

Universidades Lusíada

Mendes, Francisco Utchu Ribeiro

Desenvolvimento sustentável em África : Guiné Bissau, um estudo de caso

<http://hdl.handle.net/11067/7517>

Metadados

| | |
|---------------------------|---|
| Data de Publicação | 2023 |
| Resumo | <p>Esta Dissertação de Mestrado, intitulada Desenvolvimento Sustentável em África: Guiné- Bissau, um Estudo de Caso, investiga o papel da cooperação da União Europeia (UE) no desenvolvimento da Guiné-Bissau. Enquadrada no contexto das Relações Internacionais, explora a relevância da cooperação internacional para o desenvolvimento na resolução de desafios enfrentados por Países em Desenvolvimento. Utilizando a perspetiva da Teoria Institucional Liberal, o estudo examina como a UE promove o desenvolv...</p> <p>This Master's Dissertation titled Sustainable Development in Africa: Guinea-Bissau, a Case Study investigates the role of European Union (EU) cooperation in the development of Guinea-Bissau. Framed within the context of International Relations, it explores the significance of international development cooperation in addressing challenges faced by Developing Countries. Using the lens of Institutional Theory, the study examines how the EU fosters sustainable development through various cooperation...</p> |
| Palavras Chave | Relações Internacionais, Cooperação Internacional - União Europeia - Guiné-Bissau, Desenvolvimento Sustentável - Guiné-Bissau |
| Tipo | masterThesis |
| Revisão de Pares | Não |
| Coleções | [ULP-FD] Dissertações |

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:22:45Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA (PORTO)

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM ÁFRICA.

GUINÉ BISSAU, UM ESTUDO DE CASO

Francisco Utchu Ribeiro Mendes

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Orientador: Paulo Jorge Ribeiro de Azevedo Amorim

Porto

2023

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar esta jornada académica, é com grande satisfação que expresso os meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles que contribuíram de forma significativa para a realização desta Dissertação de Mestrado sobre apoio ao desenvolvimento na Guiné-Bissau. Sem o suporte e a colaboração de todos, esta investigação não teria sido possível. Gostaria de começar agradecendo ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Amorim, cuja orientação foi fundamental ao longo de todo o processo de investigação. Gostaria de expressar a minha mais sincera gratidão à Dra. Olinda Martins, Diretora da Biblioteca da Universidade Lusíada (Porto), pelo apoio valioso que me proporcionou em relação ao acesso às bases de dados de artigos científicos. Agradeço também à Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau, cujo apoio tornou este estudo viável. Agradeço ainda à Embaixada de Portugal na Guiné-Bissau, cujo apoio institucional foi fundamental para facilitar a realização desta investigação. Quero estender minha gratidão ao Centro de Contacto *Europe Direct*, cujo suporte técnico e disponibilização de informações relevantes foram essenciais para a elaboração desta Dissertação. Através dos seus recursos e orientações, pude aprofundar o meu entendimento sobre as políticas e iniciativas europeias relacionadas com o desenvolvimento, enriquecendo assim o conteúdo deste estudo. Gostaria de expressar ainda o meu profundo agradecimento ao Dr. Joaquim Luís Almeida e Sousa, Cônsul Honorário da República da Guiné-Bissau, em Espinho. O seu incentivo e apoio contínuo foram fundamentais para manter meu foco e determinação durante este processo. Não posso deixar de agradecer ao Dr. Hélder Vaz Lopes, Embaixador da Guiné-Bissau em Portugal, cuja disposição em partilhar seus conhecimentos e perceções sobre a situação do Estado foram inestimáveis. Nesta oportunidade, expresso meu agradecimento especial ao Dr. José Mário Vaz, meu tio, cujo incentivo e apoio foram fundamentais em todos os momentos desta jornada académica. Sua sabedoria e experiência foram um farol que me guiou ao longo deste caminho, e sou grato por ter alguém tão especial na minha vida. Por fim, mas não menos importante, um agradecimento especial ao Dr. Joãozinho Mendes, meu pai, a quem dedico esta Dissertação. O seu amor incondicional e apoio inabalável foram a força motriz por trás da minha jornada académica. A sua orientação e incentivo desde o início moldaram a minha trajetória, e a sua presença é o maior presente que poderia ter nesta vida.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS | 6 |
| RESUMO | 7 |
| ABSTRACT | 8 |
| PALAVRAS-CHAVE | 9 |
| LISTA DE ABREVIATURAS..... | 10 |
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO CONCEPTUAL..... | 15 |
| 1.1 PARADIGMAS TEÓRICOS | 15 |
| 1.2. LENTE TEÓRICA: INSTITUCIONALISMO LIBERAL..... | 17 |
| 1.3. INTERDEPENDÊNCIA E INSTITUCIONALISMO LIBERAL | 20 |
| 2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL..... | 24 |
| 2.1 DESENVOLVIMENTO: DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL..... | 27 |
| 2.2. OUTROS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO..... | 29 |
| 2.3. O QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO..... | 31 |
| 2.4. ABORDAGENS CRÍTICAS À AJUDA EXTERNA | 36 |
| 2.5. AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO EM ESTADOS FRÁGEIS .. | 43 |
| 2.6. PARADIGMA HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO SUBDESENVOLVIMENTO AFRICANO EM GERAL E GUINEENSE EM PARTICULAR..... | 46 |
| 3. A GUINÉ-BISSAU, UM PAÍS EM DESENVOLVIMENTO | 60 |
| 3.1. PARADIGMA POLITICO ECONÓMICO MODERNO | 62 |
| 3.2. A POLÍTICA EXTERNA GUINEENSE..... | 63 |
| 3.2.1. PRINCÍPIOS QUE REGEM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA GUINÉ-BISSAU..... | 67 |
| 3.2.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E ATORES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU | 69 |
| 3.2.2.1. ASSEMBLEIA NACIONAL LEGISLATIVA | 69 |

| | |
|--|-----|
| 3.2.2.2. PRESIDENTE DA REPÚBLICA | 70 |
| 3.2.2.3. GOVERNO..... | 73 |
| 3.2.2.4. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES..... | 74 |
| 3.2.2.5. ATORES NÃO ESTATAIS..... | 75 |
| 3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO NA GUINÉ-BISSAU..... | 77 |
| 3.3.1. EDUCAÇÃO..... | 78 |
| 3.3.2. SAÚDE PÚBLICA..... | 79 |
| 4. A UNIÃO EUROPEIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL..... | 81 |
| 4.1. A CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA | 81 |
| 4.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA..... | 89 |
| 4.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E AGENTES DA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA | 91 |
| 4.3.1. SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA..... | 94 |
| 4.4. POLÍTICA EUROPEIA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E ÁREAS DE INTERVENÇÃO..... | 95 |
| 4.4.1. COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS PAÍSES DA ÁFRICA, CARAÍBAS E PACÍFICO (UE-ACP)..... | 100 |
| 5. A AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA EM ÁFRICA: ESTUDO DE CASO DA GUINÉ-BISSAU | 108 |
| 5.1. A RELAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA ENTRE A GUINÉ-BISSAU E A UNIÃO EUROPEIA: AVANÇOS, RECUOS E PERSPETIVAS..... | 108 |
| 5.2. A TRAJETÓRIA DA COOPERAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA ENTRE A GUINÉ-BISSAU E A UNIÃO EUROPEIA..... | 110 |
| 5.3. A NATUREZA E AS BARREIRAS DA COOPERAÇÃO POLÍTICO- DIPLOMÁTICA..... | 112 |
| 5.4. AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA NA GUINÉ-BISSAU | 116 |
| 5.5. CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. O PROGRAMA INDICATIVO PLURIANUAL | 121 |

| | |
|---|------------|
| 5.5.1. ÁREAS PRIORITÁRIAS DA COOPERAÇÃO DA UE COM A GUINÉ-BISSAU | 123 |
| 5.5.1.1. DESENVOLVIMENTO HUMANO (ODS 3, 4)..... | 123 |
| 5.5.1.2. ECONOMIA VERDE E INCLUSIVA (ODS 1, 6, 8, 9, 11, 13)..... | 126 |
| 5.5.1.3. BOA GOVERNAÇÃO E ESTABILIDADE | 128 |
| CONCLUSÃO..... | 132 |
| BIBLIOGRAFIA | 134 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS

| | |
|--|------------|
| GRÁFICO 1. _Número de pessoas a viver em extrema pobreza nos Estados Frágeis e no resto do mundo..... | 45 |
| GRÁFICO 2. _APD recebida pela África Subsariana entre 1960-2019..... | 101 |
| GRÁFICO 3. _Ajuda Multilateral e Bilateral para a África Subsariana entre 1960-2012 | 102 |
| GRÁFICO 4. Listagem de diferentes setores apoiados pelas instituições da UE na Guiné-Bissau através de APD | 118 |
| GRÁFICO 5. _Valores da APD providenciada através de projetos financiados pelas instituições da UE para a Guiné-Bissau entre 2007-2019 | 119 |
| GRÁFICO 6. _Listagem de organizações que receberam uma maior quantia de APD pelas instituições da UE para a Guiné-Bissau entre 2007-2019..... | 120 |
| QUADRO 1. _Valores da ajuda disponibilizada para a Guiné-Bissau através das instituições da UE para cada um dos dezassete ODS | 121 |

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado, intitulada *Desenvolvimento Sustentável em África: Guiné-Bissau, um Estudo de Caso*, investiga o papel da cooperação da União Europeia (UE) no desenvolvimento da Guiné-Bissau. Enquadrada no contexto das Relações Internacionais, explora a relevância da cooperação internacional para o desenvolvimento na resolução de desafios enfrentados por Países em Desenvolvimento. Utilizando a perspectiva da Teoria Institucional Liberal, o estudo examina como a UE promove o desenvolvimento sustentável através de diversos mecanismos de cooperação.

A questão central "Qual é o impacto da cooperação internacional da UE no desenvolvimento da Guiné-Bissau?" é abordada através de investigação qualitativa, analisando as dinâmicas da parceria entre a UE e a Guiné-Bissau. A UE, um ator importante na cooperação internacional, estabelece relações transformadoras com Países em Desenvolvimento para atingir objetivos de desenvolvimento comuns.

O estudo contribui para o discurso académico ao fornecer percepções sobre a eficácia do apoio da UE, particularmente num contexto desafiador como o da Guiné-Bissau. Esta investigação reveste-se de importância devido às dificuldades de desenvolvimento do país e ao compromisso da UE com a estabilidade global. No geral, a pesquisa ilumina a intrincada interação entre cooperação internacional, desenvolvimento sustentável e o papel das instituições na configuração destas dinâmicas.

ABSTRACT

This Master's Dissertation titled *Sustainable Development in Africa: Guinea-Bissau, a Case Study* investigates the role of European Union (EU) cooperation in the development of Guinea-Bissau. Framed within the context of International Relations, it explores the significance of international development cooperation in addressing challenges faced by Developing Countries. Using the lens of Institutional Theory, the study examines how the EU fosters sustainable development through various cooperation mechanisms.

The central question "What is the impact of EU's international cooperation on the development of Guinea-Bissau?" is addressed through qualitative research, analyzing EU-Guinea-Bissau partnership dynamics. The EU, a major actor in international cooperation, engages in transformative relationships with Developing Countries to achieve common developmental goals.

The study contributes to academic discourse by providing insights into the effectiveness of EU support, particularly in a challenging context like Guinea-Bissau. This investigation holds importance due to the country's developmental struggles and the EU's commitment to global stability. Overall, the research illuminates the intricate interplay between international cooperation, sustainable development, and the role of institutions in shaping these dynamics.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento Sustentável, Cooperação Internacional, União Europeia, Guiné-Bissau, Relações Internacionais, Teoria Institucional, Países em Desenvolvimento

LISTA DE ABREVIATURAS

PED - Países em Desenvolvimento

UE - União Europeia

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

PED - Países Em Desenvolvimento

DENARP. Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

ONG - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAIGC - Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

OUA - Organização da Unidade Africana

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

UEMOA - União Económica e Monetária do Oeste Africano

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FMI - Fundo Monetário Internacional

BM - Banco Mundial

UA - União Africana

ANP - Assembleia Nacional Popular

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

MICS - Multiple Indicator Cluster Surveys

CECOME - Central de Compra de Medicamentos

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

CPE - Cooperação Política Europeia

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa

ACP - Africa Caraibas Pacifico

CEE - Comunidade Económica Europeia

TVET - Educação e Formação Técnica e Profissional

OSC - Organizações de Sociedade Civil

INTRODUÇÃO

Esta Dissertação de Mestrado, subordinada ao tema *Desenvolvimento sustentável em África: Guiné Bissau, um estudo de caso*, constitui o resultado de uma investigação realizada no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Lusíada (Porto), sob a orientação do Prof. Doutor Paulo Amorim. Procura constituir um contributo para a análise da importância da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, através do estudo da parceria da União Europeia com a Guiné-Bissau. A cooperação internacional é um processo complexo e dinâmico que envolve a interação entre diferentes atores na prossecução de objetivos comuns. A promoção do desenvolvimento sustentável é uma preocupação central para muitos Estados em todo o mundo, em particular para os Países em Desenvolvimento (PED) que enfrentam desafios significativos ao tentar alcançar o progresso económico, social e ambiental necessário para melhorar as condições de vida das suas populações. Nesse contexto, a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento desempenham um papel fundamental.

Partindo da Problemática do Desenvolvimento, definimos como questão principal deste trabalho “Qual o impacto dos instrumentos de cooperação internacional da União Europeia no desenvolvimento dos PED, nomeadamente da Guiné Bissau?”

Neste estudo, o conceito de cooperação internacional será explorado, assim, em relação ao apoio ao desenvolvimento fornecido pela União Europeia à Guiné-Bissau. Serão analisados os diferentes tipos de cooperação, como assistência técnica, transferência de recursos financeiros e *know how*, bem como as abordagens utilizadas pela UE para promover o desenvolvimento sustentável no país.

Em suma, utilizando-se a Teoria Institucionalista das Relações Internacionais como lente conceptual, procura-se compreender os mecanismos pelos quais a cooperação internacional é estruturada e como a UE atua como promotora do desenvolvimento sustentável. A teoria institucionalista das Relações Internacionais é utilizada como uma lente concetual para analisar as interações entre os atores envolvidos e compreender os mecanismos de cooperação internacional. Esta teoria oferece um quadro concetual valioso para analisar as relações entre atores estatais e não estatais num contexto global, dando grande ênfase ao papel das instituições internacionais na definição das regras e normas que moldam a

cooperação e a interação entre os países. Nesse sentido, a análise institucionalista permite compreender as dinâmicas subjacentes à cooperação internacional e ao apoio ao desenvolvimento.

Ao aplicar a teoria institucionalista, será possível investigar como as instituições da UE influenciam o desenvolvimento na Guiné-Bissau. Isto inclui examinar as estruturas formais e informais que moldam a cooperação, bem como os interesses e as motivações dos atores envolvidos.

A escolha desta temática resulta quer da sua pertinência quer da sua oportunidade, em virtude de várias razões. Primeiramente, a Guiné-Bissau enfrenta desafios significativos no seu processo de desenvolvimento, e entender o papel desempenhado pela UE pode fornecer *insights* valiosos para o fortalecimento das relações entre as partes envolvidas. Além disso, o estudo contribui para o enriquecimento da literatura académica sobre cooperação internacional e desenvolvimento sustentável, proporcionando uma análise detalhada do caso guineense.

A União Europeia (UE) é reconhecida como o mais importante ator no campo da cooperação internacional e apoio ao desenvolvimento, sendo que o seu compromisso em promover a estabilidade, a paz e o progresso em todo o mundo é evidenciado por meio de uma série de iniciativas e políticas implementadas em parceria com países terceiros. permitindo construir relações com impacto transformacional em torno de prioridades comuns com os parceiros para o desenvolvimento. Nesse contexto, a Guiné-Bissau, um pequeno país africano, torna-se um estudo de caso interessante para analisar o papel da UE no apoio ao desenvolvimento.

Para atingir os objetivos propostos, foi adotada uma abordagem metodológica de natureza qualitativa. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica que privilegiou, além dos relatórios oficiais da União Europeia, a leitura de artigos científicos *peer review*, a fim de reunir informações relevantes sobre a eficácia do apoio ao desenvolvimento da UE na Guiné-Bissau.

A divisão deste trabalho em cinco pontos, assenta na ordem lógica das questões estudadas. Assim procedemos a uma análise dos principais conceitos e teorias que enquadram a nossa investigação, nomeadamente a lente teórica escolhida – Institucionalismo Liberal –; e o

binómio cooperação/desenvolvimento. Em seguida apresentamos uma descrição sucinta dos dois eixos desta relação: a Guiné-Bissau, enquanto beneficiário e a União Europeia, enquanto dadora. Por último, realizamos um balanço da parceria Guiné-Bissau – União Europeia.

Partimos para este trabalho académico com uma hipótese que iremos confirmar ou infirmar na Conclusão desta Dissertação de Mestrado.

Hipótese –A Ajuda Pública da União Europeia com a Guiné-Bissau é uma mais-valia para os dois parceiros, quer em termos económicos, quer em termos políticos, securitários e ambientais.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 PARADIGMAS TEÓRICOS

As Teorias das Relações Internacionais abrangem o estudo das interações internacionais a partir de uma perspectiva teórica, procurando explicar comportamentos e resultados na política internacional, através dos postulados das três escolas de pensamento mais proeminentes: realismo, liberalismo e construtivismo.

O realismo político, como teoria dominante das Relações Internacionais desde o início da disciplina, fundamenta-se em uma antiga tradição de pensamento, que inclui nomes como Tucídides, Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. Surgiu como uma reação ao pensamento idealista do período entre guerras, sendo a eclosão da Segunda Guerra Mundial vista pelos realistas como prova das falhas desse pensamento. Embora existam diferentes correntes dentro do realismo contemporâneo, os princípios fundamentais da teoria são reconhecidos como estatismo, sobrevivência e autoajuda (SNYDER, 2004).

