nesse período se caracterizaram por um declínio relativo ao período Lula cujo governo colocou o Brasil em ascensão no cenário internacional. Para esses autores, a gestão Dilma tolheu eficiência ao paradigma logístico ao não propiciar colaboração entre o Estado e agentes não governamentais na área externa. Por fim, nesse período houve um declínio na tendência anterior de internacionalização econômica.

Assim, a PEB e o tipo de inserção internacional pretendida estão intrinsecamente articulados com a política econômica e o interesse nacional brasileiro. Com efeito, foi a internacionalização econômica, com a busca de novos mercados, o caminho traçado pelo governo brasileiro para um reposicionamento no cenário internacional e reconhecimento como poder emergente. A CSS, vertente da cooperação internacional, foi um instrumental importante para materialização dessa estratégia, como será visto mais adiante.

4.1.2 O Brasil e a África Negra

A relação entre o Brasil e o Continente africano nunca foi linear, tendo sempre sido graduada por visões condicionadas à clivagem ideológica de diferentes governos, ao tipo de inserção internacional buscada e ao contexto internacional do momento.

Essa relação se inicia no século XIX e foi mantida até o primeiro governo de Getúlio Vargas, no marco de uma política externa inserida num modelo nacional-desenvolvimentista. A indiferença que marca a relação do Brasil com este continente nas duas décadas seguintes estará calçada, por questões ideológicas, num rechaço da cultura africana como constitutiva da formação brasileira e relacionado à irrelevância africana para o sistema internacional vigente nesse período (SARAIVA, 2012).

Somente a partir da década de 1950 que a África passou a interessar à política externa brasileira, devido ao interesse do país em se expandir industrialmente e construir influência regional. Entretanto, o consenso sobre o renascimento das relações entre Brasil e África começou nos primeiros anos da década de 1960. Em 1961, o Itamaraty criou a Divisão de África, Embaixadas brasileiras passaram a ser abertas no Continente e formuladores da política externa brasileira passaram a se solidarizar com os movimentos independentistas africanos (SARAIVA, 2012). Na verdade, o interesse do Brasil na África respondia aos interesses políticos formulados na PEI do período Quadros/Goulart que vai priorizar uma maior e mais ampla inserção internacional do país e a independência num contexto global de polarização objetivando um maior desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Nesse período a política africana pode ser compreendida como desdobramento da corrente nacional-desenvolvimentista, que aspirava à mundialização, com os objetivos de maior projeção política internacional e de ampliação de mercado (LEITE, 2011). O Brasil gozava de vantagens comparativas frente à cooperação com outros países em razão do compartilhamento da mesma matriz étnica e cultural – apesar de visões contrárias da elite da época, buscava o alinhamento aos países menos desenvolvidos para formação de coalizões internacionais em prol de agendas comuns de desenvolvimento notadamente porque entre 1950 e 1962 vinte e sete países africanos se tornaram independentes e ingressaram nas Nações Unidas (LEITE, 2011). Resumindo, para Cervo (2008), três elementos foram propulsores da aproximação brasileira com a África: o multiculturalismo, a industrialização e o maior poder de barganha no cenário internacional.

No que diz respeito às relações Sul-Sul, o Brasil acompanhou a tendência de coordenação política e econômica entre os países do Sul defendendo a não intervenção, a autodeterminação dos povos, assim como integração econômica e o comércio como motor do desenvolvimento. Segundo Leite (2011, p. 120), essa coordenação não significou um alinhamento automático de interesses, mas “coordenação de políticas tendo em vista considerações autointeressadas”, nos termos de Keohane.

Tanto foi assim que o Brasil adotou uma postura autônoma frente ao Movimento dos Não Alinhados – MNA, agindo de acordo com os interesses brasileiros, sem gerar prejuízo aos compromissos com o Ocidente. O governo via de forma crítica a posição neutralista do Movimento e com reservas o atrelamento a um bloco cujo processo de desenvolvimento era distinto do brasileiro. Nesse sentido, o Brasil acompanhou as Conferências do MNA na condição de observador, apoiou o Movimento, mas não se enquadrou na postura neutralista, antes adotou uma posição de independência frente ao grupo (LEITE, 2011, p. 107).

Entretanto, a postura de independência brasileira não vai impedir a sua integração à corrente reivindicatória herdada do Bandung. O Brasil passará a atuar ativamente nos blocos formados pelos países do Sul realizando críticas à deterioração das trocas internacionais, ao monopólio e às medidas protecionistas adotadas pelos países industrializados. Assim, o Brasil será um dos países a impulsionar a realização da primeira UNCTAD, assim como sua institucionalização e será um dos membros fundadores do G 77.

O primeiro quinquênio do período militar presenciou um recuo nas relações entre Brasil e África devido ao realinhamento do Brasil com o Ocidente de forma interdependente, enfatizando uma aproximação mais geopolítica. A partir de 1969 até a democratização, houve uma reativação dos laços econômicos e políticos com o continente em função do “projeto de modernização conservadora dos governos militares, nos esquemas do desenvolvimento nacional e no aumento crescente do papel autônomo do Brasil no sistema internacional” (SARAIVA, 2008, p. 43).

Esse adensamento intensificou-se nas áreas econômica, política e de cooperação internacional. Em linha com Leite (2011, p. 143), somente entre 1974 e 1979, na gestão do Presidente Geisel, o Brasil e os países africanos independentes intensificaram a cooperação em saúde, agricultura e educação, incrementaram a troca de bens e serviços e a concertação política bilateral. O Brasil concedeu linhas de crédito para aquisição de bens manufaturados e capital brasileiro que somaram um montante aproximado de US\$ 38

milhões e aproximadamente US\$ 150 milhões em linhas de crédito para a construção civil. Em contrapartida, o Brasil quadruplicou suas exportações ao Continente. Esse período ficou conhecido como “os anos dourados da política africana”, mas por outro lado orientava-se pela estratégia de “renegociação das dependências”.

Para o Brasil, o Continente africano era um campo de potencial comercial com um mercado expressivo para intensificação das exportações e consumo dos produtos brasileiros e ao mesmo tempo era detentora de importantes reservas de petróleo, além de outras matérias-primas. Por outro lado, os países africanos recém descolonizados buscavam novos parceiros comerciais na busca de autonomia e independência frente às suas ex-metrópoles e aos países desenvolvidos.

A relativa expansão econômica africana, advinda do boom do petróleo, tornava conveniente uma parceria comercial e estratégica, no âmbito do Atlântico, com um país que oferecia uma tecnologia dita “tropical”, adaptada às circunstâncias africanas. Assim, ampliar o intercâmbio favoreceria a conjugação de interesses mútuos: as nações africanas, fontes importantes de petróleo, buscavam diminuir sua dependência econômica em relação ao Norte, e o Brasil, carente dessa matéria-prima, tinha bens e serviços adequados a oferecer (SANTANA, 2003, p. 117).

Para levar adiante essa estratégia, foi realizada uma concertação entre a diplomacia, agências de governo e empresas estatais articuladas em uma estratégia comercial e econômica. Essas instituições estimularam empresas multinacionais com filiais no Brasil e empresas nacionais a estabelecer relações com países africanos, oferecendo acesso a subsídios, isenções fiscais, créditos tanto para realização de exportações como para o estabelecimento em solo africano (SANTANA, 2003).

Por exemplo, o governo estabeleceu taxas de subsídios de 15% a 20% por meio do BEFIEX, programa especial de incentivos que beneficiava as empresas nacionais e estrangeiras que se instalassem no Brasil, com o fito de exportar sua produção. Em 1977, a montadora Volkswagen do Brasil iniciou a exportação de carros para a Nigéria e Angola, abrindo em seguida filiais nesses países, idem para a IBM do Brasil. Ambas as empresas beneficiaram-se desse e de outros incentivos. Na mesma linha, o programa FINEX do Banco Central concedia recursos a taxas privilegiadas de financiamento para custear as despesas referentes às diferentes etapas de fabricação de bens indiretos, manufaturados e semimanufaturados (SANTANA, 2003, p. 120).

Leite (2011, p. 144) também nos conta que por meio de incentivo para criação de *trading companies*, a Interbrás, subsidiária da Petrobrás, comercializou cerca de 100

produtos industrializados brasileiros. A COTIA foi uma empresa privada brasileira que se beneficiou desses subsídios e atuou fortemente no Continente.

De acordo com D´Adesky (1980) *apud* Santana (2003, p. 120), o arranjo financeiro demandado por este tipo de relação comercial contou com o suporte no Banco do Brasil que abriu agências em Abidjan, Lagos, Cairo, Casablanca, Dacar, Libreville e Túnis, assim como do banco privado, Banco Real com agência em Abidjan. Essas instituições facilitavam a ação das empresas e o financiamento às importações africanas de produtos brasileiros.

Ainda de acordo com a pesquisa de Santana (2003), o Brasil criou linhas de crédito para países como Angola, Moçambique, Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Guiné-Bissau, Níger, Mali e Togo com o objetivo de promover as exportações brasileiras de bens de capital e produtos de consumo duráveis, bem como o pagamento de serviços. Para esse fim, o Banco do Brasil disponibilizou linhas de crédito não somente em agências na África, mas também em benefício de entidades financeiras.

De acordo com Leite (2011, p. 144), nessa época, o Banco do Brasil adquiriu 40% das ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), com mais de cem agências na África.

As exportações brasileiras para a África eram bastante diversificadas porquanto o Brasil vendia carne, açúcar, café e soja assim como produtos manufaturados como automóveis, tratores, produtos de aço, eletrodomésticos, têxteis, calçados e material de construção. Em 1977, os manufaturados ocupavam 51% da pauta de exportação brasileira para a África. Entre 1973 e 1979, as exportações para os países independentes africanos (excetuando-se os PALOPS) elevaram-se de US\$ 190 milhões para US\$ 600 milhões. O Brasil também exportou serviços de empresas brasileiras na área de construção civil. Nigéria, Gabão, Argélia, Zaire, Camarões e Madagascar foram países onde empresas como Odebrecht, Mendes Júnior, Protec, Sobratel, Promon Engenharia S.A., Rabelo, Andrade Gutierrez realizaram obras de infraestrutura com financiamento brasileiro. Por sua vez, na década de 1970, metade do petróleo importado brasileiro vinha da África, sendo a Nigéria o seu maior fornecedor. O Brasil também importava fosfato e ácido ortofosfórico (LEITE, 2011, p. 145).

No que toca à relação com os países africanos de língua portuguesa, o Brasil rompeu com o alinhamento com Portugal para apoiar esses países recém-independentes e em processo de independência, não somente pelo impulso desenvolvimentista, interesses geopolíticos, laços culturais e compartilhamento de um passado colonial, mas, sobretudo,

pelo risco de boicote ao fornecimento de petróleo por parte dos países produtores árabes e africanos em razão da posição ambígua do Brasil em relação a Portugal. Na verdade, Leite (2011, p. 147) aponta que países africanos exportadores de petróleo teriam incluído o Brasil na lista de países que receberiam sanções econômicas e embargo do petróleo por conta de seu posicionamento contrário à descolonização de Angola e Moçambique. Ainda segundo a autora, por parte do governo brasileiro havia um receio de que países da África Subsaariana votassem contra o Brasil nas Nações Unidas com relação à consulta sobre a construção da hidroelétrica de Itaipu¹¹⁰.

A partir daí acentuou-se as relações com esses países, tendo sido o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau. Ademais, foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola. Nesse período começa a ser projetada a cooperação técnica como um dos eixos estratégicos da política externa brasileira com relação aos PALOPS.

Os períodos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso foram de retração em relação à África negra e mais uma vez de dependência com o centro. Na década de 1990, o interesse de ingressar no processo de globalização pela via comercial levou ao alinhamento do Brasil – liderado na época por governos de substrato liberal, aos países do Norte e ocasionou o enfraquecimento das relações políticas com os países africanos, conquistada na era militar, com conseqüente redução dos fluxos comerciais. Nessa década, o intercâmbio comercial caiu de 10% para 2%, acompanhando a redução do intercâmbio político uma vez que a presença diplomática na Região foi reduzida de 34 para 24 Embaixadas (PENHA, 2011, p. 203).

De modo que é no início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva que os princípios da PEI voltam a nortear a política brasileira em relação a África e a relação com este Continente passa a ser ressignificada com o adensamento de todas as vertentes da cooperação.

Com efeito, o Brasil passou a ter um compromisso de longo prazo com a África, segundo Celso Amorim, à frente da política externa brasileira nas duas gestões Lula. Para o Chanceler, a “estratégia de aproximação com a África é ao mesmo tempo parte do esforço

¹¹⁰Aqui é importante destacar que o Brasil, na gestão de Jânio Quadros, era abertamente a favor da descolonização dos países africanos, tendo votado a favor de resoluções nesse sentido na ONU. Contudo, preconizava a participação de Portugal nesse processo e se opunha a condenação de Portugal na ONU em razão do Tratado de Amizade. Além desse fato, o então Chanceler Afonso Arinos assinalou que a posição brasileira era constrangida pelo *lobby* da elite nacional ainda fortemente vinculada a Portugal (LEITE, 2011, p. 112). Nesse sentido, ver também Entrevista com José Maria Nunes Pereira de ALBERTI e PEREIRA (2007).

de concretização da vocação universalista do país e de resgate da identidade nacional na formulação de política externa” (ABC, 2010, p. 5).

A parceria política, comercial e a cooperação passaram a ser uma das principais vertentes da política externa brasileira no governo Lula que se reorientou por um distanciamento da abordagem tradicional culturalista empregada pela PEI substituindo-a por um discurso de débito histórico do Brasil para com a África em razão do passado escravagista. A política externa brasileira do período Lula vai ficar marcada pelo renascimento de uma nova política Atlântica brasileira direcionada para o desenvolvimento sustentável do continente (SARAIVA, 2010).

Em seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente e recebeu 47 visitas de autoridades africanas. O Brasil impulsionou a criação da Cúpula América do Sul–África com o objetivo de aproximar política, cultural e economicamente as duas regiões. Incrementou as relações com a União Africana com o objetivo de facilitar a cooperação entre o Brasil e os Estados membros do organismo. Na esfera comercial, o intercâmbio do Brasil com a África quintuplicou em seis anos do governo Lula (BRASIL, 2013, p. 35-36). Em 2010, o Brasil criou a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira para receber estudantes e professores de países africanos de língua portuguesa.

A cooperação também passou a ser um dos pilares da nova política brasileira com relação à África. No marco da CSS, em sua modalidade técnica, o Brasil exportou dezenas de experiências de políticas, programas e projetos públicos para diversos países do Continente africano. Somente para ilustrar, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, por meio da ABC, estabeleceu acordos de cooperação para implantação de centros de formação profissional e desenvolvimento de programas de capacitação técnica com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Marrocos, Zâmbia, Mali e Camarão. O Ministério da Saúde estabeleceu acordos de cooperação para o controle e prevenção da malária com Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Camarão e República do Congo. Da mesma forma, realizou acordos para combate e prevenção ao HIV/AIDS com Botsuana, Gana, Libéria, Quênia, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Burkina Faso, Moçambique, República do Congo, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, firmou acordos com países de vários continentes e na África com Egito, Guiné-Bissau, Moçambique, Argélia, Angola, Botsuana, Benin, Gana, Congo, Cabo Verde, Senegal, Nigéria, Namíbia e São Tomé e Príncipe.

O setor privado brasileiro se aproveitou de uma larga expansão de mercado no continente africano, tendo forte presença nos setores de mineração, construção civil e agronegócio, com forte investimento público brasileiro, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, como será delineado mais adiante.

4.1.3 Lineamentos sobre a CSS brasileira

O Brasil passou aproximadamente 60 anos recebendo cooperação internacional, por meio de programas, projetos, doações e empréstimos, materializada através de políticas de transferência coercitiva no sentido de Dolowitz e Marsh (1996)¹¹¹ que influenciaram e ajudaram a institucionalizar programas de desenvolvimento de vários matizes ideológicas, marcadamente de cunho liberal, consoante as reformas de primeira geração determinadas pelo Consenso de Washington.

No final da década de 1990, início dos anos 2000, a cooperação brasileira passou a ganhar contornos mais definidos, pela ocorrência de fatores políticos e econômicos que criaram as condições para que o país passasse ao patamar de médio desenvolvimento relativo. Efetivamente, após décadas de cooperação recebida Norte-Sul, seja através de ajuda financeira – empréstimos e doações, seja através de assistência técnica, ou ainda por esforços próprios com a busca de soluções locais e reconhecimento internacional dessas iniciativas, mesmo sem abandonar a cooperação recebida¹¹², o país começou a adensar a cooperação prestada.

De fato, o sucesso brasileiro nas políticas internas para o crescimento econômico e a inclusão social e a proximidade de o país superar todas as metas de desenvolvimento do milênio até 2015, apareciam como forte argumento para o país investir na cooperação sul-sul e como objetivo central deste tipo de cooperação. Nas palavras de Pochmann na apresentação do relatório COBRADI de 2010 (IPEA, 2010):

O amadurecimento político e econômico dos países em desenvolvimento lhes assegura autonomia para conceber estratégias de desenvolvimento plenamente

¹¹¹ A transferência coercitiva ocorre de forma direta quando um país ou organismo *supra* nacional força um país a adotar uma determinada política como condição prévia de elegibilidade para cooperação – técnica ou financeira, em determinado campo (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 348).

¹¹² Não obstante o adensamento da CSS na década de 2000, Lima et al (2014, p. 243) nos chama a atenção para o fato de que o Brasil, aos olhos da OCDE, ainda detém a condição de “recipiendário” de ajuda, em plena ascensão pelos aumentos recentes da ODA ao país. Nessa condição “sofre maior influência de políticas estrangeiras e internacionais sobre suas políticas públicas, com repercussões diretas sobre as políticas brasileiras de cooperação internacional para o desenvolvimento”. Ainda de acordo com a OCDE (2013) apud Lima et al (2014, p. 207), no período de 1960-2012 o Brasil recebeu USD 481 milhões em ajuda da OCDE, sendo que nos últimos dez anos (2003-2012) essa ajuda foi na média de USD 379 milhões.

aderentes a políticas de longo prazo, concebidas a partir de necessidades específicas de suas respectivas sociedades. [...] A cooperação horizontal do Brasil para o desenvolvimento tem, portanto, resultados positivos a relatar, os quais demonstram ser alinhados com o objetivo último de se promover mudanças estruturais sustentadas nos processos de desenvolvimento social e econômico das nações parceiras do país (IPEA; ABC, 2010).

Todos esses fatores contribuíram para criar o ambiente propício para o redimensionamento da estratégia brasileira e para a estruturação de uma política externa de cooperação prestada, também denominada CSS. É precisamente nesse momento de inflexão que começa a se consolidar a CSS como parte do esforço brasileiro para melhorar a cooperação bilateral e regional, “(...) movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (IPEA; ABC, 2010, p. 16).

Para o Brasil, a CSS define-se como:

O processo no qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros países (IPEA; ABC, 2010, p. 32).

A Cooperação Técnica Sul-Sul é compreendida como:

intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico (ABC, 2013, p. 13).

A CSS brasileira se rege pelos princípios de:

Promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento; horizontalidade nas relações de cooperação e equilíbrio de interesses; mútuo benefício; respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra; não imposição de condicionalidades; o reconhecimento e utilização das experiências e das capacidades locais; e o foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas (ABC, 2016).

A cooperação brasileira prestada é formalizada por meio da assinatura de Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica¹¹³ assinado com o país parceiro. De acordo com a ABC (2013, p. 15), o Ajuste Complementar é o ato que executa o Acordo de Cooperação e normatiza a implementação de um projeto de cooperação técnica Sul-Sul. Por isso, inclui artigos dedicados aos objetivos do projeto, orçamento e gestão e

¹¹³ O ‘Acordo Básico de Cooperação Técnica’ (às vezes denominado ‘Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento’, ou Acordo-Quadro), é um ato internacional, ratificado pelo Congresso Nacional, que formaliza as relações de cooperação técnica entre o Governo brasileiro e o Governo parceiro. O referido ato internacional pode ser firmado, ainda, entre o Brasil e uma organização internacional, a exemplo dos acordos operacionais para a execução de programas de cooperação técnica Sul-Sul trilateral com organismos das Nações Unidas (ABC, 2013, p. 15).

operacionalização do projeto, além de dispositivos específicos acerca das obrigações das partes e da prestação de contas. Além desses instrumentos, constitui parte da formalização da parceria o projeto de cooperação técnica com objetivo, resultados, metas e orçamento, baseado na matriz lógica utilizada pelo PNUD e incorporada pela ABC.

O procedimento padrão de formalização de parcerias Sul-Sul ocorre por demandas dos países interessados em cooperação por meio das Embaixadas brasileiras ou por meio de reuniões de Comissões Mistas. Uma vez recebido o pedido, realiza-se missões de dimensionamento da demanda e elaboração do projeto entre os órgãos de cooperação e finalísticos dos países envolvidos. Uma particularidade da cooperação técnica brasileira é que ela é majoritariamente implementada por servidores públicos, especialistas dos temas objeto da cooperação.

A cooperação técnica Sul-Sul brasileira possui diferentes modalidades: i. cooperação Técnica Sul-Sul Bilateral onde ambos os parceiros são países em desenvolvimento; ii. cooperação Técnica Sul-Sul Trilateral que é constituída de três submodalidades: a. Cooperação Sul-Sul Trilateral entre países em desenvolvimento – Todos os parceiros, em número de três ou mais, são países em desenvolvimento; b. Cooperação Sul-Sul Trilateral com país desenvolvido – Dois países em desenvolvimento cooperam entre si, com participação de um país desenvolvido; e c. Cooperação Sul-Sul Trilateral com organismo internacional – Dois ou mais países em desenvolvimento cooperam entre si, com participação de um organismo internacional; iii. Cooperação Sul-Sul em Bloco. A cooperação se dá no âmbito de organizações e/ou arranjos sub-regionais, regionais ou inter-regionais concebidos e integrados por países em desenvolvimento e dos quais o Brasil faz parte, como o MERCOSUL, UNASUL e IBAS; iv. Cooperação Sul-Sul Descentralizada: A cooperação se dá entre dois ou mais entes subnacionais de países em desenvolvimento. Esta modalidade pode ter uma variante – conhecida como ‘cooperação cruzada’ –, na qual um dos parceiros subnacionais tem origem em um país desenvolvido (ABC, 2013, p. 14-15).

Outra característica da cooperação brasileira é a formalização de projetos isolados, de curto prazo, com poucos recursos e baixo impacto. Nas áreas de saúde e agricultura a ABC está inovando com projetos mais estruturantes, de maior complexidade e longo prazo. Em termos de escopo temático, a cooperação brasileira tem se destacado nas áreas de saúde, agricultura e desenvolvimento social e combate à fome (IPEA; ABC, 2016).

De acordo com a ABC, o governo brasileiro aumentou consistentemente a prestação de cooperação para o desenvolvimento internacional que envolve a cooperação

educacional, cooperação humanitária, cooperação científica e tecnológica e cooperação técnica, além de operações de manutenção da paz, doação a organismos internacionais e ajuda a refugiados.

A análise e monitoramento das ações do governo brasileiro destinadas à cooperação internacional são realizadas por meio do Relatório sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, conhecido como COBRADI, elaborado pelo IPEA e a ABC. Nas palavras do governo brasileiro, o COBRADI objetiva:

- i) levantar os gastos efetivamente realizados; ii) sistematizar o repertório de conhecimentos técnicos e científicos veiculados pela Cobradi; e iii) analisar a sustentabilidade das práticas postas a serviço do desenvolvimento internacional (IPEA e ABC, 2016).

O esforço foi iniciado em 2010, com o lançamento de dados sobre os anos de 2005 a 2009, em seguida foi lançado em 2013, com dados sobre 2010 e o último, lançado em 2016 com análise de dados sobre o triênio 2011 e 2013.

De acordo com IPEA e ABC (2013, p. 14), os gastos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:

são oriundos de fontes orçamentárias inscritas na Lei de Orçamento Anual no âmbito das despesas de custeio da administração pública, não configurando investimento ou subvenção a fundo perdido – com exceção às doações oficiais. Nesse diapasão, existem dois tipos principais de despesas públicas feitas pela administração federal na cooperação internacional para o desenvolvimento: (1) o pagamento de funcionários públicos e eventuais colaboradores da administração pública federal (passagens aéreas, diárias, salários, horas de trabalho técnico, bolsas de estudo, subvenções); (2) compromissos financeiros com organizações multilaterais.

Esses gastos correspondem à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros mediante a capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados por modalidades em conformidade com a nomenclatura internacional vigente (IPEA; ABC, 2013, p. 17).

É importante recordar que, como a cooperação brasileira é estatisticamente concebida como despesa pública (gastos e despesas correntes) e, portanto, não consideram financiamento (investimentos com variadas taxas de retorno) e perdões de dívida como tal, o COBRADI não inclui em sua análise nem os empréstimos subsidiados do BNDES, nem

o perdão de dívida externa. A falta de mensuração desses gastos implica na subestimação da contribuição brasileira.

Com exceção de uma parte do volume destinado aos organismos internacionais (exceção dos recursos destinados aos Fundos de Desenvolvimento) e ajuda aos refugiados, grande parte dessas ações se inserem no marco da relação Sul-Sul do Brasil com os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento. Assim que podemos afirmar que o governo brasileiro classifica e analisa a CSS por meio de quatro modalidades: cooperação educacional, cooperação humanitária, cooperação científica e tecnológica e cooperação técnica. As contribuições realizadas a órgãos multilaterais que tem como finalidade prestar assistência técnica e empréstimos e as operações de paz por se destinarem a países de menor desenvolvimento também podem ser consideradas como uma ação Sul-Sul brasileira

A série histórica dos gastos aponta que entre 2005 e 2013, o Brasil destinou R\$ 7.9 bilhões, equivalente a US\$ 4.1 bilhões para a cooperação para o desenvolvimento internacional. Verifica-se no Relatório do COBRADI que a modalidade de cooperação que mais recebeu recursos nesses nove anos foi a cooperação humanitária com R\$ 822 milhões, seguida da cooperação técnica com R\$ 565 milhões, depois a cooperação educacional R\$ 476 milhões e cooperação científica e tecnológica R\$ 420 milhões¹¹⁴. Contudo, o maior volume de recurso da cooperação para o desenvolvimento internacional do Brasil é direcionada para gastos com organismos internacionais que na série histórica alcançou o montante de R\$ 4.3 bilhões e para operações de manutenção da paz R\$ 1.3 bilhões (IPEA; ABC, 2016, p. 15)¹¹⁵.

Os dados do COBRADI de 2016 apontam que entre 2011 e 2013, os dispêndios do Brasil com cooperação internacional alcançou o total de R\$ 2.8 bilhões, equivalente a US\$ 1.5 bilhões. Nesse período, a cooperação humanitária e a cooperação científica e tecnológica receberam cada uma 13% dos recursos destinados ao COBRADI. A cooperação técnica recebeu 7% e a cooperação educacional recebeu 5% do montante total. Contudo, as áreas que mais receberam recursos foram organismos internacionais com 56%, seguida de operações de paz com 5%. Apoio a refugiados recebeu 1% do total dos recursos do COBRADI (IPEA; ABC, 2016, p. 15).

¹¹⁴ A cooperação científica e tecnológica só passou a ser contabilizada pelo COBRADI em 2010, ao contrário das demais que foram contabilizadas a partir de 2005. Isso pode ser um indicativo de que, se contabilizada fosse, a CCT pudesse superar as demais em valores.

¹¹⁵ O Brasil contabiliza os gastos com refugiados como cooperação para o desenvolvimento internacional, da mesma forma que a OCDE, tendo a passado a fazer essa mensuração a partir de 2010. Entre este ano e 2013, o país gastou um total de R\$ 20 milhões.

Contanto não seja a mais volumosa em termos de recurso como vimos acima, a cooperação técnica é apontada no COBRADI como a mais ampla e diversificada das modalidades da CSS brasileira. Para o governo brasileiro, a cooperação técnica “se funda em transferência e compartilhamento de conhecimentos e experiências, em bases não comerciais, entre países ou entre um país e um organismo internacional” (IPEA; ABC, 2016). Essa cooperação é realizada por funcionários brasileiros e excepcionalmente por meio de contratação de consultorias.

O governo federal dispendeu, entre 2011 e 2013, R\$ 211,6 milhões com as ações da cooperação técnica internacional. Desse montante, R\$ 106,6 milhões foram destinados a países ou grupo de países, resultante da soma dos gastos com cooperação com: i) países e grupos de países; 3 ii) atividades regionais;4 iii) organismos internacionais e regionais; iv) eventos no Brasil e no exterior; e v) gestão da CTI. Nesta modalidade de dispêndio, Guiné-Bissau foi o quarto país a receber mais cooperação técnica do Brasil, se analisados em termos de dispêndios do governo brasileiro. O país recebeu no total R\$ 4.5 milhões, quando Moçambique, primeiro lugar na lista, recebeu R\$ 19,8 milhões, seguido de São Tomé e Príncipe com R\$ 7,6 milhões e Timor Leste com R\$ 5,0 milhões (IPEA; ABC, 2016, p. 28).

Para o período 2011-2013, o governo federal destinou, no total, R\$ 382,8 milhões à cooperação humanitária, em moeda corrente, destacando-se as doações e as contribuições articuladas pela CGFome, que representaram 96,2% no período. As doações de medicamentos, soros e vacinas articuladas pelo Ministério da Saúde totalizaram R\$ 14,4 milhões no período, representando 3,8% (IPEA; ABC, 216, p. 126).

Da mesma forma, dispendeu cerca de R\$ 380 milhões com a cooperação científica e tecnológica. Nesse mesmo triênio o governo federal dispendeu R\$ 129,6 milhões com a cooperação educacional.

No que diz respeito à doações aos organismos internacionais que se relacionam mais diretamente com o objeto desta tese, o Brasil é membro da AID e o quinto maior doador entre os países em desenvolvimento. Entre os anos de 2011 e 2013 contribuiu com R\$ 293.8 milhões. Da mesma forma, o Brasil contribuiu com o Fundo Africano de Desenvolvimento, no mesmo período, com o valor de R\$ 15.5 milhões. Ambos os mecanismos são considerados fundos multilaterais de desenvolvimento, o primeiro global e o segundo regional, responsáveis pela ajuda a países de menor desenvolvimento, mediante a realização de empréstimos concessionais (IPEA; ABC, 2016, p. 163).

O Brasil também é contribuinte do Fundo Fiduciário de Cooperação Sul-Sul, criado pelo Brasil junto ao Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento com o intuito de estabelecer uma estrutura para incrementar o compartilhamento de tecnologia, conhecimento e recursos entre os países em desenvolvimento em benefício dos países-membro regionais do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento. Entre 2011 e 2013, o país contribuiu com R\$ 11,8 milhões ao longo do período. Até o final de 2013, quatorze projetos custeados com recursos doados pelo Fundo Fiduciário haviam sido aprovados nas áreas de agricultura, desenvolvimento do setor privado, energia e meio ambiente, governança, saúde e desenvolvimento social (IPEA; ABC, 2016, p. 164).

De acordo com os dados do IPEA e ABC (2016, p. 26), analisando a série histórica de dispêndios do governo federal com cooperação técnica de 2005 a 2013, os anos de 2009 e 2010 representaram os de maior investimento dessa modalidade.

O histórico da CSS analisado conjuntamente com os relatórios do IPEA e ABC nos permite afirmar que houve nas últimas seis décadas, particularmente entre 2003 e 2010, um aumento progressivo da CSS acompanhado de uma institucionalização representada inicialmente por diretrizes políticas, em seguida pela movimentação de toda uma burocracia federal (ABC e Ministérios), por investimento de recursos federais e aprimoramento de arranjos institucionais.

Contudo, remanescem desafios a serem superados, constatados em várias pesquisas empíricas sobre o tema (HIRST, 2012; SANTOS, 2013; MILANI e LOPES, 2014; CABRAL e WEINSTOCK, 2010). O primeiro deles diz respeito a ausência de um marco regulatório próprio. Sem esse marco a ABC não consegue realizar nenhuma ação burocrática para a execução de seus projetos, razão pela qual estabeleceu parceria com o PNUD que atua como agência implementadora responsável por todas as operações da CSS brasileira. Sessenta por cento dos recursos da ABC para a CSS são implementados por meio dos projetos BRA/04/043 e BRA/04/044 do PNUD, enquanto os 40% restantes são operacionalizados por várias outras organizações como OIT e JICA.

Nesse sentido o representante do PNUD para a CSS:

Aqui no PNUD, nós apoiamos o governo brasileiro, nos projetos de cooperação técnica Sul-Sul, que eles desenvolvem em vários países. Os projetos com Guiné-Bissau, estão dentro de projetos guarda chuva. Esses projetos guarda-chuva, acoplam 80/90 países, e tem aproximadamente mil projetos e atividades dentro desses projetos guarda chuva. Guiné-Bissau é uma parcela pequena do que nós trabalhamos aqui. E como o PNUD apoia a cooperação brasileira, a nossa negociação nunca é diretamente com os países parceiros do Brasil. Nós atendemos as demandas do governo brasileiro para apoiar a execução dos projetos de cooperação Sul-Sul. A minha relação é através da análise e acompanhamento de alguns subprojetos, que existem do governo brasileiro,

dentro dos projetos guarda-chuva com o PNUD. O PNUD é o principal parceiro de cooperação Sul-Sul do governo brasileiro. Em termos de organismo nacional. Nós damos apoio programático e operacional de acordo com a demanda e desenvolvimento das atividades nesses países (FURST, 2016).

De acordo com Cabral e Weinstock (2010, p. 11):

essa lacuna jurídica molda a forma como a cooperação técnica brasileira é executada e potencialmente restringe sua capacidade de expansão em escala e escopo e de transformar seu modelo, dando-lhe um mandato mais adequado, estrutura institucional (incluindo representações no exterior) e ampliando seu quadro técnico.