Uma das maiores características do realismo é a identificação do Estado como ator central. Os realistas consideram os Estados como os principais atores das Relações Internacionais, sendo eles os principais protagonistas no sistema internacional.

A promoção do poder e do interesse nacional é outro traço já que o realismo enfatiza que os Estados procuram, acima de tudo, maximizar o seu poder relativo e proteger o seu interesse nacional sendo a competição por recursos e influência é vista como uma realidade constante. Outro marco desta Escola é o da anarquia internacional e do equilíbrio de poder, tendendo a ser cético em relação à eficácia da cooperação internacional e das instituições globais. Defendem, assim, que os Estados agem de acordo com seus próprios interesses, sendo a cooperação limitada e condicionada pelo poder e pelos cálculos de autopreservação dos Estados (BURCHILL,2022).

Opondo-se ao realismo, temos a Escola Liberal que, tendo uma visão mais idealista e otimista das Relações Internacionais, assenta no primado da cooperação internacional nas Relações Internacionais. Acredita-se na possibilidade de transformação e melhoria da ordem mundial por meio do diálogo, da cooperação e da difusão de valores liberais.

Ao contrário do realismo, onde o Estado é visto como um ator unitário, o liberalismo permite a pluralidade nas ações do Estado, dependendo de fatores como cultura, sistema económico ou tipo de governo. Interdependência e cooperação são assim as principais questões do Paradigma Liberal, ao destacar a importância da interdependência entre os Estados e a necessidade de cooperação para enfrentar desafios globais. Acredita-se que a cooperação pacífica, baseada em normas e regras internacionais, pode levar a benefícios mútuos (sistema *win-win*) e a soluções coletivas para problemas globais.

Valoriza, ainda, os direitos individuais, a liberdade e a democracia como fundamentais para a ordem internacional, acreditando que a promoção desses valores contribui para a paz, a estabilidade e o respeito aos direitos humanos em escala global.

Outro pilar desta Escola é a assunção da importância das instituições internacionais, enfatizando-se o papel das instituições internacionais, como as Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio e a União Europeia, na promoção da cooperação e na resolução pacífica de conflitos e acredita-se que estas instituições são essenciais para estabelecer normas e regras compartilhadas entre os Estados.

A ideia de livre comércio e economia globalizada faz também parte da matriz do liberalismo, que defende a sua importância como motores de crescimento económico e desenvolvimento.

Há também uma ênfase nos atores não estatais pois o liberalismo reconhece o papel crescente dos atores não estatais, como organizações não governamentais (ONG), empresas multinacionais e movimentos sociais, na formulação da política internacional.

Dentro da Escola Liberal, integram-se várias teorias como a do Institucionalismo Liberal, que serviu de lente teórica desta investigação académica.

Finalmente, o último grande paradigma teórico é o construtivismo, com origem etimológica na ideia da construção social da realidade. O construtivismo destaca que a realidade internacional é socialmente construída por meio das interações entre os atores, sendo por isso importante o papel das normas e das instituições, argumentando-se que as normas sociais, como os direitos humanos e os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), influenciam o comportamento dos Estados e criam expectativas de comportamento dentro da comunidade internacional.

Embora o construtivismo destaque o papel das ideias e das normas, não negligencia as relações de poder. Reconhece-se que as relações de poder moldam as interações e as estruturas internacionais, mas argumenta-se que o poder não é apenas material, mas também discursivo, influenciado pela construção social de significados e interesses (BARKIN,2019).

1.2. LENTE TEÓRICA: INSTITUCIONALISMO LIBERAL

O Institucionalismo, também conhecido como Institucionalismo Liberal ou Neoliberalismo, surge como uma corrente teórica que, embora concorra com o Realismo, compartilha várias dos preceitos deste sobre o sistema internacional. O institucionalismo assume o Estado como o ator mais importante na política mundial (KEOHANE, 2005) e ambas as lentes correntes concordam quanto à existência de uma anarquia internacional, no pressuposto de que os Estados são atores racionais que procuram maximizar os seus interesses próprios, tais como a sobrevivência e a acumulação de riqueza material, e que a incerteza é um fator fundamental nas Relações Internacionais.

Não obstante a adoção de tais premissas, tal como quem viaja acompanhado para depois se despedir na bifurcação, os Institucionalistas divergem dos Realistas nas conclusões. Para os Institucionalistas, a cooperação é possível mesmo face à egoística e mesquinha competição entre atores, e apesar da adversa anarquia internacional. Com base na teoria microeconómica e na Teoria dos Jogos, os Institucionalistas destacam que a cooperação pode ser um comportamento racional e a melhor estratégia para a defesa dos interesses dos Estados. Nesse sentido, a cooperação entre atores com interesses próprios pode ser o comportamento mais natural e racional em determinadas circunstâncias, permitindo a maximização dos interesses envolvidos

As instituições internacionais incluem um conjunto de regras internacionais formais e materiais persistentes e inter-relacionadas que definem papéis comportamentais, restringem atividades e moldam expectativas. Eles assumem três formas específicas: as organizações intergovernamentais formais, que são entidades burocráticas com regras e estruturas claras, como a Organização Mundial da Saúde e as Nações Unidas; os mecanismos internacionais formulados pelos governos de diversos países, que possuem regras claras para determinadas

questões da comunidade internacional, como o direito internacional; e práticas internacionais, que ajudam a moldar as expectativas dos atores, para que os países possam se entender e se coordenar mesmo sem regras claras (MEARSHEIMER, 1995). Visa alcançar benefícios mútuos por meio da cooperação, mesmo quando os interesses dos países não estão em harmonia entre si.

Os Institucionalistas sustentam que, por meio das instituições, é possível transpor as barreiras da incerteza e dos obstáculos que normalmente inviabilizam e inibem a cooperação entre os atores. Definidas como um conjunto complexo de regras, normas, práticas e procedimentos decisórios que moldam as expectativas dos atores, as instituições constituem um verdadeiro catalisador da ação coletiva, incentivando a cooperação e reduzindo os custos das transações entre os Estados.

De fato, a criação de um quadro institucional de negociação relativamente permanente permite estender o horizonte temporal das interações entre os atores, o que conseqüentemente altera as dinâmicas de interação ao torna o jogo numa partida de movimentos, jogadas e encontros alternados intermitentes e periódicas, em oposição a uma ronda de jogadas única. Desta forma, os atores possuem a possibilidade de recuperar perdas menores nos próximos encontros, o que incentiva ao cumprimento das obrigações acordadas a curto prazo, tendo em vista que os lucros a médio e longo prazo decorrente da cooperação é um excelente incentivo ao cumprimento. Esta dinâmica promovida pelas instituições reforça a utilidade e a eficácia cooperativa dos Estados, incentiva os a trabalhar juntos e a cultivar uma boa reputação em relação ao cumprimento das suas obrigações contratuais.

Ademais, as instituições contribuem para um aumento significativo do conjunto de informações sobre os comportamentos dos Estados, o que é fundamental para a sustentabilidade da cooperação a longo prazo. No entanto, as instituições por serem inerentemente comunicativas e sendo a comunicação a melhor forma de rasgar aquele véu da ignorância, revelam-se aquelas como dos mais poderosos instrumentos de recolha de informação sobre o comportamento dos Estados, desenvolvendo regras que permitem a avaliação eficaz do cumprimento ou incumprimento das normas institucionais por parte desses atores.

É também oportuno evidenciar a importante e excelente contribuição das instituições para o aumento considerável da eficiência nas relações entre atores. Ao invés dos custos elevados de uma negociação *ad hoc* entre Estados, as instituições reduzem o custo das transações e negociações ao proporcionarem um fórum centralizado de coordenação onde os Estados podem se encontrar, negociar e debater. Além disso, as instituições fornecem *focal points*, ou seja, normas e regras instituídas que permitem aos Estados enquadrar e resolver de forma rápida um determinado problema ou política. Tudo isso contribui para uma maior estabilidade e previsibilidade das relações entre atores, favorecendo a cooperação e reduzindo os conflitos.

Como adversidade, o institucionalismo enfrenta um desafio na distribuição de interesses, especificamente a distribuição de interesses relativos *versus* interesses absolutos (é oportuno notar que a interdependência e a disciplina da paz também enfrentam esse desafio até certo ponto, mas o neoinstitucionalismo pode ser visto como uma extensão e desenvolvimento do liberalismo interdependente). Esse desafio torna o institucionalismo mais aplicável às questões económicas e comerciais, mas menos discutido nos campos da segurança (MEARSHEIMER, 1995). Além disso, mesmo em setores económicos, a cooperação entre os Estados é prejudicada por preocupações sobre benefícios relativos. O cerne do argumento é que a força militar de um país é altamente dependente de sua força económica, e os benefícios económicos da cooperação podem se traduzir em interesses militares. Os países podem temer que esses interesses fluam para potenciais oponentes (GRIECO, 1988).

Em suma, o institucionalismo neoliberal postula que o principal desafio para a cooperação entre os Estados num sistema anárquico é o engodo e ardil. Como tal, coloca grande ênfase no papel das instituições formais e informais na mitigação do medo da traição, resolvendo problemas de informação (*ibidem*). Essas instituições podem ajudar a resolver questões de suficiência e confiabilidade de informações, exigindo que os membros do sistema internacional divulguem mais informações e fornecendo mais canais para obter informações confiáveis. Uma maior transparência, por sua vez, pode fomentar um ambiente propício à cooperação. De uma perspectiva transacional, o sistema pode facilitar a cooperação, fornecendo um caminho confiável e um mecanismo potencial de resolução de conflitos que reduz significativamente os custos de transação e negociação para todas as partes

(ZHENG, 2004). Além disso, devido à natureza autoritária, restritiva e conectada das instituições internacionais, elas podem promover a cooperação entre os países por meio de mecanismos de recompensa e punição, e até mesmo superar o dilema do prisioneiro sob a anarquia, permitindo que os países redefinam os seus interesses (YAO, 1998).

Dado que o neoliberalismo concorda em grande parte com as suposições do neorealismo sobre o Estado e a racionalidade, a cooperação é baseada principalmente no realismo, onde os atores estatais procuram políticas para seu próprio benefício. Como os países num sistema anárquico dependem fortemente da cooperação para enfrentar os desafios económicos e de segurança, todas as partes estão dispostas a sustentar o sistema, pois ele oferece soluções.

1.3. INTERDEPENDÊNCIA E INSTITUCIONALISMO LIBERAL

No cerne da teoria moderna da interdependência está a ideia de livre comércio e a eliminação de barreiras ao comércio. A inspiração por trás do surgimento da integração económica regional na Europa, por exemplo, foi a crença de que a criação de um interesse comum no comércio e na cooperação económica entre membros da mesma área geográfica diminuiria a probabilidade de conflito entre os Estados. Esta abordagem promoveria a cooperação entre Estados tradicionalmente conflitantes como a França e a Alemanha, substituindo a possibilidade de resolução militar por uma estrutura económica e política comumente acordada para benefício mútuo. Desta forma, os Estados teriam uma participação compartilhada na paz e prosperidade uns dos outros. A União Europeia oferece um excelente exemplo de integração económica que leva a uma cooperação económica e política mais estreita numa região anteriormente atormentada por conflitos nacionais.

Mittrany postulou que a cooperação entre os Estados ocorreria inicialmente em áreas técnicas onde era mutuamente conveniente, mas uma vez bem-sucedida, poderia “transbordar” para outras áreas funcionais onde vantagens mútuas poderiam ser obtidas (MITTRANY, 1948). Com base nessa ideia, Keohane e Nye explicaram como a participação em instituições internacionais pode ampliar as concepções de interesse próprio dos Estados, expandindo as oportunidades de cooperação. A adesão às regras dessas instituições não apenas desencoraja a procura em prol dos interesses nacionais, mas também enfraquece o significado e o apelo

da soberania do Estado (KEOHANE e NYE, 1973). Tal sugere que o sistema internacional é regulado de forma mais normativa do que os realistas querem nos fazer acreditar, uma posição desenvolvida por escritores da Escola Inglesa como Wight e Bull.

O institucionalismo liberal representa um desenvolvimento desse argumento e compartilha com o neorrealismo um reconhecimento da importância do Estado e da natureza anárquica do sistema internacional. No entanto, os institucionalistas liberais argumentam que o potencial de cooperação, mesmo num mundo anárquico, é maior do que afirmam os neorrealistas (YOUNG, 1982; NYE, 1988; POWELL, 1994). Os institucionalistas liberais afirmam que a cooperação entre os Estados pode e deve ser estruturada e formalizada por meio de instituições. Neste contexto, “instituições” referem-se a conjuntos de normas que regem o comportamento do Estado em domínios políticos específicos, como é o caso do Direito do Mar.

Os institucionalistas liberais, embora aceitem os amplos princípios do neorrealismo, usam a escolha racional e a teoria dos jogos para prever o comportamento do Estado e afirmam que a cooperação entre os Estados pode ser melhorada sem a presença de um ator hegemônico para impor o cumprimento dos acordos. Eles argumentam que a anarquia pode ser mitigada por meio de regimes e cooperação institucional, que promovem maior regularidade e previsibilidade nas Relações Internacionais. Os regimes servem para restringir o comportamento do Estado ao formalizar as expectativas de todas as partes envolvidas num acordo quando interesses compartilhados estão em jogo. As instituições então assumem o papel de cultivar comportamentos cooperativos, monitorizar o cumprimento e penalizar os infratores. Os regimes também fomentam a confiança, a continuidade e a estabilidade num mundo de anarquia des governada.

A forma como os Estados concebem os seus próprios interesses é um ponto de divergência entre neorrealistas e neoliberais. Os neorrealistas, como Waltz, afirmam que os Estados estão preocupados principalmente com “ganhos relativos”, referindo-se a ganhos avaliados comparativamente, ou seja, *Cui bono*. Por outro lado, os neoliberais afirmam que os Estados preferem “ganhos absolutos”, referindo-se a uma avaliação do seu próprio bem-estar independente dos seus concorrentes *Quid prodest maxime*. Como resultado, os neorrealistas argumentam na premissa de “A galinha da vizinha é sempre melhor que a minha” ou “*The*

grass is always greener on the other side” que os Estados hesitarão em se envolver na cooperação caso esperarem receber menos benefícios do que os seus rivais.

Os institucionalistas liberais afirmam que as relações internacionais não precisam de ser um jogo de soma nula, já que muitos Estados são seguros o suficiente para perseguir os seus próprios interesses sem consideração pelos outros. A cooperação pode levar a benefícios mútuos porque os Estados nem sempre estão focados apenas em ganhos relativos. Os institucionalistas liberais reconhecem que a cooperação pode ser frágil, especialmente quando os mecanismos de fiscalização são fracos. No entanto, num mundo de crescente integração global e regional, os Estados podem muitas vezes encontrar um terreno comum, movidos por interesses estratégicos e económicos que podem ser transformados em acordos formais que definem regras de comportamento. A eloquente realidade demonstra ser incontroverso que nas áreas críticas como a degradação ambiental e o terrorismo, o argumento a favor da cooperação institucionalizada entre os Estados é convincente.

Rosecrance argumentou que o aumento da interdependência económica entre os estados resultou numa diminuição correspondente no valor da conquista territorial (ROSECRANCE,1986). Hoje, os benefícios do comércio e da cooperação entre os Estados superam os da competição militar e do controlo territorial. Historicamente, os Estados têm visto a aquisição de território como o principal meio de aumentar a riqueza nacional. No entanto, tornou-se evidente que a aquisição de território adicional não aumenta necessariamente a competitividade de um Estado num mundo onde o “Estado comercial” está se a tornar cada vez mais dominante sobre o “Estado militar”. A partir da década de 1970, as elites estatais reconheceram que a sua participação no mercado global de bens e serviços de valor agregado era o principal determinante da sua riqueza. Tal epifania teve duas implicações significativas. Primeiro, a era do Estado independente e autossuficiente findou. Com camadas complexas de interdependência económica, os Estados não podem agir agressivamente sem arriscar penalidades económicas impostas por outros membros da comunidade internacional, mesmo para grandes potências. Além disso, é contraproducente para um Estado ameaçar os seus parceiros comerciais, cujos mercados e investimentos de capital são essenciais para o seu próprio crescimento económico. Em segundo lugar, a conquista territorial na era nuclear é não só perigosa como onerosamente arriscada para os

Estados párias. Em contraste, o desenvolvimento económico por meio do comércio e do investimento estrangeiro é uma estratégia mais atraente e potencialmente benéfica (ROSECRANCE,1986).

Os neorrealistas desafiam a visão liberal de que a interdependência económica promove relações internacionais pacíficas com dois argumentos. Em primeiro lugar, eles sustentam que em qualquer disputa de interesses concorrentes, o ambiente internacional anárquico e a insegurança que ele gera sempre preferirão a segurança estratégica face à procura da prosperidade económica. Os Estados devem valorizar a sua sobrevivência e, portanto, a sua capacidade de procurar cooperação económica será limitada pela sua sensação de segurança e pelo grau em que são obrigados a se envolver em competição militar com outros. Em segundo lugar, a noção de interdependência económica implica um grau erróneo de igualdade e vulnerabilidade compartilhada às forças económicas na economia global. A interdependência não elimina os desequilíbrios de poder, a hegemonia ou a dependência nas relações intraestatais, pois o poder é distribuído de forma desigual nos mercados comerciais e financeiros do mundo. Atores dominantes, como os EUA, estabeleceram historicamente a estrutura para a interdependência. Portanto, embora o conflito e a cooperação possam assumir formas mais pacíficas, é improvável que desapareçam completamente. (GRIECO,1988).

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Ao longo das últimas três décadas, o tema da cooperação internacional tornou-se uma questão de grande relevância para a disciplina de Relações Internacionais. Apesar de sua importância para este campo de estudo, a conceituação da cooperação internacional tem sido alvo de grande controvérsia entre os estudiosos da área. Segundo Milani, a cooperação internacional pode ser entendida como um sistema que envolve a política dos Estados e atores não governamentais, normas disseminadas por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias poderia solucionar as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. (MILANI,2012).

Sato, por outro lado, argumenta que a expressão “cooperação internacional” é ampla e abrange todas as áreas, desde segurança até temas sociais, como saúde, educação e meio ambiente, dentre outros. Para ele, a cooperação internacional vai além de simplesmente ajuda mútua, uma vez que as decisões tomadas entre governos e instituições criam padrões e programas que geram benefícios, mas também problemas que afetam toda a sociedade internacional. O autor destaca que a cooperação internacional não deve ser vista como o oposto de conflito, mas sim como o oposto do unilateralismo. O autor argumenta que os conflitos sempre existirão, mas a disposição das partes em procurar soluções negociadas é o que satisfaz ambas e cria a cooperação (SATO,2010).

Satrustegui por sua vez remata que a cooperação internacional pode ser utilizada como uma ferramenta neocolonial para manter a dependência dos países do Sul em relação aos países do Norte, por meio do financiamento. O autor destaca que o investimento direto estrangeiro e as remessas dos imigrantes muitas vezes superam os valores fornecidos pela ajuda oficial ao desenvolvimento (SATRUSTEGUI,2013). No entanto, para fins desta dissertação, adotamos a definição proposta por Keohane, que acreditamos ser a mais adequada para o nosso objeto de estudo. De acordo com Keohane, a cooperação ocorre quando os atores ajustam o seu comportamento de acordo com as preferências dos outros, por meio de um processo de coordenação de políticas. Essa definição implica que a formulação e a manutenção da cooperação exigem constante negociação entre os envolvidos, o que implica a renúncia de certos interesses e atitudes em favor de outros para alcançar um consenso. É importante notar que a definição se concentra no processo de negociação e coordenação entre

as partes, sem avaliar quem ganha mais ou menos. Esta definição tem um certo consenso entre os investigadores, o que reforça a sua relevância para a compreensão da cooperação internacional. (KEOHANE,1984).

A cooperação tem sido historicamente uma atividade privilegiada nas relações entre os atores que moldam e consolidam Estados, utilizada tradicionalmente para uma variedade de fins, desde a estreitamento de laços militares e comerciais até o estabelecimento da paz entre nações. A forma atual da cooperação sofreu muitas mutações ao longo do tempo, passando por várias fases diferentes. Antes das duas grandes guerras mundiais, foi apontado como um período inicial desse grande instrumento da política externa, embora não se possa falar naquele momento de cooperação institucionalizada como conhecemos atualmente. A institucionalização da cooperação teve suas origens após a Primeira Guerra Mundial e foi consolidada após a Segunda Guerra Mundial, especialmente com o Plano Marshall para a reconstrução da Europa. O início da cooperação institucionalizada foi fortemente influenciado pelos eventos mencionados acima, o que sugere que o desejo de superar esses momentos devastadores foi um fator importante na sua institucionalização (GRÜNBAKER,2012).

De acordo com Souza, a cooperação teve início no período pós-guerra, num contexto de forte divisão mundial, onde os países capitalistas ocidentais formaram um bloco, os países comunistas formaram outro, e um conjunto heterogêneo de países conhecidos como países do terceiro mundo, agora denominados “países do sul global”, formaram um terceiro grupo. Os dois primeiros grupos foram considerados doadores, enquanto o terceiro grupo foi reconhecido como recipiente da cooperação, enquanto lutavam pela recém-adquirida soberania e consolidavam os seus Estados recém-independentes enfrentando diversos problemas socioeconômicos (SOUZA,2014).

De acordo com Milani, a origem da cooperação internacional data do período pós-guerra, como afirmado por Souza, e desde então, passou por três fases distintas. A primeira delas, a de institucionalização, teve início em 1945 estendendo-se até 1970, e está intimamente ligada ao contexto da Guerra Fria. As rivalidades entre países capitalistas e comunistas foram os principais motivos para a institucionalização da cooperação e para a atração de outros países para suas esferas de influência, marcando também o processo de implementação e

legitimação do multilateralismo. A fase de transição, por sua vez, ocorreu entre 1970 e 1990, sendo fortemente afetada por crises multissetoriais tanto no Norte quanto no Sul. Com a crescente reivindicação por uma nova ordem dos países do Sul após o processo de descolonização, e a exigência de maior responsabilidade dos países do Norte, esta fase foi marcada pela imposição de programas de ajuste estrutural e condicionalidades nas relações entre eles. A terceira e última fase, a da globalização, iniciada em 1990, ficou marcada pelo fim da Guerra Fria, pela queda do muro de Berlim, pela acelerada integração global, pela prevenção e gestão de conflitos, assim como pelo combate contra doenças (MILANI,2014) (SOUZA,2014).

Na cooperação internacional, os atores envolvidos são diversos e heterogêneos. Os atores estatais desempenham papéis distintos no processo de cooperação, com alguns atuando como doadores e outros como recetores. Nesse sentido, é importante destacar que houve um movimento ascendente entre os atores considerados doadores, como o Japão, que, após melhorias internas na sua situação financeira e económica, passou a atuar como tal.

Por outro lado, também há exemplos de países recetores que passaram a uma condição intermediária, atuando como doadores e recetores ao mesmo tempo, como é o caso da África do Sul, Brasil e Índia, que apresentaram melhorias significativas no seu paradigma económico.

Além dos atores estatais, os atores sub-estatais da paradiplomacia também são relevantes nesse cenário tendo uma participação cada vez mais significativa na atividade internacional. Estes atores têm chamado a atenção da academia devido às suas contribuições singulares na formulação e implementação da cooperação.

Durante o período em que houve a institucionalização da cooperação internacional, houve uma forte tendência de hierarquização da agenda internacional, em que as *High Politics* ocupavam o topo da hierarquia e as *Low Politics* a base. O primeiro termo refere se aos temas relacionados à segurança e sobrevivência dos Estados, tais como segurança, estratégia, geopolítica e geoestratégia, que foram temas de grande destaque. Já o segundo termo refere se a todos os temas que não dizem respeito diretamente aos assuntos de segurança, como economia, comércio, saúde e educação. Esta hierarquização refletia o contexto da Guerra

Fria, período em que a preocupação com a possibilidade de uma guerra nuclear era constante entre líderes e teóricos dos assuntos internacionais (SATO,2010).

Entretanto, com o fim da Guerra Fria e o advento da Globalização, houve uma mudança nessa tendência e outros temas passaram a ser considerados mais importantes. Os temas das *Low Politics* começaram a ganhar mais relevância no cenário internacional, e outras questões começaram a ganhar mais espaço devido às dinâmicas da sociedade internacional. A inclusão da liberalização e a reforma económica, a democracia, os direitos humanos, a gestão pública, a igualdade de género, o meio ambiente, a construção da paz, as gestões de crises, entre outros, firmaram um consenso internacional sobre desenvolvimento e combate à pobreza. Esse consenso teve sua expressão mais elevada no estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas. Esta nova agenda sugere prioridades aos problemas expostos pela globalização, incluindo problemas relacionados à migração e terrorismo (AYLLÓN, 2006).

2.1 DESENVOLVIMENTO: DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De acordo com Pimenta (2007), a análise crítica da questão do desenvolvimento assenta numa tríade de aspetos que consideramos serem fundamentais: i) É um problema recente na história da humanidade; ii) O subdesenvolvimento é a condição própria de regiões e países, e não a falta de recursos existentes em países desenvolvidos; iv) A política jurídica institucional é uma ação dos países desenvolvidos sobre as regiões subdesenvolvidas.

O desenvolvimento pode ser visto como um processo de alcance da plena acessibilidade de todos os cidadãos aos bens e tecnologias atualmente disponíveis e ao atual nível civilizacional. Em outras palavras, é a eliminação de barreiras económicas, sociais, políticas, informativas, culturais e geográficas que impedem o acesso a esses bens. Esse processo requer mudanças em níveis individual, local, regional, nacional e mundial, algumas das quais podem ser harmoniosas e outras contraditórias sendo, portanto necessário encontrar políticas que resolvam tais contradições. É inaceitável piorar as condições de vida das populações,

especialmente dos mais desfavorecidos, em nome do desenvolvimento, tanto presente quanto futuro.

De acordo com Roque Amaro, o conceito de desenvolvimento só se tornou cientificamente aceite quando passou a ter uma ampla representação em obras escritas em línguas internacionais, foi incorporado em cursos universitários relevantes e serviu de base para trabalhos académicos de certificação, como teses de mestrado e doutorado. Além disso, o conceito adquiriu reconhecimento político-institucional, sendo usado para designar departamentos e documentos estratégicos de governança, como também organismos de referência internacional, e para justificar agendas de cimeiras, conferências e encontros internacionais, a partir da Segunda Guerra Mundial (AMARO,2017).

Nunca houve um entendimento único sobre o conceito de desenvolvimento, sendo que ao longo do tempo, diferentes interpretações foram lhe outorgadas

O conceito de 'desenvolvimento' nunca foi compreendido de forma homogénea ao longo da história, tendo sido dados sentidos diferentes em cada época e era. De acordo com Santos, historicamente, este conceito foi construído a partir de três perspetivas paradigmáticas: desenvolvimento como crescimento económico, satisfação das necessidades básicas e sustentabilidade socioambiental. Estes autores argumentam que para se pensar o desenvolvimento atualmente, é preciso ir além do crescimento económico e dos seus indicadores quantitativos, e valorizar o ser humano através de proteção social, com o Estado de Bem-Estar Social a oferecer serviços básicos (alimentação, habitação, educação, saúde e previdência) para o desenvolvimento humano e social (SANTOS, 2012).

Os trabalhos sobre desenvolvimento têm raízes na economia, sendo Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e Karl Marx os principais autores que apresentam o desenvolvimento como um fenómeno importante para a consolidação do capitalismo. (SMITH,1776) (MALTHUS,1798) (RICARDO,1817) (MARX,1867). No entanto, foi na década de 1940 que o desenvolvimento se tornou um objeto de pesquisa científica, com o surgimento da economia do desenvolvimento e o estabelecimento de uma estrutura teórica e metodológica para descrever e promover o desenvolvimento como um fenómeno próximo à sociedade industrial, urbana e rica através da acumulação monetária.

Desde o início, a questão do desenvolvimento está estreitamente ligada ao projeto da modernidade ocidental, com a crença no progresso ilimitado da razão, ciência e tecnologia do século XIX. De acordo com Ferreira e Raposo, o evolucionismo social preparou o caminho para a afirmação do desenvolvimento como projeto oitocentista racionalista, individualista e antropocêntrico (FERREIRA e RAPOSO,2017).

2.2. OUTROS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO

Diversas alternativas para o conceito de desenvolvimento foram identificadas. De acordo com Rogério Roque Amaro, conceitos como “desenvolvimento sustentável”, “desenvolvimento humano”, entre outros, como “necessidades básicas”, “desenvolvimento local”, “desenvolvimento social” ou simplesmente “outros tipos de desenvolvimento” e “desenvolvimento alternativo” foram cooptados por poderes hegemônicos, econômicos (principalmente pelas empresas transnacionais) e políticos, e instituições internacionais que os apoiam, perdendo as suas genuínas boas intenções originais e tornando se apenas uma máscara ou sombra do mesmo conceito básico, com as suas características fundamentais de dominação capitalista, colonialista e patriarcal (AMARO,2017). De acordo com Acosta, a alternativa ao conceito de desenvolvimento é baseada em experiências e valores vindos de povos e comunidades do “Sul global”, ou seja, a partir de “Epistemologias do Sul”, e está centrada em três orientações: aprender sobre a existência do Sul; aprender a ir ao Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul. O Bem Viver deve ser visto como parte de uma longa procura por alternativas de vida criadas a partir das lutas populares, especialmente dos povos e nacionalidades indígenas. São ideias provenientes de grupos tradicionalmente marginalizados, excluídos, explorados e até mesmo dizimados, propostas que foram ignoradas por muito tempo, mas que agora convidam a romper radicalmente com conceitos aceitos como inquestionáveis. Essas visões pós-desenvolvimentistas superam as correntes heterodoxas, que na verdade procuravam “desenvolvimentos alternativos”, quando cada vez mais é necessário criar “alternativas ao desenvolvimento”. É disso que se trata o Bem Viver (ACOSTA,2016).

O surgimento do Desenvolvimento Sustentável, que era conhecido como ecodesenvolvimento nos anos 1970, foi resultado da procura por uma alternativa que fosse

diferente tanto das opiniões de quem defendia o desenvolvimento económico, quanto daqueles que acreditavam no crescimento zero. Estes últimos, apelidados como “zeristas” ou, de forma depreciativa, como “neomalthusianos”, argumentavam que o crescimento económico precisaria ser interrompido devido aos limites ambientais que, se não forem controlados, levarão a desastres (ROMEIRO,2012).

O Desenvolvimento Sustentável tornou-se uma questão crucial nos debates sobre desenvolvimento económico. Na década de 1970, começaram a surgir questões sobre a capacidade do planeta de fornecer os recursos naturais necessários para sustentar o crescimento económico. Foi nesse momento que se percebeu a importância de equilibrar a economia e o meio ambiente para atender às necessidades presentes, sem prejudicar as necessidades futuras (STOFFEL e COLOGNESE,2015).

De acordo com esses autores, devido à complexidade e continuidade que alimentam esse debate, existem atualmente várias teorias e investigações que tentam explicar o que é sustentabilidade. A literatura sobre o conceito de desenvolvimento sustentável apresenta uma ampla variedade de definições produzidas por diferentes estudiosos e investigadores, mostrando a sua evolução conceptual e importância no contexto atual.

A noção de “desenvolvimento sustentável” é amplamente difundida no meio social e académico, e é entendida como um processo de construção que procura aproximar problemáticas e interesses diferentes, abrindo caminho para novas formas de relação e favorecendo a reorganização numa perspetiva prática.

O desenvolvimento sustentável atende a vários objetivos, incluindo a necessidade de se favorecer a eliminação das barreiras entre diferentes disciplinas e tradições de pensamento, procurando a construção da interdisciplinaridade. No entanto, essa articulação ainda apresenta certa dificuldade devido aos muros construídos pelo próprio conhecimento científico (CHAVES e RODRIGUES,2006).

2.3. O QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

O termo “Ajuda Pública ao Desenvolvimento” tem sido empregue há mais de cinco décadas como um marco global para medir e avaliar o desempenho dos países doadores em relação ao suporte financeiro oferecido aos países parceiros. Ele é uma das principais fontes de financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento. A evolução da definição de APD é resultado de um significativo avanço pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). A APD é definida como uma série de recursos, incluindo créditos, doações e transações de capital, oferecidos pelos países doadores ou instituições internacionais, com o objetivo específico de impulsionar o progresso económico e social dos PED. Ela é concedida com base na vontade política, nas necessidades humanitárias e de desenvolvimento e no grau de solidariedade e interesses estratégicos envolvidos (OCDE,1992).

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento é uma ferramenta valiosa que fornece recursos financeiros aos países menos desenvolvidos para que eles possam acelerar a sua jornada rumo ao progresso económico e social. Ela disponibiliza financiamento acessível e adequado para atender às necessidades de investimento, políticas públicas e ao aumento de capacidades de produção e exportação. Além disso, a APD também apoia a solução de problemas complexos como desastres naturais e humanos, conflitos políticos, pandemias e o desenvolvimento do setor agrícola, educativo e de saúde.

Apesar das mudanças ocorridas no conteúdo e instrumentos da APD ao longo dos anos, a definição básica proposta pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento permaneceu praticamente inalterada desde 1972. De acordo com essa definição, os recursos transferidos devem cumprir certos requisitos para serem considerados como Ajuda Pública ao Desenvolvimento: i) Ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento socioeconómico e de bem-estar dos PED; ii) Ser destinado a uma lista de países ou territórios elegíveis para ajuda de desenvolvimento (APD) estabelecida pelo CAD; iii) Ser providenciado por organismos públicos em forma de donativos ou empréstimos concessionais, com um elemento de doação igual ou superior a 25%; iv) Ser oferecido em termos financeiros favoráveis, possibilitando acesso a recursos necessários para atender as necessidades de investimento e a concretização de políticas públicas.

O discurso de posse do presidente Truman, proferido no final da Segunda Guerra Mundial, a enfatizar a necessidade de ajudar os países mais desfavorecidos, é considerado como o surgimento do conceito de ajuda ao desenvolvimento. Numa primeira fase, surgiu como um produto do pós-Segunda Guerra Mundial (orientado para a reconstrução europeia através do Plano Marshall) e da ordem internacional que foi sendo criada com as independências dos países colonizados em especial na Ásia e em África, seguindo-se por volta da década de 60 o alargamento da ajuda após a criação do Comité de Ajuda (CAD) da OCDE.

No entanto, só em 1969 o CAD adotaria o termo “Ajuda Pública ao Desenvolvimento”, separando-o dos “Outros Fluxos Oficiais” e identificando-o como transações cujas condições financeiras demonstram um carácter concecional, tendo como principal objetivo a promoção do desenvolvimento socioeconómico dos países menos desenvolvidos. Com o avançar das tensões na Guerra Fria entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, a ajuda ao desenvolvimento ganha um papel de maior relevância, tornando-se preponderante em questões diplomáticas e geoestratégicas e revelando-se uma ferramenta de influência no combate entre as duas nações antagónicas.