Sem uma legislação que normatize as atividades da cooperação, a ABC possui uma institucionalidade bastante frágil: sem regulação, *staff* subdimensionado, sem mecanismos operacionais e além de tudo, sem autonomia institucional, totalmente sujeita ao MRE. No dizer de Cabral e Weinstock (2010, p. 11), a ABC é uma agência virtual. Essa relação acessória ao MRE, ao fim e ao cabo, torna a Agência dominada por respostas rápidas aos caprichos da política externa, sem uma visão de longo prazo.

A ausência de uma política de monitoramento e avaliação é outra grande crítica à cooperação técnica brasileira. A literatura tem apontado a dificuldade de acompanhar o resultado e o impacto de médio e longo prazo das atividades dos programas brasileiros implementados em realidades alheias. As poucas tentativas de avaliação da CSS brasileira esbarram na ausência de dados (HIRST, 2012; CAMPOS; LIMA; GONZALEZ, 2012; IPEA, 2010; SANTOS, 2013; MILANI; LOPES, 2014). Além disso, os poucos dados disponíveis, diz respeito a avaliação feita pelas partes do projeto. Até o presente momento, a ABC realizou e publicizou somente uma avaliação técnica independente que foi do Projeto Cotton-4.

Para além da cooperação identificada pelos estudos do COBRADI, o Brasil jogou um papel relevante em termos de concertação política. O governo do presidente Lula ampliou a representação diplomática brasileira em vários países, sobretudo africanos, aumentando para 230 contra 150 do governo FHC. Em seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente e recebeu 47 visitas de autoridades africanas. O Brasil impulsionou a criação da Cúpula América do Sul – África com o objetivo de aproximar política, cultural e economicamente as duas regiões. Incrementou as relações com a União Africana com o objetivo de facilitar a cooperação entre o Brasil e os Estados membros do organismo.

Os países emergentes construíram vários arranjos cooperacionais com o objetivo de aumentar seu poder de barganha e influência nas questões globais e de reforçar os laços

econômicos e políticos entre eles e assim buscar alternativas às instituições financeiras globais. O Brasil foi membro fundador dos blocos IBAS e BRICS.

Em 2003, Índia, Brasil e África do Sul criaram uma parceria trilateral, conhecida como Fórum de Diálogo IBAS que tem como objetivo a promoção do diálogo, a cooperação sul-sul e a busca de posições comuns em assuntos de importância internacional.

O IBAS atua em três vertentes: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. Entre 2003 e 2011 foram realizadas cinco reuniões de Cúpula. Além do diálogo intergovernamental, as Cúpulas do IBAS abrangem a realização de sete foros temáticos, nas seguintes áreas: mulheres; acadêmicos; empresários; pequenos e médios empresários; editores; governos locais; e parlamentares.

O Fundo IBAS foi criado em 2004 para apoiar projetos com potencial de serem replicados em países de menor desenvolvimento. Neste Fundo, cada membro contribui anualmente com o valor de US\$ 1 milhão. Os recursos são administrados pelo Escritório de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas e são repassados aos projetos, em caráter concessional. Até 2017, o Fundo IBAS captou US\$ 25 milhões e destinou US\$ 21 milhões para projetos em diversos países. Guiné-Bissau foi um dos países que se beneficiou do Fundo.¹¹⁶

A conformação do que viria a ser conhecido como BRICS (coordenação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. A primeira reunião formal de Chanceleres do BRIC foi realizada em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, na Rússia. Desde então, o acrônimo, passou a constituir-se como uma nova entidade político-diplomática e os Chefes de Estado e de Governo dos BRICs se encontram anualmente. Nos últimos sete anos, ocorreram sete reuniões de Cúpula, com a presença de todos os líderes do mecanismo.

De acordo com Esteves, Gomes e Torres (2016, p. 8), o grupo apresentava uma agenda em torno de duas questões centrais: o fortalecimento do G-20 como instrumento de governança global e, sobretudo, a reforma das Instituições Financeiras Internacionais. Ao lado das demandas reformistas, contudo, o grupo se apresentava também como uma plataforma para cooperação intergovernamental. Contudo, o insucesso das iniciativas do grupo BRICS para a reforma das IFI's, e o fortalecimento dos canais de cooperação inter-

¹¹⁶ Informação disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em: 17 Mai 2017.

governamental terminaram por criar as condições para que, na cúpula de Nova Delhi (2012) fosse anunciada a criação do banco multilateral de desenvolvimento.

O banco foi criado com capital autorizado de US\$ 100 bilhões e capital inicial de US\$ 50 bilhões, com contribuições distribuídas igualmente entre os cinco membros fundadores (US\$ 10 bilhões cada), pagas em sete parcelas. Embora o documento fundador indique intenção de conceder empréstimos e permitir a compra de ações por demais países, 55% das ações devem ser controladas pelos países BRICS, e outros 25% serão alocados a países emergentes, confirmando a orientação do banco em direção às necessidades de países em desenvolvimento (ESTEVEES; GOMES; TORRES, 2016, p. 12).

Em 2016 o NBD anunciou seu primeiro pacote de empréstimos com maturidade de 12 a 20 anos para projetos de infraestrutura e energia renovável, O pacote totaliza US\$ 811 milhões a serem repassados para bancos nacionais no Brasil, Índia, China e África do Sul. No caso brasileiro, foram repassados ao BNDES US\$ 300 milhões para construção de linhas de transmissão de energia e infraestrutura para energia solar e eólica, com potencial de geração de 600 megawatts (ESTEVEES; GOMES; TORRES, 2016, p. 12).

O Banco começou suas operações sem ter publicizado sua política de transparência e de responsabilidade socioambiental o que ocasionou uma série de reações no âmbito da sociedade civil desses países.

Por fim, o Brasil tem cooperado com países em desenvolvimento por intermédio do BNDES por meio da ajuda financeira a empresas brasileiras com empreendimentos no exterior. Essa cooperação não é coordenada pela ABC e não é contabilizada pelos estudos do COBRADI, como vimos acima, mas tem ganhado relevância em razão do volume de investimento realizado, razão pela qual será analisado com maior detalhamento a seguir.

4.1.4 A CSS como instrumento da aspiração brasileira de inserção internacional soberana

A PEB é a maior orientadora da cooperação brasileira e, como tal, tem modelado o foco e a localização das iniciativas de cooperação. O MRE tem declarado em diversas oportunidades, inclusive em seu relatório de balanço, a importância da CSS como um instrumento da política externa brasileira.

Ao longo da última década, a CSS foi adensada e o Brasil aumentou significativamente o investimento na cooperação com países em desenvolvimento. Nesse mesmo período também melhorou a imagem brasileira no cenário internacional e o Brasil

foi alçado à categoria de potência emergente e *player* relevante no cenário internacional (DANGLIN, 2011; ECONOMIST, 2010; PINO, 2014).

Estudo recente de pesquisadores do IPEA (LIMA; CAMPOS; PEREIRA JÚNIOR, 2014: p. 486) concluiu que o amplo alcance da atuação internacional do Estado brasileiro, aliado a aumento de gastos no período 2005-2010, “sugere expansão global com ênfase regional e sub-regional, além de forte ampliação nas relações com países da África, complementar ao tradicional e ainda prioritário eixo dos países de língua portuguesa”. Os pesquisadores aduzem que:

Ações e gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional a partir de 2005 sugerem a opção estratégica do Estado brasileiro pela expansão global de sua atuação, sem perder de vista a prioridade regional e sub-regional, e sinalizando tanto para o reforço do multilateralismo do sistema Nações Unidas, como para a ideação de plataformas, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento [dos BRICS], garantidoras de maior autonomia na definição de prioridades de desenvolvimento nacional e internacional (LIMA; CAMPOS; PEREIRA JÚNIOR, 2014, p. 486).

A progressiva importância geopolítica que o continente africano conquistou nas últimas décadas com um novo patamar de inserção na cena internacional contemporânea, também pode ser considerado como um vetor de mudança da estratégia brasileira para o engajamento em parcerias de cooperação com a África (AMORIM, 2011, p. 481; SARAIVA, 2008).

Não obstante a narrativa de não condicionais encontrada em discursos e documentos oficiais, para o Ministério de Relações Exteriores (MRE), a CSS é instrumento da política externa o que significa dizer que por meio dos acordos cooperacionais o país visa atender aos interesses nacionais de ganho geoestratégico político e econômico.

Em seu relatório de balanço das duas gestões do governo Lula, quando analisa a relação Brasil x África, o MRE pontua que “há ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais” (BRASIL, 2013, p. 35).

No mesmo relatório, o MRE, à guisa de relatar a experiência da cooperação com a África ressalta que:

Tais iniciativas políticas rendem frutos econômicos ao Brasil. Uma consequência basilar é a grande expansão do intercâmbio comercial entre Brasil e África, que quintuplicou em apenas seis anos, registrando crescimento de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$ 26 bilhões em 2008. Se contemplada como um todo, a África é, hoje, o quarto maior parceiro comercial do Brasil, à frente de tradicionais potências econômicas como Alemanha, Japão e França. Do total de importações brasileiras, 9% são oriundas da África; e das exportações de produtos nacionais, 5% se dirigem aos mercados africanos (BRASIL, 2013, p.35-36).

Aduz ainda que:

Empresas brasileiras já estão entre as principais investidoras em países africanos. No mercado líbio, por exemplo, firmas do País detêm uma carteira de investimentos de mais de US\$ 6 bilhões. A presença brasileira também é forte nos setores de mineração – a Vale opera em quase todos os países do continente – e de energia, neste caso por meio da Petrobras, atuante em Angola, Líbia, Namíbia, Tanzânia e principalmente na Nigéria. Investimentos brasileiros possibilitaram, ainda, significativas melhorias na infraestrutura física da África. Empreiteiras como Andrade Gutierrez, ARG, Queiroz Galvão e Odebrecht, em alguns casos com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Câmara de Comércio Exterior (Camex), desenvolveram obras rodoviárias no Camarões, na Guiné, na Argélia, na Mauritânia e em Gana; portos e aeroportos na Líbia, em Moçambique e no Djibuti; e uma rede de metrô em Trípoli, capital da Líbia (BRASIL, 2013, p.35-36).

Tais estratégias e prioridades de política externa partem de uma leitura realista do mundo e das relações internacionais, que considera o sistema internacional como um sistema com múltiplos atores em que os Estados são centrais, e onde a política exterior deve visar, sobretudo, a defesa e a promoção dos interesses nacionais. Como resumiu o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores durante a gestão Lula:

Assim, a inserção internacional e a política externa brasileira não podem ter como seus focos principais objetivos “idealistas”, “desinteressados” e “transnacionais”, tais como a promoção da paz mundial pelo desarmamento unilateral; a cooperação internacional; o progresso espiritual da humanidade e a defesa dos direitos humanos ocidentais; a construção de uma economia global eficiente; a inserção do Brasil na economia mundial globalizada; a colaboração na luta contra as “novas ameaças” globais. Esses são “objetivos” que, muitas vezes, dissimulam com sua linguagem humanitária e altruísta as ações táticas das Grandes Potências em defesa de seus próprios interesses estratégicos. A política externa brasileira tem de partir do objetivo essencial de superar aqueles três desafios [eliminação das disparidades internas, eliminação das crônicas vulnerabilidades externas e realização de seu potencial econômico, político e militar], e da sua realidade geopolítica, geoeconômica e geoestratégica na região em que se encontra e de onde não pode escapar. (GUIMARÃES, 2005: p. 266-267).

Coadunando com essa visão, evidencia-se que a PEB da gestão de Lula apostou na diversificação da pauta comercial e dos destinos de exportação do Brasil – explorando novos mercados na África, Oriente Médio e Ásia –, priorizou as relações com a América do Sul (MERCOSUL e UNASUL), reforçou a agenda de cooperação Sul-Sul e as relações com os países africanos, além de fortalecer as alianças com as grandes potências emergentes, especialmente a Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS e IBAS).

Os ganhos geraram espaços de influência e poder de barganha. No campo político, observe-se que nesse período nas negociações internacionais o Brasil conquistou a direção da Organização Mundial do Comércio e da Organização das Nações Unidas para a

Alimentação e Agricultura. O Brasil ainda atua fortemente para a reestruturação do Conselho de Segurança da ONU e para sua indicação como membro permanente.

Essa percepção é corroborada por Lima (2016) quando ilustra que os países da CPLP apoiam o pleito brasileiro de ter uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU, assim como apoiaram a indicação dos candidatos brasileiros para a direção da OMC e da FAO. Essa opinião é compartilhada por Apparício (2016) que aduz que a cooperação com a Guiné-Bissau tem um reflexo político nas negociações no âmbito dos organismos internacionais.

No que tange a inserção internacional econômica, conquanto as regras da CSS brasileira não prevejam condicionalidades, a CSS pode vir acompanhada da exploração de oportunidades pelas empresas brasileiras em áreas que vão de infraestrutura a minérios e agronegócios, muitas vezes financiadas com recursos públicos. Aqui queremos jogar luzes sobre o papel do BNDES como ator político relevante no projeto brasileiro de inserção internacional.

O BNDES se tornou um ator da política externa brasileira, na medida em que é hoje um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conduzidos, em boa medida, pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no Brasil (GARCIA, 2011, p. 5).

Uma modalidade importante da CSS brasileira são os empréstimos realizados pelo BNDES, banco público de fomento ao desenvolvimento nacional. Com efeito, Brasil tem cooperado com países em desenvolvimento por intermédio do BNDES através da ajuda financeira a empresas brasileiras com empreendimentos no exterior. Essa cooperação não é coordenada pela ABC e não é contabilizada pelos estudos do COBRADI.

O BNDES, a partir de 2005, com a aprovação das normas de financiamento de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) que propiciou o apoio a empresas brasileiras no exterior, tornou-se um ator importante para a política externa brasileira, pois passou a ser um agente no processo de internacionalização econômica, um dos objetivos da PEB.¹¹⁷ O BNDES é um dos maiores financiadores da integração de infraestrutura sul-americana e africana conduzidos por conglomerados brasileiros de engenharia e construção.

No caso africano, o BNDES aporta recursos em países como Angola, Moçambique, Gana, dentre outros. O BNDES forneceu crédito de US\$ 3,5 bilhões para obras de infraestrutura do projeto de reconstrução nacional do governo angolano,

¹¹⁷ Em 2002 o Banco alterou seu estatuto autorizando a atuação do Banco no exterior Disponível em: <http://www.ibase.br/bndes/como-funciona-o-bndes/o-banco/>. Acesso em 30 de Julho de 2014.

executadas pelas quatro maiores construtoras brasileiras instaladas em Angola. Financiou empresas brasileiras de construção civil para construção do Corredor Rodoviário Oriental de Gana, orçado em mais de US\$ 200 milhões. Apoiou a infraestrutura de barragem e aeroporto de Moçambique num total de US\$ 445 milhões.¹¹⁸

Conquanto o MRE reivindique a ausência de condicionalidades na CSS brasileira há evidências do imbricamento entre a cooperação técnica e interesses econômicos e comerciais que pode ser ilustrada a partir da cooperação com Moçambique por meio do Projeto Prosavana-TEC, fruto de cooperação trilateral com o Japão. Concebido como um Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala, o Prosavana-Tec tem como objetivo melhorar a competitividade do setor rural da região, tanto em matéria de segurança alimentar a partir da organização e do aumento da produtividade no âmbito da agricultura familiar, como na geração de excedentes exportáveis a partir do apoio técnico à agricultura orientada para o agronegócio.

O projeto já atraiu o interesse de empresas brasileiras do agronegócio, fundos de pensão e de investimento e *trading companies*, assim como empresas do ramo de construção civil (PINTO et al, 2013). De acordo com o Valor Econômico (2014), a região de Nacala, no Norte de Moçambique, tem potencial para firmar-se como um novo polo de desenvolvimento do país. O local tem vocação para ser um centro logístico formado por porto de águas profundas, ferrovia e aeroporto.

O aeroporto de Nacala foi construído pela construtora Odebrecht e recebeu investimentos de US\$ 200 milhões, dos quais US\$ 125 milhões financiados pelo BNDES em 2011 e 2013.¹¹⁹ A empresa Andrade Gutierrez S/A recebeu financiamento do BNDES para construir a barragem de Moamba Major, na Bacia do Incomati, perto da fronteira com a África do Sul. O investimento total na construção de Moamba Major foi estimado em US\$ 460 milhões, dos quais US\$ 320 milhões financiados pelo BNDES.¹²⁰

Para o BNDES, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras faz parte do projeto de desenvolvimento nacional (GARCIA, 2011). O governo Lula aprofundou a acumulação do capitalismo brasileiro iniciado com as privatizações na década de 1990 e

¹¹⁸ Dados disponíveis no Portal BNDES Transparente. Acessado em 30 julho de 2014.

¹¹⁹ Dados disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html>. Acesso em 30 de Julho de 2014.

¹²⁰ Dados disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html>. Acesso em 30 de Julho de 2014.

fortaleceu os grupos privados nacionais pós-privatizações com a injeção de recursos públicos, alavancando o capital dessas empresas.

Entretanto, vários autores apontam que essa estratégia leva à captura do Estado por grandes grupos privados, pois conquanto o Estado esteja presente na economia, não está de forma autônoma. O alinhamento do Estado à dinâmica do capital manteve o Brasil como exportador de produtos primários e semielaborados e não se traduziu em um maior controle público da economia. Além disso, não há sustentabilidade para manutenção das bases nacionais dessas empresas. Na verdade, com a fusão das empresas, criação de conglomerados, as firmas se tornam transnacionais. De outra forma, ressaltam para a vulnerabilidade dos setores apoiados pelo Banco como mineração, pecuária, papel, celulose, hidrelétricas e etanol por conta dos impactos ambientais e sociais de seus negócios. Assim, o Banco atua na contradição de ser um ente público com função social e ao mesmo tempo em que fomenta grandes projetos de impactos ambientais e sociais negativos no Brasil e no exterior (GARCIA, 2011; TAVARES apud GARCIA, 2011).

Ademais, a literatura já advertiu que a atuação do setor privado na cooperação brasileira ocorre de forma descoordenada, à revelia da ABC que não tem capacidade institucional de supervisionar esse tipo de atuação. Demais disso, mesmo recebendo subsídio público via BNDES, as empresas acabam atuando de forma independente desalinhada com os princípios da CSS brasileira. Dai que sua atuação fica próxima à das multinacionais dos países do Norte e a cooperação brasileira acaba sendo associada às práticas verticalizadas do Norte. Além disso, há o risco de que os interesses do capital se sobressaiam porque tem mais capacidade de influenciar a formulação da política externa, como parece ser o caso da cooperação com Moçambique (MILANI; DUARTE, 2015; PINTO et al, 2013).

A fragilidade institucional demonstrada pela descoordenação de ações de cooperação entre a ABC e o BNDES somada a ausência de regras sobre a atuação do setor privado na cooperação internacional, verificadas na literatura sobre a cooperação brasileira em outros países, podem colaborar para a reprodução da relação verticalizada da cooperação Norte-Sul, como no caso de Moçambique. Por outro lado, sabemos que por mais que o setor privado tenha poder de influenciar as agendas de cooperação, a internacionalização da economia brasileira ocorre por meio da agência dos países parceiros que também procuram realizar o seu interesse nacional.

É importante destacar que a inserção internacional brasileira por meio de incentivos e subsídios públicos por meio de órgãos estatais não é algo novo no cenário

brasileiro. A PEB da década de 1960 a 1970 tinha uma estratégia clara de expansão econômica que articulava diplomacia e negócios. Essa atuação se coaduna com a inserção internacional baseada no paradigma desenvolvimentista que acionou a diplomacia econômica nas negociações externas. A viabilização dessas operações foi tornada possível a partir de uma grande ofensiva brasileira envolvendo diplomacia, agências de governo e empresas estatais, como vimos acima.

Respeitando as devidas diferenças, essa é a estratégia atual da China, com a diferença que o país apoia majoritariamente empresas públicas e, em menor escala, as privadas e ambas sob o controle, mas não necessariamente coordenação, do Estado.

Ocorre que essa ofensiva foi clara naquela década e havia um papel ativo do MRE nesse sentido. Atualmente, em que pese o MRE seja tributário dos ganhos econômicos e comerciais do Brasil no exterior quando insere essas informações em seu relatório de balanço, não assume que joga um papel diplomático nessa atuação. Indo mais além, deixa de fora o seu órgão coordenador desse tipo de política, a ABC a quem caberia o papel de alinhar os interesses privados com os interesses do governo brasileiro, mais ainda, garantir o alinhamento aos princípios da CSS. Em agindo assim, dá a entender que a expansão econômica e comercial brasileira no exterior é uma agenda oculta. Na verdade, a atuação do setor privado no exterior, quando subsidiada com recurso público, deveria ser coordenada pelo MRE e a ABC, ser contabilizada com CID e e ser submetida ao controle social democrático da sociedade civil.

4.2 A RELAÇÃO DO BRASIL COM A GUINÉ-BISSAU

4.2.1 A política externa brasileira para Guiné-Bissau

O Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau em julho de 1974¹²¹, à revelia do Tratado de Consulta e Amizade com Portugal e por interesses econômicos conforme já explicitado, tendo inaugurado sua Embaixada no país nesse mesmo ano (CERVO; BUENO, 2011).¹²² Data de 1976 a assinatura do primeiro ato internacional de

¹²¹ De acordo com Leite (2011, p. 147), na gestão do Presidente Médici, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1972, o governo brasileiro votou contra o reconhecimento dos movimentos de libertação de Guiné Bissau, Moçambique e Angola e no ano seguinte votou contra ao acesso à independência de Guiné Bissau.

¹²² Cervo e Bueno (2011, p. 451) dão a entender que a motivação do reconhecimento da independência de Guiné Bissau por parte do governo brasileiro se dava em razão do contexto geopolítico e econômico da Região, sobretudo por conta do petróleo. De outra parte, Magalhães (1999, p. 126) ressalta que na cerimônia solene de transferência de soberania o PAIGC reagira negativamente à presença de uma representação brasileira. Esses constrangimentos podem ser explicados pelo fato de nem Portugal, nem Guiné Bissau verem com bons olhos um governo militar como era o caso do Brasil no período da Revolução dos Cravos em

parceria entre Brasil e Guiné-Bissau e de 1978 a assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que irá nortear e fundamentar todos os acordos de cooperação técnica internacional entre os dois países. Em 2005 o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou a Guiné-Bissau (MRE, 2017a).

Desde a assinatura do Acordo até meados da década de 1990, a cooperação entre os dois países foi marcadamente técnica e de baixa densidade, restrita a comunicados e declarações, conforme se depreende da Tabela 01 abaixo.

Tabela 01: Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a Guiné-Bissau

País	Ato do Acordo	Celebração	Entrada em vigor	Situação
1. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Implantação e Implementação de Unidades de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau”	20/07/2011	20/07/2011	Vigente
2. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Programa de Combate ao HIV/SIDA na Guiné-Bissau	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
3. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde”	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
4. Guiné-Bissau	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre Cooperação no Campo da Agricultura	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
5. Guiné-Bissau	Memorando de Entendimento em Matéria de Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
6. Guiné-Bissau	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre o Exercício de Atividade Remunerada por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico	25/08/2010		Em Tramitação
7. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Apoio para Promoção dos Direitos Humanos na Política Nacional de Educação de Guiné-Bissau”	06/07/2010	06/07/2010	Vigente
8. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do	28/05/2010	28/05/2010	Vigente

Portugal e da luta de independência em Guiné Bissau. Somado há isso a o fato de que o Brasil não apoiou o movimento de libertação de Guiné Bissau.

	Projeto “Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas”			
9. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federativa da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau	25/03/2010	25/03/2010	Vigente
10. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau”	07/12/2009	07/12/2009	Vigente
11. Guiné-Bissau	Programa Executivo Relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiné-Bissau para a Implementação do Projeto “Apoio à Reestruturação dos Cursos de Educação Profissional em Contabilidade e Administração do Centro de Formação Administrativa da Guiné-Bissau”	12/09/2008	12/09/2008	Vigente
12. Guiné-Bissau	Programa Executivo relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República da Guiné-Bissau e o Governo da República Federativa do Brasil para a Implementação do Projeto “Fortalecimento da Gestão Pública na Guiné-Bissau”	13/08/2008	13/08/2008	Vigente
13. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto Fortalecimento da Assembléia Nacional Popular Bissau-Guineense	09/06/2008	09/06/2008	Vigente
14. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Programa de Prevenção e Controle da Malária na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
15. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Transferência de Conhecimento e Capacitação Técnica para Segurança Alimentar e Desenvolvimento do Agronegócio na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
16. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
17. Guiné-Bissau	Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Políticas	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
18. Guiné-Bissau	Memorando de Entendimento para Cooperação com vistas ao Fortalecimento da Administração Pública na Guiné-Bissau	09/11/2007	09/11/2007	Vigente
19. Guiné-Bissau	Programa de Trabalho em Matéria de Educação Superior e Ciência no Âmbito do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	09/02/2007	09/02/2007	Vigente
20. Guiné-Bissau	Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa	06/06/2006		Em Tramitação
21. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica na Área da Formação Profissional, para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	31/07/2002		Vigente
22. Guiné-Bissau	Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço (no âmbito do CPLP)	17/07/2000		Vigente
23. Guiné-Bissau	Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo	10/07/1997		Em Tramitação

Bissau					
24. Guiné-Bissau	Protocolo de Intenções Visando Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área de Trabalho com Ênfase às Questões de Formação e Desenvolvimento Profissional.	20/08/1993	20/08/1993	Vigente	
25. Guiné-Bissau	Protocolo de Intenções para Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área de Trabalho.	20/08/1993	20/08/1993	Vigente	
26. Guiné-Bissau	Protocolo de Intenções	17/08/1988	17/08/1988	Vigente	
27. Guiné-Bissau	Comunicado Conjunto	03/07/1984	03/07/1984	Vigente	
28. Guiné-Bissau	Protocolo de Intenções.	03/07/1984	03/07/1984	Vigente	
29. Guiné-Bissau	Comunicado Conjunto	17/11/1983	17/11/1983	Vigente	
30. Guiné-Bissau	Comunicado Conjunto.	22/03/1983	22/03/1983	Vigente	
31. Guiné-Bissau	Comunicado Conjunto.	17/06/1980	17/06/1980	Vigente	
32. Guiné-Bissau	Declaração Conjunta	18/05/1978	18/05/1978	Vigente	
33. Guiné-Bissau	Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio.	18/05/1978	29/07/1980	Vigente	
34. Guiné-Bissau	Acordo Básico de Cooperação Técnica Científica.	18/05/1978	01/08/1979	Vigente	
35. Guiné-Bissau	Acordo de Comércio.	18/05/1978	07/08/1979	Vigente	
36. Guiné-Bissau	Memorando de Entendimento.	21/06/1976	21/06/1976	Vigente	

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do MRE. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5215-republica-da-guine-bissau>>. Acesso em 25 de abril de 2017 (MRE, 2017).

Isso se explica pelo fato de que, em que pese o final dos anos de 1960 e a década de 1970 tenham sido considerados como os anos dourados da política africana, sobretudo o período de 1974-1979 que se orientou pela estratégia de “renegociação das dependências” onde houve uma forte política de cooperação econômica, comercial e técnica com relação a África, Guiné-Bissau não se beneficiou dessa onda de bonança. Já naquela época, como ainda ocorre na atualidade, para o governo brasileiro, o país não oferecia perspectivas de investimento econômico nem comercial para o Brasil, razão pela qual se deu importância a cooperação técnica (LEITE, 2011, p. 150).

A relação só começa a se solidificar por ocasião do conflito de 1998, quando o Brasil passa a ser um dos mediadores do processo de paz. Precisamente, no campo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, o Brasil atuou através da criação do Grupo de Contato Internacional.

No âmbito das Nações Unidas, desde 2007 o Brasil dirige os trabalhos da Configuração Guiné-Bissau da Comissão de Consolidação da Paz (CCP). A Configuração foi importante para conter a crise institucional quando do assassinato do Presidente Nino Vieira em 2009 e para ajudar a restabelecer a ordem constitucional com o golpe militar de 2012 e realizar eleições democráticas em 2014 (MRE, 2017b; MELLO, 2016).

O Brasil, além de apoiar a concertação político-internacional para a consolidação da paz no país, manteve até o período coberto por esta pesquisa, uma contínua política de cooperação técnica com programas que vão da agricultura a segurança alimentar, da saúde à educação, da segurança pública aos direitos humanos. Essa parceria só foi interrompida em 2012, com o Golpe de Estado, quando o Brasil e a comunidade internacional em geral, suspendeu a cooperação com Guiné-Bissau por não reconhecer a legitimidade do governo de transição (SORGINE, 2016).

A cooperação brasileira com Guiné-Bissau se assenta em três pilares: política, cultural e técnica. No campo político ocorre no âmbito da Configuração Guiné-Bissau da Comissão de Consolidação da Paz (CCP) e nos fóruns internacionais. No âmbito cultural se realiza por meio do trabalho realizado pelo Centro Cultural Brasileiro com aulas de informática, português e realização de atividades culturais (MELLO, 2016).

Contudo a predominância da cooperação ocorre na área técnica, por meio de projetos de cooperação, com vistas ao fortalecimento do Estado por meio de transferência de conhecimento e boas práticas brasileira. A partir de 2007, houve um aprofundamento nas relações cooperacionais entre Brasil e Guiné-Bissau. Entre 2003 e 2014 foram assinados 12 Ajustes Complementares em um total de 36 atos internacionais de cooperação entre os dois países, sendo que 33 estão vigentes e três estão em tramitação, conforme os dados mostrados na tabela 01 (MRE, 2017).

Entre os gastos do governo federal brasileiro em 2010, com cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional e cooperação humanitária diretamente com países, 68,1% corresponderam aos processos de cooperação com a América Latina e Caribe no valor de R\$ 195 milhões. Os gastos com a cooperação na África totalizaram R\$ 65 milhões, equivalentes a 22,58% do total. Na Ásia e no Oriente Médio foram gastos R\$ 12 milhões (4,28% do total), na Europa os gastos em 2010 chegaram a R\$ 11 milhões (4,02%), na América do Norte o valor foi de R\$ 3 milhões (1,05%) e na Oceania foram registrados gastos no valor de R\$ 26 mil, que correspondem a 0,01% do total (IPEA e ABC, 2013).

Nesse ano, Guiné-Bissau foi o segundo país da Região africana a receber mais recursos, com o montante de R\$ 13,7 milhões, correspondendo a 21,2% do total destinado à Região, ficando atrás de Cabo Verde que recebeu R\$ 15,7 milhões, correspondente a 24,4% do total para a Região (IPEA; ABC, 2013).

Milani et al (2016), em estudo conduzido sobre a cooperação educacional brasileira, comparou o montante de contribuição brasileira para os PALOPS em relação

com a contribuição de alguns países da OCDE, no ano de 2010. No caso da Guiné-Bissau, em comparação com outros países, a contribuição brasileira foi expressiva. Como se denota da tabela abaixo, a cooperação brasileira só foi menor do que a cooperação espanhola e a portuguesa. Mas superou as cooperações estadunidense, inglesa, sul-coreana e francesa.

Tabela 02: Cooperação internacional nos PALOPS (milhões de USD, preços correntes, 2010).

Países selecionados	Todos os setores, a todos os países em desenvolvimento	Todos os setores, AOD Angola	Todos os setores, AOD Cabo Verde	Todos os setores, AOD Guiné-Bissau	Todos os setores, AOD Moçambique	Todos os setores, AOD São Tomé e Príncipe
França	9.148.323.588	6.233.268	4.057.970	1.837.232	20.757.697	2.379.727
Portugal	431.828.020	15.112.615	146.560.618	15.716.624	116.002.957	25.719.823
Coreia do Sul	900.610.000	18.830.000	-	12.000	95.000	-
Espanha	4.389.805.311	13.378.128	21.234.126	8.290.563	60.926.999	1.273.429
Reino Unido	8.016.800.000	16.680.000	900.000	70.000	104.420.000	-
EUA	26.586.410	54.820.000	37.120.000	6.520.000	277.910.000	20.000
Brasil*	597.010.617	2.643.276	8.953.437	7.804.779	4.901.040	3.812.296

Fonte: Dados do Brasil acessados em IPEA e ABC (2013) e dados da OCDE acessados em www.oecd.org/dac apud MILANI et al 2016.

No triênio 2011/2013, a cooperação com o país seguirá uma tendência geral da cooperação brasileira de diminuição de gastos com a cooperação. Guiné-Bissau foi o quarto país a receber mais cooperação técnica do Brasil, se analisados em termos de dispêndios do governo brasileiro. O país recebeu no total R\$ 4,5 milhões, quando Moçambique, primeiro lugar na lista, recebeu R\$ 19,8 milhões, seguido de São Tomé e Príncipe com R\$ 7,6 milhões e Timor Leste com R\$ 5,0 milhões (IPEA; ABC, 2016, p. 28).

Há também um denso conteúdo de cooperação humanitária entre os dois países (MELLO, 2016) sendo o Brasil um grande doador de alimentos para o país por meio do PMA. Quarenta por cento dos medicamentos utilizados pelos guineenses para tratamento do HIV é proveniente de doação brasileira. (APPARÍCIO, 2016).

Aliás, a cooperação humanitária na área de saúde é antiga entre os dois países. O Brasil começou a prestar cooperação a Guiné-Bissau por meio da Rede Laços Sul-Sul. Em 2004, o Brasil decidiu apoiar o acesso universal ao tratamento antirretroviral para seis países de baixa prevalência do HIV/AIDS. Em 2005, a estratégia foi ampliada para inserir a cooperação técnica entre os países envolvidos, troca permanente de informações, acesso aos medicamentos produzidos e doados pelo Brasil e capacitação dos serviços nacionais de saúde. Atualmente, oito países fazem parte da Rede: Brasil, Bolívia, Cabo Verde, Guiné-

Bissau, Nicarágua, Paraguai, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. A doação de medicamentos ARV tem contribuído para a diminuição dos índices de mortalidade e aumento da qualidade de vida das pessoas que vivem com o vírus, assim como é responsável pela acentuada queda na transmissão vertical (da mãe soropositiva para o bebê) (UNICEF, 2016).

De acordo com o Secretário Nacional de Luta contra a SIDA de Guiné-Bissau, a doação de medicamentos para o país é um pilar fundamental da relação com o Brasil e de maior volume financeiro da área da saúde. Segundo ele:

Em termos de cobertura Guiné-Bissau demonstra bom índice de disponibilidade de serviços da eliminação da transmissão vertical em face as estruturas de saúde existente. Nós temos uma cobertura que é superior a 95%. Isso quer dizer que dos centros de saúde espalhados pelo país no nível nacional, em mais de 95% vamos encontrar disponível o serviço de prevenção de transmissão vertical do HIV. E nestas estruturas, graças ao apoio do Brasil, em 2013 a doação brasileira contribuiu com 83% do tratamento das grávidas soropositivas na Guiné-Bissau. Então nos vamos encontrar melhoras significativas na redução na transmissão vertical (ZYLENE, 2016).

A cooperação na área de educação é também uma vertente importante da parceria do Brasil com a Guiné-Bissau feita no âmbito do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação, mais conhecido pelo seu acrônimo (PEC-G).

O PEC- G foi criado em 1964 para oferecer vagas de graduação em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo de cooperação educacional, cultural ou científico-tecnológica. Atualmente, o Programa é regido pelo Decreto Presidencial n. 7.948, publicado em 2013.¹²³

De acordo com a Divisão de Temas Educacionais do Itamaraty, por meio da cooperação educacional, a PEB brasileira age em três vertentes:¹²⁴

- Economicamente, a educação, ao relacionar-se diretamente à qualificação da mão-de-obra de um país, interfere no desenvolvimento econômico. No cenário de globalização, a habilidade de uma economia em atrair capitais, investimentos e tecnologias, inserindo-se de forma competitiva no mercado internacional, está condicionada ao nível educacional e à qualificação dos seus recursos humanos. A cooperação é uma modalidade de relacionamento que busca construir essas capacidades.
- Politicamente, a cooperação educacional representa parte de uma agenda positiva da política externa, ao promover a aproximação entre os Estados por meio de seus nacionais. A visão do Brasil como um país que age com base em princípios de solidariedade e respeito favorece a formação de um

¹²³ MRE. Ministério das Relações Exteriores. Manual do estudante-convênio. Programa de Estudantes-convênio de Graduação. Disponível em: http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/docs/Manual_do_Estudante-Convênio_PT.pdf. Acesso em: 03 Mai 2017.

¹²⁴ Dados disponíveis em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEB.php>. Acesso em: 03 Mai 2017.

pensamento positivo, tudo isso no âmbito da crescente cooperação entre países em desenvolvimento.

- Culturalmente, a convivência, o aprendizado do idioma e a troca de experiências contribuí para o estreitamento de laços entre as sociedades. Com isso, tem-se a formação de uma cultura de integração, de conhecimento mútuo das realidades de outros países, em meio a uma forte significação humanista. Como resultado, aumenta-se a compreensão mútua e a tolerância.

A adesão significativa de estudantes-convênio, de origem bissau-guineense evidencia-se, por exemplo, no relatório COBRADI que demonstra que Guiné-Bissau é o segundo país do Continente africano com maior número de nacionais estudando no Brasil por meio do PEC-G. Em 2010, o país possuía 436 estudantes matriculados nas IES brasileiras (IPEA; ABC, 2013). O MRE aduz que entre 2000 e 2013, 1.336 estudantes guineenses ingressaram em IES no Brasil (MRE, 2017a).

De acordo com Milani et al (2016), quando comparada com a cooperação de alguns países da OCDE no ano de 2010, em termos de cooperação educacional apenas relativa ao ensino superior, a cooperação brasileira é significativa, como demonstra a Tabela 03 abaixo:

Tabela 03: Brasil versus doadores do CAD (2010, dólares (EUA))

Países	Cooperação em educação (apenas com países em desenvolvimento)	Apenas ensino superior
França	1,784,330,537	107,487,154
Portugal	72,780,487	43,694,871
Coreia do Sul	150,122,040	40,499,979
Espanha	363,788,964	37,232,677
Reino Unido	751,119,399	80,808,790
EUA	889,120,487	173,390,935
Brasil*	35,382,438	35,229,966

Fonte: Dados do Brasil acessados em IPEA e ABC (2013) e dados da OCDE acessados em www.oecd.org/dac apud MILANI et al 2016.

É importante ressaltar que, ao contrário do que ocorre com outros países parceiros do Brasil, a demanda de cooperação com Guiné-Bissau não é discutida no âmbito de uma comissão mista entre os dois países onde os temas da cooperação são definidos entre as partes. Antes, a demanda de cooperação é construída de forma descentralizada e em sua maioria por meio da Embaixada do Brasil no país e com demandas específicas (SORGINE, 2016).

O Brasil também apoia a Guiné-Bissau por meio da Comissão dos Países de Língua Portuguesa – CPLP por intermédio da cooperação técnica. Segundo o MRE, atualmente o Brasil possui seis protocolos de cooperação técnica vigentes com a Comunidade, como se depreende da Tabela 04 abaixo. De outra maneira, por ocasião da

Conferência de Bruxelas, a CPLP abiu um Fundo para apoiar a Guiné-Bissau para o qual o Brasil doou € 200 mil (LIMA, 2016).

Tabela 04: Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a CPLP

Âmbito	Título do Acordo	Celebração	Entrada em vigor	Situação
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a Implementação do Projeto Fortalecimento da Capacidade Política Institucional de Agentes Governamentais e não Governamentais para Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	31/10/2014	31/10/2014	Vigente
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a Implementação do Projeto Capacitação aos Países da CPLP conforme estabelecido no Plano de Formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em Matéria de Recursos Hídricos	20/12/2012	20/12/2012	Vigente
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a Implementação do Projeto RIPES Rede de Instituições Públicas de Educação Superior para a Cooperação na CPLP	20/07/2012	20/07/2012	Vigente
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a Implementação do Projeto “Educação Ambiental na CPLP no Marco da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável”	30/09/2009	30/09/2009	Vigente
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de Cooperação entre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Governo da República Federativa do Brasil para a Implementação do Projeto " Conferência Internacional Infanto-Juvenil: uma Contribuição ao Programa de Educação Ambiental da CPLP"	30/06/2009	30/06/2013	Vigente
Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP	Protocolo de Cooperação entre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Governo da República Federativa do Brasil para a Implementação do Projeto “Conferência Internacional Infanto-Juvenil: uma Contribuição ao Programa de Educação Ambiental da CPLP”	30/06/2009	30/06/2009	Vigente

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do MRE. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acesso em 25 de abril de 2017 (MRE, 2017).

O adensamento da cooperação brasileira com Guiné-Bissau não foi acompanhado pelo aumento de dados públicos disponíveis sobre o resultado dessas parcerias. Na presente pesquisa, tivemos acesso aos relatórios de avaliação técnica dos Projetos de Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde, Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau e Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau.

Não encontramos dados oficiais sobre o serviço de recuperação de créditos do exterior

O Brasil participa do Clube de Paris como credor na qualidade de membro permanente desde de 30 de dezembro de 2016. Antes o Brasil participava como membro *ad hoc*. Tomamos conhecimento que em 2015 o governo brasileiro perdoou 95% da dívida de Guiné-Bissau e reescalou os 5% restantes para programas de cooperação, assim como anunciou uma ajuda de US\$ 15 milhões. Não logramos confirmar essa informação em documentos oficiais nem do governo brasileiro nem de programas de alívio da dívida.¹²⁵

4.2.2 A cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau nos anos de 2003 a 2014

4.2.2.1 Delimitando os princípios e estabelecendo as categorias de análise

Nesta seção identificaremos, por meio das entrevistas realizadas, em que medida os princípios da CSS foram norteadores da cooperação brasileira com a Guiné-Bissau.

No Capítulo II destacamos como Bandung representou um reposicionamento dos países do Sul para traçar um novo paradigma de relação intergovernamental no mundo materializado em uma CSS autônoma, desvinculada dos valores da CNS e forjadas em princípios de solidariedade e benefício mútuo. Ademais, identificamos os princípios que sustentam a CSS como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento.

Antes de iniciarmos a análise dos projetos de cooperação, vale à pena aprofundar a nossa visão sobre os princípios da CSS e explicitar a forma em que os mesmo serão abordados na análise.

¹²⁵ Disponível em: <http://www.unilab.edu.br/noticias/2015/04/08/guine-bissau-brasil-perdoa-95-da-divida-a-guine-bissau/>>. Acesso em: 03 Feb 2017.

Como já exposto no Capítulo II, identificamos nos documentos da CSS seis princípios orientadores. São eles: respeito à soberania nacional, à apropriação nacional e à independência, à igualdade, à não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo (ONU, 2010).

Vimos também que os princípios da CSS brasileira interagem com os princípios de Bandung a Nairóbi, como é o caso dos princípios de mútuo benefício; respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra; e não imposição de condicionalidades. O princípio de igualdade é assimilado pelo Brasil como horizontalidade; o princípio da promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento que pode ser entendido como princípio da apropriação, como já discutido anteriormente e o princípio da desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas (ABC, 2016).

Para examinarmos a CSS como uma diretriz para mudança de imaginários e práticas do desenvolvimento, reputamos importante analisar se a CSS brasileira opera dentro do marco de solidariedade e princípios que fundou a sua aliança. Consoante Fazoli (2007), por trazer no seu bojo uma regra de conduta, avaliamos que os princípios podem ser aplicados na análise de casos concretos, ou seja, no exame dos projetos de cooperação técnica examinados.

Dessa forma, na presente tese criamos um marco analítico para a pesquisa dos projetos de CSS entre Brasil e Guiné-Bissau que se referencia nos princípios estabelecidos nos documentos da CSS e se consolidam na Declaração de Nairóbi, articulados com os princípios da CSS brasileira.

Essa abordagem também se inspira no trabalho realizado por Suyama e Rigout (2016) na avaliação do projeto de CSS brasileira denominado Cotton Four onde um dos resultados esperados é a avaliação sobre como os princípios da CSS operam na prática. Deste trabalho, mobilizamos algumas categorias de análise que foram tanto inseridas no questionário semiestruturado aplicado na pesquisa de campo como foram selecionadas para verificação dos princípios. Contudo, há categorias que só foram construídas e/ou inseridas posteriormente às entrevistas o que eventualmente pode resultar em uma ausência de dados.

Por uma questão meramente metodológica e para que as análises não sejam repetitivas, uma vez que para identificação de um princípio é necessária a verificação de outros, para efeito do presente trabalho elegemos três princípios que serão abordados de

forma combinada com os demais na verificação de sua ocorrência em face dos projetos de cooperação.

Optamos por esta abordagem por compreender que não há uma categoria de precedência ou importância, que os princípios se articulam entre si e ainda que se entrelaçam com os princípios da CSS brasileira. Dessa forma, desenvolvemos uma análise conjunta desses princípios aplicada ao caso concreto dos projetos.

Coadunamos com Fazoli (2007, p. 22) que defende que os princípios nunca se apresentam de forma isolada e devem ser analisados em conjunto com outros que com ele irão interagir. Diante de um caso concreto, vários princípios são passíveis de aplicação e formam um feixe principiológico incidente sobre a questão.

A título de ilustração e como foi demonstrado no Capítulo II, a verificação do princípio da apropriação nacional e independência também se articula com a aplicação do princípio da não interferência e com a dimensão da *demand driven*. A análise do princípio da igualdade se articula com a aplicação do princípio da não condicionalidade, benefício mútuo e respeito à soberania. Reputamos que os princípios da não condicionalidade e da não interferência devem ser analisados conjuntamente uma vez que a existência da condicionalidade pode implicar na existência de interferência. Esse princípio também se articula com o da igualdade. O princípio do benefício mútuo se vincula a observação de princípios como, por exemplo, horizontalidade e apropriação.

No estudo de caso analisamos o respeito aos princípios da horizontalidade, apropriação e benefício mútuo por meio de categorias de análise ou indicadores qualitativos que, ao nosso ver, se relacionam e operacionalizam esses princípios. Para cada princípio escolhemos algumas categorias de análise para verificação de sua ocorrência. Essas categorias e mesmo os princípios também serviram de base para as entrevistas semiestruturadas.

A ênfase na elaboração de categorias evidenciou a transversalidade de muitas delas. Tal fato demonstrou, a dificuldade de seu enquadramento em apenas um princípio, mas possibilitou a realização de uma análise interrelacional o que esperamos possibilite uma adequada compreensão da cooperação brasileira em relação aos seus princípios.

Vinculamo-nos à ideia de que a ocorrência da horizontalidade, apropriação nacional e do benefício mútuo é multicausal, quer dizer, vários fatores podem contribuir para a realização desses princípios. Por exemplo, no caso da horizontalidade Suyama e Rigout (p. 48, 2016) utilizaram indicadores relacionados ao:

grau de participação e capacidade de incidência de atores e líderes locais no ciclo do Projeto, a existência de responsabilidades compartilhadas, a qualidade da comunicação entre atores e o grau de interesse dos parceiros em receber a cooperação. Este último se refere ao “fator inspiração” ou ao interesse/demanda de receber cooperação baseado no reconhecimento da trajetória positiva de outro país em desenvolvimento. Em última instância, implica relações de poder mais igualitárias.

Para efeito da presente pesquisa e em linha com o conceito de horizontalidade entendido como processo no qual as relações entre os países é baseada em tratamento igualitário e no respeito mútuo, independentemente dos seus tamanhos, níveis de desenvolvimento e sistemas sociais e econômicos (ONU, 2010), utilizaremos dois indicadores de verificação da ocorrência da horizontalidade nos projetos de cooperação a serem analisados, quais sejam:

- Grau de compartilhamento da gestão e das ações do projeto, concretizadas através do envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes do Brasil e de Guiné-Bissau desde a fase de planejamento até o acompanhamento e avaliação de resultados.
- Forma e motivo do engajamento na cooperação (como começou, como agenda é definida)

No que diz respeito à apropriação, Suyama e Rigout (p. 50, 2016) definiram indicadores relacionados ao:

alinhamento às prioridades nacionais, organizacionais e da comunidade do desenvolvimento internacional; ao apoio e comprometimento político ao processo; grau de liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios; ao papel e nível de envolvimento de atores locais (*stakeholders*); à adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas relevantes e à incorporação da nova tecnologia aos processos de geração de riqueza.

Na presente pesquisa, nos associamos à ideia de apropriação como a capacidade dos países do Sul de, autonomamente, definirem e coordenarem o seu próprio projeto de desenvolvimento (ONU, 2010). Nesse sentido, elegemos indicadores que se coadunam com a ideia de autonomia e liderança do país parceiro, assim como de participação de múltiplos atores nacionais e valorização do saber local como elementos importantes que potencializam a apropriação. Da mesma forma, decidimos trabalhar com o indicador grau de aplicabilidade por compreendê-lo como um indicador importante para mensurar a capacidade do país de aplicar internamente os conhecimentos adquiridos e de adaptar e/ou integrar nos sistemas e políticas esses mesmos conhecimentos. Aqui é importante lembrar que o sentido desse indicador está alinhado com o conceito de apropriação que

importa na autonomia do Estado para definir a cooperação a ser realizada e nesse sentido, internalizá-la. A seguir os indicadores relacionados a apropriação a serem manipulados na pesquisa:

- Alinhamento às prioridades nacionais;
- Grau de liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios;
- Nível de envolvimento de múltiplos atores locais;
- Nível de participação social/valorização do saber, cultura e interesse local
- Grau de adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas internos e incorporação de novas tecnologias aos processos de geração de riqueza.

No que concerne ao princípio do benefício mútuo, Suyama e Rigout (p. 52, 2016) elegeram os seguintes indicadores:

aprofundamento do conhecimento sobre as realidades, existência de aprendizados mútuos, manifestação de interesse ou concreção de novos projetos entre os países, assim como novas relações comerciais, de cooperação ou articulação em fóruns multilaterais.

Coadunando com a compreensão do benefício mutuo como a existência de benefícios para dois ou mais parceiros que contribuam para maior autonomia dos países (SUYAMA; RIGOUT, p. 52, 2016), elegemos os seguintes indicadores:

- Manifestação de interesse ou concreção de novos projetos entre os países
- Concretização de novas relações comerciais
- Articulação em fóruns multilaterais.

Quadro 01: Quadro Analítico dos Princípios da CSS.

QUADRO ANALÍTICO	
Princípios	Categorias
Horizontalidade	Grau de compartilhamento da gestão e das ações do projeto, concretizadas através do envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes do Brasil e Guiné-Bissau desde a fase de planejamento até acompanhamento e avaliação de resultados.
	Forma e motivo do engajamento na cooperação (como começou, como agenda é definida)
Apropriação	Alinhamento às prioridades nacionais;
	Grau de liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios;
	Nível de envolvimento de múltiplos atores locais;
	Nível de participação social/valorização do saber, cultura e interesse local
Benefício Mútuo	Grau de adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas internos e incorporação de novas tecnologias aos processos de geração de riqueza.
	Manifestação de interesse ou concreção de novos projetos entre os países
	Concretização de novas relações comerciais

Fonte: Elaborado pela autora.

Entre 2003 e 2014, período de cobertura da presente pesquisa, o Brasil assinou 20 atos bilaterais de cooperação técnica com a Guiné-Bissau, conforme a lista de Atos Bilaterais da Divisão de Atos Internacionais do MRE, informados na Tabela 01. Entretanto, em entrevista com X (2016), restou apurado que deste total, somente oito projetos foram executados nesse período, razão pela qual na presente pesquisa examinamos estes projetos além do Projeto de Formação Profissional, que, em que pese ter sido formulado em 2002, estava vigente no período da pesquisa, conforme tabela 05 abaixo.

Tabela 05: Lista de atos bilaterais assinados pelo Brasil com a Guiné-Bissau e que foram executados entre os anos de 2003 e 2014.

País	Ato do Acordo	Celebração	Entrada em vigor	Situação
1. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Implantação e Implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau”	20/07/2011	20/07/2011	Vigente
2. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Programa de Combate ao HIV/SIDA na Guiné-Bissau	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
3. Guiné-Bissau	Projeto de apoio na área de diagnóstico laboratorial do HIV e outras doenças infecciosas na Guiné			
4. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde”	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
5. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Jovens Liderança para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas”	28/05/2010	28/05/2010	Vigente
6. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Federativa da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa	25/03/2010	25/03/2010	Vigente

	Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau			
7. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau”	07/12/2009	07/12/2009	Vigente
8. Guiné-Bissau	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
9. Guiné-Bissau	Área da Formação Profissional, para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	31/07/2002		Vigente

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do MRE. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5215-republica-da-guine-bissau>>. Acesso em 25 de abril de 2017 (MRE, 2017).

O estudo de caso foi construído por meio da análise de informações junto a documentos oficiais, legislação, documentos de projeto e relatórios, combinado com a realização de pesquisa de campo, por meio de condução de entrevistas semiestruturadas com atores que atuaram em nove projetos de cooperação técnica implementados entre os anos de 2003 e 2014, entre Brasil e Guiné-Bissau. Ao todo foram realizadas 27 entrevistas presenciais com pessoas envolvidas nos projetos analisados como, por exemplo, gestores, técnicos de organismos internacionais e representantes da sociedade civil, assim como com atores externos como intelectuais e pesquisadores guineenses. Estas entrevistas ocorreram em Brasília e em Bissau no período compreendido entre abril e dezembro de 2016, conforme lista organizada no Anexo I.

As entrevistas versaram sobre temas políticos e técnicos relacionados aos projetos em si, mas também sobre as estratégias de cooperação e de desenvolvimento de ambos os países, conforme roteiro incluído no Anexo II.

Resulta relevante destacar que a pesquisadora tentou entrevistar todos os representantes das instituições bilaterais envolvidas nos projetos, assim como *stakeholders* indicados e/ou identificados em documentos dos projetos, entretanto nem todos abordados estavam disponíveis para realização das entrevistas. No caso dos representantes de Guiné-Bissau, na impossibilidade de realização de entrevistas presenciais, foi sugerido entrevistas por Skype e por e-mail, mas não restou viável em razão da instabilidade política do país e também da baixíssima conectividade com a internet.

Na missão de campo em Bissau, a pesquisadora agendou entrevistas com representantes de três organizações da sociedade civil para tratar dos projetos de Combate

ao HIV e Registro Civil de Nascimento, mas desafortunadamente esses representantes não compareceram aos encontros.

É importante frisar que não é objeto da presente pesquisa realizar uma avaliação dos projetos indicados. Antes, o objetivo da análise do estudo de caso será verificar em que medida a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau contribuiu para que houvesse a apropriação local e independência, de que forma garantiu relações isonômicas, igualitárias e horizontais, verificar como ocorreu o benefício mútuo e se não houve condicionalidades. Espera-se que a análise da parceria entre Brasil e Guiné-Bissau possa auxiliar na reflexão sobre as perguntas de pesquisa da presente tese.

Todas as pessoas entrevistadas, exceto uma, autorizaram a sua identificação na pesquisa e todos assinaram a declaração de consentimento do uso do conteúdo das entrevistas. Nesse sentido, a pessoa que solicitou anonimato será identificada como Representante X. A citação das falas dos entrevistados seguirá a regra de citação de autores da ABNT.

Como já foi destacado no Capítulo III, Guiné-Bissau sofreu um golpe de Estado em 2012, o que levou à suspensão da cooperação com o Brasil até 2014. Entretanto, pelas informações prestadas pelos entrevistados, alguns projetos continuaram sua execução, como foi o caso do Centro de Formação Profissional e Centro de Formação em Segurança cujas contrapartes guineenses seguiram realizando as ações que não dependiam do governo brasileiro. O Projeto Jovens Lideranças continuou a sua execução em relação ao componente coordenado pela sociedade civil.

Outra questão a ser destacada é que conquanto o Projeto Implantação e Implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais tenha sido reportado por X como vigente, em entrevista com Gomes (2016) constatou-se que sua execução não havia sido iniciada. Assim que as poucas informações coletadas foram adquiridas somente por meio da contraparte guineense. Já a pesquisa relativa ao Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju foi realizada somente com a contraparte guineense.

No que concerne ao Projeto Centro de Formação das Forças de Segurança de Guiné-Bissau, a entrevista foi realizada com o representante do governo de Guiné-Bissau. A contraparte brasileira informou à pesquisadora que não tinha autorização para gravar entrevista tendo realizado uma conversa informal cujo teor não foi utilizado na pesquisa, razão pela qual a análise só contou com a visão guineense da parceria.

É relevante destacar a dificuldade de obter acesso, por meio da ABC, à maioria dos documentos dos projetos pesquisados. O acesso que logramos ocorreu por meio de algumas contrapartes dos projetos. Assim que tivemos acesso ao documento inicial do projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas e Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau. De outra forma, logramos receber uma publicação com resultados da avaliação do projeto Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde, assim como tivemos acesso ao relatório técnico de avaliação dos projetos Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau e Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau.

Por fim, a análise das categorias e dos princípios será feita junto aos projetos indicados no quadro 02. Pelos motivos acima indicados não analisaremos o Projeto Implantação e implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau. Manteremos a análise dos projetos Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju e Centro de Formação das Forças de Segurança de Guiné-Bissau, mesmo que só haja entrevista com a contraparte guineense uma vez que compreendemos que as entrevistas realizadas contem informações relevantes para a pesquisa e respondem às questões relativas aos princípios analisados.

Quadro 02: Projetos examinados.

Projeto	Objetivos	Parceiros	Período
Projeto Implantação e implementação de unidade de processamento do pedúnculo de caju e outras frutas tropicais em Guiné-Bissau	Implantar uma unidade didática de processamento do pedúnculo de caju; prover capacitação técnica em práticas agroindustriais de processamento do pedúnculo de caju no funcionamento e operacionalização dos equipamentos das unidades didáticas; apoiar a elaboração de material didático e a elaboração de normas e padrões de identidade e qualidade dos produtos resultantes da industrialização do pedúnculo de caju.	Agência Brasileira de Cooperação Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (EMBRAPA) Ministério do Comércio Exterior, Indústria, Turismo e Artesanato Fundação Guineense de Desenvolvimento Empresarial e Industrial (FUNDEI).	Início em 2011
Projeto de apoio na área diagnóstica laboratorial do HIV e outras doenças infecciosas em Guiné	Apoiar o Ministério da Saúde de Guiné Bissau a estabelecer um programa nacional de diagnóstico precoce infantil para reduzir a mortalidade das crianças com	Ministério da Saúde do Brasil Universidade Federal do Rio de Janeiro Agência Brasileira	Projeto assinado em 2013 Projeto repactado em maio de 2015

	HIV+ na Guiné-Bissau e desenvolvimento técnico profissional do Laboratório Nacional de Saúde Pública Instituto Nacional de Saúde Pública INASA	Cooperação Ministério de Saúde Pública de Guiné-Bissau Secretaria Nacional de Luta contra a SIDA Instituto Nacional da Saúde Pública	Início execução em 2015
Projeto Fortalecimento combate ao HIV/AIDS Guiné-Bissau	Fortalecer a capacidade resposta nacional de Guiné-Bissau ao combate à epidemia HIV/AIDS, particularmente por meio do tratamento universal com terapia antirretroviral de primeira linha e a prevenção da transmissão materno-juvenil.	Ministério da Saúde do Brasil Agência Brasileira Cooperação Ministério de Saúde Pública de Guiné-Bissau Secretaria Nacional de Luta contra a SIDA	Projeto assinado em 2013 Projeto repactado em maio de 2015 Início execução em 2015
Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições Saúde para Atendimento Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção Saúde”	Apoiar o desenvolvimento institucional guineense na área saúde por meio de atividades formação e capacitação técnica para a melhoria de atenção à saúde de mulheres e adolescentes em situação de violência baseada em gênero e o fortalecimento atividades de promoção prevenção em saúde relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos de jovens e adolescentes.	Agência Brasileira Cooperação UNFPA Ministério da Saúde	Início em 2010 Término em 2010
Jovens Lideranças para Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas	Desenvolver atividades de Educação Integral e de Desenvolvimento Comunitário complementares ao ensino formal nas áreas de cultura, esporte e lazer e educação preventiva, visando à promoção de uma educação integral para crianças, adolescentes, jovens, suas famílias e comunidade local.	Ministério da Educação de Guiné-Bissau Associação Amizade Agência Brasileira Cooperação Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Vitória Fundação Gol de Letra Instituto Elos UNESCO Brasil	Início em 2010 Atualmente em execução segunda fase do projeto.
Apoio na Formulação Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau	Fortalecer a capacidade institucional do Ministério Justiça da Guiné-Bissau execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné-Bissau por meio de assistência técnica com vistas a formular Programa Nacional nessa área e a criar regimento interno, instrumentos cooperação e integração de ações e plano de ação do Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;	Secretaria Especial de Direitos Humanos Presidência da República do Brasil. Agência Brasileira Cooperação Direção Geral Identificação Civil Registros e Notariado Ministério da Justiça Guiné-Bissau.	Início em 2008 Término em 2010
Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau	Contribuir para a reestruturação modernização do setor segurança e defesa da República de Guiné-Bissau.	Agência Brasileira Cooperação Departamento da Polícia Federal Ministério do Interior Guiné-Bissau	Início em 2009

<p>Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju em Guiné-Bissau</p>	<p>Apoiar o fortalecimento do sistema de ensino técnico e agroindústria Capacitar técnicos pedagógicamente docentes/diretores guineenses e novas tecnologias e práticas de formação em processamento de alimentos baseado na concepção de desenvolvimento sustentável Capacitar 50 alunos em processamento de caju empreendedorismo.</p>	<p>Agência Brasileira de Cooperação Ministério de Educação Instituto Federal de Sertão e Planaltina Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior Fundação Guineense para o Desenvolvimento</p>	<p>Início em 2008 Término em 2014</p>
<p>Formação Profissional, para Implementação do Projeto do Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.</p>	<p>Desenvolver programas de formação profissional voltados para jovens e adultos com vistas à promoção social na Guiné-Bissau</p>	<p>Agência Brasileira de Cooperação Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) Ministério de Administração Pública e Trabalho Secretaria de Estado de Solidariedade Social e Emprego</p>	<p>Início em 2002</p>

Fonte: Ajuste Complementar dos respectivos projetos disponíveis em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acessado em: 30 Abr 2017.

4.2.2.3 Análise dos projetos de cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau nos anos de 2003 a 2014 à luz dos princípios da CSS

4.2.2.3.1 Horizontalidade

- Grau de compartilhamento da gestão e das ações do projeto, concretizadas através do envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes do Brasil e de Guiné-Bissau desde a fase de planejamento até o acompanhamento e avaliação de resultados.
- Forma e motivo do engajamento na cooperação (como começou, como agenda é definida)

Quando analisadas as categorias relacionadas ao princípio da horizontalidade como grau de *envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes e motivo do engajamento na cooperação*, de maneira geral, os representantes dos projetos analisados indicaram que se engajaram em cooperação com o Brasil de forma voluntária, por iniciativa do governo bissau-guineense e por reconhecimento da política brasileira objeto da cooperação.

Essa evidência é corroborada pela entrevista com o Diretor do Ministério da Justiça para a temática do registro civil de nascimento que narra o percurso percorrido até chegar à cooperação brasileira:

O caso brasileiro nos chamou muito mais atenção. Poderão te perguntar, porque não Portugal? Também que são da colônia portuguesa e a legislação do seu país são todas portuguesas, são herdadas do colonialismo português. Então porque não fizeram só a parte portuguesa em vez de escolher atravessar o Atlântico para podermos ter a parceria com o Brasil? E não. Nós voltamos a altura para o Brasil, eu também estava na equipe que fez a opção e não estou arrependido e creio que os colegas também dirão a mesma coisa. Nós conhecemos a nossa realidade e sabemos que algumas práticas aqui impedem as pessoas de fazerem, por exemplo, o registro. E quando estávamos fazendo o nosso estudo relativamente no caso brasileiro, nós vimos também que tem um povo índio. Então, também tem muita coisa semelhante relativamente para se fazer o registro dos seus filhos. Essa proximidade levou-nos a dizer: não, nós vamos apostar no Brasil (...) A decisão de termos a parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Brasil, não veio nem da parte do UNICEF, nem dos outros parceiros nomeadamente FUNOAP e Plan Internacional. Essa é a decisão dentro do Ministério da Justiça. Nós fizemos uma comunicação através da Embaixada do Brasil. Começamos assim como a ministra fez uma carta ao Ministério e a ministra fez a carta através do embaixador, que é o coordenador diplomático e foi entablado os contatos e assim tivemos essa parceria (TÉ, 2016).

O Projeto de Combate ao HIV/AIDS teve como objetivo contribuir para a redução do impacto da epidemia na Guiné Bissau por meio do apoio à resposta nacional para condução de uma política de prevenção e assistência em HIV/AIDS para a população em geral e para os grupos populacionais que se encontram mais vulneráveis e sob maior risco de infecção, por intermédio do apoio no desenvolvimento de capacidades de gestão e técnica do Secretariado Nacional de Luta contra a SIDA do Ministério da Saúde da Guiné-Bissau e das instituições parceiras da sociedade civil. Os representantes dos governos brasileiro e guineense corroboram as evidências sobre a motivação do engajamento de Guiné-Bissau na parceria com o Brasil:

Especificamente na área de saúde, eu sei que foi feito um projeto grande do Brasil na área de HIV/AIDS chamado Laços Sul-Sul. Nessa iniciativa, o Brasil se comprometeu a doar antirretrovirais. Isso foi no início dos anos 2000 para um número X de pacientes de todos os países da CPLP. Então, até essas pessoas falecerem, elas estão recebendo esses antirretrovirais do Brasil! Então, foi feito um grupo muito forte de saúde. Foi feito um trabalho muito forte de saúde liderado pelo Brasil especialmente após a queda das patentes relacionadas ao HIV. Então, isso foi uma das coisas que estimulou muito o interesse da Guiné-Bissau em cooperar em saúde com o Brasil, em solicitar, em pedir o apoio do Brasil na área de cooperação Sul-Sul (VERGNE, 2016).

Eu participei em 2010 no desenho do primeiro draft. Eu lembro que antes disso, em 2009, o nosso falecido presidente Malam Bacai Sanhá tinha uma visita prevista para o Brasil e nós, do Programa de Luta contra a SIDA, sabendo da importância do Brasil para a luta contra SIDA na Guiné Bissau, sugerimos que a visita do Presidente seja utilizada como uma ocasião para renovar políticas alinhadas no acordo entre os dois países. Isso foi feito. Este acordo foi rubricado pelo Ministro da Saúde, e neste mesmo acordo ficou definido que iriam-se introduzir as modalidades de projetos. Ou seja, o Acordo Básico iria ser operacionalizado a partir de projetos concretos (ZYLENE, 2016).

O Brasil conquistou uma relação de estima com os guineenses que tem suas raízes na época da independência, quando o Brasil reconheceu a independência do país, antes mesmo de Portugal. Isso parece ser um indicador de solidariedade e de confiança que permanece até os dias de hoje e foi recorrentemente lembrado e trazido para as entrevistas pelos entrevistados guineenses e desponta como um dos fatores que facilitam o engajamento do país em projetos de cooperação com o Brasil.

Eu gostaria de começar dizendo que o Brasil tem um marco na história de Guiné-Bissau. Porque depois da independência, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a República de Guiné-Bissau como Estado soberano livre e independente. Isso tem um significado muito grande para Guiné-Bissau. E logo em meados dos anos 70 inícios dos anos 80, Guiné-Bissau mandou para o Brasil centenas de estudantes que foram fazer a graduação. E alguns ficaram lá, outros voltaram e retomaram outra vez os estudos no Brasil, fazendo pós-graduações e especializações (SEMEDO, 2016).

No caso da cooperação na área de formação em segurança, o fato de o Brasil fazer parte da Configuração de Guiné-Bissau e apoiar o país no quadro da reforma militar, assim como laços de irmandade em razão do Brasil ter sido um dos primeiros a ter reconhecido a independência de Guiné-Bissau são fatores que influenciaram a decisão de Guiné-Bissau se engajar em parceria com o Brasil.