O pronunciamento do presidente Truman na sua cerimónia de posse no final da Segunda Guerra Mundial, em 1949, que destacou a importância de prestar assistência aos países mais desfavorecidos, é visto como o marco inicial do conceito de ajuda ao desenvolvimento. Inicialmente, a ajuda foi focada na reconstrução da Europa através do Plano Marshall e na independência dos países coloniais, especialmente na Ásia e África (TRUMAN,1949). Na década de 60, a ajuda se expandiu com a criação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

Em 1969, o CAD adotou o termo “Ajuda Pública ao Desenvolvimento”, definindo-a como uma forma de transação financeira concecional, destinada principalmente à promoção do desenvolvimento socioeconómico dos países menos desenvolvidos. Durante a Guerra Fria, a ajuda ao desenvolvimento adquiriu uma importância crescente, tornando-se uma ferramenta influente nas questões diplomáticas e geoestratégicas e sendo usada como um meio de influência na disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética.

A década de 1980 viu a ligação da concessão de ajuda a uma série de reformas económicas neoliberais, também conhecidas como o Consenso de Washington, que foram impostas aos

PED e estavam sujeitas às condições impostas pelas instituições financeiras dominantes, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). No entanto, a década seguinte e a conclusão da Guerra Fria trouxeram mudanças importantes ao fornecimento de ajuda e, de novo, colocaram o foco no combate à pobreza e na promoção do crescimento económico. Apesar de os resultados terem sido menos positivos na década de 90, o início do novo milénio trouxe renovado entusiasmo com a criação e adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), visando um futuro próspero para os países menos desenvolvidos.

No entanto, os desafios impostos pelas alterações climáticas levaram a uma procura por uma forma mais eficaz de contribuir para o cumprimento dos ODM e, por isso, as Nações Unidas aprovaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Hoje, diante de novos desafios a nível mundial, a ajuda ao desenvolvimento precisa ser ajustada de novo para encontrar a forma mais eficaz de contribuir para o cumprimento dos ODS e para a prosperidade dos países mais necessitados. A formulação e implementação da Agenda 2030 e dos ODS levou diferentes países e organizações a procurarem identificar e compilar as suas contribuições para esses objetivos e para a ajuda global prestada. No entanto, a presença de uma grande quantidade de atores internacionais na cena acarreta dificuldades adicionais na seleção e recolha de uma imensa quantidade de estatísticas que possuem características distintas e singulares.

De acordo com Bárbara Ferreira e Rita Raposo, durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, a primeira geração de políticas de desenvolvimento (*circa* 1945 a 1970) focou-se predominantemente no estímulo do crescimento económico, considerado como o critério principal de desenvolvimento, através da industrialização. Este período foi marcado por uma visão estruturalista que defendia a intervenção estatal sólida em situações onde as falhas de mercado eram consideráveis. No entanto, as críticas quanto às falhas do Estado nas ações intervencionistas foram surgindo (FERREIRA e RAPOSO.2017).

A segunda geração de políticas de desenvolvimento surgiu em meio a um contexto político, social e económico marcado pelo fim do sistema de Bretton Woods, os choques petrolíferos de 1973 e 1979-1980, e a transição do sistema de produção fordista para o pós-fordismo. Durante este período, a economia neoclássica reassumiu o seu papel de destaque. De acordo

as autoras supramencionadas, a década de 70 ficou marcada pela estagnação económica nos países mais ricos, marcando o fim da prosperidade do crescimento ocidental após a Segunda Guerra Mundial, e pelo despertar da importância de outras variáveis para o desenvolvimento, como a dimensão ambiental (focada na preservação da natureza) e a dimensão humana (centrada em setores como saúde e educação). (ibidem)

De acordo com as mesmas autoras, a segunda geração de políticas de desenvolvimento foi marcada pelo conceito da “mão invisível” do mercado e pela liberalização das economias mundiais. Esta geração foi promovida por programas de ajustamento estrutural propostos por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o FMI, e visava estabilizar a economia macroeconómica, além de promover a redução do papel do Estado na economia, por meio da privatização de empresas públicas. (ibidem)

No entanto, a implementação deste novo paradigma não trouxe os resultados esperados. Muitos dos países que receberam programas de ajustamento e assistência financeira internacional enfrentaram uma série de problemas, incluindo elevados níveis de desemprego, pobreza, desigualdades sociais e outros problemas políticos e sociais. Mesmo com o apoio financeiro fornecido pelos países desenvolvidos através de doações ou empréstimos a taxas de juros inferiores ao mercado, os indicadores económicos e sociais dos PED mostraram um total fracasso, resultando na década de 80 sendo chamada de “década perdida”.

Embora não tenha havido um crescimento significativo nas quantidades de ajuda, a Assistência ao Desenvolvimento de Países (APD) continuou bastante ativa durante a década de 1980 (BROWNE, 1997). No entanto, a “década perdida” na era do desenvolvimento trouxe também questões sobre os programas de ajuda, colocando em dúvida sua eficácia, conforme destacado na obra “Does aid work?” de Robert Cassen. (CASSEN, 1986). O fracasso das políticas de ajustamento foi visto também como o fracasso da ajuda externa.

Foi na década de 90 que houve um “renovado interesse na procura de razão para as políticas de desenvolvimento”, começando com a consciencialização de que o único indicador utilizado até então, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, omitia e enganava os desafios do processo de desenvolvimento económico (SANTOS, 2019). O crescimento económico como vetor preferencial era insuficiente. De acordo com Seers, a percepção de outros critérios, como os níveis de desigualdade, pobreza e desemprego, deveria ser levada em

consideração para compreender se um determinado país estaria evoluindo ou não em direção ao desenvolvimento e à prosperidade (SEERS.1969).

Estas críticas à forma como o processo de crescimento e desenvolvimento era avaliado levaram à criação de vários indicadores para acompanhar e avaliar o nível de desenvolvimento dos diferentes países. Entre estes indicadores, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é considerado o mais relevante.

No ano 2000, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos com o objetivo de aprimorar as condições de vida nos países mais carentes, avançando em questões relacionadas aos direitos humanos, igualdade, meio ambiente, saúde, educação e combate à pobreza. No entanto, algumas metas estabelecidas para alcançar esses objetivos, como a defesa dos direitos humanos, a igualdade de gênero, a eliminação de armas de destruição maciça e o fim do tráfico ilegal de armas leves, as reduções da poluição, entre outros, vinham em desacordo com os planos e políticas intrínsecas de alguns países, causando claras contradições na formação e implementação dos ODM.

Entretanto, após 15 anos desde a criação dos ODM, isto é, em 2015, uma nova iniciativa foi iniciada pelas Nações Unidas com o objetivo de retratar uma realidade renovada e, conseqüentemente, estabelecer novos objetivos. Este processo foi acompanhado por uma ampla gama de atores, incluindo uma maior participação de governos e agências internacionais, permitindo que países antes “marginalizados” pudessem ter suas vozes ouvidas. Como resultado, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram definidos, expandindo o número total de objetivos, metas e indicadores a serem alcançados. A mudança para os ODS mostrou a necessidade de uma evolução no conceito de desenvolvimento, a fim de enfrentar os desafios globais atuais e atender às exigências da comunidade internacional.

Enquanto as antigas diretrizes de desenvolvimento, conhecidas como ODM, pressupunham que os países desenvolvidos eram responsáveis por apoiar o progresso dos PED, as novas diretrizes, chamadas Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), abrangem uma visão mais abrangente e inclusiva, reconhecendo que todos os países, independentemente do seu Estado de desenvolvimento, têm um papel importante a desempenhar na construção de um futuro mais sustentável. Este foco significa que os países mais avançados também devem se

comprometer a mudar as suas próprias trajetórias de desenvolvimento para alinhar-se a esses objetivos comuns.

Como resultado, as políticas e ações implementadas por cada país hoje retratam a sua contribuição para o progresso global e sustentável. Além disso, a interdependência entre países significa que o sucesso de uma nação pode estar profundamente ligado ao crescimento e sucesso de outras, e as ações políticas de uma nação podem influenciar as escolhas e oportunidades de indivíduos noutros lugares.

Esta compreensão da interconexão global levou a uma maior conscientização de que os problemas socioeconômicos numa parte do mundo têm implicações noutras partes do planeta, e que, portanto, a pobreza e a desigualdade são inerentemente ligadas à estrutura da economia global. O desenvolvimento sustentável, hoje, envolve não apenas a erradicação da pobreza, mas também a garantia de que todas as pessoas tenham acesso às suas necessidades básicas e à proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais, com base em instituições democráticas e amplamente participativas. O bem-estar da população e a forma como as pessoas são impactadas pelo processo de desenvolvimento são, assim, considerados como parte central do próprio conceito.

2.4. ABORDAGENS CRÍTICAS À AJUDA EXTERNA

Nas últimas décadas, houve várias experiências que demonstram a imprevisibilidade e a volatilidade dos resultados da ajuda externa, o que dificulta a inclusão dela em planos estratégicos de desenvolvimento e orçamentos de países. Embora os fundos tenham ajudado a mitigar alguns problemas dos PED, eles não têm um histórico confiável de retirá-los da pobreza, como reconhecido por Blunt. Além disso, a ajuda tem sido criticada pela sua incapacidade de estimular a industrialização e a modernização nos PED e por gerar resultados positivos e duradouros (BLUNT,2011).

A ajuda também é vista como um fator de corrupção institucional e como uma maneira de enriquecer as elites políticas, prejudicando o desenvolvimento dos países recebedores e tornando-se praticamente irrelevante para o crescimento econômico global. De acordo com a OCDE, é “um excelente método para transferir dinheiro de pessoas pobres em países ricos

para pessoas ricas em países pobres”. Além disso, a ajuda também é vista como uma forma de países industrializados dominarem e explorarem os recursos dos PED, impondo ideologias e modelos do Ocidente e distorcendo sua economia, cultura e valores (OCDE,2012).

O economista de desenvolvimento Peter Bauer é conhecido por ter criticado o argumento de que a ajuda ao desenvolvimento pode ajudar as economias em desenvolvimento a escaparem da armadilha da pobreza. De acordo com Bauer, a ajuda ao desenvolvimento não é necessária para resgatar as sociedades pobres de um ciclo vicioso de pobreza e, de fato, é mais provável que mantenha as economias nesse Estado. Isso porque incentiva a dependência de outros países e estimula a ideia de que a emergência da pobreza depende de doações externas, em vez de esforços, motivação, arranjos e instituições internas (BAUER,2004).

A ajuda externa tem sido amplamente criticada como uma forma ineficiente de combater a pobreza e como um elemento de dependência, como descrito por Niyonkuru no seu artigo “*Failure of Foreign Aid in Developing Countries: A Quest for Alternatives*” (NIYONKURU,2016). Além disso, Mosley, Harrigan e Toye, identificaram que a ajuda externa não apenas é ineficiente para reduzir a pobreza, mas também coloca os países menos desenvolvidos numa constante subordinação em relação à estrutura económica mundial. Em alguns casos, a ajuda externa é mais benéfica para o país doador do que para o recetor, ou é vista como uma forma de neocolonialismo. Entidades em países doadores muitas vezes usam a ajuda externa como um meio para alcançar influência diplomática, vantagens geoestratégicas e militares e ganhos económicos (MOSLEY, HARRIGAN e TOYE,1995). De acordo com, os interesses políticos e económicos dos doadores costumam ser priorizados em detrimento das necessidades de desenvolvimento e dos méritos dos destinatários (HOEFFLER e OUTRAM,2011).

Além disso, vários autores argumentam que a ajuda externa tem sido usada para aumentar as desigualdades de renda (HERZER e NUNNENKAMP,2012) e potencializar conflitos civis (BLUHM et al,2016). O economista William Easterly também critica a ajuda ao desenvolvimento, argumentando que muitos recursos foram desperdiçados devido à falta de incentivo aos governos e cidadãos dos PED (EASTERLY,2022). De maneira semelhante, Bauer alerta para a importância dos incentivos e afirma que a ajuda ao desenvolvimento não

concede os impulsos necessários para que os líderes dos PED tomem políticas adequadas e consistentes para com os objetivos de desenvolvimento (BAUER,1976).

De acordo com Dambisa Moyo “A ajuda tem sido, e continua a ser, um desastre político, económico e humanitário absoluto para a maior parte do mundo em desenvolvimento”. A autora argumenta que, mesmo nas situações em que é prestada da melhor forma possível, a ajuda tende a ser um fator contribuinte para a corrupção, a perpetuação de regimes autoritários, o incentivo a conflitos armados e a distorção das economias locais (MOYO,2010).

Alguns críticos também afirmam que, mesmo nos países que experienciam crescimento económico graças às receitas provenientes da ajuda fornecida pelos doadores, não há necessariamente uma redução da pobreza, mas sim um aumento da desigualdade.

Outros especialistas consideram a ajuda como uma ferramenta de política externa utilizada pelos doadores para ampliar sua influência e acesso aos mercados internacionais, recompensando ou punindo outros países conforme as políticas que estes adotam. Esses críticos argumentam que a ajuda tem sido determinada por interesses estratégicos corporativos, o que tem resultado em dívidas elevadas e insuportáveis para os PED (WILLIAMS, 2021).

Grandes quantidades de ajuda externa para países que não estão bem preparados para absorvê-las podem prejudicar tanto os níveis de poupança quanto os de investimento internos, impedindo um crescimento económico mais sólido e sustentável. De acordo com Morrissey, a ajuda externa só é benéfica se tiver um impacto positivo sobre o investimento, não afetar diretamente a taxa de poupança e possibilitar a importação de tecnologia (MORRISSEY,2001).

A ajuda externa é por vezes uma troca de políticas com o benefício de aparentar uma identidade caritativa. Quando um ditador assina este tratado ou apoia aquela guerra, o dinheiro continua a fluir. Tal troca não é inerentemente maligna ou vil. Se um Estado deseja algo que outro possui e eles acordam um pacto justo em vista à transferência do objeto de desejo, onde está a malignidade do ludibrioso disfarce de ajuda externa? Ambos beneficiam de tal concórdia, mas tal tipo de troca é diferente por não se tratar de um trato *inter patriam*, mas

inter duces, não de um país para outro, mas de um líder para outro. A percepção da ajuda externa em África como de país para país geralmente labora em erro por se aplicar a poucos casos.

Percecionando a política internacional como apenas aquela efetuada entre os atores de Relações Internacionais, *exemplia gratia*, Estados, tomamos a floresta pelas árvores. Há que reconhecer como ensina a doutrina que também os atores influenciam os processos e dinâmicas internacionais, e sendo as pessoas racionais, procuram ver os seus atos traduzidos em benefícios, laborando assim em todas as empresas que os promovam e evitando as com que com eles não tenham associação. De acordo com o modelo racional de decisão humana, as decisões tomadas por alguém caracterizam-se por um processo racional de escolha, assim, um ator recorrendo á razão, decide orientando-se pelo principio de otimização de benefícios. A opção mais racional é desta forma aquela que maximiza as expectativas mais uteis ao decisor (MENDES,2014).

São políticos que fazem acordos políticos, não os cidadãos, e o interesse daqueles é antes de mais nada, alcançar, exercer e deter o poder (MONTEIRO,2020). O tipo de acordos de ajuda externa em causa são os realizados quando um líder quer que outro líder dum país estrangeiro faça algo impopular no país deste segundo. Um dirigente político africano deseja agradar os liderados e evitar revolta e revolução que o possam depor, daí que se uma medida fosse popular e agradável o líder não precisaria de ser convencido e simplesmente iria implementá-la à primeira oportunidade.

Uma boa troca é aquela que compensa descontentamento popular e conseqüentemente desilusão do eleitorado criados pela mudança na política. Toda a população de um ditador pode se opor a ir para a guerra, mas se os ganhos dessa empresa forem aliantes o suficiente, ele irá pelejar o dito conflito. É também por isso que a Ajuda Externa tende a fluir das democracias para as ditaduras e não o contrário.

Um líder numa democracia deseja e necessita agradar ao seu eleitorado e por isso evita adotar políticas impopulares. Um político democrático depende da opinião pública para a reeleição, então ele precisa de muito dinheiro para superar qualquer dano àquela, mais dinheiro do que a maioria está disposta a pagar, mas ele deseja adotar políticas para ajudá-lo a ser reeleito.

Mas a opinião pública é irrelevante para um ditador e por isso o interesse em dinheiro estrangeiro é para o seu erário e não reeleição.

Assim, cada líder está em algum ponto do espectro de uma metafórica Dependência Popular. Um líder com um vasto património financeiro não necessita de parlamentar com o povo pois não depende da tributação dele já que pode cruzar os céus em fabulosos jatos privados metaforicamente, literalmente e nefelibaticamente acima das necessidades dos seus cidadãos. Um bom país é aquele em que o governo necessita dos seus impostos e votos do povo e consequentemente deve obedecer a algumas das suas necessidades. O maior problema com a ajuda externa que altera a dinâmica e muda aquela relação entre governantes e governados. Quando o líder de um país em dificuldades recebe de repente milhões de dólares em ajuda, a sua atitude pode mudar, o cidadão médio tem muito menos influência com o seu governo quando ele não precisa mais dos seus impostos. É o líder mais libérrimo quão maior for o usufruo de ajuda externa, e é proporcional a relação destes dois vetores, descendo aquele com a descida deste, e ascendendo com a sua escalada, ficando o líder mais liberal para fazer o que desejável.