É uma resposta muito curiosa. No quadro de relacionamento entre as pessoas há aqueles que tem uma relação de afinidade. Brasil e Guiné-Bissau tem uma relação de afinidade. A essência dos seus povos a disponibilização do povo brasileiro em ajudar Guiné-Bissau desde o primeiro momento desde o primeiro momento da procura da independência essa relação veio de nós. Portanto numa situação crítica como estava Guiné-Bissau naquela altura, com a infração da droga a nível internacional, a fragilidade de Guiné-Bissau em termos de linha de fronteiras (terra, mar, ar) facilita o circuito migratório de delinquentes algo pelo qual Guiné-Bissau passou a ser placa de trânsito de drogas e como essas drogas, sobretudo a coca que passava pela Guiné-Bissau, não há mercado interno. Entrava e saía para a Europa, América e outras partes do mundo. Então os parceiros internacionais entenderam que deviam dar uma ajuda a Guiné-Bissau na expectativa de se poder fortificar o sistema de segurança, para poder estar no cargo. Esse tráfico de drogas a nível internacional passando pela Guiné-Bissau (REIS, 2016).

O Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativa foi fruto de uma parceria entre os governos do Brasil e da Guiné-Bissau, duas organizações da sociedade civil brasileira – Instituto Elos e Fundação Gol de Letra, e outra guineense – Associação Amizade e o escritório da UNESCO no Brasil. O projeto visa o fortalecimento de lideranças locais, o desenvolvimento comunitário e a promoção de educação integral para crianças e jovens da comunidade do Bairro de São Paulo, localizada no município da Cidade de Bissau, cuja estratégia de execução prevê a (i) construção de

um centro educacional; (ii) transferência das práticas socioeducativas desenvolvidas pela Fundação Gol de Letra (FGL); e (iii) transferência da metodologia do Programa Escola Aberta desenvolvida pelo MEC/SECAD e UNESCO.

Chama atenção a forma em que a solicitação de cooperação chegou até o governo brasileiro e o fato de que foi o Brasil que levou a demanda para o governo da Guiné-Bissau. Com efeito, o projeto surgiu de um pedido feito pelo idealizador da ONG guineense Associação Amizade, o jovem Avelino Vaz, à Fundação Gol de Letra para apoiá-los na construção de uma escola comunitária. A Fundação informou à ABC da solicitação, a Agência se interessou pela proposta, articulou a participação da UNESCO – uma vez que a ABC se inteirou do trabalho da Fundação por ser uma instituição apoiada pela UNESCO e também pela experiência desta em programas de escolas comunitárias. Feita essa articulação no Brasil, a ABC organizou uma missão a Guiné-Bissau para conhecer a Associação Amizade e apresentar o projeto ao Ministério de Educação da Guiné-Bissau (MAGAGNIN, 2016; CUBA, 2016).

Em agosto de 2009, o nosso diretor Sóstenes recebeu uma carta de uma organização aqui de Guiné-Bissau, uma organização chamada Amizade, uma carta que solicitava o apoio financeiro para a construção de uma escola. E o Sóstenes decidiu guardar um pouco aquela carta porque ele não queria responder dizendo que seria impossível, mas a fundação Gol de Letra, não financia nenhum projeto, não é esse o princípio da Gol de Letra. A atividade da Gol de Letra, necessita de financiamentos para os projetos. E o nosso diretor resolveu guardar a carta para poder dar um retorno melhor futuramente e aí tudo isso conspirou favoravelmente. A criação da área de disseminação, o desejo da ABC de estabelecer possíveis parcerias com organizações de sociedade civil no Brasil. Então teve uma missão para Guiné-Bissau em novembro de 2009 e aí sim essa carta voltou novamente aonde nós começamos a estabelecer o primeiro contato. Então se teria uma missão de prospecção a Guiné-Bissau nós havíamos recebido uma demanda, um primeiro ponto de articulação e então decidimos estabelecer contato com a associação Amizade, nos aproximar e ver que tipo de prospecção é possível avançar e desenhar com eles. Então surgiu essa aproximação da Gol de Letra, com o processo de cooperação e o início do projeto Jovens Lideranças em 2009 (FRANCO NETO, 2016).

Em termos de *envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes*, nas entrevistas realizadas com a contraparte guineense nos projetos de cooperação, reiteradas vezes foi destacado um ambiente de relações igualitárias e acordo conjunto nas ações dos projetos:

Esse plano nacional dos registros só foi tido como uma realidade graças ao apoio da parte brasileira. Apoio esse que eu destacaria o aspecto muito indispensável importante. Não são parceria encomendadas. É uma parceria que quando chegam aqui fazem o levantamento do que temos, do que precisamos e a partir disso fazemos tudo para podermos ter um resultado. Um resultado que apresenta a realidade guineense, que não tem nada a ver com outras parcerias que o parceiro já vem e diz que tem isso e funciona no país dele. Pode funcionar no país dele se bem que as realidades são completamente diferentes. Então, às vezes isso acaba

dando alguns constrangimentos para a implementação prática dos principais projetos. No caso concreto da parceria na área do registro com a Secretaria Especial não. Teve aqui uma equipe de sete ou oito técnicos da Secretaria Especial de Direitos Humanos e nós em conjunto arregaçamos as mangas e trabalhamos para assim podermos ter resultado. O resultado que eu falei um pouco que é o plano nacional dos registros, onde está planejada toda a metodologia para assim podermos reduzir o sub-registro (TÉ, 2016).

Acho principalmente pela abertura. Por que muitas vezes essas questões da cooperação, das parcerias, contam bastante na abertura do outro lado, do interlocutor. E podemos falar de uma maneira aberta e sem problema, e tentar mostrar sem medo, sem vergonha os nossos aspectos que temos mais e ver e ouvir do outro. Como houve essa abertura logo no início, eu acho que o Ministério da Justiça, os diferentes parceiros que trabalham na área de proteção da criança e do registro, (que foram só eles do Ministério que foram ao Brasil quando fizeram essa parceria inicial). Eu acho que isso foi também um fator muito positivo para essa relação (...) E outro aspecto positivo foi termos visto que o Brasil se mostrou sempre disponível, não só por correspondência, mas pela presença física mesmo, de vir e trabalhar com as próprias equipes nacionais. E quando eles trabalharam, falavam para sentar escrever e trabalhar, escrever em conjunto os planos, fazer gráficos de documentos que teriam que ser feitos internamente, pelo próprio ministério em conjunto. Portanto um trabalho de sentar mesmo e fazer, e não dar o financiamento e depois alguém faz o plano, ou alguém faz uma estratégia. Não. É trabalhar em conjunto. Os recursos humanos, técnicos que vieram nas diferentes missões não vieram só para ver se o apoio que estavam dando ao ministério estava funcionando ou não, em termos de fundação, orientação etc. Mas também trabalhar com as equipes nacionais. Eu acho que isso foi positivo também para eles, de sair de Bissau e ver as instituições, um envolvimento total. Eu acho que o ministério apreciou bastante esse aspecto (APOLONIO, 2016).

É uma cooperação que anda lado-a-lado, que acompanha os países, bem no espírito da cooperação Sul-Sul. Não chega com um modelo finalizado e pronto para impor aos países. Os países também precisam saber se posicionar. É nesse papel que eu estou. De reconhecer a importância da cooperação brasileira para Guiné-Bissau, não só no âmbito da luta contra SIDA. Eu me considero um produto da cooperação brasileira. Porque? Porque eu estudei no Brasil no âmbito da cooperação que existe entre os nossos dois Estados na área de educação. Eu entrei por meio do PEC-G. Eu vim para o Brasil, estudei lá e voltei para o meu país e estou trabalhando aqui. Então eu sou um produto desta cooperação efetiva. De uma cooperação que acompanha os países e que não impõe nada. Eu vi isso na prática e eu estou nesta posição de defender esta cooperação também (ZYLENE, 2016).

A horizontalidade nas relações foi destacada pela gestora da FUNDEI, do projeto de Fortalecimento do Centro de Processamento do Caju:

De uma maneira geral, falando daquilo que eu conheço é muito boa. E tem a outra parte que é, os guineenses da FUNDEI, valorizam muito uma certa informalidade no trato, não levar tudo a muita burocracia. Por exemplo, com as pessoas que contatamos, o pessoal da EMBRAPA, CEFET, mesmo o Embaixador, acabamos por resolver tudo pelo telefone e isso é uma coisa muito boa. Uma cooperação já com Portugal e alguns países é mais formal e é necessário às vezes sair disso para facilitar. E com o Brasil consegue-se. E as pessoas são mais iniciativas, abertas e isso facilita. Todos que vem aqui dar formação se envolvem com tudo aqui e isso tem facilitado muito. Às vezes não temos tudo, mas devido a capacidade dos técnicos em muitos casos acabamos contornando, dão sugestão, algumas vezes trazem produtos do Brasil. Como foi o

caso do Paulo para a formação. Trouxe e comprou com o seu dinheiro para oferecer ao Centro. Para nós só pode ser uma avaliação muito positiva (GOMES, 2016).

O Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativa também se destacou pelo caráter de envolvimento de vários atores governamentais e não governamentais – situação atípica em projetos de CSS no Brasil (GRAZIANNI, 2016), mas também pelo grau de compartilhamento da gestão e ações do projeto entre todas as instituições envolvidas, em todas as fases do projeto:

O que se pensou foi uma gestão compartilhada entre a Associação Amizade, a comunidade e o governo. Especificamente o Ministério da Educação. Para pensar nesse modelo de gestão nós conversamos com o professor Rui Landim que é uma pessoa importante lá na Guiné-Bissau, uma referência e ele era também do Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação. E ele contou um pouco como é que essas comunidades fazem para gerir essas escolas. Então, sempre fazem isso por meio de um comitê gestor, ou comitê de gestão. E nós meio que levantamos quem seriam esses atores, quem são esses atores que compõe geralmente o comitê de gestão. (...) Hoje participa a diretora da escola representando o ministério da educação e dois professores da escola. Um representa a diretora quando ela não está. Nós temos um representante da Associação Amizade, temos um representante dos moradores do bairro, e temos uma representante das mulheres (MAGAGNIN, 2016).

E a primeira reunião na sala do Embaixador Kadri na época, tiveram presentes 10 jovens para essa primeira reunião. Realmente é uma associação de jovens que desenhou e fizeram o pedido e nessa primeira reunião a ABC explicou o motivo da missão, dizendo que o governo brasileiro não financia esse tipo de projeto, a Gol de Letra muito menos, não teria como financiar. Mas a partir desse pedido nós poderíamos construir algum mecanismo de cooperação técnica. Por isso o nosso envolvimento da Gol de Letra, que é a transferência de tecnologia social. Então a partir disso nós fomos desenhando junto com o governo e a associação Amizade o projeto Jovens Lideranças para a implementação de algumas práticas sócio-educativas. Não foi na primeira missão que tudo se desenhou, nós voltamos em março de 2010. O projeto deve ter sido assinado em maio ou junho de 2010. Depois dessas duas/três missões que ficou definido a estrutura do projeto onde o governo brasileiro por intermédio da ABC construiria um centro educacional. O governo de Guiné-Bissau seria responsável pelo fornecimento dos professores da rede formal de ensino, a associação Amizade, seria responsável pelos voluntários oficinairos que conduziriam atividades nos períodos contrários as atividades da escola para as crianças e jovens e a GOL DE LETRA seria responsável pela formação desses voluntários (FRANCO NETO, 2016).

Contudo, em que pese o projeto tenha logrado construir uma metodologia de gestão participativa, ainda assim, as relações de poder podem ser assimétricas e os representantes governamentais exercerem pouca agência nas ações relacionadas ao projeto como deu conta a presente entrevistada do governo brasileiro quando questionada sobre o aspecto da horizontalidade nas relações entre Brasil e Guiné-Bissau:

Realmente é um equilíbrio muito delicado. Primeiro eu acho que tem uma questão fundamental, que limita muito a simetria possível nas relações entre os

atores. A questão é o financiamento da iniciativa. O dinheiro é brasileiro. Então mesmo que nós sempre tenhamos tentado se colocar à disposição, discutir cada passo, no final das contas é um dinheiro brasileiro, que pode ser gasto em algumas coisas e não em outras, e que tem um prazo para ser gasto. E isso eu acho que o Brasil, em relação a outras agências tem uma flexibilidade muito grande. Temos um prazo, mas é um prazo muito flexível, temos uma forma, uma necessidade de prestar contas, temos alguns critérios que acabamos impondo, de uma forma muito diplomática. Impomos limites, o que pode ser feito com o dinheiro disponível e o dinheiro é gasto, pelos brasileiros. Nós não repassamos o dinheiro, nem para o governo local, nem para a associação. Então é assim, a compartilha dos recursos não existe, de fato. As decisões sobre o dinheiro são do Brasil. Mas quando, nós elaboramos o projeto, definimos o que precisava ser feito, toda essa discussão sempre foi muito participativa. Existe o comitê diretivo do projeto que discuti, que avalia, que critica. É sempre uma proposta brasileira dentro de alguns limites, mas dentro desses limites há espaço para discussão, para mudanças. Eu acho, que temos consciência disso e isso ajuda, porque ao mesmo tempo o Brasil fala da nossa cooperação horizontal, uma cooperação participativa, etc., mas nós sabemos, que não é 100% assim por conta dessa assimetria dos recursos financeiros. A assimetria técnica também existe. É muito difícil nós recebermos uma crítica muito forte ou um não, sobre as nossas propostas justamente porque nós temos, uma ascendência muito forte. Mas nós conseguimos construir, não só em Bissau, eu vejo muitas outras iniciativas da cooperação brasileira, é uma relação de confiança com os parceiros, nós abrimos os espaços para críticas e sugestões (GRAZIANNO, 2016).

A assimetria técnica também foi identificada no Projeto Centro de Formação Profissional conforme relatado pelo entrevistado da CNI:

Nós fomos convidados, a alguns anos atrás pela agência brasileira de cooperação a executar um projeto na área de formação profissional em Guiné-Bissau. Mais precisamente em Bissau. E nós desenhamos como proposta, um centro de formação profissional em toda a sua estrutura, desde estrutura física até os recursos humanos que trabalhariam nesse centro. E com isso nós elaboramos um projeto de revitalização do espaço físico que foi cedido pelo governo de Bissau, e preparamos e capacitamos todo o quadro técnico da escola, desde instrutores, os docentes, a equipe técnica que desenvolvem os cursos, os gestores e diretores da escola. Com esse quadro, nós fizemos em paralelo a cogestão do centro. O centro é sempre de Bissau, mas nós fazemos um acompanhamento da gestão e uma boa parte do financiamento do funcionamento dessa escola. Tudo isso com recurso do governo brasileiro, da cooperação brasileira (...) A identificação das áreas das demandas, foi sendo construído em grande parte por nós. Porque não exista um quadro técnico em Guiné-Bissau, com a capacidade de fazer essa análise. No início foi feito um estudo de boa parte unilateral pelo SENAI para identificação dessas demandas. E depois o governo de Bissau foi integrando mais o projeto, à medida que as capacitações foram sendo dadas, o entendimento técnico por parte de Bissau foi amadurecendo e o diálogo começou a ser mais fluido com relação ao projeto da área de formação profissional (ROSA, 2016).

Nas entrevistas com os guineenses, recorrentemente foi ressaltado a ausência de condicionalidades da cooperação brasileira como um fator de relações horizontalizadas. A ausência de condicionalidade se coaduna com o respeito mútuo e conseqüentemente sua verificação aponta para a existência de relações igualitárias, razão pela qual destacamos aqui algumas falas de Zylene (2016) nesse aspecto:

E estes são os modelos que vamos encontrar em algumas cooperações do norte-sul. As pessoas vão chegar com dinheiro mas vão condicionar a utilização dos recursos. Para comprar uma viatura a marca é pre-definida. Ou então proveniente de algum país. Estes são alguns exemplos que nos acabamos por constatar na prática que existem estas imposições na cooperação norte-sul e que na cooperação sul-sul não acontecem (...) Deixando claro que a comparação entre os modelos de cooperação é uma questão muito sensível politicamente falando. Mas nos conhecemos a cooperação tradicional norte-sul e sabemos que ela acaba não somente por impor o formato que a cooperação deve ocorrer mas sobretudo por condicionar a sua intervenção a compras, a transferência de conhecimentos, voltando os recursos para os países deles.

Eu me considero um produto da cooperação brasileira. Porque? Porque eu estudei no Brasil no âmbito da cooperação que existe entre os nossos dois Estados na área de educação. Eu entrei por meio do PEC-G. Eu vim para o Brasil, estudei lá e voltei para o meu país e estou trabalhando aqui. Então eu sou um produto desta cooperação efetiva. De uma cooperação que acompanha os países e que não impõe nada. Eu vi isso na prática e eu estou nesta posição de defender esta cooperação também.

4.2.2.3.2 Apropriação

- alinhamento às prioridades nacionais;
- grau de liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios;
- nível de envolvimento de múltiplos atores locais;
- nível de participação social/valorização do saber, cultura e interesse local
- grau de adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas internos e incorporação de novas tecnologias aos processos de geração de riqueza.

Relativamente à análise das categorias relacionadas à apropriação, em que pese todas as entrevistas destacarem o apoio e comprometimento político com a cooperação, durante as entrevistas, surgiram dois fatores relacionados pelos entrevistados como limitadores da apropriação. O primeiro foi sobre a sustentabilidade financeira por parte do governo guineense para levar adiante os projetos de CSS.

No caso do Projeto de Registro Civil de Nascimento que terminou em 2011, a fala de Apolonio (2016), representante do UNICEF, dá a entender que a política do registro civil de nascimento só será implementada no país por meio da ajuda externa:

Infelizmente depois o ministério não conseguiu, inclusive o UNICEF, deu sempre essa luz verde para esse apoio para orçamentação do plano (que era o que faltava). E depois tivemos situações complicadas que vimos que o fato de não ter feito o trabalho de casa deu no que deu. Quando necessitamos em 2014/2015 de ir a Bruxelas, que o país teve que ir apresentar todos os seus planos, principalmente públicos orçamentados em diferentes áreas. O ministério da justiça quando foi dada a tarefa de fazer todo o mapeamento do que eles têm, apresentar para o ministério das finanças e poderem organizar tudo para irem para a mesa redonda, a questão do registro de nascimento não estava orçamentada (...) Só com o orçamento que nós estamos é impossível, vai precisar de cooperação. Isso é certeza absoluta (APOLONIO, 2016).

Por sua vez, o Secretário de Saúde de Guiné-Bissau corroborou essa visão quando pontuou a dependência de financiamento da CNS como forte limitador da apropriação das ações da CSS brasileira porque o governo guineense não dispõe de orçamento público para financiar os projetos, programas e políticas advindas da CSS:

Temos o governo, mas também contamos com o apoio do Fundo Mundial para a Luta contra SIDA, Tuberculose e Malária. Eles ajudaram muito com a organização dos aspectos logísticos. Como nós sabemos a cooperação brasileira é muito focalizada no reforço de capacidades, na transferência de conhecimentos, mas não cobre os aspectos logísticos. Para organizar uma oficina é preciso de transporte, refeição e nós tivemos uma certa dificuldade na parte inicial para assegurar isso. O Fundo Mundial se prontificou e aceitou também contribuir com este projeto (...) Mas temos que fazer uma análise crítica e reconhecer que a cooperação sul-sul quando não se tem recursos acaba por não ser efetiva. Muitas boas ações e atividades acabam por não ser implementadas justamente porque faltam recursos para a implementação (...) Se tiver recursos no país receptor eu poderia dizer “vou financiar a vinda do técnico para propiciar a transferência do conhecimento”. Ou então “você não tem, mas vou enviar o técnico para fazer isso”. Mas na prática a cooperação sul-sul vai encontrar muita dificuldade porque os países não são totalmente autônomos. Não conseguem autofinanciar seus orçamentos de Estado e entrar financeiramente em ações estratégicas. Este é o grande aspecto que precisa ser avaliado. E isso nos coloca em questões de dependência da cooperação Norte-Sul para buscar recursos para executar a Sul-Sul. Isso obviamente também coloca em risco a sustentabilidade da cooperação Sul-Sul (ZYLENE, 2016).

Para melhorar a intervenção foi elaborado um plano estratégico de Luta contra SIDA. E este plano deve orientar as nossas intervenções até 2020. O que se vê claramente neste plano estratégico é como efetivamente conseguirmos melhorar a nossa coordenação e governação da luta contra SIDA passando obrigatoriamente pela mobilização dos recursos e, sobretudo, dos recursos internos. São estes os pressupostos que rompem, que permitem mudanças orgânicas efetivas e funcionais na própria estrutura do SNLS e do Ministério da Saúde. Mas temos que reconhecer que outros problemas, talvez maiores, tem muito a ver com a estabilidade política e institucional que o país vem atravessando já há um tempo, que coloca em risco toda esta questão de sustentabilidade (...) Atualmente o financiamento desta atividade é muito comprometida. Guiné-Bissau, só para citar, tem muitas dificuldades para arcar 100% do seu orçamento de Estado e conta com a solidariedade internacional para cobrir as lacunas de financiamento. Isto é um problema muito sério para um país que quer efetivamente progredir e andar com seus próprios pés, salvaguardando toda a soberania do Estado (ZYLENE, 2016).

Esse parece ser também o caso do Centro de Formação em Segurança, uma vez que o Brasil assume todos os encargos do Centro não somente em termos técnicos, mas também de equipamentos o que no futuro pode criar dificuldades para a apropriação nacional (REIS, 2016).

O mesmo fator limitador foi constatado pelo representante brasileiro responsável pela coordenação do Centro de Formação Profissional:

Normalmente quando falamos de planejar esses projetos, vai no campo das hipóteses e não necessariamente acontece isso. A primeira fase é de estruturação do centro, a parte física de equipamentos, de insumos e a capacitação mínima de professores, gestores, porque o centro inicia a sua atuação. A segunda fase é focada no fortalecimento técnico dessa escola é a ampliação do número de cursos. O fortalecimento, o aprofundamento do conhecimento por parte dos docentes e técnicos. E a última fase é de fortalecimento adicional, focar um pouco mais na instituição que coordena essa escola e traçar um plano de sustentabilidade pós-projeto para a escola se manter depois da retirada do projeto, esse o plano ideal nosso. Em Bissau isso não vai acontecer dessa forma até mesmo pelas características do país. Ainda é muito dependente a escola ainda é muito dependente da cooperação, praticamente todo o funcionamento da escola é com base no recurso da cooperação. Nós sabemos que precisa trabalhar mais fortemente a questão da sustentabilidade. Nós ainda não conseguimos vislumbrar pelo lado do governo guineense, como eles vão assumir essa escola de fato, depois da retirada da cooperação. Hoje a ABC diz para nós que a terceira fase seria a última, mas entendemos que o governo de Bissau ainda não tem capacidade institucional e economia de assumir essa escola. Formação profissional é cara. Se trabalha não só com equipamentos mais pesados, diferente de escolas regulares mais o material de consumo não é reutilizado, é destruído no final. Tudo isso é muito custoso para uma escola desse nível. E o governo de Bissau precisa de uma preparação de mais longo prazo. De trabalhar um planejamento para depois poder assumir isso. E hoje nós não vemos esse movimento dentro do governo de Bissau (SILVA, 2016).

Na entrevista com o representante brasileiro na área de saúde, surgiu uma crítica de que a impossibilidade de coordenação das várias cooperações poderia influir negativamente na apropriação, sendo este o segundo fator apurado.

O que eu percebi é que não havia uma coordenação por parte deles. É tanto que muitas ações, no começo eles próprios começaram a contar *pra* gente, muitas ações se sobrepunham. Eles faziam a mesma demanda pra cinco, dez atores diferentes. Então, as coisas tinham sobreposição de ações. Não existe ainda uma capacidade. Não sei se inicialmente é uma questão de autonomia, mas tem também a questão da falta de capacidade do governo local de se articular melhor, coordenar essa agenda (VERGNE, 2016).

A *participação de múltiplos atores* foi observada nos projetos de cunho social, tanto em termos de articulação intersetorial entre diversos órgãos governamentais como em termos de participação de organizações sociais. Esse foi o caso do Projeto de Registro Civil de Nascimento e de Combate ao HIV/AIDS:

Então, nós pedimos para fazer uma parceria com o Ministério da Saúde a fim de podermos tendo em conta as nossas práticas de as pessoas tardarem para fazer o registro. Recorremos aos pontos dos registros nos hospitais para assim podermos fazer isso. E quando digo ainda nós é para além da parte da cooperação brasileira. Também temos tido sim parceria com o UNICEF, porque sabemos que é uma organização que trata da proteção das crianças. Para ser mais preciso é um assunto do Ministério da Justiça, o Ministério da Justiça que fez isso, mas chamou os parceiros para que pudéssemos congregarmos num projeto e podermos dar um input relativo na questão do registro (...) Mas essa veio sim dessa nossa cooperação, de lá saiu essa ideia de também naquele plano termos chamado a associação de crianças e estar conosco naquela mesa para assim chegarmos ao plano nacional de registro. O Instituto da Mulher e criança foi também um parceiro importante. Ainda é um parceiro muito importante para o ministério da justiça no quadro, na área de registros (TÉ, 2016).

Primeiro, isso é uma cooperação governo-governo. Então, tudo é feito de acordo com o que o governo quer. No caso da Guiné-Bissau, a gente não sentiu a resistência dessa relação com a sociedade civil, mas são eles que identificam essas pessoas – a gente passa um perfil muito claro. Mas são eles que identificam as organizações da sociedade civil que eles querem incluir no projeto. São eles fazem os convites *pros* dirigentes ou *pra* os técnicos dessas instituições. Nós trazemos as pessoas para cá. Eles vem pro Brasil e eles conhecem a sociedade civil brasileira; eles conversam; eles conhecem; eles sabem como é feita aqui a mobilização no Brasil, e isso é replicado lá! Segundo eles passam *pra* gente, pelo o que a gente vê, isso é replicado! (...) Na avaliação de meio termo que a gente teve desse projeto de HIV, um relato muito claro foi que depois desse projeto, a relação deles, da sociedade civil com o governo melhorou muito. Houve uma aproximação deles com a sociedade. E isso foi um relato que a gente ouviu das duas partes (VERGNE, 2016).

A luta contra a SIDA na Guine Bissau, de outros países e, sobretudo, do Brasil conta com a participação efetiva da sociedade civil. Nós temos ONGs aqui que são tradicionais, que começaram praticamente com o início da epidemia e que trabalham na Guine Bissau. Era fundamental ouvir e implicar estas organizações da sociedade civil no processo de elaboração do projeto de cooperação com o Brasil. Foi neste sentido que fomos visitar a ONG ALTERNAG, visitamos também COMURA, uma organização religiosa que participa muito nesta luta contra a SIDA. Nós ouvimos todas estas organizações e definimos ações. Muitas das atividades foram voltadas para a sociedade civil, do reforço da sociedade civil. Uma questão interessante que tivemos em conta é do empoderamento da sociedade civil para que possam não somente transmitir e conduzir intervenções de prevenção, mas, sobretudo, salvaguardando a questão de direitos humanos. Existe uma oficina que realizamos em Guiné-Bissau, com pessoas que vivem com o vírus, mesmo nesta perspectiva de levantar a bandeira dos direitos humanos. Esta oficina para mim teve um gosto particular porque conta com a presença da Ministra da Saúde precedido o ato de abertura. Isto mostrou na fala dela, todo o comprometimento do Estado. E nós quisemos a partir de vivências e experiências brasileiras reproduzir aquilo também na Guiné-Bissau. Lógico, na cooperação não se se trata apenas de copiar e colar. Nós copiamos as boas experiências, mas, sobretudo, formatamos de acordo com a nossa realidade. Foi uma oficina particularmente simbólica. Mas tivemos outras que foram realizadas, com homossexuais, com trabalhadores do sexo, isso tudo já a partir das experiências brasileiras no âmbito da luta contra SIDA, do envolvimento e do comprometimento da sociedade civil (ZYLENE, 2016).

O Projeto Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência teve um importante componente de participação interministerial, mas, sobretudo, de participação da sociedade civil tanto da parte brasileira quanto da parte guineense. No caso brasileiro, a sociedade civil participou de todas as fases do projeto, interagindo nas missões e realizando oficinas e capacitações. Em Guiné-Bissau, o projeto contou com a participação de representantes da sociedade civil local de grupos de mulheres e de jovens e logrou capacitar representantes de 85 instituições de todo o país.

E nós desenhamos o projeto na época que tinha duas vertentes. Uma vertente de capacitação com profissionais da saúde, para atendimento de mulheres vítimas de violência, e a outra vertente era para a formação de lideranças jovens. Então, era uma vertente menos governamental, digamos assim. Mas a intenção era de formação de lideranças jovens para a comunicação e saúde, para a promoção da

saúde, de pegar os jovens como vetores dessas campanhas de saúde. E ao mesmo tempo, formando lideranças (...) Teve duas atividades que o Daniel ficou responsável em fazer e ia uma pessoa do ministério da saúde junto, mas foram duas pessoas da sociedade civil brasileira que foram para lá, para realizar essa capacitação. E depois tiveram pessoas da sociedade civil de Guiné-Bissau que vieram para cá, para conhecer a rádio que eles fizeram na Paraíba. Foram conhecer como que foi feito o projeto lá. Foi realmente uma coisa que tinha espaço. Nós abrimos espaço no projeto para eles fazerem aquilo que eles tivessem vontade, para eles fazerem aquilo que eles achavam que seria algo que fizesse sentido. E como foi uma coisa muito bacana, deu uma harmonia legal. Nós não precisávamos ficar se preocupando com o que eles iriam fazer e o que não iriam fazer. Teve pelo menos duas atividades que foram propostas por eles, desenhadas e executadas por eles. Como é uma cooperação entre governos, nós temos que estar juntos e participar de alguma forma. Mas foi bem autônomo (ALENCAR, 2016).

Um destaque relevante deste projeto foi a *valorização do saber local e das diferenças culturais e étnicas* nas capacitações realizadas, conforme depoimentos de gestores públicos de saúde guineense no âmbito da avaliação final do projeto:

Aqui a realidade é diferente, vamos lidar com pessoas analfabetas, vamos lidar com crenças religiosas, vamos lidar com hábitos étnicos seculares... que a abordagem muitas das vezes vai ser de região par região. Que a forma como nós podemos abordar a violência baseada no gênero na região leste do país é totalmente diferente da maneira como podemos abordar na região norte (...) Portanto, todas essas questões foram tomadas em conta para minha satisfação (ABC; UNFPA, 2016).

Nós não limitamos somente os centros urbanos, fomos até as periferias, os hospitais regionais, os centro de saúde das áreas sanitárias e daí também vieram jovens dessas zonas que participaram desse fórum de juventude.. a par no mesmo nível dos técnicos de saúde, cada um atuando no seu âmbito (...) o que nós achamos muito importante no projeto é que não foi um projeto fruto de algo que veio de fora, senão nós mesmos é que conseguimos conceber o nosso fluxograma, programar, elaborar o cronograma de nossas atividades, o que para nós é muito importante. Na verdade, muitos projetos já vem com tudo já pré-desenhado com certas condições a impor. Neste projeto não temos tido problemas desse gênero. Os facilitadores vêm, mostram a experiência brasileira e à base dessa experiência os nossos técnicos concebem um programa para o nosso país, para a nossa realidade (ABC; UNFPA, 2016).

Em termos de verificação do *grau de adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas relevantes e incorporação de novas tecnologias aos processos de geração de riqueza*, podemos destacar o caso do Centro de Formação em Segurança, há um forte componente de integração do conhecimento adquirido nas formações junto ao sistema e políticas da área de segurança na Guiné-Bissau, uma vez que todo o sistema da polícia judiciária está sendo construído no âmbito dessa cooperação, como informou REIS (2016):

É um centro que não só beneficia a polícia judiciaria como a guarda nacional, a ordem pública incluindo a POP e o serviço de transito, assim como o serviço de informação do estado. Praticamente é um centro multifuncional e que neste

momento está dando uma grande capacitação aos quadros internos da polícia, que necessita não só da capacitação, mas também de formação de leis (...) Com relação a esse centro deu-se formações específicas nas áreas de inteligência do estado, na área de transgressão do trânsito, em termos de direitos humanos da ética de etnologia, curso básico de tráfico de drogas, administração do local do crimes e papiloscopia. Periodicamente faz-se precisamente através da reunião do conselho diretivo a aprovação de uma relação de necessidades de diferentes de forças policiais do domínio de formação de capacitação. (...) precisamente temos uma média mais ou menos de 500 formandos que já passou pelo centro. Com relação a cooperação Guiné-Bissau e Brasil, o domínio de segurança para mim é extraordinário, é bastante frutífero, está causando cada vez mais admiração pela sua importância, pelo seu valor.

Outro exemplo de integração interna foi destacado por LEONARDOS (2016) foi o fato do governo de Guiné-Bissau ter normatizado o plano de registro civil, objeto da cooperação com o Brasil, em uma política nacional guineense por meio do Decreto do Conselho de Ministros de Guiné-Bissau – Decreto Lei Nº 01/2011, de 2 de fevereiro de 2011, publicado no Boletim Oficial Nº 5 de 2011.

O projeto de Fortalecimento do Centro de Formação do Caju, realizado entre a FUNDEI e o Instituto Federal de Petrolina (PE) teve como objetivo melhorar a *performance* do centro de produção do caju e torná-lo com mais capacidade para prestar serviços no domínio do caju. A estratégia do projeto versava sobre uma capacitação sobre reaproveitamento de frutas, particularmente do caju e outra sobre empreendedorismo na cadeia do caju para comercialização dos seus produtos. O projeto também continha um componente de compra de equipamentos para modernização do Centro e realização das atividades do projeto. O público alvo foi composto por membros de associação e cooperativas de caju de todo o país. Ao todo 50 pessoas foram capacitadas pelo projeto e 300 foram capacitadas pelo Centro a partir do aprendizado do projeto (GOMES, 2016).

Do exame da entrevista realizada, assim como do relatório de avaliação técnica do projeto, há evidências de que o projeto de Fortalecimento do Centro de Formação do Caju foi apropriado pelos gestores do Estado assim como pelos seus participantes, em termos de *valorização do saber local e aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas relevantes e incorporação da nova tecnologia aos processos de geração de riqueza*:

Nesta última formação de processamento de caju e frutas aconteceram várias coisas desse gênero. Eles diziam nós fazemos a parte do procedimento para fazer. Há casos de uma receita ser feita de uma maneira em Guiné-Bissau e durante a formação foi feita a alteração. No Brasil é feito assim, mas o guineense não gosta de muito doce e o Paulo quis reduzir o açúcar aqui e o interessante é que como são senhoras acabam por dar algumas sugestões de alterar receitas, sobretudo, na parte culinária. Por exemplo, algumas coisas tinham que usar ácido cítrico para conservar e a nossa experiência lá no centro teve uma senhora que falou que eles faziam e colocavam limão. Sempre houve isso, nunca foi uma coisa imposta (...) E é tipo uma troca não só a nível de conhecimento mas

também cultural. E algumas pessoas que veem aprender a fazer processamento não dominam muito bem o português. E aí está outra coisa. Aí entramos nós do centro. Mas eles deixam a pessoa a vontade, e também crioulo se você prestar atenção em algumas coisas é semelhante ao português. Há esse problema mesmo conosco, as formações do centro a maior parte é em crioulo. Porque queremos que a pessoa, perceba não interessa em que língua se vai aprender. Há aquela parte do empreendedorismo quanto estava preparando esse curso nós enviamos ter o perfil de quem deve assistir esse curso, claro que tinha que ter pelo menos o nono ano para poder aprender, porque ali envolvia contas e uma série de coisas que não tinha sentido deixar alguém que não percebesse nada disso. Acontecem coisas assim. E nesse capítulo eu acho que só o brasileiro consegue ser tão flexível do pouco que eu já conheço. Porque outras formações dizem categoricamente que tem que ser do jeito que eles querem, sob o domínio português, falar tudo em português. Não há brecha para mudanças. Então, sempre houve essa parte com os brasileiros que eu sinceramente aprecio muito porque facilita a execução do trabalho. Muita rigidez na prática depois há necessidade de mudar, a pessoa tem que ter a capacidade de aceitar. Existe uma boa empatia entre o pessoal que vem. E em relação ao Brasil essa capacidade de se adaptar ao estado de deixar ir no ritmo dos beneficiários mais ou menos também temos que impor limites mas na medida do possível deixar, desde que não prejudique, deixar a outra parte dizer alguma coisa.

Com relação a isso não estamos como gostaríamos que estivéssemos. Mas também já há duas associações no interior Canchungo e Goré e uma em Bafatá que fazem produtos derivados do caju de formação porque vendem nos mercados locais. Claro que essa venda não é significativa, se analisarmos a nossa capacidade, a nossa produção de caju e ver que praticamente de todo aquele quase 25% se aproveita. Podem dizer que não tem impacto, mas para nós sim porque a partir desse projeto as pessoas começaram a consumir a cajuína e muita gente durante a época do caju utiliza a fibra para o consumo mesmo em casa. Aqui há um pastel que se faz a base de peixe e eu conheço senhoras que na época do caju param, até para reduzir os custos fazem com o recheio de caju. Em termos comerciais ainda não atingimos aquilo que eu pessoalmente ou a instituição queríamos. Nós da FUNDEI pretendemos que fosse uma maneira, um crescimento grande até termos a capacidade do setor privado de exportar para a sub-região. Essa é uma das metas mas ainda não chegamos (GOMES, 2016).

Trabalho na ONG Central Social (ligada a Igreja Evangélica) como secretária executiva. Participei da primeira turma do curso de processamento. Estou a gerir neste momento uma mini fábrica de processamento do caju de modo a passar o conhecimento adquirido para as outras pessoas da fábrica. Montamos um projeto de produção do sumo (suco), mas no momento estamos parados por conta da safra. Nessa primeira fase da fábrica estamos concentrando apenas para o caju, mas não impede que no futuro seja ampliado para outras frutas. Nós aprendemos muito na capacitação. Constatamos que houve uma grande generosidade por parte dos formadores. Eu e as minhas filhas pretendemos montar um pequeno negócio de iogurte (Depoimento de Josefa Maria Vieira na avaliação do projeto) (ABC, 2016).

Não obstante isso, o projeto não teve o condão de influenciar na política nacional de industrialização do caju. Conforme relatado pela diretora da FUNDEI, a fim de que o país alcance a autonomia no processamento do caju é necessário uma política integrada para a toda a cadeia do caju e que fortaleça os produtores nacionais. Hoje os produtores não podem investir pela impossibilidade de obter crédito junto aos bancos e investir nos negócios e por falta de uma política governamental de incentivo.

Nesse sentido falta, tem a ver também com o país, fazer a indústria aqui não é fácil, não há incentivos locais, não há bancos que dão crédito, para quem vai fazer uma indústria de processamento todos os créditos aqui são de curto prazo 12 meses, e com isso não se consegue produzir para atingir o mercado, mas o centro especificamente a sua produção hoje abastece o mercado de Bissau com sumo de caju durante todo o ano. Consegue produzir entre 20 mil o máximo, o ano passado produziu 50 mil garrafas industrializadas, com rotulo, tudo conforme e algumas lojas vão requisitando. Bolachas de caju está no mercado, em pouca quantidade porque a vocação do centro não é entrar nesse fazer de indústria. A nossa ideia é mostrar que é possível e o setor privado tem a capacidade de se apropriar de uma tecnologia e fazer indústrias. Mas infelizmente o nosso setor privado também não consegue porque a questão financeira é muito importante. Não há bancos que dão créditos a médio e longo prazo que é o necessário para terminar a atividade (GOMES, 2016).

Da mesma forma, a falta de investimento em pesquisa e formação técnica é outro entrave para o desenvolvimento industrial do setor e põe em risco a própria agricultura do caju no país:

Pedimos a cooperação da EMBRAPA porque não havia e continua não havendo o de caju em transformação. Hoje eu posso dizer sem dúvidas que o centro de formação é o único que tem capacidade real de multiplicar, ensinar etc. o nosso Ministério da Agricultura e os técnicos locais não tem o domínio de processamento. Mesmo a pesquisa agrária houve no passado nos anos 80 o país estava em outras condições, havia técnicos capazes. Agora não há laboratórios, não há pesquisas, o técnico acaba por ser um mero técnico sentado num gabinete e não tem recursos para ir ao campo investigar isso não funciona. O Estado não provê isso, o orçamento do Estado não vai para nada da pesquisa, tudo que se faz é através de apoio externo e isso nunca é suficiente, é uma parte do complemento. Você tem como prever essas coisas, se quer crescer tem que investir na agricultura mesmo que estamos falando agora caju. Nós aqui temos consciência que daqui a alguns anos se o setor produtivo não melhorar nós não vamos ter matéria prima aqui para o nosso trabalho. Então, por isso que há um projeto também que a FUNDEI, está tentando implementar com o Banco Mundial, estamos tentando negociar. E queremos porque parece que eles têm uma linha de crédito para isso, porque não investir no campo da produção? Porque se não tem matéria prima de qualidade não tem produto de qualidade. Então, tem que se fazer o trabalho, a cadeia toda. Nós estamos aqui no meio, mas temos consciência que a outra parte da cadeia precisa ser melhorada (GOMES, 2016).

Para não falar da comercialização, exportação e plantação. Tem pragas que vão atacar os cajueiros, há falta de espaço, há uma série de coisas que não são compridas no prazo. Se isso continuar claro que a produção vai acabar. Nós costumamos dizer que Deus gosta de nós porque os cajueiros daqui não se fazem nada, não são tratados e produzem muito, imagine com a organização da plantação, do espaço adequado. Eu estive na EMBRAPA em 2011 e foram conosco o pessoal do Ministério ver se eles conhecem técnicas de podas que para mim eu sou leiga nessa matéria. Eles conheciam, mas na prática nunca fazem isso por falta de recursos. Essa é a realidade, eu acredito que vamos continuar sem capacidade local enquanto os nossos governantes dos governos sucessivos não entenderem que precisam por algum recurso para o setor agrícola. Então, propomos que incluía também capacitação. Nós não precisamos ir a Portugal, o Brasil tem tudo que nós precisamos nessa fase. Eu já fui várias vezes e já vi muitas coisas que não tinha nada a ver com o meu setor contando que nós podemos aproveitar. Tipo aquele centro em Petrolina agora são institutos de formação e os estudantes fazem, aquilo que se produz no campo vai para o refeitório. Tudo o que se consome é derivado do trabalho dos estudantes e vão

aprendendo também. Porque não fazer um centro desse aqui com a ajuda do Brasil? Eu lembro que me disseram que ali o único que entra é o arroz que não cultivam, o açúcar, mas tudo o que nós consumíamos, as geleias, carne inclusive porque tem a parte pecuária tudo é derivado do centro mesmo, eles produzem. Se tiverem falta é só o complemento do Estado dar mais. O nosso governo tem que investir no setor agropecuário geral (GOMES, 2016).

Um outro fator limitador do crescimento do setor é a falta de eletricidade. Esse problema tentou ser contornado por meio de uma parceria com uma empresa brasileira¹²⁶ que utilizava a biomassa do caju para produzir o vapor e a eletricidade:

BENEC é fabricante de cadeiras para produzir vapor, mas tem um componente tipo uma fornalha em que é emitida a casca, faz combustão, queima a casca, produz vapor através daquele agua e depois esse vapor voltada a fábrica. Porque a fábrica precisa do vapor para cozinhar a castanha, precisa do vapor para retirar aquela película leve, precisa do vapor para o trabalho. Mas também quando produzem trazem a casca para cá e nós nos beneficiamos também da energia. Nós damos a água e eles nos dão a energia. É uma partilha. Nas suas pesquisas chegou a isso e felizmente o BANCO MUNDIAL, achou interessante e financiou acho que três unidades dessas. Aquela estava funcionando até a fábrica parar em 2012. Parou, mas se houver cascas disponíveis funciona (GOMES, 2016).

Atualmente, a capacidade instalada de industrialização do caju no país representa 10% do mercado que corresponde a aproximadamente 20 fábricas, na sua maioria pertencente a estrangeiros. No país existem empresas de processamento do caju espanholas, líbias, brasileira e guineense. O mercado é dominado pelas empresas espanholas. Como indicado acima, as empresas estrangeiras conseguem recursos para operar durante todo o ano em detrimento das empresas guineenses que não conseguem e operam somente nos períodos de colheita.

Temos capacidade instalada. Existe em todas as fábricas juntas e podem processar até 10% ou mais. Agora não pratica, processamos em torno de 4-5% realmente. Porque? Porque os grandes conseguem dinheiro para comprar a matéria prima durante a época da safra e as outras não tendo financiamento não tem onde arranjar dinheiro para comprar a matéria prima e abastecer a fábrica para produzir pelo menos 8-9 meses. Por isso que não trabalham todos e trabalham dois ou três meses e param. Nunca atingimos aqueles 10% por causa de recurso financeiro para financiar a compra da matéria prima (...)
Os guineenses temos uma ao lado do centro, mas que por questão de gestão falta recurso e está inoperacional nesse momento. É o maior nacional que os guineenses tem. Tem outras, mas são pequenas dimensões (GOMES, 2016).

Um aspecto que também constrange a apropriação é o fato de que a exportação do caju e a baixa capacidade de processamento gera para a Guiné-Bissau uma perda relevante de mercado de trabalho. Com efeito, a Índia, maior comprador da castanha de caju, uma

¹²⁶ Nas entrevistas realizadas com os agentes do governo brasileiro todos afirmaram não haver empresas brasileiras atuando em Guiné Bissau. Essa foi a única oportunidade em que verificamos a existência de uma empresa brasileira no país, mas que pela informação prestada Gomes (2016) já não estava funcionando.

vez que adquire o fruto, processa em suas fábricas e exporta para outros países gerando divisas pela exportação, mas também gerando emprego no país.

É como se nós estivéssemos exportando mão de obra. Em vez de nós transformarmos pelo menos 80% e exportar o resto, nós exportamos quase tudo e transformamos. Essa exportação é o emprego que estamos dando para outro sitio. Exportamos mão de obra para a Índia e, por exemplo, há países como Moçambique que tomaram medidas em relação a isso muito boas. O que Moçambique faz é que enquanto todas as fábricas não estiverem abastecidas de matéria prima não há exportação. E as pessoas que querem exportar a castanha para a Índia ajudam as fábricas a abastecer mais rápido possível para eles poderem começar. Antes disso não, aqui não tem nenhuma lei que facilite, até o preço de compra quem vai transformar compra ao mesmo preço de quem vai transportar e para transportar os custos tornam-se insuportáveis. Por isso que quem vai transportar não compra quando o preço começa a disparar porque não vai ganhar dinheiro. E nós exportamos mão de obra para a Índia e a Índia vai empregando o seu pessoal (GOMES, 2016).

No caso do Projeto Jovens Lideranças, no âmbito do princípio da apropriação podemos ressaltar o baixo alinhamento do projeto às prioridades nacionais, ausência de liderança dos gestores guineenses na gestão e processos decisórios do projeto e frágil apoio e comprometimento político dos gestores do Ministério da Educação de Guiné-Bissau e do Brasil nos primeiros anos do projeto o que afetou a apropriação do projeto por ambos os governos. Contudo, essa situação se modificou com a mudança ministerial em 2014 na Guiné-Bissau que logrou uma participação mais efetiva do governo no ciclo do projeto e contribuiu para um protagonismo maior do governo e no caso do Brasil com a saída do Ministério da Educação e entrada do governo municipal de Vitória.

Depois de 2014/2015, o governo da Guiné-Bissau de fato começou a se apropriar do projeto. Até então, nós tínhamos uma dificuldade muito grande. Todas as vezes que nós chegávamos para uma missão lá em Bissau, era como se nós estivéssemos começando. Por mais que pedíssemos que tivéssemos os mesmos interlocutores, se você olhar em todos os nossos objetivos, nós temos sempre assim, formação, para os jovens e para os técnicos do ministério da educação, para professores da escola, para direção da escola. A nossa intenção, desde o começo era que o Ministério da Educação lá participasse protagonicamente desde o início. E isso não aconteceu. Nós estávamos sempre recomeçando. Quando nós chegávamos no Ministério nós explicávamos de novo o projeto, pedíamos um interlocutor, pedíamos alguém que acompanhasse, e aí eles destacavam uma pessoa ou duas e acompanhava naquela missão e a coisa se perdia. Nós colocamos um gerente local lá por um tempo também. Não só para apoiar os jovens na comunidade, mas que pudesse estabelecer uma interlocução com o ministério da educação quase que diária para ver se conseguíamos imprimir um ritmo, para que eles pudessem se apropriar de fato do projeto. E nós não tivemos. O ministro sempre tinha conhecimento, outro tinha conhecimento do projeto, mas nunca foi institucionalizado nesse primeiro momento. Depois do golpe, com o novo governo, com a ministra Odete Semedo no Ministério da Educação foi importante. Ela destacou uma equipe de projeto, que não sei agora, porque eles estão mudando o governo de novo, mas foi a equipe que permaneceu até agora e com isso, nós tivemos uma apropriação muito diferente na verdade, por parte do governo (MAGNANIN, 2016).

A entrevistada da UNESCO avalia que essa dificuldade de apropriação inicial do projeto se deveu a fatores institucionais, mas que ao mesmo tempo pode ser revelador de uma cooperação que naquele momento não era prioritária para Guiné-Bissau, uma vez que ela revela que nas reuniões os representantes do Ministério sempre traziam novas demandas:

Nós sentimos uma fragilidade institucional muito grande eu acho que as pessoas se revezavam muito, o quadro se reveza muito ali dentro. Eu acho que é aquela lei da sobrevivência, eu me lembro que as primeiras reuniões que nós fizemos lá em Guiné, para ouvi-los um pouco e para falar da nossa proposta, o que nós ouvíamos como demanda. Por exemplo, nós estávamos no Ministério da Educação, o que nós ouvíamos como demanda era tão maior do que era para ser o projeto. Era tão amplo que eu acho que é um pouco necessidade com essa fragilidade (MAGNANIN, 2016).

É necessário reforçar que a cooperação não partiu de uma demanda do governo de Guiné-Bissau e tampouco foi realizada nos moldes tradicionais de uma cooperação na área escolar. Devemos lembrar que a demanda feita pela associação de jovens era inicialmente para construção de uma escola, razão pela qual, no nosso entendimento, a dificuldade de alinhamento com as prioridades nacionais e participação ativa no processo.

Outro ponto importante é que o projeto tampouco foi apropriado pelo governo brasileiro, no caso, o Ministério da Educação, o que levou à saída do Ministério da segunda fase do projeto e reforça a tese do ativismo da ABC como um limitador da apropriação:

O Ministério ficou dois anos, não foi interessante a participação do Ministério. O Ministério nunca assumiu institucionalmente essa parceria, era sempre aquela coisa meio à reboque, com pouca participação, não tinha uma continuidade. Então, se via que tinha um técnico que ia ser responsável pela missão quando você ia conversar isso com o ministério víamos que não tinha institucionalidade, que as pessoas não conheciam ... não foi uma participação muito interessante do Ministério da Educação. Quando terminou a primeira fase, nós fomos atropelados pelo Golpe de Estado em 2013, que coincidiu também com o momento que o projeto estava encerrando. Então, acabamos finalizando, deixando terminar e não estendemos o prazo. Quando nós fizemos a segunda fase do projeto pensamos em uma outra parceria, que é a parceria da Secretaria Municipal de Educação de Vitória. Porque já eram parceiros antigos do Programa Escola Aberta. Eles envolvem o Programa Escola Aberta muito bem e achamos que poderia fazer mais sentido colocar um parceiro assim (MAGNANIN, 2016).

Mesmo a relação do governo guineense e dos representantes brasileiros com a Associação Amizade foi mediada por tensões, dificultando a apropriação:

São duas questões. Em relação a participação da sociedade civil, por meio dessa associação, foi um processo de *ups and downs*. Nós tivemos momentos, que o entendimento e a comunicação foi mais fluida, e teve outros momentos que não. Numa associação local, de um bairro muito difícil, muito vulnerável de Guiné-Bissau também tem as próprias limitações, até de comunicação interna entre os membros. Quando as dificuldades dessa associação, de alguma forma impactavam a implementação do projeto, porque se criavam alguns atrasos, algumas dificuldades, o Ministério colocava uma certa resistência de continuar

esse diálogo com a comunidade. Mas quando nós mostrávamos que era possível superar essas dificuldades e mostrava todos os aspectos positivos dessa parceria aí o governo ficava mais compreensível (...) Não foi sempre fácil. Eu acho que pela minha percepção, muito limitada de trabalho na Guiné-Bissau, a colaboração entre a comunidade e o governo não é algo tão comum. Nós com certeza inovamos nisso. Uma parte do governo do Ministério acolheu essa proposta com muito entusiasmo e outras partes não. Depende muito das pessoas. A ministra que eu comentei tem histórico, e essa vivência também no Brasil, ela sempre foi muito entusiasta dessa proposta. Mas outras pessoas, outros assessores da ministra, de outros departamentos, foram bem mais céticos. Acho que isso depende muito da personalidade. E acho que o Brasil teve um papel muito importante de facilitador, ser mediador de conflitos entre esses atores. Eu não sei até que ponto essa experiência é replicável, claro que existem várias experiências de escolas comunitárias participativas, a nossa não é a única, mas com esse nível de envolvimento do governo e da comunidade, acho que o nosso é um caso bem especial em Guiné-Bissau (GRAZIANNI, 2016).

Alguns pontos que nós viemos detectado em reuniões é o problema de comunicação. Eu acho que esse é um dos maiores e de diversas formas. Nós como parceiros, aprendendo a nos comunicar com as pessoas daqui as pessoas daqui também conseguiam se comunicar bem. Quando trabalhamos com gestão participativa você trabalha com representações e nós sempre falamos que representações você não se auto-representa, você representa um grupo. E é muito difícil aqui em Guiné-Bissau e no Brasil também não é diferente de que essas pessoas que estão fazendo parte de um comitê, elas de fato levam as discussões para os seus grupos e que socializem essas discussões e que tragam contribuições dos grupos. Então nós estamos vendo que isso ainda está com dificuldade de acontecer e por essa falha na comunicação, principalmente nos grupos de jovens que estão um pouco insatisfeitos com o que eles estão conseguindo acompanhar do projeto como resultado. Alguns grupos acham que devem esperar mais outros acham que não. Então acho que ainda precisamos aprender a melhorar mais esse compartilhar dos conhecimentos, compartilhar de informações de todo o processo. Acho que o maior ponto é esse, de ter de fato esse canal de comunicação mais eficaz. (BURZLAFF, 2016).

4.2.2.3.3 Benefício Mútuo

- manifestação de interesse ou concreção de novos projetos entre os países
- concretização de novas relações comerciais
- articulação em fóruns multilaterais.

A ocorrência do princípio de benefício mútuo nem sempre se verifica no âmbito de um projeto, exceto quando essa relação se manifesta no interesse com continuidade da parceria por meio de outros projetos. A sua verificação no âmbito político ocorre por meio de ações de longo prazo que nem sempre é possível verificar com as contrapartes dos projetos. O mesmo pode ocorrer com relação ao indicador comercial. Nesse sentido a pesquisa se voltou para as entrevistas realizadas com agentes políticos do governo brasileiro e guineense, assim como para as realizadas com os intelectuais guineenses para tentar verificar a ocorrência desse princípio.

De uma maneira geral, a avaliação do governo brasileiro em termos de benefício sobre a cooperação brasileira com a Guiné-Bissau, é que a mesma é motivada por uma solidariedade periférica, sem ganhos econômicos, mas com *benefícios na arena política internacional*.

Nesse sentido, Apparício (2016) aduz que “o Brasil não tem interesse de investimento, nosso comércio é muito pequeno, não há empresas brasileiras aqui, diferentemente de outros países em África. Foi uma cooperação que tem o sentido de cooperação de solidariedade muito claro”.

Sorgine (2016) acrescenta:

Não dá pra vincular a nossa cooperação a nada além de um projeto de expansão de projeção de solidariedade periférica. Você não tem empresas brasileiras ali, você não tem ganhos econômicos ou obras sendo construídas. O que você tem são pessoas levando conhecimentos que eles pediram para agregar. Os ônus e os bônus que Guiné-Bissau poderia gerar para o Brasil em uma perspectiva ampliada é limitado (...) Da mesma maneira que a nossa possibilidade de ganhos econômicos são pouquíssimas. É um país muito pobre com estagnação estrutural. Um país que essencialmente depende da cooperação internacional de transferência financeira, na qual o Brasil não participa, necessária para fechar as suas contas. Portanto a possibilidade de bônus do ponto de vista econômico é muito pequena.

Da mesma forma Mello (2016) acrescenta:

Eu não sei como funciona nos outros países, mas em Guiné-Bissau praticamente não tínhamos interesse comercial. Não existia. O comércio é muito baixo, o país não tem infraestrutura para desenvolver a exploração de recursos naturais, ou com capacidade ainda de solvência para executar projetos de infraestrutura. Então o nosso papel de fato era por solidariedade. Mas uma solidariedade no sentido de mostrar que as nossas soluções eram tão viáveis quanto as que costumavam ser aplicadas (...) Então a nossa cooperação na Guiné-Bissau, de fato, correspondia quase integralmente ao discurso de solidariedade ativa e muitas vezes a fundo perdido. Não tínhamos nenhum tipo de espera de retorno financeiro, comercial ou mesmo político porque Guiné-Bissau nos apoiava quase que automaticamente e nos apoiaria independentemente de ter volume de cooperação maior ou não (MELLO, 2016).

Agora, o Brasil deixa claro os benefícios dessa cooperação em termos políticos, com o apoio de Guiné-Bissau às *articulações brasileira nos fóruns internacionais*. Por exemplo, segundo Lima (2016), os países da CPLP, do qual a Guiné-Bissau faz parte, apoiam o pleito brasileiro de ter uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU. Da mesma forma, os países membros apoiaram a indicação dos candidatos brasileiros para a direção da OMC e da FAO. Essa opinião é compartilhada por Apparício (2016) que aduz que a cooperação com a Guiné-Bissau tem um reflexo político nas negociações no âmbito dos organismos internacionais.

A Guiné-Bissau se beneficia da parceria com o Brasil não somente por meio dos projetos de cooperação técnica, mas, sobretudo, da cooperação educacional e humanitária, assim como do apoio político brasileiro na Configuração de Paz.

Guiné-Bissau se beneficia da cooperação educacional com o Brasil, sendo esse aspecto, talvez o mais relevante a ser destacado da relação entre os dois países. Como vimos acima, desde a década de 1970, as universidades brasileiras recebem estudantes de Guiné-Bissau. Apesar de não termos tido acesso a informação sobre o número de egressos guineenses do PEC-G desde do início do programa, dados mais recentes apontam que entre 2000 e 2013, 1.336 estudantes guineenses ingressaram em IES no Brasil (MRE, 2017a).

Nas entrevistas conduzidas, todos os entrevistados guineenses destacaram o Programa PEC-G como uma verdadeira contribuição solidária do Brasil, com significativo impacto no desenvolvimento do país. Com efeito, o programa logrou educar uma parte da elite guineense que ao longo da última década vem ocupando cargos de destaque político no governo como Ministros, secretários e gestores estratégicos, assim como a elite intelectual do país (SORGINE, 2016; ZYLENE, 2016; CAMARÁ, 2016; CÓ, 2016).

Com efeito, no universo dos entrevistados para a presente pesquisa, de um total de 12 guineenses entrevistados quatro são egressos de universidades brasileiras como a ex-ministra de Educação e ex-ministra de Saúde Odete Semedo, o Secretário de Luta Contra a SIDA, Anaximandro Zylene, os pesquisadores do INEP João Paulo Pinto Có e Samba Camará.

Eu estudei no Brasil, fiz curso de graduação na universidade regional de noroeste do estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), eu fiz curso de ciências econômicas e voltei e depois fui fazer o mestrado e atualmente estou fazendo o doutorado em uma Universidade Federal da Bahia. Então eu sou fruto da cooperação entre a área da educação entre o Brasil e Guiné-Bissau. Entre o governo brasileiro e o apoio que dá aos países africanos, sobretudo, a CPLP, eu sou beneficiário dessa cooperação. Para mim essa cooperação está no processo de desenvolvimento e essa cooperação apoia Guiné-Bissau porque nenhum país pensa em elaborar instrumentos que possam ajudar no desenvolvimento do país sem ter pessoas formadas. Então, o quadro de formação e capacitação dos recursos humanos de Guiné-Bissau que é o recurso que gera todos os outros recursos está sendo capacitados pelo governo brasileiro (CAMARÁ, 2016).

Eu digo que é uma cooperação positiva, que está contribuindo para o desenvolvimento do país. Se nós contarmos hoje, não tem estatística, mas grande parte de estudantes guineenses que estão no Brasil, e estão recebendo formação para voltar e dar sua contribuição na promoção de desenvolvimento desse país é muito grande. Só um exemplo, na UNILAB de São Francisco Conde em Salvador, tem cerca de 90 estudantes guineenses. Que estão se formando em diferentes cursos e esse é um grande contingente, essa ainda é menor. Na UNILAB de Fortaleza, tem ainda mais, só aí é a nível das duas universidades e podem formar mais de 200 alunos, mais de 200 quadros podem voltar formados para Guiné-Bissau. Isso é uma cooperação positiva, valiosa, é uma cooperação

bem pensada, porque eu reforço a formação de recursos humanos é um fato fundamental para a promoção de desenvolvimento (CAMARÁ, 2016).

Eu me considero um produto da cooperação brasileira. Porque? Porque eu estudei no Brasil no âmbito da cooperação que existe entre os nossos dois Estados na área de educação. Eu entrei por meio do PEC-G. Eu vim para o Brasil, estudei lá e voltei para o meu país e estou trabalhando aqui. Então eu sou um produto desta cooperação efetiva. De uma cooperação que acompanha os países e que não impõe nada. Eu vi isso na prática e eu estou nesta posição de defender esta cooperação também (ZYLENE, 2016).

Có (2016), além de ser beneficiário do PEC-G, pesquisa os benefícios do programa para os guineenses. Na entrevista ele aponta uma assimetria na relação entre os países onde Guiné-Bissau poderia se beneficiar mais em termos comerciais e o Brasil em termos culturais e educacionais:

As cooperações ainda, ao meu ver, algumas são de mão única gostaria que fosse de mão dupla, que fosse na verdade, que buscássemos uma cooperação que pudesse proporcionar um crescimento harmonioso entre alguns países. Parece que o Brasil de certa maneira nessa relação com a Guiné-Bissau não está no mesmo pedestal que a Guiné-Bissau. É uma relação não horizontal tendo em conta as relações históricas, a questão da geopolítica, e tudo isso interfere. Mas seria bom também que nós pudéssemos no que diz respeito ao comércio exterior, se pudéssemos exportar muito para o Brasil. Que pudéssemos também ter estudantes brasileiros aprendendo aqui nas nossas universidades, aprendendo as nossas vivências. Seria bom que isso acontecesse. Mas estamos trabalhando nesse sentido. Alguns pesquisadores que vem, não só para fazer trabalho de campo no âmbito da cooperação, mas para conhecer também as culturas guineenses, aprender com os sábios guineenses, aprender sobre a vida, aprender de uma certa maneira sobre a humanidade com os povos guineenses. Esperamos que isso possa realmente acontecer em maior dimensão (CÓ, 2016).

A participação do Brasil na Configuração Guiné-Bissau da CCP pode gerar um benefício mútuo para ambos os países. Do ponto de vista brasileiro, eleva a posição do Brasil no cenário mundial e contribui politicamente para a pretensão brasileira para conseguir um assento no Conselho de Segurança da ONU. Do ponto de vista de Guiné-Bissau, este país se beneficia de uma posição moderada do Brasil em temas sensíveis para a Guiné-Bissau como a securitização da agenda desenvolvimento no país e a representação externa do país como narcotizado.

Em que pese a posição do Brasil não tenha o condão de mudar a abordagem da comunidade internacional em torno da securitização das agendas de desenvolvimento no país, o Brasil sempre foi refratário a secundar a visão da comunidade internacional a cerca da Guiné-Bissau ser um narco país (SORGINE, 2016).

Aqui podemos destacar que o projeto do Centro de Formação do Caju gerou também *benefício* para ambos os países, mas, sobretudo, para Guiné-Bissau, resultado a *negociação de um novo projeto* com o Brasil, por meio da EMBRAPA que foi o Projeto

Implantação e implementação de unidade de processamento do pedúnculo do caju e outras frutas tropicais na Guiné-Bissau. O projeto tem como objetivos implantar uma unidade didática de processamento do pedúnculo do caju; prover capacitação técnica em práticas agroindustriais do processamento do pedúnculo do caju no funcionamento e operacionalização dos equipamentos das unidades didática; apoiar a elaboração de material didático e a elaboração de normas e padrões de identidade e qualidade dos produtos resultantes da industrialização do pedúnculo do caju. Nas palavras de Gomes (2016):

Nesse segundo projeto o objetivo geral é mesmo melhorar a nossa capacidade e também a renda das famílias guineenses. Esse projeto vai reabilitar esse segundo que está em execução nesse momento, vai reabilitar as instalações do centro de produção do caju, com tudo o que é equipamento de portas, pisos adequados para a industrialização. Vai servir de unidade didática mesmo. Quem quer fazer um empreendimento no futuro pode ir lá e se inspirar. Vai ter toda a linha de produção para o processamento de frutas, as instalações vão estar adequadas, iluminação, piso, água, sistema de esgoto, vai ser mesmo um trabalho maior. E vamos ter também um componente que eu falei, vamos começar a trabalhar com a EMBRAPA para definir padrão de identidade e qualidade dos produtos. Pelo menos todos os produtos essenciais que se fazem nos centros de produção de caju que hoje são muitos, mais de 20. Algumas pessoas encomendam mini pizzas, bifes mas fazemos cajuína, vinho, bolachas, geleias de frutas diversas. Precisamos evoluir para coisas certificadas e esse segundo projeto vai nos permitir isso, a elaborar esse padrão de identidade e qualidade com o apoio da EMBRAPA. Também vai se continuar o processo de capacitação dos técnicos guineenses e nesse ano de 2015 estivemos no Brasil. Nós mais para assistir à avaliação uma sequência de cursos que a EMBRAPA vinha dando, mas outras pessoas do centro e outras entidades guineenses estiveram mesmo para o curso de capacitação. Os outros anos em 2012-2013 também houve a participação, sempre há aquela viagem mais para conhecer o estudo, ficar mesmo no centro.

4.2.3 Reflexões sobre a cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau para reorientação dos imaginários e práticas do desenvolvimento.

O estudo de caso consistiu em verificar se a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau contribuiu para que houvesse a apropriação local, de que forma garantiu relações isonômicas, igualitárias e horizontais e verificar como ocorreu o benefício mútuo. Espera-se que a análise da parceria entre Brasil e Guiné-Bissau possa auxiliar a verificar se a cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau seria orientada pelos princípios da CSS tomando como estudo de caso os projetos de cooperação técnica executados entre os anos de 2003 e 2014 e a refletir sobre as perguntas de pesquisa da presente tese.

Já havia sido demonstrado no capítulo II o alinhamento entre os princípios da CSS com os da cooperação brasileira. Para fins de análise, optamos por eleger os princípios de horizontalidade, apropriação e benefício mútuo como objeto de verificação e para cada um destes elegemos categorias analíticas ou indicadores e operacionalizamos a pesquisa por meio da análise das entrevistas realizadas.

Embora tivéssemos optado pela análise de três princípios, a abordagem utilizada propiciou uma análise conjunta entre os outros princípios o que reforçou a ideia de que os princípios devem ser examinados em conjunto com outros que com ele irão interagir no sentido de Fazoli (2007) e ao mesmo tempo reforçou o caráter de interdependência entre os mesmos.