O objetivo da ajuda pode ser desenvolver uma economia ou resolver uma crise humanitária, mas um líder tão vulpino que até ao relógio rouba as horas sabe como extrair e explorar esta dinâmica para obter lucro melhor do que sabe um peixe nadar. Um país com uma economia saudável e aviado contra desastre e calamidades não necessita de perpetuar o fluxo de ajuda, daí que os ditadores são motivados a manter o fluxo de dinheiro, o que significa manter, se não, criar problemas grandes o suficiente para necessitar de ajuda. Sucede-se que em certos países pobres, o catalisador da perpetuação paupérrima não se deve à incapacidade de aprendizagem de armazenamento alimentar ou construção de infraestruturas preventivas contra desastres e catástrofes, mas tão pouco e somente a ausência de uma excelente motivação que seja superior ao interesse egoísta e ebrioso dos governantes em lucrar e auferir com a ajuda externa. Se a ausência de um sistema de alerta precoce baseado na observação de padrões climáticos torna catástrofes mais devastadoras e consequentemente, maior a ajuda externa fornecida, um líder perverso tomará tal por incentivo e optará pela perpetuação da fragilidade nacional. Como evidencia Santy relativamente à presença desta dinâmica na Guiné-Bissau: “A continuidade da situação de precariedade material nas comunidades, em

especial nas zonas rurais, não chega a frustrar os condutores das referidas políticas, na medida em que isso permite a persistência desse duplo vínculo de dependência: do Estado para com as agências multilaterais e de ONG para com o Estado” (SANTY,2016).

Quando a ajuda externa vem sobre a forma de bens, estes produzem catástrofe económica na economia local. Quando se oferecem camisolas de graça, a indústria têxtil local comprime-se, pois o custo de oportunidade opõe a aquisição de um bem gratuito à obtenção de um por via do gasto monetário, existindo assim um incentivo para as pessoas optarem por aquele, visto que o que é de graça leva à poupança esta permite satisfazer melhor outras despesas. Desta forma, a ajuda externa cria um ciclo interminável onde ela intensifica os próprios desastres que pretende solucionar.

Ora, há que, no entanto, liquidar qualquer ideia de que toda a ajuda externa origina de um pensamento estratégico, egoísta e calculista. Sucede-se que existem vários tipos de ajuda externa, são eles a ajuda humanitária e ajuda a desastres, como no caso de um tsunami, um terremoto ou um conflito que cause a deslocação e sofrimento de civis; a ajuda económica para patrocinar o desenvolvimento ou investimentos e infraestrutura; o apoio militar que é usado para ajudar um país ou o seu povo nos seus esforços de defesa e segurança; e programas de saúde, como aqueles que envolvem o planeamento familiar, redução da mortalidade infantil ou a prevenção de uma doença específica.

Sucede-se que além das razões supramencionadas, existem outras que estão na origem da adoção destas diversas formas de ajuda externa, sendo que elas oscilam entre as mais idealistas e altruístas até às mais cínicas e estratégicas. São elas três na generalidade: i) Razões morais, éticas ou altruístas, sendo que a ajuda pode ser dada em compensação por erros passados, exploração passada ou consequências do colonialismo, podendo também ser dada para contrariar a distribuição desigual dos recursos naturais globais e da riqueza global e para promover a prosperidade compartilhada, ou, pode ser que certos países sintam a obrigação moral de ajudar os menos afortunados e desejem ajudá-los a melhorar o seu padrão de vida de acordo com o interesse económico; ii) Razões económicas. A ajuda pode ser dada para desenvolver ou expandir os mercados para os produtos dos países doadores; um bom exemplo disso é a Ajuda Vinculada. A ajuda vinculada é a ajuda externa que deve ser gasta em bens ou serviços produzidos no país que fornece a ajuda. O país doador ou a ajuda podem

ser usados para eliminar os excedentes caso um país doador se deseja livrar dos excedentes de bens ou *commodities* por si produzidos. Um excelente exemplo disto é o Plano Marshall (GRÜNBAKER,2012); iii) Razões políticas ou de interesse próprio estratégico. Quando um país fornece ajuda externa para comprar amigos e influência, principalmente por razões de segurança, por exemplo durante a Guerra Fria quando ambas as duas superpotências mundiais, EUA e URSS usaram a ajuda externa como uma forma de incentivar os países a ficarem do lado deles em vez do bloco oposto.

Há um debate quanto à eficácia da ajuda externa, existem duas doutrinas neste debate, o primeiro campo consiste em proponentes de ajuda estrangeira que incluem Jeffrey Sachs do *The Economist*, Paul Collier e o empresário e filantropo Bill Gates. De acordo com Sachs, a ajuda externa pode resolver a armadilha da pobreza, que aprisiona as pessoas em pobreza extrema num ciclo vicioso e crônico. A baixa renda per capita leva a uma menor poupança, o que, por sua vez, leva a um menor investimento na erradicação da pobreza. De acordo com Sachs, a ajuda externa pode quebrar o ciclo preenchendo o vácuo da poupança (SACHS,2005). No mesmo campo, Bill Gates argumenta que a ajuda externa tem sido fundamental na erradicação da varíola e no fornecimento de tratamentos para HIV, AIDS, tuberculose e malária (BILL&MELINDA GATES FOUNDATION,2021).

O segundo campo consiste em críticos da ajuda externa, incluindo os economistas William Easterly e Dambisa Moyo. Eles argumentam que a ajuda externa serve apenas para apoiar governos corruptos em países pobres que roubam a ajuda e não a usam para fornecer bens públicos. Dambisa Moyo afirma ainda que fornecer ajuda para a educação de raparigas num país pobre, embora uma causa nobre, não lhe proporcione um emprego depois de concluir a educação. Assim, de que serve uma educação se não houver oportunidade de emprego depois disso? Segundo Moyo, mais eficaz do que a ajuda são os investimentos e a criação de empregos (MOYO,2010). Outros críticos como William Easterly acreditam que o principal problema da ajuda reside no agente doador, de acordo com ele a ajuda externa é como comprar um presente de Natal para um desconhecido, alguém que nunca dará um feedback sobre agrado ou desgosto. Isto também é conhecido como problema do conhecimento. Falta de feedback também cria poucos incentivos para dar aos destinatários o que eles realmente desejam, este é o problema do incentivo, que se relaciona com a necessidade de convencer

alguém a financiar o programa de doação, frequentemente, contribuintes que podem estar cientes dos problemas de conhecimento e incentivos o que leva a mais problemas de incentivo (EASTERLY,2001).

Jacques Giri opina que a ajuda ao Sahel, devido ao seu conteúdo e aos mecanismos existentes, não é mais do que uma ajuda à sobrevivência, salientando que bastam 30% desta assistência para permitir ao Sahel viver. Segundo o mesmo esta ajuda externa não teria outro objetivo senão continuar a desenvolver os setores improdutivos, impondo encargos intoleráveis aos pequenos orçamentos africanos, desorganizando a sua agricultura, afundando os défices da balança comercial e acelerando o endividamento (GIRI,1983).

Portanto, para resumir, uma questão-chave que as agências de ajuda enfrentam é a relação indireta e distante entre doadores e beneficiários e os intermediários ou agências de ajuda entre eles. Os objetivos e centros e informações à disposição desses agentes nem sempre estão bem alinhados com os objetivos dos doadores ou dos beneficiários. Por último, mas não menos importante, muito pouco acompanhamento é realizado após a doação e á uma lacuna na averiguação se a assistência teve um impacto positivo ou não. A maioria das agências de ajuda fornece ajuda e depois esquece, este é talvez o maior problema no setor de ajuda, a falta de acompanhamento. Ora, há que excluir daqui uma única organização, a ONU, que efetua excelentes programas de desenvolvimento com os mecanismos e mecânicas corretos.

Assim, resumindo este tema, a ajuda externa quando efetuada por países surge por vezes como ferramenta de poder, aqui, a ajuda externa surge como meio de controlo, em vez de produção de Estados autossuficientes. Quando é efetuado por organizações ela peca por incompetência. Ainda que a sua intenção seja benigna e pura a ajuda externa surge como um fator de perpetuação de pobreza e subdesenvolvimento, como soi dizer-se “De boas intenções está o inferno cheio”

2.5. AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO EM ESTADOS FRÁGEIS

A noção de “fragilidade” relacionada ao processo de desenvolvimento é um conceito que surgiu na década de 1990 como “a combinação de exposição a riscos e da insuficiência da

capacidade do Estado, sistemas ou comunidades para gerenciar, absorver ou mitigar esses riscos” (OCDE, 2016). Entretanto, existe uma ampla gama de transformações, desde a fragilidade até ao colapso completo do Estado. Na verdade, apesar da classificação de “Estado Frágil” não ser fixa, muitos países que caem nessa categoria têm dificuldade em sair dela, o que indica uma tendência de persistência da fragilidade. Esta fragilidade costuma resultar em efeitos negativos, como violência, pobreza, desigualdade e degradação ambiental (OCDE, 2020).

Em 2016, cerca de 1,8 bilhões de pessoas (aproximadamente 24% da população global) viviam em contextos frágeis, e esse número pode aumentar para 2,3 bilhões até 2030 (OCDE, 2018). Um Estado frágil é definido pela sua incapacidade de realizar funções básicas de governação e pela falta de capacidade de assegurar a redução da pobreza, da desigualdade e a proteção dos direitos humanos e da segurança da população. Isto reflete uma distância entre as ações dos representantes políticos e os desejos dos cidadãos.

A fragilidade dos Estados pode manifestar-se numa ampla gama de circunstâncias, incluindo países em crise, conflitos armados, necessidade de reconstrução, crises humanitárias e naturais, ou ainda, em situações de pobreza extrema. De acordo com a OCDE, a maior concentração de Estados frágeis está localizada na África Subsaariana (35 países), seguida pela Ásia e Oceania (10 países), Médio Oriente e Norte de África (9 países), e América Latina e Caribe (4 países). (ibidem)

A fragilidade de um Estado pode levar a graves violações dos direitos humanos, liberdades e garantias fundamentais da sociedade, causando consequências profundas e multidimensionais no desenvolvimento político e socioeconómico. Estes Estados frágeis tendem a apresentar dificuldades na integração com o comércio regional e global, bem como na atração de investimentos internacionais, destacando-se por possuir conexões económicas mais fracas do que outros PED e tendência a negociar de forma mais local do que global.

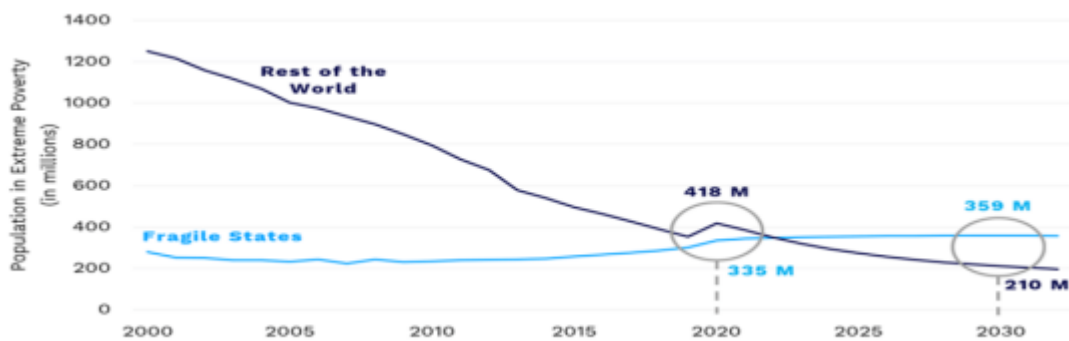
O contexto político, económico e social dos Estados frágeis é marcado por diversos desafios e fragilidades, como a dependência em relação a ajuda externa, a ineficiência e fragilidade das instituições, a necessidade de fortalecimento da independência do poder judiciário, eventos frequentes de violência, o impacto de fenómenos transnacionais como o tráfico de drogas e a criminalidade organizada, a concorrência entre elites e os interesses subjacentes

dos grupos mais poderosos, a instabilidade económica decorrente da falta de diversificação da estrutura produtiva, as alarmantes desigualdades sociais e a instabilidade política resultante da presença de regimes autoritários (OCDE,2018).

Um estudo do Banco Mundial aponta que os indicadores sociais revelam que as pessoas que vivem em Estados frágeis e afetados por conflitos tendem a ser pobres, a não ter acesso à educação e a serviços básicos de saúde. Nesse sentido, o cenário interno é classificado como incapaz de fornecer serviços públicos adequados, gerenciar recursos, proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, reduzir a pobreza e garantir a segurança da população. A prosperidade das gerações futuras dependerá, em grande medida, da capacidade de atender às necessidades das populações mais vulneráveis em regiões desfavorecidas, através do apoio coletivo e da cooperação internacional (BANCO MUNDIAL,2015).

GRÁFICO 1.

Número de pessoas a viver em extrema pobreza nos Estados Frágeis e no resto do mundo



Fonte: World Data, 2023

Os fluxos de ajuda aos países considerados frágeis são percebidos como uma estratégia para mitigar as inúmeras adversidades que enfrentam. No entanto, o apoio prestado aos países mais pobres continua sendo altamente volátil, o que prejudica a sua eficácia, pois causa

instabilidade económica e fiscal e impede que os países recetores possam estabelecer planos de médio e longo prazo nas diversas áreas de atuação.

Este quadro evidencia que existem fatores que têm um impacto incomparavelmente maior nas relações globais de poder do que a pobreza em si. Como resultado, os fluxos de ajuda não têm sido efetivos na redistribuição da riqueza em benefício das populações mais desfavorecidas e, por vezes, são insuficientes para solucionar os problemas e reduzir a desigualdade socioeconómica entre os países desenvolvidos e os PED. Conforme afirma Sogge, “A pobreza pode ser a principal justificativa para a ajuda, mas raramente tem sido o principal critério para a alocação da ajuda” (SOGGE,2002).

Uma solução duradoura para o Estado de miséria, carência e insegurança nos países mais frágeis do mundo precisará ser conduzida através de seus próprios esforços, empenho e governação. A cooperação internacional não pode, por si só, encerrar a fragilidade dos Estados, mas pode influenciá-los de forma positiva. Portanto, é necessária uma ação mais responsável e eficiente por parte dos países e instituições doadoras para demonstrar uma maior eficácia e agilidade na definição de estratégias e na implementação de ações programadas, de maneira a não minar as instituições e a não exacerbar as fragilidades.

2.6. PARADIGMA HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO SUBDESENVOLVIMENTO AFRICANO EM GERAL E GUINEENSE EM PARTICULAR

O subdesenvolvimento na Guiné-Bissau está intrinsecamente ligado ao paradigma de desenvolvimento no continente africano, sendo a especificidade do caso guineense um reflexo da África em geral. Percebendo os motivos históricos e geográfico que dificultaram o desenvolvimento dos Estados africanos logamos obter compreensão da génese do subdesenvolvimento da Guiné-Bissau

O alicerce do desenvolvimento de uma civilização e de entidades proto estatais, assenta na capacidade de uma sociedade alimentar e expandir a sua população. No início dos tempos, no então alegórico Estado Natural, havia apenas dois ofícios, o de caçador e o de agricultor. Ora, uma sociedade onde apenas existem pessoas que plantam, que caçam (GOMES,2009) não consegue criar uma civilização complexa, pois esta necessita de toda uma miríade de

outras profissões que laborem noutras faculdades além da caça e agricultura, necessita de instituições como a religião, para regimentar a moral da sociedade, arquitetura para criar infraestruturas perenes, ensino, para transmitir e aperfeiçoar conhecimentos, economia, para gerir os bens, entre outros.

A partir daqui surge um ciclo vicioso. Quantas mais pessoas são libertadas do fardo de se dedicar à produção alimentar para responder às suas necessidades biológicas, mais são aquelas que desenvolvem e complexificam a sociedade, através de ideias, processos e técnicas que por sua vez lhe permitem libertar ainda mais pessoas. Assim, desenvolveram-se melhores ferramentas para lavrar os campos, edifícios para guardar o excedente alimentar, matemática para o quantificar, registos para o averiguar, e um sistema político para o gerir. Portanto, o desenvolvimento humano surge paralelamente com a excedência alimentar.

Outro obstáculo ao desenvolvimento africano resulta do facto de grandes partes do continente africano carecerem das vantagens geográficas de outros continentes para facilitar a difusão de ideias, materiais e tecnologia. O eixo Leste-Oeste da Europa, traduzido em zonas climáticas semelhantes devido à latitude similar, facilitou a disseminação de animais como cavalos e importantes culturas de alimentos como o trigo e centeio. Com o tempo, também se beneficiou de uma série de inovações originadas de outros lugares, tais como a pólvora, a prensa móvel e a bússola. Ora, já o continente africano, tal como o americano apresenta uma forma de Norte/Sul, sendo a sua dispersão latitudinal bem ampla, abrangendo ambos os trópicos de Câncer e Capricórnio. Tal dificultou a disseminação de culturas agrícolas e animais domesticados entre as diversas latitudes, visto que os frutos, legumes, e animais podem medrar na sua região nativa, mas definhar numa outra vizinha ou distante. Assim qualquer novo império africano encontraria esta barreira à sua expansão militar por não poder plantar as mesmas plantas e trazer os mesmos animais do que os presentes na sua terra nativa.

Enquanto vastas regiões geográficas como a China, Rússia e Arábia falam uma língua unificadora, nenhuma região africana viu uma cultura emergir para dominar áreas de dimensão equivalente. A Europa por sua vez era suficientemente “pequena” para ter uma língua franca a facilitar a comunicação, e tinha como benefício as características geográficas

a incentivar a comunicação. O mais perto que África tem disto é o Suaíli na costa índica e cuja difusão foi feita pelo comércio marítimo.¹

Ainda que o homem tenha saído de África, os corredores foram fechados pelo deserto do Saara quando este secou², isolando esta parte do continente do resto do mundo, mas não completamente, tendo os romanos efetuado expedições até ao Sahel e África Subsariana. O Norte de África com a sua costa mediterrânica viu o surgimento galopante de várias civilizações clássicas, assim como no Leste acessível pelo Mar Vermelho, na Etiópia, Sudão e Somália, as partes mais acessíveis pelo resto do Velho Mundo, viram florescer civilizações antigas como Damot, Axum e Nubia, que interagiram com as outras por comércio e conquista. A integração e a conectividade são relevantíssimos fatores de desenvolvimento. Para que o processo seja executado sem problemas, é necessária uma boa integração interna no caso de um país. Quanto menos barreiras, mais suave e fluida a cadeia de abastecimento é executada, e mais eficiente é o processo de produção. A integração interna também é importante para o funcionamento de um Estado. As nações, no entanto, enfrentam um desafio muito maior na integração interna do que apenas economia, há também o processo de integração cultural, pois é mais simples administrar um Estado quando todos falam a mesma língua, no entanto este processo de integração cultural é mais eficaz por via da conquista e esta, devido a outros fatores, é condicionada em África. Sendo um extenso continente com uma extensa vastidão de culturas e climas diferentes, a única coisa comum era a geografia de isolamento, com cada reino que nascia a encontrar-se isolado em blocos regionais relativamente pequenos. Quando o mundo exterior chegou, muitos não conheciam ainda escrita, papel, pólvora ou a roda.

Além das barreiras geográficas, o clima africano em si favorece uma outra barreira, a presença da mosca tsé-tsé, um artrópode voador mordedor endêmico à África subsaariana.

¹ Entre 16% a 20% do vocabulário suaíli são empréstimos do árabe, incluindo a palavra *swahili*, do árabe *sawāhili* (سواحلي), uma forma adjetiva plural de uma palavra árabe que significa "da costa". Os empréstimos árabes datam dos contatos de comerciantes árabes com os habitantes bantus da costa leste da África ao longo de muitos séculos. Sob a influência do comércio árabe, o suaíli emergiu como uma língua franca usada por comerciantes árabes e povos Bantu da costa leste da África

² Durante o Período Húmido Africano, um período climático na África durante as épocas geológicas do final do Pleistoceno e do Holoceno, o norte da África era mais húmido do que hoje. Grande parte do deserto do Saara era coberta por gramíneos, árvores e lagos. Foi causada por mudanças na órbita da Terra ao redor do Sol, mudanças na vegetação e poeira no Saara que fortaleceram as monções africanas e aumentaram dos gases de efeito estufa. (SHANAHAN.2015)

Aquela por sua vez, tem um impacto económico proeminente como vetor biológico de tripanossomos, que causam a Doença do Sono em humanos e animais, patologia parasítica cujos sintomas são caracterizados por febres, dores de cabeça, coce e dores nas articulações, assim como má coordenação, dormência e dificuldade em dormir, o que derradeiramente afeta tanto os recursos humanos como animais (OMS,2021).

Outra desvantagem geográfica africana é a falta de bons portos naturais, os portos marítimos são entidades orgânicas cujo crescimento ou declínio deriva de vários fatores, mas cuja existência destas infraestruturas dinâmicas e multidimensionais promove o fluxo de tecnologia, pessoas e materiais para o interior dos países que os possuem. Na totalidade da costa atlântica africana surge tão pouco e somente um parco número de portos naturais, tais como Dacar, Freetown, Lagos, Walvis Bay (OLUKOJU,2020).

Todos esses fatores impactaram grandes áreas da África, com efeitos correspondentes sobre os sistemas militares indígenas e os números humanos disponíveis para a batalha. A capacidade de alavancar recursos como a requisição em massa ou a disponibilidade de provisões de grãos, por exemplo, foi crítica para a criação de grandes exércitos por um longo período. Além disso, quando uma sociedade não dispõe de animais de carga, a logística bélica funciona de maneira diferente, com os exércitos a terem que carregar todos os seus próprios mantimentos. Ainda que um exército recorresse a portadores especializados para acompanhar os soldados, quanto mais longa a campanha militar, mais carregadores seriam necessários para carregar comida, e logo mais carregadores seriam necessários simplesmente para carregar comida para os outros carregadores e assim sucessivamente. Numa zona tropical a campanha teria que ser limitada à estação seca, pois as chuvas dificultam proibitivamente a travessia de pântanos e florestas da região por grandes grupos. Como observa o historiador John Thornton, o ambiente determinava o tipo de exército utilizado pelos Estados africanos (THORNTON,1999). O ambiente africano, especialmente na região do Saara e ao sul, também impede o desenvolvimento de certos motores económicos e tecnológicos essenciais para operações militares em grande escala e assim, com a capacidade de gerar forças militares significativas, a expansão e consolidação de grandes Estados tornou-se um processo muito difícil em África.

Este ambiente, entretanto, não impediu o desenvolvimento de civilizações e Estados sofisticados no continente, embora tivesse impacto nos seus sistemas militares, assim como noutros ambientes e partes do mundo as culturas locais e regionais foram moldadas. A inovação militar e a mudança na África também refletem o dinamismo interno dos povos, a organização política e a cultura do continente. Como outras regiões do mundo, este padrão às vezes prosseguia de maneira revolucionária e incremental. A ausência de um eixo Este-Oeste intercontinental pode ter amparado a formação de grandes impérios intercontinentais, não obstante, os Impérios que surgiram foram sobretudo na África Ocidental, onde existem em menor proporção um Eixo Este Oeste, e também, um grande rio, o Níger, fatores benignos para o surgimento de civilizações e impérios. Como abordamos, a topografia é relevantíssima para o desenvolvimento de sociedades complexas e assim, devido a este Eixo Este Oeste Transafricano e ainda o rio Níger, a África Ocidental foi historicamente o berço de grandes e vastos impérios africanos, tais como os do Mali, Songai e Gana. Aquando da chegada dos colonizadores europeus do século XIX existiam diversos reinos, tais como o de Nri, Bonomã, Sine, Salaum, Caior, Jolof, Baol e Daomei, assim como os impérios de Benim, Bornu, Uolof, Oyo, Caabu, Kong, Bamana, Wassoulou e Axanti. Havia também a Confederação Aro e o Califado de Socoto. Vários destes reinos como o caso do Axanti frequentemente entravam em conflito com os vários países europeus presentes na região.

“São os homens que fazem o Estado, e é o terreno que alimenta os homens; essa relação consiste, pois, em que a terra baste para a manutenção dos seus habitantes e haja tantos habitantes quantos a terra possa nutrir” (ROUSSEAU, 1762). Cada povo está sujeito à fortuna e às cartas que o baralho geográfico distribui. A razão primordial para África e a Guiné serem menos desenvolvida do que outros continentes explica-se pela sua geografia, que não só fatigou os esforços de produzir excedentes alimentares, que como demonstrado é a gênese de todo o desenvolvimento humano por via da viabilização da especialização laboral, mas como também atrapalhou os contactos trans e inter continentais, inibindo a difusão de instituições, ideias e tecnologias e culturas.

Outro fator apontado para o subdesenvolvimento da África subsaariana é o tráfico negreiro, o negócio de humanos nativos do continente como mercadoria e o seu transporte para fora

dele. É pertinente analisar a instituição da escravatura em África, averiguar as suas origens, a sua história e o seu impacto.

Os comerciantes europeus começaram a comprar escravos da África Ocidental e os africanos ocidentais a vender escravos aos europeus. Sucede-se que que as leis do mercado ditam que para a oferta aumentar deve a produção ser incrementada, mas, como se produzem novos escravos para responder à enorme procura europeia? Ora, vai se à guerra acometer por eles. Assim, nasceu uma intensa competição para satisfazer a procura europeia. A escravidão substituiu outras sentenças criminais e a captura de escravos tornou-se uma motivação para a guerra, ao invés de um resultado desta. Para se defenderem dos raids esclavagistas, quer de europeus quer de africanos, os reinos vizinhos precisavam de armas de fogo europeias, que também compravam com os escravos. O comércio de escravos tornou se numa corrida armamentista, alterando sociedades e economias em todo o continente. Assim, várias nações africanas entraram em guerra com os seus vizinhos, capturaram os seus cidadãos e depois venderam los aos europeus. Dos países escravistas proeminentes havia o Império de Gana, o Império do Mali, o Estado de Bono e o Império Songhai. Da perspetiva dos governantes africanos, tal era um bom negócio: não só enfraqueciam os seus rivais como lucravam com o processo. E assim, com o tempo, a escravidão mudou de um mercado relativamente pequeno, onde os escravos tinham direitos, para um grande sistema de guerra onde os escravos se tornavam propriedade para serem vendidos pelo preço mais alto.

Tal evoluiu para um sistema em que os comerciantes iam para a África comprar escravos e colocar tantos quanto cabiam nos seus navios (para maximizar os ganhos), e então zarpavam para as Américas, onde esses escravos seriam vendidos para trabalhar até a morte nos campos. Estes esclavagistas compravam as matérias-primas que os escravos produziam, como cana-de-açúcar, algodão ou cacau, navegavam para a Europa e vendiam essas matérias-primas com margem de lucro. Na Europa, por sua vez, esses materiais seriam transformados em produtos manufaturados como rum, roupas ou armas. Os comerciantes adquiriam estes produtos manufaturados e navegavam de volta para África para vender esses produtos manufaturados e usar os lucros para comprar novos escravos repetindo o processo. Assim era o comércio triangular atlântico, um bom negócio para todas as partes, exceto os escravos. Os americanos recebiam escravos para usar nas plantações, os europeus recebiam matéria-prima

e os africanos recebiam produtos manufaturados. Embora às vezes os europeus tentassem levar escravos à força, falhavam na tarefa várias vezes por serem os reinos africanos fortes demais na época, não significando que tivessem por vezes sucesso nestas empresas rapaces³.

Os traficantes negreiros procuravam estabelecer e preservar relações amigáveis com qualquer país que estivesse disposto a vender escravos e ao longo dos séculos, os impérios desabaram em guerras civis e os traficantes de escravos estavam mais do que dispostos a comprar os seus antigos parceiros comerciais como escravos para serem enviados para as Américas. À medida que os impérios surgiam e caíam, sempre havia mercadores dispostos a comprar escravos. Quando o Reino do Congo, se dividiu em várias fações, cada uma dessas precisava de armas e dinheiro para financiar o seu esforço de guerra e assim eles capturavam escravos de outras partes do antigo Reino do Congo e vendiam los aos comerciantes portugueses. E, à medida que os europeus fundavam mais e mais colónias nas Américas, mais escravos eram necessários para se comprar e mais ricos os comerciantes se tornavam.

Este comércio teve um efeito de longo prazo nas economias da África, tanto na África Ocidental e Central com os Europeus, quanto na África Oriental com os otomanos. Porque antes da industrialização, a economia de um país era determinada pela quantidade de pessoas que moravam no país. Como mencionamos no capítulo “Da Lotaria Animal”, quanto mais gente existe numa geografia, maior será a sua economia e quando poucas pessoas produzem a comida de muitas, surge a especialização laboral e a sociedade floresce. Na Europa, por exemplo, os artesãos produziam todo o tipo de coisa, desde bebidas alcoólicas, aço, mosquetes, charutos, tecidos, roupas tingidas *inter alia*, mas foram necessários séculos para estas indústrias se desenvolverem e maturarem e em África o ritmo foi mais vagaroso, por a mão de obra qualificada, isto é, artesãos ser escravizada e exportada. Tal teve um impacto nefasto na economia africana, enquanto as indústrias europeias, asiáticas e americanas continuaram crescendo e melhorando, as indústrias da África estagnaram. Não podendo mais competir com as importações europeias e asiáticas, as indústrias africanas tornaram-se

³ Em 1526 o rei Afonso I do Congo escreve duas cartas a D.Manuel I de Portugal relativamente ao tráfico de escravos no seu reino: “A cada dia os traficantes capturam o nosso povo, filhos deste país, filhos dos nossos nobres e vassallos, até mesmo pessoas da nossa própria família.” (HOCHSCHILD. 1999.)

pequenas e insignificantes, porque era possível comprar produtos melhores e mais baratos nos mercados asiático e europeu.

Além das claras razões éticas, a escravidão é uma instituição prejudicial para uma sociedade livre e estável, devido à enorme concentração de capital ela afasta os negócios e os trabalhadores do mercado, o que significa que mesmo entre a população livre há muito menos mobilidade social e qualidade de vida. Esta falta de oportunidade significa que há também menos imigração, o que significa que a população cresce mais devagar. As sociedades escravistas quase nunca têm um forte ênfase na educação, porque desejam uma força de trabalho dócil e ignorante, e o capital é reinvestido na compra novos escravos, e não na industrialização

De acordo com Patrick Manning, houve uma diminuição consistente da população em grandes partes da África Subsaariana como resultado deste comércio de escravos (MANNING,1998). Este declínio populacional em toda a África Ocidental de 1650 a 1850 foi exacerbado pela preferência dos traficantes de escravos por escravos do sexo masculino. (POSTMA,1992) É importante notar que esta preferência só existia no comércio transatlântico de escravos. Mais escravas do que homens eram comercializados em todo o continente africano (ROBERTSON,1983).

O *Trans-Atlantic Slave Trade Database* estima que o tráfico de escravos no Atlântico envolveu cerca de 12,8 milhões de pessoas entre 1450 e 1900 (LOVEJOY,2011). Por cada negro que chegou às plantações, pelo menos cinco sofreram morte ou humilhação (SANKARA,1984).

As estimativas de Patrick Manning são de que cerca de 12 milhões de escravos entraram no comércio atlântico entre os séculos XVI e XIX, mas cerca de 1,5 milhões morreram a bordo do navio. Cerca de 10,5 milhões de escravos chegaram às Américas. Além dos escravos que morreram cruzando o oceano, mais africanos provavelmente morreram durante as invasões de escravos na África e marchas forçadas aos portos. Manning estima que 4 milhões morreram na África após a captura e muitos mais morreram jovens (MANNING,1990).

No final do século, os exércitos africanos não conseguiam igualar a artilharia moderna de longo alcance e fogo rápido dos europeus. Tal não ocorreu porque os africanos optaram por

não as adquirir, mas porque eles foram embargados de as obter, especialmente após a Conferência de Berlim. Embora as armas de fogo não oferecessem uma vantagem significativa nos séculos anteriores, os fuzis modernos sim, sendo que poucos exércitos africanos conseguiram adquiri-los em quantidades significativas.

No século XIX três grandes eventos aconteceram que solidificaram a pobreza africana. O primeiro foi o fim da escravidão. De repente, os comerciantes de escravos africanos estavam a perder clientes porque a escravidão se estava a tornar ilegal em todo o mundo. Houve muitas causas para o declínio e abolição da escravidão na África durante o período colonial, incluindo políticas de abolição colonial, várias mudanças económicas e resistência dos escravos. As mudanças económicas durante o período colonial, incluindo o aumento do trabalho assalariado e das culturas comerciais, aceleraram o declínio da escravidão ao oferecer novas oportunidades económicas aos escravos. A emancipação imperial britânica pode ser atribuída ao poder crescente do movimento filantrópico e a uma dupla mudança no foco do Império Britânico, geograficamente do oeste (Caribe) para o leste (Índia) e economicamente, do protecionismo para o *laissez-faire*. Mas é oportuno questionar, após vários séculos de tráfico negreiro, o que alterou o paradigma? Que fatores e fenómenos propositaram o fim da escravatura e tráfico negreiro?

A colonização do continente africano foi um processo que também contribuiu para o subdesenvolvimento de África, promovendo o aumento da pobreza. O segundo fator prende-se com infraestruturas, que foi projetada especificamente para transportar matérias-primas para os suseranos europeus

Houve desarticulação na produção de bens, mercados, comércio, transporte, padrões sociais e urbanização, *et caetera*. Um padrão de divisão internacional do trabalho desvantajoso para os africanos foi introduzido pelos colonialistas, atribuindo à África o papel de produção de matérias-primas e produtos primários para uso nas suas indústrias em casa. Os africanos não eram permitidos nem encorajados a se interessar pela manufatura. As únicas indústrias que os africanos foram encorajados a construir foram aquelas que facilitariam o processamento das matérias-primas para exportação. As matérias-primas da África eram, portanto, compradas a um preço muito baixo facilmente adquiridas e trazidas para a metrópole, enquanto os produtos manufaturados do exterior eram vendidos a um preço muito alto. Tal

levou à decadência gradual da maioria dos centros de comercialização originais e tradicionais, distorcendo assim o padrão africano de desenvolvimento e urbanização. O colonialismo também fez com que o comércio africano fosse principalmente orientado para a exportação e importação extra continental e não inter continental (OCHENI e NWANKWO,2012).

Os colonialistas distorceram e desarticularam também o desenvolvimento de um sistema de transporte abrangente na África. A rede de transporte erguida não foi desenvolvida para conectar diferentes cidades e áreas rurais para fins de comunicação e desenvolvimento eficazes, mas antes para criar rotas de transporte que permitissem evacuar facilmente as matérias-primas das suas fontes para os portos onde poderiam ser efetivamente exportadas para o exterior.

O colonialismo também trouxe desarticulação na provisão de serviços sociais e no padrão de urbanização na África. A maioria dos pequenos serviços sociais fornecidas durante o período colonial concentrava-se em um lugar. Isso fez com que a maioria das pessoas migrasse das áreas rurais, onde esses serviços eram praticamente inexistentes, para os centros urbanos coloniais onde podiam ser encontrados. A luta e o uso excessivo destas instalações e a consequente superlotação daquelas áreas urbanas foi a consequência de tal. Os problemas consequentes de desarticulação do fornecimento de serviços e urbanização incluem a migração rural urbana, superlotação, degradação, condições higiênicas precárias, disseminação de doenças epidêmicas, vícios sociais, problemas tribais e étnicos, *inter alia*. A gestão dos problemas acima criados pelo colonialismo, distorção e desarticulação de serviços e urbanização, continua a ser o problema mais importante que os Estados africanos enfrentam hoje.