No que tange ao princípio da horizontalidade, o que ficou evidenciado nas entrevistas é que de fato há um esforço institucional do governo brasileiro de estabelecer relações horizontalizadas por meio da ação conjunta e do respeito mútuo nos projetos assinados com Guiné-Bissau quando analisamos as entrevistas de Grazianno (2016) e Magnanin (2016) do Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas. Constata-se pelas falas dos entrevistados guineenses Zylene (2016) do Projeto Fortalecimento do Combate ao HIV/AIDS na Guiné-Bissau, Té (2016) e Apolonio (2016) do Projeto Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau que essa prática de fato ocorre, uma vez que confirmam o envolvimento da contraparte guineense nas etapas dos projetos. Gomes (2016), do Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau, também informa do envolvimento igualitário.

Silva (2016), do Projeto Formação Profissional para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau, relata que há uma coordenação compartilhada do Centro pelo menos em seu funcionamento, o que não ocorreu no início do projeto o que pode ser interpretado como não envolvimento.

Quatro projetos relatam que houve envolvimento igualitário na gestão. Um relata que não houve e não há dados sobre o assunto em três projetos (Projeto Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde, Projeto de apoio na área de diagnóstico laboratorial do HIV e outras doenças infecciosas na Guiné e Projeto Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau).

Uma particularidade trazida por vários entrevistados como um fator de respeito mútuo e, por conseguinte, de horizontalidade foi a questão comportamental dos brasileiros frente aos guineenses e à realidade local, como demonstrado, por exemplo, por Apolonio (2016) e Gomes (2016) como um facilitador das relações e como um fator que propicia igualdade de relações.

Em termos de motivação para o engajamento em cooperação foi possível constatar que nos projetos de Registro Civil de Nascimento e Combate ao HIV/AIDS, a cooperação

foi solicitada pelo governo guineense como destacado por Té (2016) e Zylene (2016), mas lembrando que no caso deste último projeto já havia uma parceria anterior entre os dois países no âmbito do programa Laços Sul-Sul o que teria também motivado a solicitação, como nos contou Vergne (2016) e por extensão podemos inferir que o Projeto de Diagnóstico HIV/AIDS também foi solicitado pelo governo guineense. Em ambos os casos, a solicitação da cooperação denota uma integração dos projetos às estratégias nacionais nos temas de registro civil e combate ao HIV/AIDS. Reis (2016) também relata que houve uma solicitação do governo guineense para o projeto do Centro de Formação em Segurança. Assim que quatro projetos foram iniciados por solicitação do governo de Guiné-Bissau.

Não há dado sobre os Projetos Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde nem sobre Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau.

Nos projetos Formação Profissional para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau e Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas houve um ativismo brasileiro.

Com efeito, sobre o aspecto da motivação voluntária como condição para horizontalidade, o Projeto Jovens Lideranças trouxe à luz duas questões importantes para a análise da horizontalidade e apropriação: primeiro, o ativismo da ABC em apresentar a proposta de cooperação para o governo de Guiné-Bissau e segundo, o fato da demanda partir de uma organização da sociedade civil guineense. Esses dois fatores da mesma forma que desafiam a diretriz da cooperação brasileira de ser *demand driven* e, por conseguinte, o princípio da horizontalidade, demonstra uma abertura da ABC para inserção da sociedade civil nos projetos de cooperação, reivindicação antiga da sociedade civil brasileira.

Contudo, pelo exame das entrevistas, avaliamos que esse ativismo pode menoscular não somente o caráter horizontal de construção conjunta das ações e de engajamento voluntário ou *demand driven* – que por si só não seria tão relevante, pois essa diretriz não é um fim em si mesma, mas, sobretudo, por também afetar o princípio da apropriação uma vez que além das atipicidades narradas anteriormente, a ABC e a UNESCO propuseram uma cooperação que não havia sido solicitada nem pela Associação Amizade, nem pelo governo guineense, ou seja, a abordagem da Escola Aberta. Em que pese ser uma iniciativa louvável e todos os participantes brasileiros terem indicado que o projeto foi discutido e acordado coletivamente e com a participação do governo guineense, percebemos que houve um desalinhamento desse projeto com a estratégia nacional para a

educação uma vez que esse tema não havia sido solicitado pelo governo isso ficou demonstrado pela baixa participação do Ministério da Educação de Guiné-Bissau nos primeiros anos do projeto, como indicado por Magnanin (2016) e Grazianno (2016). Essas questões só foram revertidas ou minimizadas com a mudança de gestão ministerial em Guiné-Bissau.

Ainda assim, uma reflexão mais acurada sobre este último fato pode apontar que a inadequação do projeto Jovens Lideranças junto ao governo guineense pode ter sido mitigado pelo fato da nova Ministra de Educação Odete Semedo já ter realizado cooperação com o Brasil na área de saúde, ter profundo conhecimento dos benefícios do programa PEC-G, de ter sido ela mesma egressa de universidade brasileira e ter tido conhecimento do programa escola Aberta e menos pelo fato de haver um real alinhamento do projeto aos interesses do governo.

Por sua vez, o descolamento do projeto com os interesses de cooperação do Ministério da Educação brasileiro também pode ter causado a saída do órgão da cooperação.

Em última análise, o ativismo pode também ser revelador, no caso brasileiro, de uma postura impositiva e, do lado guineense, de um baixo poder de agência, de incapacidade de fazer valer os interesses do país nos projetos de cooperação, pelo menos no caso desse projeto em particular. Ponderamos que houve uma conjugação de ativismo brasileiro com o baixo poder de agência pelo lado do governo guineense como podemos inferir da entrevista de Grazianno (2016) que afirmou que “a assimetria técnica também existe. É muito difícil nós recebermos uma crítica muito forte ou um não, sobre as nossas propostas justamente porque nós temos uma ascendência muito forte”.

A articulação por parte do governo brasileiro pode ter ocorrido também em relação ao Projeto de Formação Profissional. A demanda pela cooperação nesta área chegou a CNI por meio da ABC e não há indícios de que tivesse havido uma demanda nesse sentido por parte do governo guineense. Isso pode ser corroborado com o fato indicado por Rosa (2016) de que o projeto foi elaborado pelo SENAI e que somente depois o governo foi se inteirando do projeto. Da mesma forma, esse pode ter sido um dos fatores que gerou a dificuldade financeira de Guiné-Bissau em assumir o Centro, segundo Silva (2016).

Na análise sobre apropriação ficaram evidenciados dois fatores que não estavam previstos como categorias de análise desse princípio, mas que emergiram nas entrevistas e podem limitar a capacidade de apropriação de Guiné-Bissau: o grau de autonomia

financeira e a capacidade de coordenação da ajuda por parte do governo que recebe a cooperação.

De acordo com Zylene (2016) a falta de autonomia financeira do governo guineense, fortemente dependente de ajuda do Norte para implementação de sua estratégia de desenvolvimento é um fator de constrangimento da CSS brasileira que é marcada pelo fortalecimento de capacidades. Essa afirmação é corroborada por Apolonio (2016) que advertiu que a política de registro civil não será implementada no país sem recurso externo. Esse parece ser também o caso do projeto do Centro de Formação Profissional cuja execução está vinculada a recursos da cooperação brasileira o que, inclusive, pode adiar a entrega do Centro para o governo guineense, na avaliação de Silva (2016).

Esse constrangimento pode ser generalizado para todos os projetos de cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau e aponta para a necessidade de se pensar na sustentabilidade financeira das iniciativas de cooperação logo no início das tratativas dos projetos.

No caso de Guiné-Bissau, cuja dependência da CID é muito significativa, uma alternativa poderia ser a articulação dos projetos de CSS com parceiros bilaterais ou multilaterais da CNS, ou seja, criação de projetos trilaterais até que o país adquira as condições necessárias para lograr autonomia política e financeira da comunidade da ajuda externa. Contudo, reconhecemos que essa proposta, dependendo dos parceiros da CID e da capacidade de Guiné-Bissau de fixar a sua visão de cooperação, pode incorrer em um descolamento dos princípios da CSS uma vez que, como já vimos, os parceiros do Norte influenciam nas agendas nacionais, estabelecem condicionalidades e esse tipo de parceria reforçaria ainda mais a dependência.

No caso de Guiné-Bissau isso é particularmente verdadeiro haja vista que o país, além de ser dependente, tem pouca capacidade de agência para evitar condicionalidades. Segundo Zylene (2016):

Guiné-Bissau não tem capacidade de influenciar a decisão do Fundo Mundial. Guiné-Bissau não está na qualidade do país contribuidor ou doador do Fundo Mundial. Normalmente são países doadores que estão mais nesta posição de influenciar estas políticas. São estes os países que se fazem representar mesmo, ao nível do Conselho de Administração do Fundo Mundial e ao nível do Conselho de Administração acabam por influenciar a política voltada para a luta contra a Tuberculose, SIDA e malária. Se vê claramente muita pressão, muito foco de financiamento da contraparte. “Eu vou dar dinheiro mas com a condição de!” É aquilo que eu digo: dentro de um contexto de redução do financiamento, como vou exigir uma contrapartida de países de extrema pobreza. Existe muita esta questão. Como que eu vou discutir no contexto de Guiné-Bissau, da estabilidade e da vulnerabilidade chegar a exigir contrapartida para o programa VIH em torno da questão da defesa e segurança? Então existem um bocadinho destas incongruências que precisam ser analisadas ao nível mais estratégico e

que o nosso próprio país precisa definir e tomar em suas mãos a agenda de política externa. De não ficar refém da cooperação multilateral mais de privilegiar a cooperação bilateral e tirar proveito da cooperação bilateral.

A União Europeia é também um parceiro estratégico. a cooperação com ela é de muito tempo, presente na Guiné-Bissau. mas como eu já disse o que me incomoda com a cooperação da União Europeia é que acabam de condicionar muitas coisas. Existem muitos modelos dos fundos europeus para o desenvolvimento, mas os acordos sempre são condicionados. Existem sempre condicionalidades. Lembro do último acordo que explicitava o esclarecimento das circunstâncias da morte do presidente da república. Nossa! Mas como? Aqui politicamente ninguém tem coragem de avançar com este dossiê. Como que a União Europeia vai exigir isso como contrapartida do financiamento? Mas esses são os parceiros lá que estão financiando sobre tudo, projetos interessantíssimos da sociedade civil e isso temos que reconhecer.

E estes são os modelos que vamos encontrar em algumas cooperações do norte-sul. As pessoas vão chegar com dinheiro mas vão condicionar a utilização dos recursos. Para comprar uma viatura a marca é pre-definida. Ou então proveniente de algum país. Estes são alguns exemplos que nos acabamos por constatar na prática que existem estas imposições na cooperação norte-sul e que na cooperação sul-sul não acontecem (...) Deixando claro que a comparação entre os modelos de cooperação é uma questão muito sensível politicamente falando. Mas nos conhecemos a cooperação tradicional norte-sul e sabemos que ela acaba não somente por impor o formato que a cooperação deve ocorrer mas sobretudo por condicionar a sua intervenção a compras, a transferência de conhecimentos, voltando os recursos para os países deles.

Outra questão importante a ser observada sobre a cooperação com a Guiné-Bissau é o engajamento do Brasil em projetos isolados que se bem são demandados pelo país e, a princípio estariam alinhados aos seus interesses de desenvolvimento, acabam criando uma demanda burocrática para o país receptor que se reflete na dificuldade de coordenação da cooperação. Isso é agravado pelo fato de Guiné-Bissau sofrer com poucos recursos humanos e já estar atolada com projetos da CNS. Uma cooperação com projetos mais estruturantes, além de ter uma maior possibilidade de contribuir para a transformação local diminuiria os custos da cooperação.

Aliás, a aposta em projetos estruturantes – de longo termo, com mais escala, mais recurso e mais complexos, como no caso de projetos na área da agricultura como Cotton Four e alguns da área de saúde poderiam ser uma alternativa para mitigar a insustentabilidade financeira apontada acima.

A importância de analisar o princípio da apropriação em uma perspectiva de autonomia financeira e de capacidade de coordenação, como revelado nas entrevistas, sugere-nos a relevância de estabelecer esses dois fatores como indicadores de análise da apropriação em pesquisas futuras. Da mesma forma aponta para o fato de que a cooperação brasileira pode não conseguir levar à cabo o princípio da apropriação, caso não logre

mitigar ou buscar alternativas para resolver, juntamente com Guiné-Bissau, esses limitadores apontados.

A participação de múltiplos parceiros como fator de facilitação da apropriação ficou manifestado nos projetos Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência, Combate ao HIV/AIDS e Centro de Formação do Caju por meio da articulação intersetorial na implementação dos projetos e pela mobilização e participação da sociedade civil local e brasileira nos projetos.

A promoção da intersetorialidade na abordagem da cooperação, aqui compreendida como a articulação de vários órgãos governamentais é um elemento importante para a garantia da apropriação na medida em que as estratégias de desenvolvimento são interdependentes. Essa intersetorialidade foi percebida como uma abordagem estratégica para a política de registro civil de nascimento cuja eficácia dependia da integração das áreas de saúde, educação e de gênero, de acordo com Té (2016).

Por sua vez, a participação social é um fator importante de apropriação pela sua possibilidade de criar sentimento de pertencimento e também de criar mais possibilidade de reflexão crítica sobre a cooperação em si e romper com eventuais situações de passividade do governo que recebe a cooperação. Essa análise é confirmada pela avaliação de Magnanin (2016):

às vezes falta um pouco de reflexão mesmo. Às vezes tem uma aceitação quase automática. E isso pensando no governo, porque em termos de comunidade é totalmente diferente. Muito pelo contrário, tem um questionamento, nós percebemos que temos que estar o tempo inteiro delimitando qual é o escopo da nossa cooperação ali, porque sempre tem uma demanda para mais e mais.

A valorização dos saberes locais e da diversidade foram questões respeitadas nos projetos de Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência e Centro de Formação do Caju. Neste último projeto houve relatos por parte de Gomes (2016) de mudança de técnicas de uso da carne de caju para adaptação à cultura guineense e mesmo aprendizado por parte do Instituto Federal brasileiro. Ademais foi relatado o respeito à língua crioula para realização das capacitações uma vez que o português geralmente é o terceiro idioma do público alvo do projeto formado na sua maioria por produtores rurais.

A entrevista relativa ao projeto do caju foi particularmente esclarecedora em termos de entraves para a apropriação do governo guineense dos resultados do projeto cooperacional nessa área, pela falta de integração do conhecimento nos sistemas e políticas relevantes e incorporação da nova tecnologia aos processos de geração de riqueza, como denotou a ausência de políticas nacionais de apoio financeiro (seja subsídio, seja

investimento) tanto aos produtores como aos empreendedores e empresários nacionais da área do caju que acabam enfrentando uma competição desigual com empresários estrangeiros; ausência de uma política de pesquisa sobre a agricultura do caju; e a precariedade da energia elétrica do país.

A falta de recurso do setor privado, com ou sem subsídio ou investimento do governo, pode ser um limitador da apropriação da cooperação para a industrialização do caju e por sua vez, a exportação massiva do fruto combinada com a baixa capacidade de processamento gera para a Guiné-Bissau uma perda relevante de mercado de trabalho.

No caso da categoria analisada, inferimos que houve uma adaptação do projeto em si, mas não com a capacidade de influenciar a política nacional.

No caso do Centro de Segurança, o representante guineense dá a entender que a política de segurança do Estado representada pela atuação de suas diversas forças está sendo estruturada por meio da cooperação brasileira, não somente em termos de capacitação, mas de elaboração de leis, procedimentos, protocolos e técnicas. Se assim for, a apropriação pode assumir o aspecto de internalização automática de modelos externos que pode parecer uma apropriação imposta. Essa visão é corroborada por passagens das entrevistas de Grazianno (2016) e Magnanin (2016) que dão conta da falta de problematização das ações da cooperação, recepção automática de propostas por parte dos guineenses e pela ascendência que eventualmente os brasileiros podem ter sobre eles, mas certamente é um tema que demanda uma análise mais profunda.

O Brasil e a Guiné-Bissau se beneficiam da cooperação entre os dois países, mas de forma diferenciada.

A Guiné-Bissau se beneficia da parceria com o Brasil não somente por meio dos projetos de cooperação técnica, mas, sobretudo, da cooperação educacional, assim como por meio do apoio político brasileiro na Configuração de Paz.

Do ponto de vista do Brasil, a cooperação educacional demonstra a intenção do governo brasileiro de priorizar a formação de elites em sua estratégia de cooperação educacional como constatado por estudo sobre o tema feito por (MILANI et al, 2016), como mecanismo de exercício de *soft power* do Brasil na arena internacional, uma vez que a educação e a cultura contribuem para o reforço dos laços políticos e econômicos entre o Brasil e os países parceiros.

Do ponto de vista de Guiné-Bissau um Programa como PEC-G pode representar, para além da formação de sua elite e eventual contribuição para o processo de desenvolvimento do país, a reprodução acrítica de valores brasileiros na cultura guineense.

Os ganhos com relação a cooperação educacional podem ser percebidos na facilitação da relação cooperacional técnica pela empatia dos guineenses com relação aos brasileiros de uma maneira geral como foi observado nas entrevistas com agentes guineenses e no cenário político internacional, pelo apoio dos guineenses às posições brasileiras, como confirmado por Apparício (2016) e Lima (2016).

Para a elaboração e aplicação do quadro analítico, tentamos evitar o uso de uma lente positivista sobre os princípios, daí a análise de casos empíricos. Ainda assim reconhecemos a necessidade de construção de indicadores interculturais, criados conjuntamente entre as partes e que dê conta de apreender a realidade local, a visão de mundo dos parceiros sobre os temas objeto dos projetos.

No Capítulo a seguir apresentaremos algumas reflexões sobre os achados gerais da pesquisa, em seguida as implicações e perspectivas do estudo de caso e finalmente a conclusão.

CAPÍTULO V REFLEXÕES SOBRE OS RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA

O problema objeto da presente tese foi identificar a resposta ao seguinte questionamento: *a CSS quando enfrenta o modelo hegemônico de desenvolvimento vigente, a partir de suas experiências concretas fundamentadas em princípios próprios é válida para reorientar os imaginários e práticas do desenvolvimento?*

Analisar o problema principal da pesquisa implicou em encontrar respostas para questões subjacentes tais como: *qual é o modelo de desenvolvimento hegemônico vigente? O que é a CSS? Quais são os princípios norteadores da CSS? A CSS rompe com a reprodução do modelo de desenvolvimento hegemônico vigente? Quais são as experiências concretas de CSS?*

As perguntas secundárias acabaram nos auxiliando na estruturação da pesquisa de uma forma que nos permitiu compreender e refletir sobre o *modelo hegemônico de desenvolvimento*, a *CSS*, o *estudo da relação entre Brasil e Guiné-Bissau* e com isso recolher subsídios para enfrentar a indagação que deu origem à tese.

Por sua vez, responder a última pergunta implicou em realizar um estudo sobre a *CSS* para edificar um conhecimento empírico sobre a mesma. Para isso optamos por analisar a cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné-Bissau de forma interdependente com os achados mais gerais sobre a *CSS* e sobre o campo da *CID* em Guiné-Bissau.

Essa abordagem importou em organizar a tese em uma perspectiva de localizar histórica, política, teórica e institucionalmente o advento do desenvolvimento hegemônico, no sentido de Escobar (2012, p. 41) que adverte que para compreender o desenvolvimento é necessário examinar para além do discurso, o seu sistema, ou seja, o aparato da ajuda entendido como o resultado do estabelecimento de uma série de relações entre discurso, teoria, instituições e práticas.

Os primeiros achados da pesquisa evidenciaram que o desenvolvimento, enquanto dispositivo organizador do mundo, surgiu no Pós-Segunda Guerra juntamente com a aspiração estadunidense de se constituir com uma potência hegemônica mundial. Essa pretensão orientou o surgimento e a natureza de uma narrativa modernizadora do desenvolvimento embutida em discursos político, econômico e teórico.

Como bem colocado por Quijano (2012, p. 46), o desenvolvimento foi o termo chave de um discurso político associado a um projeto elusivo de desconcentração e redistribuição relativas do controle do capital industrial, na nova geografia que se configurou no capitalismo colonial-moderno global, no fim da Segunda Guerra Mundial.

O discurso e a atuação política estavam imbricados com a produção teórica da época. Ao mesmo tempo em que a política se embasou em teorias da economia política que viam o desenvolvimento como um processo de transformação de sociedades tradicionais em modernas por meio da mimetização do caminho seguido pelos países industrializados em uma visão histórica linear, ela mobilizou todo um arcabouço teórico modernizador para justificar, normalizar e perenizar a sua atuação. Então vimos ao longo das décadas, a metamorfose teórica e prática que tentava explicar o sucesso do modelo hegemônico de desenvolvimento como resposta para os países considerados “atrasados”.

Nas décadas de 1950 e 1960 os teóricos liberais clássicos com receitas keynesianas atribuíam a intervenção estatal, investimento, poupança, ajuda externa e liberalização econômica o caminho ideal de desenvolvimento a ser perseguido pelos Estados. Ademais, construíram um discurso forte de desenvolvimento enquanto crescimento econômico financiado por um aparato cooperacional representado pelas instituições de Bretton Woods por meio de seus programas de empréstimos aos países “subdesenvolvidos”.

O final da década de 1970 até a década de 1980, na esteira da crise do capitalismo – crise do petróleo, crise do dólar, endividamento dos Estados, crise da ajuda –, criou as condições para um discurso político conservador do desenvolvimento, que se embasou e ao mesmo tempo fortaleceu o campo teórico neoclássico com a radicalização do livre comércio, o expurgo do Estado, desregulação econômica e um receituário de reformas políticas “democratizantes”. Esse foi o quadrante em que as gêmeas de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial, prescreveram seus programas de investimento, ajuste estrutural e condicionalidades liberais. A ONU, com a sua intrínseca ambiguidade, ao mesmo tempo que incorporou as vozes dissonantes e críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico com a criação da NOEI e a atuação do UNCTAD e o G 77 e impulsionou mudanças conceituais do desenvolvimento, do humano ao sustentável, também validou e manteve o núcleo orientador do desenvolvimento hegemônico enquanto farol a ser seguido e tendo como principal fundamento a dimensão econômica e o indivíduo, conferindo, dessa forma, um caráter de normalidade e de verdade ao discurso e a prática.

A década de 1990 começou com o aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista liderado pelo mercado. O decálogo do Consenso de Washington deu continuidade às prescrições que já vinham sendo orientadas pelos teóricos clássicos desde os anos de 1950. A novidade se constituiu na incorporação das privatizações em massa, na política de “recuperação de custos” dos serviços sociais, na

blindagem política à propriedade privada, na política de legalização do setor informal da economia e atualização das políticas de boa governança, assim como no amplo acordo estadunidense com os atores financeiros para o fim da tolerância aos capitalismo nacionais (PEREIRA, 2010). Nesse período ganha mais relevância o papel da OCDE com suas normas de eficácia da ajuda. Por meio do CAD a organização definiu os parâmetros da ajuda oficial para o desenvolvimento que é utilizado por todos os atores da CID. Da mesma forma, é a instituição que coordena e monitora os fluxos de ajuda bilaterais e multilaterais e que adquiriu autoridade para produzir informação sobre eficácia da ajuda. Por fim, no seu âmbito que se estabeleceram os princípios norteadores da AOD.

O discurso atual do desenvolvimento segue escorado teoricamente pela ortodoxia neoliberal, com ares de mudança em razão de seu casamento com o novo institucionalismo que trouxe com ele o gerencialismo de metas para a eficácia do desenvolvimento assim como atualizou o discurso da boa governança incluindo reformas do setor público e do setor legal, apoio a sociedade civil, promoção de mecanismos consultivos, participativos sob o guarda-chuva e a narrativa do desenvolvimento sustentável.

O modelo impositivo de uma única visão de desenvolvimento tem plena afirmação na década atual e permeia toda a institucionalidade da CID. Esse modelo se mantém como eixo organizador das agendas, discursos, práticas, conhecimentos e políticas da CID, operante de forma coordenada e interdependente.

Tendo delimitado o campo do desenvolvimento hegemônico, na tese, percorremos o caminho de identificação dos questionamentos a esse modelo e as alternativas propostas. A pesquisa demonstrou que em vários momentos da história houve reação à imposição desse padrão de desenvolvimento, seja do ponto de vista político, econômico e social, seja do ponto de vista teórico e prático. Na tese optamos por evidenciar a construção de uma contra narrativa teórica latino-americana e a reação plasmada em Bandung que consolidou uma identidade de países do Sul que se convencionou chamar de CSS.

Observamos que na América Latina ganhou notoriedade na década de 1950 o pensamento econômico estruturalista de origem marxista por meio do trabalho de economistas que se uniram sob o abrigo da CEPAL. Essa corrente atribuiu o subdesenvolvimento a problemas na estrutura econômica e na forma de exposição das economias dos países periféricos ao mercado internacional que impediam o desenvolvimento dos países por meios de medidas de industrialização e fomento do consumo interno. Nos anos de 1960, os teóricos da dependência afirmaram que a dependência resultava do relacionamento desigual entre países do centro e da periferia em

termos de poder político e econômico. Para essa corrente, esse atrelamento resultaria do desenvolvimento do capitalismo e das necessidades das economias dominantes que determinariam a dinâmica de desenvolvimento dos países periféricos às necessidades de desenvolvimento dos países centrais relegando àqueles um papel subalterno, dependente na economia mundial. Portanto, a superação do subdesenvolvimento passaria pela ruptura com a dependência econômica e política – representada pelo colonialismo e capitalismo, e não somente pela industrialização e modernização da economia.

Essa corrente não teve a potência necessária para romper com os postulados ortodoxos, mas influenciou o pensamento econômico latino-americano e foi mobilizada por atores que surgiam na cena política da década de 1950.

O encontro de Bandung em 1955 representou o alinhamento dos países periféricos em torno da defesa do anticolonialismo e contra as novas tendências hegemônicas dos blocos capitalista e socialista. Bandung é considerada um marco no forjamento de uma identidade própria dos países do Sul e, por conseguinte, proporcionou o ímpeto e a inspiração para o desenvolvimento de várias alianças materializados no Movimento dos Não Alinhados, na criação do UNCTAD e do G 77 e na institucionalização da Nova Ordem Econômica Internacional.

A CSS, fruto de Bandung, visou atender a uma necessidade dos países do Sul de se constituírem como atores coletivos internacionais na defesa de uma agenda comum e coordenada para a promoção de interesses mútuos, se apresentando como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento hegemônico que estava atrelado a uma relação de troca com o Sul permanentemente desigual. De uma perspectiva teórica dependentista, uma cooperação econômica entre países do Sul poderia mudar a relação de dependência e exploração que sustentava a relação dos países do Sul com o Norte desde o colonialismo e daí conquistar uma autonomia coletiva.

Depois de um período de efervescência, seguido de um longo período de retração das décadas de 1980 a 1990, em razão dos estragos causados pela agenda neoliberal nos países periféricos, a CSS se dinamizou na década de 2000 pelos resultados econômicos dos países emergentes e pelo reaparecimento de governos progressistas. Entretanto, em que pese reforçarem o discurso da lógica do benefício mútuo, os países emergentes aceitaram as regras de comércio e da economia internacional, aderiram ao modelo neoliberal e serviram como ferramenta de preservação da ordem capitalista do qual os países menos desenvolvidos tampouco escaparam o que distanciou esses atores da essência da relação Sul-Sul.

Na pesquisa essa opção ficou evidenciada na análise do papel da China e da Índia no Continente africano. Os dois países tem uma clara política Sul-Sul de corte comercial e econômico refletida em programas de empréstimos, investimento em infraestrutura, compra de *commodities* e o desaguamento de suas mercadorias nos mercados africanos.

Os empréstimos criaram o mesmo ambiente de endividamento promovido pela CID por meio do FMI e Banco Mundial, podendo levar os países de menor desenvolvimento à uma segunda crise da dívida. Da mesma forma, a ênfase no comércio de *commodities* atualizou o modelo extrativista deixando um rastro de passivo social e ambiental nos países exportadores.

O argumento de que não oferecem condicionalidades, não impõem modelos de desenvolvimento, não exime a responsabilidade desses países de confinarem os países periféricos do Sul na armadilha do mesmo desenvolvimento contra o qual combateram no passado.

Ainda que em um grau de apetite menor, a cooperação brasileira se assemelha à cooperação desses países quando busca realizar os interesses nacionais geoestratégicos e a CSS é instrumental nesse aspecto.

Se nas décadas de 1960 e 1970 havia uma política clara de expansão econômica e comercial coordenada pelo Itamaraty e operacionalizada por instituições estatais com recursos públicos, no atual quadrante, essa atuação, ainda que exista, ocorre de forma descolada da diplomacia econômica do MRE. Conquanto seja realizada com recurso público, à semelhança da cooperação da China, o MRE não considera as operações do BNDES como cooperação prestada e, portanto, não as coordena, nem as mensura.

Há dois processos que parecem descoordenados dentro do governo brasileiro. Por um lado há a cooperação prestada e coordenada pelo MRE seja por meio da ABC – caso da cooperação técnica, de corte majoritariamente social, seja por meio de outras divisões do MRE e/ou outros órgãos, não necessariamente com a participação da ABC – caso da cooperação educacional, humanitária e tecnológica.

Por outro lado, há a atuação do BNDES no processo de internacionalização das empresas brasileiras, buscando o mercado de serviços no continente africano, se assemelhando a atuação da cooperação chinesa e indiana porque subsidia por meio de empréstimos a empresas brasileiras e a governos estrangeiros.

Na nossa pesquisa não encontramos indícios de uma política estruturada de vinculação da cooperação técnica a exploração de oportunidades econômicas. Verificamos o caso de Nacala, mas ainda que haja outros não se pode afirmar que foram objeto de uma

estratégia política. Mas isso aponta para uma fraqueza da CSS brasileira que é a de não coordenar os processos de atuação internacional de empresas brasileiras com dinheiro de um banco público com fins sociais e não monitorar os resultados e impactos dessa cooperação seja ela atada ou não à cooperação técnica.

A operação do BNDES deve ser contabilizada pela ABC e ser monitorada como tal para impedir que essa atuação reproduza as práticas verticalizadas e deletérias do Norte e para evitar que os interesses do capital se sobressaiam aos interesses de uma política externa calcada em valores de autonomia coletiva.

Não obstante a promessa e o potencial de ser um âmbito de autossuficiência coletiva e melhor colaboração, o modelo atual de CSS está comprometido pelos interesses de ganhos nacionais e geopolíticos e muitas vezes em detrimento dos interesses dos países mais pobres e precisa ser repensado para garantir que os seus parceiros possam adotar a agenda da CSS de maneira equitativa e evitar futuras discriminação dos membros de menor desenvolvimento e a formação de uma nova hegemonia sulista disfarçada sob uma pseudo agenda de CSS.

Seguindo nesse caminho, não nos parece que a CSS rompe com o modelo de desenvolvimento hegemônico, antes o reforça, mudando apenas os atores do tabuleiro. Se assim for, a CSS seguirá sendo mediada por categorias e valores de um desenvolvimento que pode não ser o modelo ansiado pelas sociedades desses países.

5.1 IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE GUINÉ-BISSAU E BRASIL

Com o intuito de compreender como a CSS se comporta quando é operada em um campo hegemônico de desenvolvimento partimos para examinar a cooperação entre a Guiné-Bissau e o Brasil, mas não sem antes analisarmos o campo geral do desenvolvimento em Guiné-Bissau e depois o campo particular da cooperação internacional.

Nossa pesquisa demonstrou que a independência de Guiné-Bissau foi forjada no pensamento e nas ideias de seu líder Amílcar Cabral e no seu desejo de garantir o direito inalienável de seu povo de ser sujeito de sua própria história. Para essa luta ele mobilizou e formou as massas camponesas guineenses e definiu uma estratégia de combate baseada na realidade histórica de Guiné-Bissau e no impacto da dominação imperialista em seu povo.

Foram 11 anos de guerra pela libertação nacional com lutas no campo de batalha e combates na arena política internacional. O anticolonialismo e o direito de auto-determinação foram as demandas políticas feitas por Cabral em todos os fóruns internacionais da sua época.

Em 1973, o assassinato de Cabral precipitou a independência, mas também levou com ele os ideais de um país soberano e independente. Cabral sabia que o aspecto principal da luta de libertação nacional era vencer o neocolonialismo e essa batalha não terminava com a independência.

Os governos pós-coloniais, em meio a lutas internas pelo controle estatal, clientelismo e militarismo, ao tentarem estabelecer a autonomia do país, reforçaram a dependência econômica externa da era colonial.

Releva enfatizar que o objetivo inicial de pesquisar a AOD em Guiné-Bissau era uma abordagem secundária no sentido de proporcionar uma compreensão mais geral do campo da cooperação internacional no qual o Brasil se inseria como cooperante técnico. Sabíamos de antemão, pela literatura e por experiência profissional, da grande presença da cooperação internacional no país. Contudo, na pesquisa, à medida que íamos organizando a informação sobre cada instituição cooperante, nos deparamos com uma esmagadora indústria da cooperação no país que tornou impossível não relatar esse fato. Assim que o que seria um panorama geral da ajuda no país, acabou se transformando em um mapeamento da ajuda em termos de atores, agendas e recursos, ainda que com a limitação imposta de ausência de dados de algumas instituições e países e sem a pretensão de esgotar o assunto.

Os resultados evidenciaram o vínculo quase umbilical da ajuda externa e o governo guineense. Constatamos que já passam de cinco décadas de uma total dependência da ajuda externa que no pós-independência viveu seu apogeu, com apoio de países socialistas e capitalistas, e de agências da ONU e começou a entrar em declínio nos anos de 1980 em razão dos sucessivos momentos de instabilidade política, do fracasso do programa de ajuste estrutural e de redução da pobreza, do endividamento, agravados pelos sucessivos e ressignificados rótulos de Estado falido – seja pela instabilidade política, seja pelo baixo desempenho econômico, seja pelo tráfico de drogas.

Hoje a Guiné-Bissau se encontra em um estágio que aqui na pesquisa denominamos de avanço paralisante¹²⁷, para usar a expressão de Medeiros (2016). O país é

¹²⁷ Medeiros usa esse termo para se referir à questão racial no Brasil.

dominado por uma prodigiosa máquina internacional de ajuda cujas infraestruturas são estreitamente monopolizadas e controladas pelos países e instituições do Norte e que dão a falsa impressão de progresso (vide as sucessivas liberações de empréstimos baseados em avaliações positivas do país). Na verdade, a ajuda externa, paralisa o país na medida em que o deixa preso a um ciclo vicioso de endividamento e a uma, em grande medida, artificial fragilidade.

Vinculamo-nos a (FERREIRA, 2014; BYBEE, 2011; CRAVO, 2011) no questionamento da validade do uso do conceito “frágil” ou “fracassado” como categoria analítica dos processos de construção do Estado e da sua classificação em mais ou menos frágeis.

Esse exercício, que não é técnico, é político, no sentido de Foucault (2007) e Macamo (2003), criou uma consciência geopolítica sobre Estados frágeis, um corpo teórico e prático que filtra os Estados menos desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento para os países desenvolvidos. Com suas categorias de subdesenvolvimento e desenvolvimento, forte e frágil – e noções sobre sucesso e fracasso – e seu comprometimento moral com o progresso, a ajuda para o desenvolvimento reproduz as dicotomias e posições subjetivas que tem definido o Ocidente e a África desde a era colonial.

Analisando a trajetória de dependência da cooperação internacional, esse é o caso de Guiné-Bissau onde a representação de fragilidade tem determinado os modelos e estratégias de resposta e intervenção externa e ignorado os processos internos de construção do Estado e as dinâmicas de poder subjacente, em linha com a ideia de disciplinarização de Foucault (2007).

Em Guiné-Bissau, o sistemático exercício de rotulação realizado pelas instituições internacionais, sobretudo pelo Banco Mundial, levou àquilo que Cravo (2011) chamou de reforço de um ciclo de instabilidade. Quer dizer, o constante discurso de fracasso acabou moldando a realidade de Guiné-Bissau. Dai que os indicadores e percepções sobre Guiné-Bissau produzidos por essas instituições estão integrados na narrativa do fracasso, não restando ao país nenhuma opção de ser visto e interpretado de outra forma. A fragilidade acaba sendo fruto de um contexto criado e reforçado pela comunidade internacional, daí porque é artificial.

Ademais, os rótulos colocados em Guiné-Bissau tornaram-se um obstáculo para a própria consolidação do Estado cuja independência é extremamente recente, falando em uma perspectiva histórica, da mesma forma que obstaculiza a democratização e o

desenvolvimento que essa mesma comunidade da ajuda ao desenvolvimento procura promover. Quer dizer, as representações negativas só reforçaram a dependência do país.

Da mesma forma, sem querer aqui minimizar ou anular a responsabilidade das elites políticas de Guiné-Bissau, o fato é que como já acontecia na década de 1980 e foi testemunhado por Ladislav Dowbor, países como a Guiné-Bissau tem uma capacidade limitada de reação dentro do sistema de ajuda externa. Nesse contexto, os atores externos estão implicados e jogam um papel determinante na perpetuação de um contexto de fraturas do desenvolvimento do país.

O que se sobressai na pesquisa, é uma espécie de política de manutenção dessa representação de estado falido e narco estado, que por sua vez demanda mais ajuda e conseqüentemente mais endividamento.

Contudo evidenciamos que em que pese ser altamente dependente da ajuda (OCDE, 2014), essa ajuda não é representativa em termos de volume.

Na nossa análise, ao fim e ao cabo, a ajuda mantém o fluxo de pagamento dos créditos dos países e instituições do Norte, obtidos por meio dos empréstimos e endividamentos contraídos por Guiné-Bissau, mantém funcionando toda a cara arquitetura da ajuda e atua como disciplinamento, como fator de contenção de um eventual “perigo” que o país possa representar para o Norte e acarreta na despolitização do Estado. Aos nossos olhos, resultando na substituição da soberania do Estado pela soberania da comunidade internacional, com um país de costas para o seu povo e de joelhos para os “credores” do seu suposto desenvolvimento, implicando em uma recolonização, como temido por Amílcar Cabral.

Todo esse contexto nos levou a considerar não somente a ideia de dependência de Guiné-Bissau, mas a ideia de irrelevância no sentido de Font e Rufi (2006) uma condição que pode deteriorar ainda mais a situação do país.

Para esses autores, países irrelevantes são aqueles que deixaram de ser úteis ao sistema econômico e político internacional seja por escassez de recursos naturais, seja pela situação extremada de pobreza, seja por conflitos, são excluídos dos fluxos de riqueza e informação e não geram interesse político e geoestratégico.

A Guiné-Bissau, além de não despertar interesses geoestratégicos (político, econômico ou ambiental), gera “insegurança” para o Norte em razão de sua constante instabilidade política, na nossa avaliação, reforçada pelas representações negativas de pobreza, fragilidade democrática e institucional e narcotização.

É nesse contexto que localizamos a relação entre o Brasil e a Guiné-Bissau – mediada por representações negativas, endividamento, interferência e dependência da ajuda externa. Esse quadro nos leva a pergunta de pesquisa aplicada ao estudo de caso: a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, enquanto experiência concreta fundamentada em princípios da CSS, é válida para reorientar os imaginários e práticas do desenvolvimento?

A pesquisa evidenciou que o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a Guiné-Bissau desde a sua independência, motivado mais por razões econômicas e menos por solidariedade como muitos guineenses são levados a crer pelo reiterado discurso de solidariedade professado pela diplomacia brasileira, ainda que esse fato não tenha o condão de nublar o compromisso do Brasil com o país no período pesquisado.

O Brasil possui uma sólida cooperação com a Guiné-Bissau na área educacional, por meio do Programa PEC-G, assim como na área humanitária, por meio de doação de medicamentos e gêneros alimentícios. A cooperação técnica foi mais inconstante, tendo sido adensada entre o período de 2003 e 2010. O Brasil possui diversos atos bilaterais assinados com a Guiné-Bissau com a intenção de formalizar cooperação em diversas áreas, entretanto, nem todos resultaram em projetos de cooperação técnica. Nessa modalidade, a Guiné-Bissau foi o segundo maior beneficiário da cooperação brasileira em 2010, tendo caído para quarto no triênio 2011-2013. A Guiné-Bissau ainda recebe cooperação brasileira por meio dos projetos da CPLP e do IBAS. O Brasil também apoia a Guiné-Bissau, indiretamente, por meio dos recursos que o país destina a AID e ao FAD.

A finalidade de examinar os projetos de cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné-Bissau foi relevante para a análise de uma experiência concreta de CSS e verificação do uso dos postulados da CSS como um guia orientador da prática da CSS. A pesquisa de campo revelou que entre os anos de 2003-2014, somente nove projetos estiveram vigentes.

De uma maneira geral, o estudo empírico demonstrou que os princípios da CSS se manifestaram na prática, não ficaram somente no campo político discursivo da diplomacia. Isso foi constatado não somente por meio da análise da forma em que a cooperação foi conduzida pelos técnicos brasileiros, mas também pela forma como essa cooperação foi vista e recepcionada pelos representantes estratégicos e técnicos do governo guineense entrevistados, corroborado por representantes da sociedade civil e pesquisadores. As entrevistas conduzidas e os documentos analisados apontaram para uma cooperação onde ocorreu a apropriação por parte de Guiné-Bissau na maioria dos projetos analisados, onde

os procedimentos adotados tentaram garantir uma relação de horizontalidade e onde houve benefício mútuo ainda que de forma diferenciada.

Contudo, releva matizar alguns aspectos que foram problematizados na análise da pesquisa de campo e explicitados no Capítulo IV.

Ficou demonstrado que o princípio da apropriação foi limitado quando confrontado, por exemplo, com o ativismo brasileiro em propor projetos que não necessariamente foram objeto de demanda de Guiné-Bissau e não tinham alinhamento com a estratégia do país.

Fatores como dependência financeira de Guiné-Bissau da CNS também surgiram como limitadores da apropriação e mesmo como um constrangimento para a cooperação brasileira como um todo.

Sobre este aspecto, ficou evidenciado nas entrevistas, como no caso da cooperação em saúde, em registro civil e capacitação profissional, que há, por parte do governo de Guiné-Bissau, uma dependência da ajuda externa para implementar as políticas decorrentes da cooperação brasileira – seja da logística a ações mais estratégicas de mudança institucional. O país necessita de recurso para realizar a capacitação de saúde, assim como para ampliar e qualificar o serviço e estabelecer um sistema para o registro civil, como receber o Centro de Capacitação Profissional com todos os custos que isso envolve.

No caso de Guiné-Bissau, a capacitação técnica sozinha não resolve os problemas de desenvolvimento do país. Por mais que haja compromisso do país com mudanças, eles não tem os meios necessários para tanto.

Na nossa avaliação, essa constatação aponta para a oportunidade do governo brasileiro repensar seu papel como “não donor” e vincular a cooperação técnica aos mecanismos necessários para efetivá-la. Ao nosso ver, com uma cooperação financeira para garantir a apropriação e a sustentabilidade da cooperação técnica e evitar que um país parceiro pobre como Guiné-Bissau fique refém da CNS para implementar as ações decorrentes da cooperação brasileira. Na pesquisa realizada, constatamos que o apoio financeiro, além do técnico, ocorreu em dois projetos. No caso brasileiro, se poderia pensar no estabelecimento de um fundo para a CSS, mantido por meio de doações de instituições públicas, cujos recursos possam ser ativados para complementar a cooperação técnica.

A opção pela cooperação trilateral para resolver essas questões como já está sendo incrementado pela ABC pode não ser a melhor opção, dependendo do sócio dessa trilateralização porque como já indicamos, ela pode vir acompanhada de condicionalidades

e de imposição de modelos de cooperação que nem sempre atende aos interesses dos países receptores ou da sociedade local, vide o caso do Corredor de Nacala e muitas vezes mantem com os parceiros relações assimétricas vide a relação de Guiné-Bissau com o Fundo Mundial HIV/AIDS e com a União Europeia. O Brasil se coloca como fiel da balança, mas em que medida terá condições de fazer que a mesma penda para o lado do hipossuficiente dessa relação?

A relação de horizontalidade também foi menoscabada quando agentes guineenses não exerceram agência em decisões importantes do projeto, como depreendido do Projeto Jovens Lideranças, seja por uma incapacidade técnica, seja por questões de poder gerado pela relação desigual entre os países que ainda que tenha tentado ser mitigada, persiste. Essa graduação da relação brasileira com Guiné-Bissau pode ser explicada pelas assimetrias institucionais, políticas e econômicas entre os dois países.

Nesse aspecto, releva fixar que a relação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, em que pese ocorra no marco da associação Sul-Sul, é desigual de partida uma vez que o Brasil é uma potência emergente com histórico de desenvolvimento e uma institucionalização desse desenvolvimento distinto de Guiné-Bissau.

Outra explicação seria causada, como ficou demonstrado, pela esmagadora quantidade de ajuda recebida pelo país e a relação assimétrica de poder estabelecida por essa comunidade, acompanhadas de suas condicionalidades, que eventualmente acaba afetando negativamente a atuação dos profissionais guineenses.

Na verdade, os guineenses parecem estar tão submetidos à “economia política da verdade”, no sentido de Escobar (2012), imposta pela ajuda tradicional, representada pelo poder e o conhecimento dos *experts* em desenvolvimento que podem não conseguir exercer agência mesmo no âmbito da CSS que teoricamente implica em uma relação igualitária, como no caso analisado implicou em diversas ocasiões. Agora, o contrário também pode ser verdade, que representantes da CSS se comportem como os detentores do conhecimento e tolham a capacidade dos guineenses de se manifestarem contrariamente.

Decerto, essa assimetria interfere nas relações práticas da CSS e prejudica a realização de uma cooperação baseada em relações igualitárias.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento é um fenômeno heterogêneo, híbrido e contestado não somente fora como dentro do *mainstream*. Não obstante sua capacidade de reconfiguração – quando seu projeto capitalista entra em risco –, o desenvolvimento, enquanto poder organizador do sistema-mundo – que impõe uma visão única de desenvolvimento –, vem sendo confrontado de diversas formas, em vários momentos e em distintos lugares do mundo, particularmente no Sul Global.

Nesta tese, localizamos a aliança forjada pelos países do Sul na década de 1950 como um momento que inspirou e precipitou a CSS.

À guisa de conclusão, importa resgatar a inspiração original de Bandung que pugnava por uma articulação do Sul motivada pelo interesse político-ideológico de mudança da governança global. A CSS precisa ser compreendida como um discurso político que implica em uma práxis. A questão é que essa práxis nunca rompeu com o modelo de desenvolvimento imposto pelo Norte. Desde Bandung, os países do Sul, emergentes ou não, buscaram formas de inserção internacional soberana, mas imersos no mesmo sistema de governança global que sempre pugnou pela difusão de um modelo hegemônico de desenvolvimento neoliberal.

Essa prática perdura até os dias de hoje, tendo sido renovada na década de 2000 com a emergência de países como China e Índia e Brasil que competem por uma inserção internacional mais relevante e pela identificação dos países do Continente africano como fonte de matéria-prima, como mercado consumidor e como mercado para expansão de negócios nacionais.

Nesse cenário de mudança e em que pese um discurso solidário no âmbito Sul-Sul, os países de menor desenvolvimento estão presos entre a ajuda tradicional dos países do Norte e a ajuda dos países emergentes, mas ambas norteadas por critérios de realização dos interesses nacionais, de ganho geopolítico e acesso a mercados dos países doadores muitas vezes em detrimento dos interesses dos países mais pobres (KABUNDA, 2011, p. 8). Demais disso, a ajuda segue sendo mediada por categorias e valores de um desenvolvimento que pode não ser o modelo ansiado pelas sociedades desses países.

Assim, pensar na CSS como uma oportunidade para reorientar as práticas do desenvolvimento implica em rediscutir o papel dos países emergentes em busca de sua autonomia estratégica e o papel dos países pobres na busca de seus interesses nacionais e, mais que tudo, reconsiderar o modelo de desenvolvimento capitalista hegemônico. Além

disso, implica em uma real e efetiva participação das sociedades desses países nesse processo.

Na nossa avaliação, somente enquanto mecanismo de autonomia coletiva e quando inspirada em seus postulados fundacionais, a CSS pode ser um mecanismo difusor de outros modelos de desenvolvimento que reorientem para novas práticas e novos imaginários, que possam ser emancipadores e nos conduzam a sociedades mais equitativas.

Já estamos presenciando reações a esse modelo como nos casos da Bolívia e do Equador, países de menor desenvolvimento aos olhos da CID que reconheceram visões alternativas ao desenvolvimento em suas Constituições. Em que pese críticas às contradições que ocorrem entre norma e prática, justamente por estarem inseridas em um contexto neoliberal de economia de mercado, essas iniciativas são importantes contribuições para repensar o Estado no contexto mundial e que apontam a possibilidade, senão de alternativas ao desenvolvimento, pelo menos de transição para padrões alternativos.

Na perspectiva da transição, os países do Sul, em linha com os postulados de Bandung e da NOEI, nos âmbitos multilaterais devem ajudar os países menos desenvolvidos nas demandas econômicas e comerciais e nas disputas com doadores. A relação nesses fóruns deve seguir os postulados da CSS. Os países emergentes que doam para a AID e para os bancos e fundos regionais satélites de Bretton Woods que atuam por meio de empréstimos devem estabelecer condicionalidades “afirmativas” no sentido de impedir que a sua contribuição sirva e sustente a imposição de modelos de boa governança, políticas macroeconômicas voltadas para o mercado e mitigar o endividamento dos Estados. Da mesma forma, os países do Sul devem atuar para impedir as representações negativas dos países mais pobres utilizadas pela CID como forma de disciplinamento dos países.

Para pesquisas futuras, reputamos importante aprofundar a análise sobre a relação entre desenvolvimento e capitalismo com um exame rigoroso das suas transformações e como estas moldaram o desenvolvimento assim como a análise sobre o desenvolvimento em uma perspectiva de crise hegemônica, ascensão da China e seus efeitos em todo o dispositivo do desenvolvimento, particularmente nas alianças Sul-Sul.

Na pesquisa optamos por uma abordagem de análise da CSS mais polifônica, em que fosse possível envolver outros atores e não somente o Estado para evitar uma visão estadocêntrica da CSS – missão difícil pelo fato do governo brasileiro privilegiar a relação

interestatal. A análise das instituições internacionais acabou cumprindo esse objetivo, em razão do papel preponderante desses atores no campo da CID em Guiné-Bissau.

Ademais tentamos cumprir essa abordagem ouvindo atores da sociedade civil por reconhecer que jogam um papel importante na reorientação das práticas do desenvolvimento. Acreditamos inclusive que desse seio virão novas ideias e visões de desenvolvimento que nos conduzirão a novas visões de desenvolvimento. Ainda assim avaliamos que pesquisas futuras devem analisar mais detidamente o papel da sociedade civil nesse aspecto.

Guiné-Bissau nos apresentou várias janelas de oportunidades analíticas que representaram algumas ausências na presente tese, mas que aqui apontamos para pesquisas futuras: avaliação do papel da sociedade civil guineense na legitimação do modelo hegemônico de desenvolvimento por meio da participação na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento para o país; análise do papel das elites políticas na perenização do modelo hegemônico de desenvolvimento em que estão submetidos; avaliação da eficácia da ajuda, com indicadores que representam os parâmetros de eficácia escolhidos pelos atores nacionais, baseados nos postulados do Sul.

Outro tema que merece ser pesquisado é o impacto do rompimento democrático brasileiro e seus reflexos na PEB e particularmente na CSS. Atualmente não se pode pensar no futuro da CSS em um contexto de instabilidade política e institucional.

Importa destacar que para a análise dos dados colhidos no campo, elaboramos um quadro heurístico baseado nos princípios da CSS extraídos da Declaração de Nairóbi e referenciado no trabalho de Suyama e Rigout (2016) que esperamos possa contribuir para análises futuras da CSS.

Indicadores e estatísticas são organizados e posicionados para se adequarem a uma determinada finalidade e contribuir para contar ou sustentar uma determinada história – isto é, eles são cuidadosamente colocados de modo a favorecer uma interpretação particular de sucesso ou fracasso (MACAMO, 2003; CRAVO, 2011).

A importância de ter analisado a apropriação em uma perspectiva de autonomia financeira, como revelado nas entrevistas, sugere-nos a relevância de estabelecer esse fator como um indicador analítico do princípio da apropriação em pesquisas futuras.

O exame dos postulados da CSS como uma prática reorientadora para novos modelos de desenvolvimento foi revelador da premência de novos enfoques teóricos e metodológicos para pensar um fenômeno tão complexo como a CSS, mediado por interesses ora concorrentes, ora convergentes.

Recorrer a interdisciplinaridade foi uma opção da pesquisa que inclusive deve ser inspiradora para formulação desse ferramental teórico e metodológico e contribuir para o adensamento das discussões sobre as práticas mais apropriadas para construir e consolidar novas visões de desenvolvimento, fundadas em bases horizontais entre os Estados, organismos internacionais e sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP (AfDB). **Guinea-Bissau: Completion Point Document under the Enhanced HIPC Initiative**, January, 2011.

_____. **Guinea-Bissau 2015-2019 Country Strategy Paper**. ORWA/SNFO. January, 2015

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Parcerias para o desenvolvimento: todos ganham**. Brasília: Via ABC, 2006.

_____. **Projeto BRA/04/044**: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné-Bissau. Brasília, [s.n.], 2010.

_____. **Relatório de avaliação final**. Projeto BRA/04/044: apoio ao fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau. Brasília, [s.n.],[2016].

_____. **Relatório de avaliação final. Brasil - Guiné-Bissau**. Projeto BRA/04/044: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné-Bissau. Bissau: [s.n.], nov. 2011.

_____. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em: 5 out. de 2012.

_____. **Projeto de melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no corredor de Nacala em Moçambique**. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/Extranet/SAP%20FILES/MM/2011/14740/PROSAVANA-TEC%20-%20RESUMO%20EXECUTIVO.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

_____. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. 1ª Edição. Ed. ABC: Brasília, 2013B.

ABC. **Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)** <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> 2016

ACOSTA, Alberto. **O bem viver. Uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

_____. **El buen vivir em el caminho del post-desarrollo**. Uma lectura desde la Constitución de Montecristi. Friedrich Ebert Stiftung. Policy Paper 9. Octubre 2010.

ACSELRAD, Henri. **Entrevista Henri Acelrad - Que desenvolvimento queremos?** [2012]

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V5j25qHhoqo>>. Acesso em: 30 Abr 2015.

_____. **Sustentabilidade e desenvolvimento: modelos, processos e relações**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2ª Edição, 2003.

ACTIONAID . **Real Aid. Ending aid dependency**, London: [s.n.], 2011

_____ . **Real Aid an agenda for making aid work**. Johannesburg: [s.n.], 2005

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araujo. Entrevista com José Maria Nunes Pereira. **Revista Estudos Históricos**. v. 1, n. 39, 2007.

ALMEIDA, C; CAMPO, Rodrigo Pires de; BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.23-32, Mar., 2010.

AMORIM, Celso. **Conversa com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMIN, Samir. **África hoje na visão de Samir Amin**. [S. l. : s. n.], 2000.

AMIN, S. **50º Aniversário da Conferência da Bandung** (Entrevista com Samir Amin conduzido por Rémy Herrera. In: **Marxismo Revolucionário Atual**, 01 jun. 2010, p. 11-55. Disponível em: <http://resistir.info/samir/bandung_port.html> . Acesso em: 13 Mar 2016

ARRIGHI, Giovanni. A crise africana. Aspectos regionais e sistêmicos do mundo. **New Left Review**, 15, may-jun, 2002

_____. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. UNESP, Rio de Janeiro, 1995.

AUGEL, Moema Parente. **O Desafio do Escombros: Nação, Identidades e Pós-Colonialismo na Literatura da Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

ARVANITIS, Yannis. Guiné-Bissau. In: **Perspectivas Econômicas na África**. Disponível em: <<http://www.africaneconomicoutlook.org/po/>>. Acesso em: 15 Mai 2014.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Consulta a financiamentos de exportação para obras no exterior**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html. Acesso em: 27 abr. 2015.

BANDUNG. **Comunicado Final da Conferência Afro-asiática**. 1955. Dados disponíveis em: <http://franke.uchicago.edu/Final_Communicque_Bandung_1955.pdf>

BARROS, Miguel. **A Sociedade Civil e o Estado na Guiné-Bissau: dinâmicas, desafios e perspectivas**. U.E.-PAANE. Edições Corubal. 1ª Edição: Outubro de 2014

BELLCCI, Beluce. O Estado na África. **Revista Tempo do Mundo**. V. 2, N. 3, Dez., 2010.

BELLO, Iraxis. China en África: la dicotomía entre el cambio y la continuidad. In: KABUNDA, Mbuyi. (Coord.). **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madri, Los libros de la Catarata/Casa África, 2011.

BIJOY. C. R.. India: transitando hacia un donante global. In: Reality of Aid. **Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010**. Cooperación Sur-Sur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda Medellín, ALOP marzo de 2010

BOESNER, Demétrio. **Relaciones Internacionales de América Latina**: Breve historia. Venezuela. Editora Nueva Sociedad. 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Cooperação internacional, segurança alimentar e ajuda humanitária**. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/insercao-no-cenario-mundial-e-soberania/1-politica-externa/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BYBEE, Ashley Neese. **Narco state or failed state?** Narcotics and politics in Guinea-Bissau. Dissertation Submitted to the Graduate Faculty of George Mason University in Partial Fulfillment of The Requirements for the Degree Of Doctor of Philosophy. Public Policy, 2011.

CABRAL, Amílcar. Mensagem de Ano Novo de janeiro de 1973. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RABQNsqT9dk>>. Acesso em: 12 Dez. 2016.

_____, **Unity & Struggle**. Speeches and Writings. Second Edition. Pretoria: United Press, 2008.

CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian technical cooperation for development Drivers, mechanics and future prospects**. London: ODI, 2010. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf> Acesso em 05 Mai 2017

CABRAL, Vasco. Alocução. In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia. Balanço e Perspectivas**. INEP. Bissau, 1993.

CAMPOS, Rodrigo Pires; LIMA, João Brígido Bezerra; GONZALÉZ, Manuel José Forero. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 11, jul/set. 2012.

CARDOSO, Carlos. Alocução. In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia**. Balanço e Perspectivas. INEP. Bissau, 1993.

CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia**. Balanço e Perspectivas. INEP. Bissau, 1993.

CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes. **Transição democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios**. INEP. Bissau, 1996.

CARDOSO, Carlos; MACAMO, Elisio; PESTANA, Nelson. Da possibilidade do político na África lusófona. Alguns subsídios teóricos. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 3, 2002.

CARDOSO, Carlos. **A transição democrática na Guiné-Bissau**. Um parto difícil. Bissau, 1995. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lusotopie.sciencespobordeaux.fr%2Fcardoso.rtf&ei=dBbQU6CZNuHJ8AGNiIDwDQ&usg=AFQjCNFuNVdleIT4IRXsujss11QKJQIJdQ&bvm=bv.71667212,d.b2U> Acesso em: 15 jul. 2014.

CASTRO, Alejandro Barrera. Crisis política en Guinea-Bissau y la cooperación de Brasil para la construcción de la paz. **Blog**. Disponível em: <<http://blogdebanderas.wordpress.com>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

CAVALCANTE, Fernando. Os reflexos da paz liberal na abordagem das Nações Unidas à consolidação da paz na Guiné-Bissau. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 102, 2013.

CELIBERTI, Lilian. Izquierda, con respecto a qué? In: **Rescatar la esperanza**. Más allá del liberalismo y el progressismo. Ed. Entrepueblos. Barcelona, 2016.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____; LESSA, Antônio Carlos. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)**. Rev. Bras. Polít. Int. 57 (2), 133-151. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>. Acesso em: 10 Mai 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4 ed. Ver. Ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CESAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. **Método do estudo de caso (case studies) ou método do caso (teaching cases)?** Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://www.pdf4free.com>>. Acesso em: 5 maio 2015.

CHABAL, Patrik. A democracia em África: que perspectivas? In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia**. Balanço e Perspectivas. INEP. Bissau, 1993.

CHIDAUSHE, Moreblessing. **¿Cooperación Sur-Ssur o hegemonía del sur?** El papel de sur África como “superpotencia” y donante en África. In: Reality of Aid. Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Ssur 2010 Cooperación Sur-Ssur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda Medellín, ALOP marzo de 2010

CHINA. **China’s Foreign Aid** Information Office of the State Council, People’s Republic of China. Beijing, April 2011,

CHINA. Ministry of Commerce People's Republic of China. **White Paper on China Foreign Aid 2014**. Disponível em:
<http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_foreignaid/news/201501/20150100883968.shtml
>. Acesso em: 17 Jan 2017.

CLAY, Edward J.; GEDDES, Matthew; NATALI, Luisa: **Untying Aid: Is it working?** An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs, Copenhagen, December 2009. P. viii

COMAROFF, Jean & COMAROFF John. **Teoría desde el sur**. O como los países centrales evolucionan hacia África. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2013. (Introdução)

COMITÉ DIRECTIVO DE LA RED REALITY OF AID. Cooperación al desarrollo sur – sur: ¿un reto para el sistema de la ayuda? **In: Reality of Aid. Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010** Cooperación Sur-Sur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda Medellín, ALOP marzo de 2010

COMITÉ PARA A ANULAÇÃO DA DÍVIDA DO TERCEIRO MUNDO (CADTM). **Os números da dívida 2015**. Disponível em:
http://www.cadtm.org/IMG/pdf/os_numeros_da_divida_2015-2.pdf. Acesso em: 05 Mai 2017.

COMITIN Carlos. **Amílcar Cabral: a arma da teoria**. Rio de Janeiro: Codecri, 1980.

CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional**. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: [s.n.], 2010.

COSTA, Luís da; SILVA, Vasco da. Despesas orçamentais correntes. In: MONTEIRO, António Isaac (Coord.). **O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau**. Análise dos efeitos sócio-económicos. INEP. Bissau, 1996.

CRAVO, Teresa Paula de Almeida. **What's in a label?** The Aid Community's representations of success and failure in Mozambique and Guinea Bissau. 2012. 261 f. Tese (Doutorado em Politics and International Studies). University of Cambridge. Inglaterra.

DANGLIN, François. CSS e diplomacia tricontinental, **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 24-25, fevereiro. São Paulo. 2011.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, Oxford, v. 44, p. 343-357. 1996.

DOWBOR, Ladislau. **Guiné-Bissau**. A busca da Independência económica. 1983.

DUARTE, Aquino António. Guiné-Bissau: vinte anos de contradição entre o pensamento e a ação. In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia**. Balanço e Perspectivas. INEP. Bissau, 1993.

ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (CDEAO). Fiftieth Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government. **Final Communiqué**. Abuja. December, 2016.

ECONOMIST, The. (2010). **Speak softly and carry a blank cheque**. Edição 10 Jul 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>.

EUROPEAN UNION (EU), **Protocol Setting out the Fishing Opportunities and Financial Contribution Provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Republic of Guinea-Bissau**. 2014. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A1113\(01\)&qid=1416916918243&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A1113(01)&qid=1416916918243&from=EN). Acesso em: 17 Jan 2017.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World**. 2ª Edição. Princeton University Press, Nova Jersey, 2012.

_____. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATOS, Daniel (Org.). **Políticas de Economía, ambiente y sociedad em tiempos de globalización**. Caracas: Facultad de Ciências Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela, pp 17-31, 2005.

ESTEVA, Gustavo. Development. In: SACHS, Wolfgang (Ed). **The Development Dictionary**. A guide to knowledge as power. Second Edition. London: Zed Books, 2010.

ESTEVES, P; MAIA, Fernando Neves da Costa; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan. BRICS Policy Center. **Policy Brief**. 2012. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3594/doc/1244424103.pdf> Acesso em: 21 jul. 2014.

ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. Os BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento. **BPC Policy Brief** - V. 6 N. 3. Setembro, 2016

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO E PESQUISA (INEP). **A construção da nação em África**. Os exemplos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe. INEP. Bissau, 1989.

FALOLA, Toyin. **The Power of African Culture**. University Of Rochester Press, 2003, 1-19.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 311-355.

FASE. **Fundo Nacala**. Estrutura original e desdobramentos. Rio de Janeiro: FASE, 2015.

FAZOLI, Carlos. Princípios jurídicos. **REVISTA UNIARA**, n.20, 2007

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **“Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)**. [S. l.: 2014

FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, Identidade e Globalização**. São Paulo: Annablume, 2006.

FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION (FOCAC). **The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016-2018)**. 2015. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dwjbzjyhys_1/hywj/t1327961.htm>. Acesso em: 17 Jan 2017.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Edições Loyola, 2010.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. 33ª edição. Petrópolis, Vozes, 2007.

FERES JUNIOR, João. **A História do conceito de Latin American nos Estados Unidos**. ANPOCS. EDUSC. São Paulo. 2004. Capítulos 02 e 03.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e vertentes formadoras do pensamento cepalino. **RBE**, Rio de Janeiro. 54 (3). P.333-358, 2000

FREIRE, Paulo. **Cartas à Guiné-Bissau**. Registros de uma experiência em processo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FUNDAÇÃO AMILCAR CABRAL. **Que Estados, que nações em construção nos cinco?** Colóquio Internacional. FAM: Praia, 1998.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **A statistical analyses of birth registration: the “rights” starts to life**. 2005. Disponível em: <http://www.unicef.org/protection/BirthReg10a_rev.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009): case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/protection/Birth_Registration_Working_Paper\(2\).pdf](http://www.unicef.org/protection/Birth_Registration_Working_Paper(2).pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. **Redes Laços Sul-Sul**. Uma iniciativa internacional de cooperação para o enfrentamento de epidemia HIV/aids. Brasília, 2016.

FUNDO DE POPULAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA); AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Sul-Sul em Guiné-Bissau**. [S.l.: s.n.], [2016?].

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GARCIA, Ana S. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. 2011. Disponível em: < <http://www.auditoriacidade.org.br/wp->

[content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expanso-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf](#) >. Acesso em Mar 2017.

GOMES, Antonieta Rosa. **O poder militar e a desedificação do estado de direito e da democracia na Guiné-Bissau**. 7.º CONGRESSO IBÉRICO DE ESTUDOS AFRICANOS | 7.º CONGRESSO DE ESTUDIOS AFRICANOS | 7TH CONGRESS OF AFRICAN STUDIES LISBOA 2010

Disponível em: <

<http://www.portaldoconhecimento.gov.cv/bitstream/10961/402/1/O%20poder%20militar%20e%20a%20desedifica%C3%A7%C3%A3o%20do%20estado%20de%20direito%20e%20da%20democracia%20na%20Guin%C3%A9-Bissau.pdf>>. Acesso em 04 jun 2015.

GOMES, Aristides; DUARTE, Aquino. O sector informal. In: MONTEIRO, António Isaac (Coord.). **O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau**. Análise dos efeitos sócio-económicos. INEP. Bissau, 1996.

GROFF, S. P. **Getting value for money: effective Aid, effective development, global Asia**. A Journal of the East Asia Foundation, v. 6, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/financing-for-development-1-45/international-aid-1-126/50482-getting-value-for-money-effective-aid-effective-development.html> . Acesso em: 05 Mai. 2017.

GUDYNAS, Eduardo. Los progressismos sudamericanos: ideas y prácticas, avances y límites. In: **Rescatar la esperanza. Más allá del liberalismo y el progressismo**. Ed. Entrepueblos. Barcelona, 2016.

_____. **Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. Outra Economia**. Revista Latinoamericana de Economía social y solidaria. Volumen IV, Nº 6, 1º semestre, 2010.

_____. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. Montevideo: Coscoroba, 5ª Edição Revisada, 2004.

_____, Eduardo. ACOSTA, Alberto. **El buen vivir o la disolución de la idea del progreso**. La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina. Coord. Mariano Rojas. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, México DF, México, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUINÉ-BISSAU. Ministry of Social Solidarity, **Reinsertion of Combatants and Fight Against Poverty National Poverty Reduction Strategic Paper (Interim)**. Bissau, September, 2000.

HESSEL, Stéphane. **Hacia nuevas solidariedades**. Diez diálogos sobre cooperación al desarrollo. Madrid: Catarata, 2009.