O efeito multiplicador diz respeito ao reinvestimento do lucro obtido por uma economia. *Exemplia gratia*, numa economia e circunstância regulares, quando lucro é obtido, este é reinvestido para estimular e gerar novo lucro. O lucro pode ser reinvestido em novos empreendimentos da economia e o reinvestimento do lucro acumulado numa economia ajuda a economia a ser mais dinâmica e gerar novos lucros. O colonialismo negou o efeito multiplicador em África.

As potências coloniais instituíram controlos comerciais que limitaram as importações coloniais às da potência colonizadora e restringiram as exportações para esse mesmo mercado. Isto reduziu a liberdade de escolha na comercialização de bens que antes estavam disponíveis aos produtores de *commodities*. Tirar esse poder sob o pretexto de desenvolvimento colonial enfraqueceu os líderes tradicionais porque a sua base de poder foi destruída.

A substituição de todos os líderes africanos por líderes europeus, levou à perda de habilidades vitais em termos de auto governação, empreendedorismo, burocracia, contabilidade, quer como habilidades práticas, mecânica, construção civil ou medicina.

Outro fator que levou à pobreza guineense foi a adoção do socialismo africano como modelo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, a restrição comercial significava que os países africanos não podiam vender produtos uns aos outros, traduzindo se tal na dificuldade em encontrar clientes para comprar qualquer produto feito em África. Como resultado, nenhuma das indústrias poderia crescer o suficiente para ser capaz de competir com as indústrias da América do Norte, Europa ou Leste Asiático, e, portanto, ninguém mais queria comprar produtos africanos visto ter possível a obtenção de produtos similares melhores e mais baratos noutros países.

Em segundo lugar, um único grande governo não é capaz de se adaptar às mudanças nos mercados mundiais tão rapidamente quanto centenas de empresas independentes, o que significa que as economias planeadas de forma centralizada sempre serão menos eficientes do que as economias que têm muitos negócios diferentes competindo entre si. Este é a principal razão pela qual o capitalismo de mercado livre sempre triunfou e triunfará como modelo de desenvolvimento face à economia planificada soviética.

Em terceiro lugar, os africanos simplesmente não tinham as habilidades e a educação necessárias para laborar na indústria manufatureira, o que significava que eram muito menos eficientes do que a competição no resto do mundo, mais educada e especializada. Seriam necessárias décadas até que profissionais qualificados entrassem no mercado de trabalho. Assim, países africanos não tinham as pessoas necessárias para fazer os seus países prosperarem.

É oportuno questionar, porque é que os países africanos escolheram este sistema de desenvolvimento? Bem, a razão é que este foi o sistema que eles herdaram dos seus ex-colonizadores, um onde o governo colonial controlava quase todos os aspetos da economia da colónia. (ibidem). Se desejassem mudar para um sistema de mercado livre como a Europa Ocidental, Extremo Oriente ou América do Norte, eles precisariam de empresários e empreendedores para abrir novos negócios, mas sucedia-se que os africanos não tinham permissão para administrar os seus próprios negócios sob o colonialismo, então o espírito empreendedor estava refreado. Além disso, devido ao colonialismo, os africanos nunca foram muito instruídos nas habilidades modernas, portanto, para criar uma fábrica, *in exemplia*, uma fábrica de carros, seria impossível encontrar funcionários qualificados que soubessem como operar as máquinas.

No mundo de hoje, sabemos a resposta para este dilema porque vimos países como Singapura, Vietname e China em situações semelhantes. Mas, da década de 1940 até os anos 70, não havia exemplos a seguir exceto países como o Japão e a URSS, que obtiveram desenvolvimento económico por meio do controlo económico governamental (SHIMPOSHA,2000) (PCUS,1961). Assim, os líderes da África independente pensaram que o socialismo africano era a melhor maneira de criar riqueza e prosperidade para os seus países.

Mesmo nos relativamente poucos países africanos capitalistas autoproclamados, como a Costa do Marfim, Quênia e Nigéria, o impulso em direção à propriedade governamental e coletivização foi adotado de braços abertos. Sob a liderança militar do general Yakubu Gowon, o governo nigeriano declarou em 1970 que “uma nação verdadeiramente independente não poderia permitir que os seus objetivos fossem distorcidos pela manipulação de poderosos investidores estrangeiros e por isso era vital para o governo adquirir e controlar em nome de a sociedade nigeriana a maior proporção dos ativos produtivos do país” (UCHE,2001).

O ponto chave para entender sobre a intervenção de um governo puramente socialista é que o único incentivo que os governos realmente têm é permanecer no poder. Os políticos podem ser demitidos por voto popular, mas as burocracias, normalmente, são as que realmente tomam as decisões sobre como a economia deve ser administrada sendo que não são

demitidas, mesmo quando laborando em erro. O grau de atuação do governo depende do quão coesa é a sociedade. Muitos países têm políticas económicas muito semelhantes às da Escandinávia, a Europa mediterrânica e a América Latina têm programas sociais de esquerda e impostos semelhantes aos dos países do norte da Europa. No entanto, as políticas económicas de esquerda não funcionam em sociedades não coesas pois em sociedades corruptas, os programas sociais tornam-se pesados e ineficientes e não funcionam, mesmo que tenham mais financiamento. A diferença prende-se com o facto de que a Suécia e o Japão são países com baixa corrupção, onde as pessoas não vivem da previdência social tanto quanto os outros, e onde os cidadãos naturalmente trabalham muito e não trapaceiam, pois existe uma cultura em que a procura de subsídio dependência resultará em ostracização social.

A ideologia socialista contribuiu assim para amparar o desenvolvimento africano. No entanto, ainda que o Socialismo Africano seja um modelo de desenvolvimento mais lento, depois de algumas décadas, teria os seus efeitos, produzindo hostes de académicos, engenheiros, doutores e mão de obra qualificada, os africanos teriam melhor educação e seriam capazes de criar empresas africanas usando mão de obra africana especializada para fomentar a industrialização africana, mas tal não se sucedeu até o século XXI. Ora, porquê? Porque é que isso não aconteceu antes? Devido a um outro fator pós-colonial, a corrupção.

Fazer uma campanha política para um eleitorado monolíngue é fácil, mas tal torna-se uma tarefa hercúlea quando o eleitorado fala mais de 100 idiomas. Os políticos, seguindo o princípio natural do esforço mínimo (FERRERO, 1894) perceberam que poderiam ganhar mais votos se facilmente mirassem grupos étnicos específicos do que o eleitorado geral. Como resultado, a política fragmentou-se em linhas étnicas e alguns países africanos tornaram-se cada vez mais divididos a cada eleição.

Da perspectiva de um político, esta estratégia é favorabilíssima, almejando a vitória eleitoral, apela-se para certos grupos étnicos, que, pertencendo à mesma etnia que o candidato, veem nele um representante credível dos seus interesses por eles ser “parte do grupo”. Não obstante, numa perspectiva nacional, tal dinâmica peca por tornar laborioso e ardil a governabilidade a longo prazo. Por outro lado, o paradigma favorecesse tal atuação por parte

dos quadrantes políticos e partidários, pois se um candidato decidisse apelar para todo o país em vez de grupos étnicos específicos, perderia as eleições.

Assim, em certos Estados africanos criou-se uma dinâmica divisora fruto dos sistemas sociais e políticos herdado do jugo colonial. Tal contribuiu para a difusão e adoção do Socialismo Africano, uma vez que as suas ideias marxistas sinistras promoviam a igualdade e acusavam a ausência de uma narrativa étnica.

Muitos africanos viam a democracia como nada mais do que uma confusão de lutas internas, com os partidos da oposição a abusarem do seu poder para impedir o interesse nacional maior. Portanto, um sistema de partido único foi criado em muitas nações africanas nos anos que se seguiram à independência, esmagando a oposição e obliterando práticas democráticas. Naqueles países com centenas de culturas e línguas diferentes, fazia sentido não desejar querer lidar com todas elas a disputar o poder.

Na década de 1980, as elites haviam assumido o controlo total sobre o sistema político na maioria dos países africanos, e assim, muito pouco mudou após a independência, com as elites europeias substituídas pelas elites africanas. Estas novas elites de rostos negros estavam por sua vez preocupadas com a possibilidade de serem derrubadas por um golpe de Estado e verem o seu capital político e poder esfumados, então, meditando sobre como se manterem no poder recorrem com argúcia ao arcaico par do clientelismo e corrupção. Ora, como necessitavam de capital financeiro para olear a rede, e sendo os países africanos paupérrimos pelas razões até agora numeradas, desviaram o dinheiro destinado ao desenvolvimento económico e distribuíram-lo sob a forma de salários a poderosos funcionários governamentais para mantê-los felizes o suficiente para que não começassem uma revolta.

3. A GUINÉ-BISSAU, UM PAÍS EM DESENVOLVIMENTO

A Guiné-Bissau é uma pequena nação situada entre o Senegal e a Guiné que tem a distinção de ser uma república crioula e lusófona. Durante séculos, grande parte do território que é hoje Guiné-Bissau fazia parte do Reino de Kaabu e do Império do Mali. No entanto, no decorrer da Conferência de Berlim no século XIX, o governo português foi reconhecido como tendo o direito de administrar a colônia da Guiné Portuguesa. A independência da Guiné-Bissau foi alcançada em 1973, com o seu estatuto a ser reconhecido por dezenas de países e por Portugal um ano depois no contexto de mudança de regime catalisado pela Revolução dos Cravos. Embora a Guiné-Bissau seja abençoada com recursos naturais, tais como arroz e caju, que representam 60% das suas receitas anuais, mas cujos preços flutuam bastante no mercado mundial, infelizmente o país é classificado como pobre, ocupando a posição 177 no Índice de Desenvolvimento Humano em 2020 (UNDP.2022).

A contribuição dos Estados benfeitores de caridade é responsável por financiar aproximadamente três quartos do orçamento nacional da Guiné-Bissau. Segundo o Banco Mundial, o Produto Interno Bruto do país em 2019 foi de 1.45 bilhões de dólares, e o rendimento *per capita* de cada habitante foi de 698 dólares, de acordo com as informações fornecidas pelo Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau em 2020 (UNIOGBIS,2020).

A população da Guiné-Bissau é formada por seguidores de várias religiões e seitas, no entanto, a maior parte das pessoas ainda pratica e segue as crenças e tradições indígenas, enquanto menos de um quarto se identifica como cristão e 40 por cento como muçulmano. Os principais grupos étnicos incluem os Fula e Mandinga no norte e nordeste, os Balanta e Papel nas regiões costeiras do sul, Manjaco e Mancanha nas regiões costeiras do centro e norte. A capital, Bissau, está localizada no delta formado pelo Rio Geba, que desagua no Oceano Atlântico.

A preservação da exuberante fauna e flora selvagem é uma grande preocupação para Guiné-Bissau, que mantém parques e reservas nacionais terrestres e marinhos, e tem realizado esforços louváveis para proteger o chimpanzé ocidental, antes ameaçado, e o raro hipopótamo de água salgada. A ilha de Poilão, no arquipélago dos Bijagós, é particularmente

importante para a conservação, já que é o local de nidificação mais importante de tartarugas verdes na África (ibidem).

Amílcar Cabral, um dos mais influentes líderes anticoloniais da África, nasceu neste país e foi assassinado na Conacri, uma nação vizinha. A Guiné-Bissau é conhecida por ser a primeira colônia portuguesa a proclamar a independência unilateralmente, o que ocorreu em 24 de setembro de 1973, e foi reconhecida por Portugal em 11 de setembro de 1974. Embora pequeno em tamanho, este país apresentou uma resistência notável ao poder colonial português.

Apesar de sua riqueza histórica e cultural, a Guiné-Bissau ocupa como já referenciado a posição mais baixa no Índice de Desenvolvimento Humano entre todos os países de língua portuguesa. Isso se deve a uma série de fatores políticos, econômicos e sociais que têm condicionado e marcado profundamente o desenvolvimento desta nação. De acordo com Sangreman, cerca de três quartos da população guineense de 1,8 milhões de habitantes são onerados pela pobreza (SANGREMAN,2016).

De acordo com Carvalho, as perspectivas de desenvolvimento econômico e social da Guiné-Bissau são incertas tanto do ponto de vista real como acadêmico. Ele destaca que, apesar de ser o continente mais rico em termos de recursos minerais, a falta de organização interna em muitos países africanos continua sendo um obstáculo para o crescimento, incluindo golpes de estado, guerras civis, conflitos étnicos e tribais, bem como problemas de gestão pública (CARVALHO,2014).

África tem atualmente 55 países e uma população estimada em cerca de 969 milhões de pessoas, com um Produto Interno Bruto estimado em 1 bilhões 627 milhares de milhão de dólares norte-americanos, segundo o Banco Mundial. A União Africana possui vários órgãos, incluindo a Comissão da União Africana, o Comité de Paz e Segurança, o Parlamento Pan-Africano e o Conselho Econômico e Cultural.

3.1. PARADIGMA POLITICO ECONÓMICO MODERNO

Relativamente ao paradigma político e socio económico moderno. Em 2015, o então Presidente da República guineense, José Mário Vaz, eleito com o suporte do PAIGC, iniciou uma série de confrontos com o governo em exercício, resultando na demissão deste e em uma sucessão de disputas institucionais cujos fundamentos se encontram nas diferentes conceções do uso do poder pelos órgãos soberanos, como a Presidência, o Governo e o Parlamento, bem como nos interesses de apropriação de recursos externos prometidos na reunião de financiadores em Bruxelas de 2014.

Ainda assim, a estratégia descrita nos documentos de governação permanece intacta: “A estratégia *Guiné-Bissau 2025 (PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020, “Terra Ranka”)* tem como objetivo cumprir a promessa de progresso social, oferecendo um projeto conjunto aos guineenses, atores da transformação e responsáveis pela realização coletiva” (TERRA RANKA,2015). O presidente José Mário Vaz apresentou, de forma independente, o documento *Mon na Lama*, que procurava ser uma alternativa a esses documentos, colocando a produção agrícola como objetivo primordial para a segurança alimentar, retomando uma abordagem básica da política económica que é relativamente justificável num país com recursos de produção de alimentos, como arroz, frutas, peixe, aves e gado, mas sem perspetivas de evolução para um padrão mais amplo de desenvolvimento que inclua o acesso a um bem-estar que vá além da alimentação, o que a população cada vez mais aspira, conforme evidenciado por estudos e pesquisas, mas que os sucessivos governos não têm seguido, continuando a se basear nos documentos do Governo de Domingos Simões Pereira, que lhes permite uma matriz de políticas económicas e sociais bem planeadas e com o aval em Bruxelas, o que facilita o pedido de ajuda aos financiadores.

O desenvolvimento económico sustentável e a promoção dos recursos humanos são fatores cruciais para uma significativa diminuição da pobreza. Diante disso, considerando as lições aprendidas durante a implementação do DENARP I, houve uma atenção especial dada ao fortalecimento das capacidades institucionais e humanas, destacando a participação das mulheres e o respeito aos direitos humanos por todos os membros da sociedade (FMI,2011).

No ano de 2008, a contribuição do setor primário (agricultura, pecuária, silvicultura e pesca) para o PIB foi de 62%. A agricultura tem um papel crucial nas transações comerciais externas

do país e, por conseguinte, tem um impacto importante na estabilidade económica macro de Guiné-Bissau. As exportações agrícolas correspondem a mais de 98% do total de exportações de bens e são o maior empregador da economia, representando 65% dos empregos. A agricultura é dominada pela produção de castanhas de caju, que envolve uma grande parcela da população ativa e concentra uma grande parte da pobreza rural. Ainda, é impactada pelos métodos agrícolas ultrapassados e pela volatilidade dos preços mundiais das castanhas de caju. Além disso, o arroz é a cultura alimentar predominante e tem uma grande importância para a segurança alimentar do país (FOFANA,2022).

Apesar dos potenciais aumentos de rendimentos na produção de arroz, que chegaram a multiplicar por quatro a produção (passando de 600 kg/ha para 2,5 ton/ha), a gestão da água enfrenta dificuldades devido à fragmentação de parcelas, que normalmente deveriam favorecer a gestão comunitária. Os obstáculos ao desenvolvimento da cadeia do arroz incluem, entre outros, a localização enclausurada das zonas de produção, a falta de manutenção das obras hidráulicas tradicionais, o êxodo rural de jovens, a ausência de sementes melhoradas e a acidificação e salinização dos solos. Entre 2000 e 2008, a produção de cereais foi a atividade mais crescente, registando o maior aumento, seguida da produção de castanhas de caju e da pecuária (FMI,2011).

3.2. A POLÍTICA EXTERNA GUINEENSE

A política externa é uma política pública que é implementada além do território nacional de um Estado, visando alcançar os objetivos e metas estabelecidos por um governo ou Estado específico. No contexto guineense, a política externa é uma maneira pela qual a Guiné-Bissau procura alcançar os seus objetivos em relação aos seus parceiros internacionais. No entanto, é lamentável que esse campo de estudo tenha sido negligenciado pelos académicos e pela academia, apesar de ter surgido com o processo de construção do Estado da Guiné-Bissau, herdando alguns dos pilares do período pré-formação do Estado.

O artigo intitulado “A Política Externa na Guiné-Bissau”, escrito por Jorge Cabral no final da década de 80, é a obra mais antiga e fundamental sobre a política externa da Guiné-Bissau. É importante destacar o atraso na produção de estudos nessa área, pois levou quase dezasseis

anos para que a primeira obra fosse publicada. O referido artigo aborda os fundamentos históricos e jurídicos da política externa, bem como os objetivos e estratégias que nortearam a política externa naquele momento (CABRAL,1989).