HIDALGO-CAPITAN, Antonio Luis. Economía Política del Desarrollo. **Revista de Economía Mundial**. 28, 279-320, 2011.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos.** O breve século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUNTONDJI, Paulin J. **Conhecimento de África, conhecimentos de Africanos:** Duas perspectivas sobre Estudos Africanos. *Revista de Ciências Sociais*, 80, Março 2008: 149-160.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA (INEP) (Org.). **A construção da nação em África.** Os exemplos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe. INEP: Bissau, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009.** Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2010.** Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2011-2013.** Brasília: IPEA: ABC, 2016, 184 p.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (ILO). **Employment, Growth and Basic Needs.** Geneva: ILO, 1976

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF); INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (AID). **Guinea-Bissau Preliminary Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries.** March, 1998

_____. **Guinea-Bissau Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper.** Report No.: 21407 gub. November 2000

_____. **Guinea-Bissau Decision Point Document Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries.** December, 2000b

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Guinea-Bissau Selected Issues.** IMF Country Report No. 02/153. July, 2002

_____. **Guinea-Bissau: Poverty Reduction Strategy Paper.** IMF Country Report No. 07/339. September, 2007.

_____. **Guinea-Bissau—2010 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and for Additional Interim Assistance Under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative.** IMF Country Report No. 10/117. May, 2010

_____. **Press Release: IMF Executive Board Approves US\$33.3 Million Arrangement Under the Extended Credit Facility and Additional US\$1.5 Million in Interim HIPC Assistance for Guinea-Bissau.** May, 2010b. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10185>>. Acesso em: 17 Jan 2017.

_____. **Guiné-Bissau: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza.** Relatório do FMI No. 11/353. Dezembro, 2011.

_____. **Guinea-Bissau. Staff Report for the 2013 Article IV Consultation—Debt Sustainability Analysis.** June, 2013.

_____. **Reform of the Fund’s Policy on Poverty Reduction Strategies in Fund Engagement with Low-Income Countries — Proposals.** Washington, D.C. July 2015a.

_____. **Guinea-Bissau Selected Issues. The costs of fragility in Guinea-Bissau: chronic political instability.** IMF Country Report No. 15/195. June, 2015b

_____. **2015 Article IV Consultation and Request for a Three Year Arrangement under the Extended Credit Facility—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Guinea-Bissau.** IMF Country Report No. 15/194. July, 2015c.

_____. **Fact Sheet.** Empréstimos do FMI. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/howlendp.pdf>>. Acesso em: 17 Jan 2017.

_____. **Guinea-Bissau. First and Second Reviews under the Extended Credit Facility Arrangement, Request for Rephasing of Disbursements, Modification of Performance Criteria and Financing Assurances Review - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Guinea-Bissau.** IMF Country Report No. 16/384. December, 2016.

JAO, Mamadú. **Estratégias de vivências e de sobrevivências em contextos de crise: os Mancanhas na cidade de Bissau.** Nota de Rodapé Edições: Paris, 2015.

LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

LIMA, João Brígido B.; CAMPOS, Rodrigo Pires e PEREIRA JÚNIOR, José Romero. (2014). A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. In: Monasterio, L.M., Neri, M.C. e Soares, S. S.D. (orgs.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea.

KABOU. A. **E se a África recusasse o desenvolvimento?** Luanda: Ed. Pedagogo e Mulemba, 2012.

KABUNDA, Mbuyi. (Coord.) **África y la cooperación con el Sur desde el Sur.** Madri, Los libros de la Catarata/Casa África, 2011.

_____, Mbuyi. La cooperación sur-sur en África: el caso de los países emergentes. In: KABUNDA, Mbuyi. (Coord.). **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madri, Los libros de la Catarata/Casa África, 2011.

_____, Mbuyi. La integración regional en África: complementariedad o contradicción con la cooperación sur-sur?. In: KABUNDA, Mbuyi. (Coord.). **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madri, Los libros de la Catarata/Casa África, 2011.

KOUDAWO, Fafali. **Cabo Verde e Guiné-Bissau**. Da democracia revolucionária à democracia liberal. INEP: Bissau, 2001.

KRAYCHETE, Elisa Sousa; MILANI, Carlos R. S. (org.). **Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. Relação de poder e política dos Estados. Salvador: EDUFBA, 2014.

LEONARDOS, Leilá; CRUZ, Maria do Carmo Rebouças da. Construindo Pontes de Cooperação em direitos humanos e cruzando identidades. **Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento**. Brasília, n. 2, ano 2, 2012.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-Line**. v. 7, n. 3, mar. 2012.

LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? **Relaciones Internacionales GERI – UAM**, núm. 12, octubre de 2009.

LIGA GUINEENSE DE DIREITOS HUMANOS (LGDH). **Relatório sobre a situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau 2008/2009**. Bissau: LGDH, 2009.

LEITE, Patricia Soares. **O Brasil a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa**: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira**: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, João Brígido B.; CAMPOS, Rodrigo Pires e PEREIRA JÚNIOR, José Romero. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. In: MONASTERIO, L.M., NERI, M.C.; SOARES, S. S.D. (orgs.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LOPES, Carlos. **Etnia, Estado e relações de poder na Guiné-Bissau**. Lisboa: Edições 70, 1982.

_____, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano**. A agenda emergente para o novo milênio. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

_____, Carlos. Crescimento econômico e desigualdade: as novidades pós-consenso de Washington. **Revista Crítica de ciências Sociais** [Online]. 94, 2011.

_____, Carlos. Amílcar Cabral: uma inspiração para os dias de hoje. In: LOPES, Carlos (Org.). **Desafios contemporâneos da África**. O legado de Amílcar Cabral. São Paulo: Ed. UNESP, 2012a.

_____, Carlos. O legado de Amílcar Cabral diante dos desafios da ética contemporânea. In: LOPES, Carlos (Org.). **Desafios contemporâneos da África**. O legado de Amílcar Cabral. São Paulo: Ed. UNESP, 2012b.

MACHADO, Decio. El progressismo latino-americano en su laberinto. In: **Rescatar la esperanza**. Más alla del liberalismo y el progressismo. Ed. Entrepueblos. Barcelona, 2016.

MAIA, Fernando; ESTEVES, Paulo; ABREU, Aline F. Vasconcelos de; NIV, Amir C.; Marques, João Moura E. O FOCAC e a ajuda chinesa ao desenvolvimento na África. **BRICS Policy Center** / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. Disponível em: . Acesso em: 13 dez. 2015.

MACAMO, Elisio. Nação moçambicana como comunidade de destino. **Lusotopie** 1996, pp 355-364.

MACAMO, Elisio. A constituição duma sociologia das sociedades africanas. **Estudos Moçambicanos** 19. 2002. PP 5-26.

_____, Elisio. Da disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e estratégias neo-liberais de risco. **Africana Studia**. Nº 6. 2003. Edição da Universidade de Letras da Universidade do Porto. Pp. 231-255.

_____, Elisio. Modernidade e tradição. In: **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. SANSONE, Livio; FURTADO, Cláudio Alves Furtado (Orgs.). Salvador: EDUFBA, 2014. 494 p.

_____, Elisio. **How development aid changes societies: disciplining Mozambique through structural adjustment**. Disponível em: <http://www.codesria.org/IMG/pdf/macamo.pdf>. Acesso em: 23 Jul 2014a.

_____, Elisio. **A transição política em Moçambique**. Centro de Estudos Africanos. Occasional Papers. Pp 1-21.

_____, Elisio. Against “Development”. **CODESRIA Bulletin**. Ns 3 & 4, 2005. P. 5-7.

_____, Elisio. **O abecedário da nossa dependência**. Maputo: Ndjira, 2005.

MATTOS, Ruben Araujo, As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 6, núm. 2, 2001, pp. 377-389

- MBEMBE, Achille. **As Formas Africanas de Auto-Inscrição**. Revista Estudos Afro-Asiáticos, Ano 23, nº 1, 2001, pp. 171-209.
- MELLENDEZ, Florentin. **Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos Aplicables a la Administración de Justicia**. Estudio Constitucional Comparado. 8ª Ed. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Fundación Editorial Universidad del Rosario, 2012.
- MELLO, Eduardo. **Brisas de Bissau**. Porto Alegre: Pragmatha, 2015.
- MEMMI, Albert. **Retrato do colonizado precedido pelo retrato do colonizador**. Paz e Terra, 1977.
- MENDY, Peter Karibe. Amílcar Cabral e a libertação da Guiné-Bissau: contexto, desafios e lições para uma liderança africana efetiva. In: LOPES, Carlos (Org.). **Desafios contemporâneos da África**. O legado de Amílcar Cabral. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.
- MIGNOLO, Walter. (Compilador). **Capitalismo y geopolítica del conocimiento**. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Signo, 2014.
- MILANI, Carlos. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a cooperação para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.
- MILANI, Carlos. Organizações multilaterais de desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a cooperação para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.
- MILANI, Carlos, R. S.; DUARTE, Rubens de S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação sul-sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, AYERBE, Luis Fernando (Orgs.). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação sul-sul em educação e relações Brasil-palop. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, Jan/Abr. 2016.
- MILANO, João. **Cooperação sem desenvolvimento**. Luanda, Edições Mayamba, 2013.
- MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas **Rev. Bras. Polít. Int.** 56 (2): 5-22 [2013]
- MILNER, H. V. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, abr., 1992.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. Ciência & Saúde Coletiva, 17(3): 621-626, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **República da Guiné-Bissau**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5215-republica-da-guine-bissau>>. Acesso em: 25 abr. 2017a

_____. **República da Guiné-Bissau**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/143-o-brasil-e-a-consolidacao-da-paz>>. Acesso em: 25 abr. 2017b

_____. **Atos internacionais assinados entre Brasil e Guiné-Bissau**. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Decreto nº 94.973 de 25 de setembro de 1987**. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **PPA 2012-2015**. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 12 Dez 2015.

MOHAN, Jyotsna. South – South Experience in Technical Co-operation in India. In: Reality of Aid. **Technical cooperation as an aid modality: Demand-led or donor-driven?**, 2016.

MONTEIRO, António Isaac (Coord.). **O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau**. Análise dos efeitos sócio-econômicos. INEP. Bissau, 1996.

MONTEIRO, Hugo; MARTINS, Geraldo. Os efeitos do PAE no sector da educação. In: MONTEIRO, António Isaac (Coord.). **O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau**. Análise dos efeitos sócio-econômicos. INEP. Bissau, 1996.

MOSSE, David. International policy, development expertise, and anthropology. **European Journal of Anthropology**, 52, 2008, 119-126.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid**. Why aid is not working and how there is a better way for Africa. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

MUÑOZ, Enara Echart. (coord.). **África em el horizonte**. Introducción a la realidade socioeconómica del África subsahariana. Madrid: Catarata, 2006.

NDULO, Muna (Ed). **Democratic Reform in Africa**. Its impact on governance & poverty alleviation. James Currey Ltd, Ohio University Press, 2006.

NISSANKE, Machiko; SÖDERBERG, Marie. **The changing landscape in aid relationships in Africa: can China's engagement make a difference to African development?** [S.I.: s. n.], 2011.

NOVION, Jacques de. 2011. **Las Últimas Fronteras del Sistema Capitalista: Hegemonía Integración Económica y Seguridad en las Américas**. La Amazonia y el futuro en cuestión. Tese doutoral defendida no Programa de Pós-graduação em Estudos Latino-Americanos da Universidade Nacional Autônoma do México. México, 2011.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945

_____. **The UN Development Decade: Proposals for Action**, New York: UN, 1962

_____. Resolution adopted by the General Assembly. 3201 (S-VI). **Declaration on the Establishment of a New International Economic Order**. A/RES/S-6/3201. Maio, 1974. Dados disponíveis em: < <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>>.

_____. **The Buenos Aires Plan of Action**. 1978. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Adota a Declaração sobre direito ao desenvolvimento**. Resolução N 41/128 de 4/12/86. 1986.

_____. **Nosso Futuro Comum**. Relatório Brutland, 1987

_____. Office On Drugs and Crime. **Cocaine Trafficking in West Africa - The threat to stability and development (with special reference to Guinea-Bissau)**. December 2007.

_____. Security Council. **Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in that country**. S/2008/628. September, 2008.

_____. **Documento final de Nairóbi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur**. A/RES/64/222, fevereiro de 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CIÊNCIA A CULTURA E A EDUCAÇÃO. (UNESCO). **Plan à moyen terme (1977-1982)**, Document 19 c/4, 1977.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000**. Ethiopia, 1980.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **2014 Global Outlook on Aid Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Forward Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability**. 2014

PARADA, Mauricio; MEIHY, Murilo Sebe Bon; MATTOS, Pablo de Oliveira de. **História da África Contemporânea**. Ed. PUC-Rio. Pallas. Rio de Janeiro, 2013.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, João Marcelo Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** 1944-2008. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2010.

PINO, Bruno Ayllón. América Latina na Cooperação Internacional para o desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a cooperação para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

PINTO, Ângela Pires; SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos; CAIXETA, Marina Bolfarine e ANDRADE, Melissa. **Limitações e possibilidades na identificação de “interfaces temáticas” entre as diferentes abordagens do desenvolvimento: um estudo exploratório sobre a cooperação internacional brasileira – projeto Pró-Savana**. Brasília: Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, 2013.

QUIJANO, Anibal. **El fantasma del desarrollo en América Latina**. Revista CESLA. N° 1, 2000.

_____. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. LANDER, Edgardo (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp.227-278.

_____. Bien Vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder. **Viento Sur**. Número 122, Mayo, 2012.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. (Orgs). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1. ed. - São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015.

REALITY OF AID. **Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010** Cooperación Sur-Sur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda Medellín, ALOP marzo de 2010

REISEN, Helmut. En Route to Accra: The Global Development-Finance Non-System. **Policy Insights** No. 72, August 2008

RENZIO, P; WHITFIELD, Lindsay; BERGAMASCHI, Isaline. **Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it**. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 6, p. 297-337, 2011.

RIBEIRO, Carlos. A historicidade da construção nacional na Guiné-Bissau. In: INEP (Org.). **A construção da nação em África**. Os exemplos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe. INEP: Bissau, 1989.

RIST, Gilbert. **The History of Development**. From Western Origins to Global Faith. 3rd. Edition. Zed Books. London, 2008.

ROMÃO, José Eustáquio; GADOTTI, Moacir. **Paulo Freire e Amílcar Cabral. A descolonização das mentes.** São Paulo: Ed.L, 2012.

RUCKERT, Arne. Producing neoliberal hegemony? A neo-gramscian analyses of the Poverty Reductions Strategic Paper (PRSP) in Nicaragua. **Studies in Political Economy**, 79, Spring, 2007.

RUDEBECK, Lars. Observações sobre a democratização, na Guiné-Bissau e em outros países, vinte anos após a independência. In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (Orgs.). **Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência. Desenvolvimento e Democracia.** Balanço e Perspectivas. Bissau: INEP, 1993.

RUDEBECK, Lars. Guinea-Bissau. A study of political mobilization. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1974.

RUDEBECK, Lars. Uma interpretação das teorias de Cabral sobre a democracia. In: LOPES, Carlos (Org.). **Desafios contemporâneos da África.** O legado de Amílcar Cabral. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

SACHS, Wolfgang (Ed). **The Development Dictionary.** A guide to knowledge as power. Second Edition. Zed Books. London, 2010.

SAHLE, Eunice. **World Orders, development and Transformation.** London: Palgrave Macmillian, 2010.

SAID, Edward W. **Orientalismo.** O Oriente como invenção do Ocidente. Companhia das Letras, 1990.

SANTANA, Ivo. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (2): 113-137 [2003].

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 78. Outubro 2007. Pp. 3-46.

_____, Boaventura de Sousa. **Epistemologias del Sur.** Utopia y Praxis Latinoamericana. Año 16. Nº 54. (Julio-September, 2011). Pp. 17-39.

SANTOS, M.C.R. **A Cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné-Bissau:** uma aplicação da teoria da policy transfer. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico.** Disponível em: <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/ateoriadadependencia.pdf>>. Acesso em: 30 Nov 2016

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1. 2008.

_____. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasil, ed. esp., v. 53, p. 169-182, 2010.

_____. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

_____. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília : FUNAG, 2015.

SATRUSTEGUI, Koldo Unceta. **Desenvolvimento, Sub-desenvolvimento, Mau Desenvolvimento e Pós-Desenvolvimento**. Um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. 2013

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH). **Descrição e balanço do projeto de cooperação bilateral Brasil e Guiné-Bissau (registro civil de nascimento)**. Objeto de consultoria realizada pela consultora Claudia Valenzuela junto ao projeto PNUD BRA/01/021. Brasília, 2010.

SEMEDO, Odete Costa. **Guiné-Bissau. Histórias, culturas, sociedade e literatura**. Belo Horizonte: Nadyala, 2010.

_____, Odete Costa. **Os meus três amores**. O diário de Carmen Maria de Araujo Pereira. Uma visão de Odete Costa Semedo. Coleção KEBURR II. Série Palavra de Mulher. INEP. Bissau: 2016.

SEMEDO, Rui Jorge. **O Estado da Guiné-Bissau e os seus desafios político-institucionais**. 2010. Trabalho apresentado no 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos. Lisboa, 2010. Disponível em: <www.tensoesmundiais.net>. Acesso em: 02 jul. 2013

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 5ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, Marco Antônio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 2, julho/dezembro 2005, pp. 249-282.

SILVA, Daniel Martins; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa; SANTOS, Vinicius Sousa dos Santos. **Panorama do Monitoramento dos fluxos da cooperação internacional para o desenvolvimento**: oportunidades e desafios para a construção de uma metodologia brasileira. Documento Base. Dezembro, 2016

SILVA, Michelle Morais de Sá e. South-South cooperation: past and present conceptualization and practice. In: CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita. (Eds.). **Cooperation in education and development**. London: Teachers College Press, 2009

SOUZA, André de Mello e (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília. IPEA, 2014.

SOUZA, André de Mello. A cooperação internacional para o desenvolvimento da Índia e da China. In: **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília. IPEA, 2014.

STIGLITZ, Joseph. **A Globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo, Editora Futura, 2002.

_____, Joseph. E. The **Post Washington Consensus**. The Initiative for Policy Dialogue. <http://intldept.uoregon.edu/wp-content/uploads/2015/03/Yarris-Joya-5.1.15-Brown-Bag-Article.pdf> 2004

STONE, D. **Learning lessons, policy transfer and international diffusion of policy ideas**. Centre for the study of globalisation and regionalisation. Coventry, Inglaterra. 2000.

SUYAMA, Bianca; RIGOUT, Fabrizio. (Coord.). **Avaliação do projeto “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)**. Disponível em <http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf>. Acesso em: 20. Jan, 2016.

TEMUDO, Marina Padrão. From ‘People's Struggle’ to ‘This War of Today’: Entanglements of Peace and Conflict in Guinea-Bissau. **African Journal**. V. 78, Issue 2. May, 2008.

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. Classic Theories of Development: A Comparative Analysis (Chapter 4) In: **Economic Development**. Eleventh Edition. 2012
TOMÁS, António. **O fazedor de utopias**. Uma biografia de Amílcar Cabral. Cidade da Praia: Spleen Edições, 2008.

TORTOSA, José María. El futuro del maldesarrollo. **Revista Obets**, 4, 2009, pp. 67-83.

_____, José María. **Maldesarrollo**: entre el “American way of life” y el “sumak kawsay”.

TRAJANO FILHO, Wilson. O precário equilíbrio entre improvisação e regras: reflexões sobre a cultura política da Guiné-Bissau. **Revista de Antropologia**. São Paulo, v. 51, n. 1. USP, 2008.

_____, Wilson. O projeto nacional na Guiné-Bissau: uma avaliação. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 913-943, set-dez, 2016.

UNAC (2012). **Moçambique: Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana**. 22 de outubro de 2012. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/21205> Acessado em 01/03/2015

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. (UNCTAD). **The Cocoyoc Declaration was adopted by the participants in a UNEP–UNCTAD Symposium on the Pattern of Resource Use, Environment and Development**. Cocoyoc, Mexico, October 1974.

_____. **Aid, private capital flows and external debts: the challenge of financing development in LDCs.** Report 2000. United Nations Publication, Geneva, 2000.

_____. **South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership.** Report 2010. United Nations Publication. Geneva, 2010

UNITED STATES OF AMERICA. (USA). **Committee on Foreign Affairs. Point Four Background and Program. International Technical Cooperation Act.** 1949

VAZ, Carlos. **Guiné-Bissau submete Bruxelas sua visão estratégica de desenvolvimento.** [S. l.: s. n.], 2015.

VEIGA, Jose Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** São Paulo: Editora 34, 2013. 152 p.

_____, Jose Eli da. **Para entender desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora 34, 2015. 232 p.

VILLEN, Patricia. **Amílcar Cabral e a crítica ao colonialismo.** Expressão Popular: São Paulo, 2003.

VISENTINI, P.; RIBEIRO, L.; PEREIRA, A. **Breve história da África.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Inter-State Structure of the Modern World-System. In: LINKLATER, Andrew. (ed.) **Internacional Relations: critical concepts in political science.** New York: Routledge, 2000.

WEST AFRICA COMMISSION ON DRUGS (WACD). **Not Just in transit Drugs, the State and Society in West Africa.** An Independent Report of the West Africa Commission on Drugs. June, 2014

WILLIAMSON, John. **The Washington Consensus as Policy Prescription for Development.** Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/washington-consensus-policy-prescription-development>>. Acesso em: 20 Mar 2017.

WORLD BANK. **Accelerated development in sub-Saharan Africa. An Agenda for Action (BERG Report).** Washington, DC, 1981.

WORLD BANK. **Guiné-Bissau. Memorando Económico do País. TERRA RANCA! UM NOVO COMEÇO.** Relatório N. 58296-GW. Washington DC. Janeiro, 2015.

_____. **Country Engagement Note FY 2015-2016 for the Republic of Guinea-Bissau.** Report No: 82529-GW. March, 2015b.

_____. **DOING BUSINESS. Doing Business 2008 Guinea-Bissau.** A Project Benchmarking the Regulatory Cost of Doing Business in 178 Economies, 2008.

_____. **Doing Business 2016. Reasuring regulatory quality and efficiency.** Economy profile. Guinea-Bissau, 2016.

WORLD BANK; HARMONIZED LIST OF FRAGIL SITUATION (HLFS). **Harmonized List of Fragil Situation FY 2016.** (2016)

<http://pubdocs.worldbank.org/en/700521437416355449/FCslist-FY16-Final-712015.pdf>

_____. _____ **Harmonized List of Fragil Situation FY 2015.** (2015). Disponível em:
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/FY15FragileSituationList.pdf>

_____. _____ **Harmonized List of Fragil Situation FY 2014.** (2014). Disponível em:
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/HarmonizedlistoffragilestatesFY14.pdf>

_____. _____ **Harmonized List of Fragil Situation FY 2010, FY 2011, FY 2012, FY 2013.** (2010) Disponível em:
<http://pubdocs.worldbank.org/en/963681410886171483/FY10toFY13Harmonized-list-Fragile-Situations.pdf>

_____. _____ **Harmonized List of Fragil Situation 2006-2009.** (2006)
<http://pubdocs.worldbank.org/en/359521410886172040/FY6toFY9Fragile-States-List-formerly-LICUS.pdf>

XUE, Lan. **China's Foreign Aid Policy and Architecture.** Final Technical Report. School of Public Policy and Management. Tsinghua University. March 2014

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHENG, Yu. **China's Aid and Investment in Africa: A Viable Solution to International Development?** Fudan University, 2016

ANEXO I – DADOS DOS ENTREVISTADOS

Nº	Entrevistado	Função	Data/Local
01	LEONARDOS, Leilá	Representante do Governo Brasileiro - Coordenadora RCN/SDH – parte no Projeto Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau	16/12/16 Brasília
02	REPRESENTANTE X		
03	TÉ, João Alves	Representante do Governo de Guiné-Bissau – Diretor Geral de Registro Civil Ministério da Justiça – parte no Projeto Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau	07/11/16 Bissau
04	APOLONIO, Sonia	Oficial UNICEF Guiné-Bissau – parte no Projeto Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné-Bissau	10/11/16 Bissau
05	VERGNE, Isaac	Representante do Governo Brasileiro - Técnico Ministério Saúde – parte no Projeto de apoio na área de diagnóstico laboratorial do HIV e outras doenças infecciosas na Guiné, Projeto Fortalecimento do combate ao HIV/AIDS na Guiné-Bissau e Projeto Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde	25/04/16 Brasília
06	ZYLENE, Anaximandro	Representante do Governo de Guiné-Bissau - Secretário Executivo do Secretariado Nacional de Luta contra a SIDA – parte no Projeto Fortalecimento do combate ao HIV/AIDS na Guiné-Bissau	16/08/16 Brasília
07	GRAZIANNO, Anna	Representante do Governo Brasileiro - Técnico ABC – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	17/08/16 Brasília
08	MAGNANIN, Alessandra Terra	Oficial UNESCO Brasil – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	07/09/16 Brasília
09	FRANCO NETO, Edgard Arantes,	Representante da Sociedade Civil Brasileira – Fundação Gol de Letra – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	10/11/16 Bissau
10	BURZLAFF, Fatima Rodrigues	Representante do Governo do Espírito Santo - Técnica Secretara Educação da Prefeitura Municipal de Vitória – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	10/11/16 Bissau
11	CUBA, Paulo Alaquedna Na,	Representante da Sociedade civil de Guiné-Bissau – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	08/11/16 Bissau
12	SEMEDO, Odete	Ex- Ministra Educação da Guiné-Bissau – parte no Projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas.	10/11/16 Bissau
13	GOMES, N'bália Keita	Representante do Governo de Guiné-Bissau - Diretora da Fundação Guineense para o	11/11/16 Bissau

		Desenvolvimento Empresarial e Industrial - FUNDEI – parte no Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau e Projeto Implantação e implementação de unidade de processamento de pedúnculo do caju e outras frutas tropicais na Guiné-Bissau.	
14	ROSA, Gustavo	Representante Setor Privado Brasileiro - Técnico CNI – parte no Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	02/09/16 Brasília
15	SILVA, Edson Sena da	Representante Setor Privado Brasileiro - Coordenador do Projeto do Centro Brasil – Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	07/11/16 Bissau
16	SANIN, Manoel,	Representante Governo de Guiné-Bissau – Diretor do Centro Profissional – Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	07/11/16 Bissau
17	ALENCAR, Tatianna Meireles Dantas de	Representante Governo Brasileiro – Assessora Internacional do Ministério Saúde – Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde e Projeto Fortalecimento e combate ao HIV/AIDS na Guiné-Bissau e Projeto Fortalecimento.	06/09/16 Brasília
18	MELLO, Eduardo Brigidi	Representante Governo Brasileiro - Diplomata Guiné-Bissau	08/04/16 Brasília
19	SORGINE, Guilherme	Representante Governo Brasileiro – Diplomata DAF II	30/06/16 Brasília
20	LIMA, Paulo André Moraes	Representante Governo Brasileiro - Diplomata Brasil CGCPLP	19/05/16 Brasília
21	FURST, Daniel	Oficial CSS PNUD Brasil	16/08/16 Brasília
22	APPARICIO, Fernando	Representante Governo Brasileiro - Embaixador do Brasil na Guiné-Bissau	11/11/16 Bissau
23	CAMARÁ, Samba Tenm	Intelectual Guiné-Bissau	09/11/16 Bissau
24	MANÉ, Fodé Abulai	Intelectual Guiné-Bissau	08/11/16
25	CÓ, João Paulo	Intelectual Guiné-Bissau	09/11/16 Bissau
26	REIS, Justiniano	Representante Governo de Guiné-Bissau – Coordenador Inspetor de Polícia Guiné-Bissau Projeto Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau	11/11/16 Bissau
27	VIEIRA, João Bernardo	Ex- Secretário Transportes e Comunicação do governo de Guiné-Bissau.	12/11/16 Bissau

ANEXO II - ROTEIRO DE PERGUNTAS

Pesquisa de Doutorado
Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas
Especialistas, acadêmicos e agentes do governo brasileiro
<ol style="list-style-type: none">1. Gostaria que você iniciasse a nossa conversa se identificando, indicando seu cargo e declarando posso utilizar sua entrevista na minha pesquisa de doutorado.2. Qual a política do Brasil com relação a Guiné-Bissau?3. Como a agenda da cooperação com a Guiné-Bissau é definida? Como a CID brasileira entra agenda de cooperação da Guiné-Bissau?4. Quais são os atores da cooperação internacional atuando em Gb? Quais os mais relevantes?5. O Brasil se engajou em cooperação com GB por alguma indicação de organismo internacional? Porque o Brasil se engaja em cooperação com a GB? Quais são os interesses do Brasil em Guiné Bissau? Há ganhos políticos (no país ou no bloco regional)? Há ganhos econômicos? Quais ganhos do Brasil com relação à CID com a Guiné-Bissau?6. Quantos acordos o Brasil tem hoje com a Guiné-Bissau? Você acompanhou a negociação de algum projeto? Quais?7. Porque o Brasil e a Guiné-Bissau se engajaram nesses projetos? Como esses projetos entraram na agenda de ambos países?8. Como se iniciou a cooperação com o projeto x?9. Como o tema objeto do projeto x entrou na agenda de GB?10. Como se materializa a participação de agentes de Guiné-Bissau na definição da agenda, formulação e implementação de um projeto? Resultado: verificar poder de agência. Qual a capacidade de participação do governo de Guiné-Bissau na construção de agenda estratégias e demandas de cooperação internacional?11. GB tem agendas próprias de cooperação ou política e econômica para apresentar e negociar e acaba recepcionando as propostas externas?12. Qual o nível de participação social/valorização saber local? Em que medida os projetos refletem interesse da comunidade local? Valoriza cultura local?13. Como é o campo da CID na Guiné? Quais são os atores envolvidos? Quais são as agendas? Quem define a demanda? Atores externos, GB?14. Quem são os atores envolvidos? (empresas, ONGs e MS)15. Qual a influência dos organismos internacionais e de outros países do Norte na definição da CID para a Guiné-Bissau? Pode citar algum caso?16. Qual o papel dos organismos internacionais e de outros países do Sul na definição da CID para Guiné-Bissau (NEPAD, UA)? Pode citar algum caso?17. Como a agenda de segurança e de combate ao tráfico influencia na CID em Guiné-Bissau?18. Na sua percepção o que restringe e facilita a CID entre Brasil e Guiné-Bissau?19. De que maneira as diferenças institucionais, as assimetrias entre Brasil e Guiné-Bissau s

<p>percebidas? Esses fatores são vistos como limitadores da CID?</p> <p>20. Na sua percepção fatores culturais, religiosos e raciais facilitam a cooperação entre o Brasil e Guiné-Bissau? Porque?</p> <p>21. Qual a sua opinião sobre a cooperação Sul-Sul brasileira?</p> <p>22. Quais são os traços marcantes da atuação oficial brasileira no âmbito da Cooperação Internacional?</p>

<p>Pesquisa de Doutorado</p>
<p>Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas</p> <p>Especialistas, acadêmicos e agentes do governo de Guiné-Bissau</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gostaria que você iniciasse a nossa conversa se identificando, indicando seu cargo e declarando posso utilizar sua entrevista na minha pesquisa de doutorado. 2. Como a agenda da CID é definida em Guiné-Bissau? 3. Quem são os atores envolvidos? 4. Qual papel de Guiné-Bissau na definição da agenda da CID no país? 5. Qual a influência dos organismos internacionais e de outros países do Norte na definição da agenda? Pode citar algum caso? 6. Qual o papel dos organismos internacionais e de outros países do Sul na definição da agenda? Pode citar algum caso? 7. Como a agenda de segurança e de combate ao tráfico influencia na cooperação em Guiné-Bissau? 8. Qual o papel do Brasil no desenvolvimento de Guiné-Bissau? 9. Como a CID brasileira entra na agenda de cooperação da Guiné-Bissau? 10. Qual o caminho percorrido para a realização de uma parceria com o Brasil? 11. Na sua percepção o que restringe e facilita a cooperação brasileira? 12. De que maneira as diferenças institucionais, as assimetrias são percebidas pela Guiné-Bissau? 13. Na sua percepção fatores culturais, religiosos e raciais facilitam a cooperação com o Brasil? 14. Há benefício mútuo na cooperação com o Brasil? 15. A cooperação brasileira é horizontal? 16. A cooperação brasileira apoiou o processo de construção de capacidades?

<p>Pesquisa de Doutorado</p>
<p>Discursos e Práticas da Cooperação Sul-Sul: um estudo de caso sobre a parceria entre o Brasil e a Guiné-Bissau</p>
<p>Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas</p> <p>Organismos Internacionais e ONG's</p>

1. Gostaria que você iniciasse a nossa conversa se identificando, indicando seu cargo e declarando posso utilizar sua entrevista na minha pesquisa de doutorado.
2. Gostaria que você iniciasse falando um pouco brevemente da sua experiência com cooperação internacional.
3. Você percebe alguma mudança no cenário da cooperação internacional para o Desenvolvimento nesse período de trabalho e/ou estudo?
4. Como a agenda da cooperação de sua organização é definida em Guiné-Bissau?
5. Quem são os atores envolvidos?
6. Como se dá a participação dos agentes de Guiné-Bissau na definição da agenda?
7. A questão da segurança e do combate ao tráfico influencia na cooperação em Guiné-Bissau?
8. Na sua percepção, qual o papel do Brasil no desenvolvimento de Guiné-Bissau?
9. Sua organização implementa alguma ação em parceria com o governo brasileiro?
10. Na sua percepção, como a cooperação brasileira entra na agenda de cooperação da Guiné-Bissau?
11. Qual o caminho percorrido para a realização de uma parceria com o Brasil?
12. Na sua percepção o que restringe e facilita a cooperação brasileira em Guiné-Bissau?
13. De que maneira as diferenças institucionais, as assimetrias são percebidas pela Guiné-Bissau? Esses fatores são vistos como limitadores da cooperação?
14. Na sua percepção fatores culturais, religiosos e raciais facilitam a cooperação com o Brasil?