A política externa da Guiné-Bissau tem as suas raízes na fase pré-formação do Estado, durante a luta pela libertação nacional, conforme mencionado por Cabral. O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que era um movimento pela libertação nacional, concentrou os seus esforços em obter reconhecimento como o único representante legítimo do povo guineense. Para alcançar esse objetivo, o PAIGC usou o Direito Internacional para defender o princípio da autodeterminação dos povos, como um meio privilegiado de realizar sua causa. As conferências anticoloniais e anti-imperialistas, bem como a 4ª Comissão das Nações Unidas, foram locais privilegiados para essas reivindicações. A figura de Amílcar Cabral personificou essa empreitada. É importante destacar que as atividades empreendidas nessa fase da pré-formação do Estado influenciaram significativamente a definição de certos princípios e a estratégia da política externa, como a luta anticolonialista e anti-imperialista. (ibidem)

Com a proclamação do Estado da Guiné-Bissau, houve o reconhecimento internacional do país e a aquisição de sua personalidade jurídica internacional, o que mudou o seu *status* no relacionamento com os seus parceiros, permitindo que os seus representantes atuassem como membros plenos em organizações internacionais. No entanto, esse período também trouxe desafios para o desenvolvimento da política externa, tanto internos quanto externos. O primeiro desafio era a procura por novos interlocutores devido ao isolamento diplomático imposto pela colonização, além da inexperiência na condução da política externa, pressões internas e externas, e uma situação económica frágil herdada do período colonial.

Para enfrentar essas situações, a Guiné-Bissau adotou o multilateralismo, a fim de evitar o isolamento político histórico em que se encontrava. A ação do país no plano internacional tinha como objetivo assegurar uma participação ativa nas instâncias multilaterais e uma ação voltada para a diversificação de parceiros económicos. Essas estratégias têm como base a vontade de independência da Guiné-Bissau, como afirmado por Cabral (ibidem).

A Guiné-Bissau tem utilizado o multilateralismo como um importante instrumento da sua política externa desde os primórdios da sua independência até os dias atuais. No entanto, essa

abordagem requer um equilíbrio cuidadoso entre a adoção de medidas para atender às necessidades nacionais e o respeito pelos princípios da luta anticolonialista e anti-imperialista que sempre foram fundamentais para a Guiné-Bissau. Embora haja muitas obras que tratam de tópicos relacionados à política externa da Guiné-Bissau, elas não se concentram especificamente na política externa, mas sim em alguns dos seus instrumentos, como a cooperação com outros países e organizações internacionais, ou em algumas áreas da diplomacia.

É oportuno questionar como a diplomacia poderá alcançar maior sucesso amiúde a falta de recursos financeiros e humanos qualificados no aparelho diplomático. No entanto, acreditamos que este período poderia ser caracterizado por uma maior solidariedade internacional para com a Guiné-Bissau. Segundo Carvalho, certos aspetos da política externa do país são heranças das atividades político-diplomáticas durante a luta de libertação nacional, que continuam a influenciar a definição da política externa atual. Isso inclui a luta anticolonial e anti-imperialista, princípio adotado pelo PAIGC e incorporado na política externa guineense. Além disso, o movimento de libertação nacional também adotou o não-alinhamento, rejeitando a integração nos blocos capitalista e socialista (CARVALHO,2015). De acordo com Cabral, essa estratégia pressupõe a independência de pensamento e ação e é a base pela qual a política externa da Guiné-Bissau sempre privilegiou as relações com países fronteiriços, de língua portuguesa em África, do continente africano como um todo, assim como com países socialistas e democracias em todo o mundo (CABRAL,1989).

É importante ressaltar que o período da luta de libertação nacional estabeleceu várias bases para a política externa do país, incluindo o pragmatismo na atuação. Isso decorre da recusa em adotar as ideologias capitalista e socialista durante a chamada Guerra Fria, e a não adoção de nenhuma das ideologias teve como objetivo angariar a solidariedade das duas partes, a fim de maximizar o potencial da luta.

Como previamente mencionado, o processo de adesão ao multilateralismo pela Guiné-Bissau teve origem no período de luta pela libertação nacional, tendo sido uma estratégia adotada pelo PAIGC para a diversificação das suas alianças, que posteriormente foi mantida após a formação do Estado. Este processo teve lugar num contexto interno de escassez de recursos, fraca situação económica herdada do período colonial e falta de profissionais qualificados

para assumir cargos no governo. No plano externo, a Guiné-Bissau enfrentou a chamada Guerra Fria e um desempenho económico internacional pouco satisfatório, o que dificultou a sua inserção na comunidade internacional. Para superar essas limitações, a cooperação internacional para o desenvolvimento foi adotada como um instrumento essencial para satisfazer as necessidades internas do país. Nesse sentido, M´bunde enfatiza que a cooperação é crucial para a sobrevivência financeira do Estado guineense e é fundamental para a mobilização de recursos para o financiamento do seu Orçamento Geral do Estado, a fim de alcançar a sua estabilidade política e económica M´BUNDE,2018).

A inserção da Guiné-Bissau na Comunidade Internacional, por meio do multilateralismo e da cooperação internacional, permitiu o país sair do isolamento, porém revelou dificuldades estruturais internas e externas. A fim de superar essas dificuldades, a Guiné-Bissau iniciou o processo de integração em organizações multilaterais como a OUA, ONU, CEDEAO, UEMOA, CPLP, FMI, BM e outras. Desde a década de 1980, a Guiné-Bissau teve de adotar um programa de ajustamento estrutural para atender às exigências do FMI e BM, o que incluiu uma série de reformas estruturais no aparelho do Estado. No entanto, o grau de gravidade dessas reformas e suas consequências negativas para o país são temas de muita discussão entre os teóricos da economia e dos estudos de desenvolvimento. Além disso, a Guiné-Bissau enfrenta dificuldades na gestão dos seus recursos recebidos do exterior e no desempenho do seu aparelho diplomático, que é responsável por captar recursos externos para o país. O embaixador Carvalho aponta a necessidade de uma reforma profunda do aparelho diplomático guineense, que apresenta carências como a falta de formação qualitativa dos agentes diplomáticos e consulares, ausência de transparência no recrutamento e promoção do pessoal, falta de especialização do pessoal, vulnerabilidade da função e politização da mesma, além da escassez de recursos materiais e financeiros, o que dificulta o cumprimento de sua função (CARVALHO,2015).

Uma dificuldade histórica e estrutural que afeta a política externa da Guiné-Bissau, em geral, e especificamente sua diplomacia, é a falta de um comando centralizado para definir e gerenciar a política externa e os recursos recebidos por meio de cooperação internacional. A distribuição incerta das competências em política externa entre órgãos da soberania, em especial entre o chefe de Estado e o de governo, além de alguns ministérios, dificulta a ação

externa uniforme e a gestão eficiente dos recursos financeiros e materiais recebidos. Nesse contexto, o embaixador Carvalho destaca a necessidade de um comando unificado, processo decisório uniforme e conformidade na implementação de decisões. Ele afirma que a formulação da política externa não deve ter vários centros, sob o risco de perder a homogeneidade de objetivos, de apresentar metas fragmentadas e até mesmo contraditórias. (ibidem)

3.2.1. PRINCÍPIOS QUE REGEM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA GUINÉ-BISSAU

A determinação dos princípios que um país deve seguir está intrinsecamente ligada à sua cultura e história, e é uma escolha que pode ser influenciada por fatores internos e externos, além de depender do contexto conjuntural ou estrutural. Os princípios e fundamentos que guiam a política externa da Guiné-Bissau estão estabelecidos no artigo 1º da Constituição da República, e esses mesmos princípios são fundamentais para a natureza e base do próprio Estado guineense. Como tal, as relações internacionais da Guiné-Bissau são governadas pelos mesmos princípios que afirmam que o país é uma república soberana, democrática, laica e unitária (GUINÉ-BISSAU,2004).

Além disso, as relações internacionais da Guiné-Bissau são governadas pelo artigo 18º da Constituição, que permite ao Estado estabelecer relações com outros países, desde que sejam respeitados o Direito Internacional e os princípios que dele emanam, que também se configuram como princípios das relações internacionais do país. Estes princípios incluem a igualdade entre os Estados, a não-ingerência nos assuntos internos, a reciprocidade de benefícios, a coexistência pacífica e o não-alinhamento. Além disso, o mesmo artigo afirma que a República da Guiné-Bissau defende o direito dos povos à autodeterminação e à independência, apoia a luta contra o colonialismo, o imperialismo, o racismo e todas as outras formas de opressão e exploração, e preconiza a solução pacífica dos conflitos internacionais, participando dos esforços para assegurar a paz e justiça nas relações entre Estados e no estabelecimento de uma nova ordem económica internacional. (ibidem)

Os princípios acima mencionados refletem o contexto interno e internacional da época em que foram estabelecidos. No cenário doméstico, a luta pela libertação nacional despertou o interesse e a solidariedade entre países em procura de independência, gerando um espírito de solidariedade e apoio mútuo entre os movimentos que procuravam espaço na sociedade internacional para atender às suas necessidades domésticas. A Guiné-Bissau insere-se neste contexto e a adoção desses princípios reflete essa lógica. Vale ressaltar que vários princípios, como o não-alinhamento, a luta contra o colonialismo e o imperialismo, perderam parte da força que tinham em outros momentos.

O princípio de não alinhamento desempenhou um papel significativo no passado na garantia da autonomia da Guiné Bissau em relação ao estabelecimento de uma parceria diversificada com parceiros que possuíam matrizes ideológicas diferentes, um recurso valioso para a luta. No entanto, atualmente, esse princípio perdeu o seu significado original, uma vez que as rivalidades entre o bloco socialista e capitalista não existem mais desde a queda do Muro de Berlim e a dissolução subsequente da URSS. Além disso, o princípio da não ingerência nos assuntos internos também passou a ter limitações, já que está restrito pelo direito internacional dos direitos humanos quando tais questões envolvem direitos humanitários ou humanos.

No contexto das relações internacionais da Guiné Bissau a Constituição estabelece a igualdade de direitos e deveres entre cidadãos dentro e fora da jurisdição do país, com exceção daqueles que requerem presença física no território nacional. Além disso, a Constituição impõe ao Estado o dever de cuidado e proteção dos seus cidadãos, mesmo quando estes se encontram fora da sua jurisdição. O artigo 29, números 1 e 2, da Constituição garante aos cidadãos estrangeiros e apátridas os mesmos direitos e deveres que os cidadãos nacionais, com exceção dos direitos políticos e do exercício de funções públicas, que são reservados apenas aos cidadãos nacionais. No entanto, é permitido aos estrangeiros o exercício de funções técnicas específicas, de acordo com o artigo 28, números 1 e 2, da Constituição. (ibidem)

3.2.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E ATORES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU

Ainda que adotemos nesta dissertação uma lente de Liberalismo Institucional, o estudo das Relações Internacionais é ainda dominado pela ideia de que os Estados são os principais atores na sociedade internacional e esta perspectiva também se aplica à Guiné-Bissau, cuja Constituição, no seu artigo 59º, estabelece quatro órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais. Esses três primeiros órgãos são os principais responsáveis pelas relações externas do país, atuando como agentes fundamentais da política externa guineense. Além disso, o número 2 do mesmo artigo estabelece a independência e separação entre esses órgãos, todos subordinados às leis da República. (ibidem)

3.2.2.1. ASSEMBLEIA NACIONAL LEGISLATIVA

A Assembleia Nacional Popular (ANP) é um órgão de grande importância na política externa da Guiné-Bissau. De acordo com o artigo 76 da Constituição, a ANP é responsável pela tomada de decisões em relação às questões fundamentais da política interna e externa do Estado. Isso significa que a política externa da Guiné-Bissau, mesmo que seja considerada uma questão de Estado ou de Governo, deve passar pela aprovação da ANP. (ibidem)

Dentre as suas atribuições, a ANP tem o poder de aprovar tratados que vinculem juridicamente a Guiné-Bissau a organizações internacionais e outros Estados. Além disso, a ANP também é responsável pela assinatura de tratados de amizade, paz, defesa e ratificação de fronteiras. É importante ressaltar que essas ações estão em consonância com os princípios do multilateralismo, que pressupõe a diversificação de parceiros e a procura por boas relações internacionais.

Os tratados de paz e a ratificação de fronteiras refletem a procura por uma resolução pacífica de conflitos e por uma boa convivência entre países. Já os tratados de defesa têm como princípios fundamentais a autodeterminação dos povos e a independência nacional. Tudo isso é regulamentado pelo artigo 85, número 1, letra h da Constituição. (ibidem)

No que diz respeito à segurança internacional, cabe ao Presidente da República autorizar a declaração de guerra ou a assinatura de tratados de paz. Esse poder é de grande importância no relacionamento com outros países, conforme descrito no artigo 85, número 1, letra j da Constituição. (ibidem)

A ANP também tem a competência exclusiva para definir os limites das águas territoriais e da zona económica exclusiva, no âmbito do direito internacional do mar. Essa é uma área de grande importância para a economia guineense, uma vez que os recursos piscícolas são abundantes e o setor é o que gera a maior receita para o orçamento geral de Estado.

Além disso, os poderes da ANP nas relações internacionais se estendem ao seu Presidente, que é responsável por dirigir as relações internacionais da Assembleia Nacional Popular, de acordo com o artigo 93, número 5 da Constituição. O Presidente da ANP participa de diversas atividades internacionais, como as Assembleias Parlamentares de organizações como a CEDEAO, CPLP e UA, além de visitas aos seus homólogos e a recepção de grupos parlamentares de países amigos. Ele também participa da audiência de escutas das comunidades guineenses na diáspora. (ibidem)

É importante destacar que, embora o Presidente da ANP tenha atribuições importantes na direção das relações internacionais da instituição, ele não tem a competência para falar em nome do Estado da Guiné-Bissau ou do Governo. Para isso, é necessário que ele tenha o assentimento prévio do Chefe de Estado e/ou Chefe de Governo, ou que exerça as funções de Presidente Interino.

3.2.2.2. PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Apesar de ser de responsabilidade da ANP a tomada de decisões em questões fundamentais relacionadas à política externa (PE), é importante destacar que a Constituição da República da Guiné-Bissau estabelece, no seu artigo 62º, nº 1, que o Presidente da República é o chefe de Estado e, no nº 2 do mesmo preceito, no artigo 68º, alínea a), que ele representa a República da Guiné-Bissau. Portanto, é notório que a Constituição confere ao Chefe de Estado (CE) uma atuação ativa em questões de política externa. (ibidem)

No entanto, é fundamental que esse poder seja exercido em plena harmonia com os demais órgãos da soberania, uma vez que estamos tratando de assuntos que envolvem o Estado como

um todo, e não apenas o governo ou questões pessoais. Dessa forma, é imprescindível que a definição da agenda em âmbito internacional seja feita de maneira prévia e constante em consonância com o Governo e a ANP, para evitar possíveis constrangimentos que possam prejudicar a imagem do país perante a comunidade internacional.

É importante destacar que a participação do Chefe de Estado nas relações internacionais da Guiné-Bissau não se limita a um mero papel simbólico de representação. Ele possui, também, o poder de vincular juridicamente o país por meio da ratificação de tratados internacionais, conforme estabelecido no artigo 68º, alínea e) da Constituição. Embora esse poder possa parecer simbólico, ele pode ser determinante para a adesão da Guiné-Bissau a organizações internacionais, acordos sub-regionais, regionais ou internacionais. Por isso, a vontade do Chefe de Estado é um fator extremamente relevante nessa questão. (ibidem)

Outro poder conferido ao Chefe de Estado pela Constituição é a nomeação e exoneração de embaixadores, mediante consulta ao Governo, conforme estabelecido na alínea q) do artigo 68º. É importante destacar que essa consulta não deve ser vista como uma formalidade, mas como uma participação significativa na nomeação desses representantes, uma vez que eles não representam a figura do Chefe de Estado, mas sim do próprio Estado. É necessário ressaltar que, atualmente, os embaixadores não fazem mais a dupla representação do Chefe de Estado e do Estado, como ocorria no passado. Nesse sentido, Canotilho e Moreira destacam o papel de dupla representação dos mandatários, não no sentido clássico, mas sim ligado ao sistema semipresidencialista, em que os mandatários (chefes de missão) representam o Estado e o Governo. (CANOTILHO e MOREIRA, 1991)

Convém ressaltar que, conforme a redação da última versão (5ª versão) ou modificação de texto constitucional, a prerrogativa exclusiva de nomear e exonerar embaixadores sem consulta a nenhum outro órgão da soberania cabia ao Chefe de Estado. No entanto, essa prerrogativa agora exige a participação considerável do Governo, através da sua escuta, o que implica que não se trata apenas de uma formalidade, dada a importância do papel do governo na política externa e dos embaixadores como executores da política externa do governo em jurisdições estrangeiras.

Ademais, é importante lembrar que cabe ao Ministério dos Negócios Estrangeiros receber a comunicação prévia da chegada de membros da missão e seus familiares, inclusive do seu

chefe, assim como a notificação de partidas e receção das cópias figuradas das cartas credenciais (MARTINS,2011) (VALLE,2017). Portanto, a participação do Governo não é uma formalidade insignificante.

Outra competência atribuída ao Chefe de Estado é a de “acreditar os embaixadores estrangeiros, 68º al. r)”, que advém da sua qualidade de representante do Estado, para receber os mandatários dos seus homólogos. É importante mencionar que essa acreditação encontra amparo na convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961, que estabeleceu que a acreditação dos chefes de missão deve ser feita pelos Chefes de Estado ou de Governo, dependendo do sistema (GUINÉ-BISSAU,2004).

O Chefe de Estado também possui o poder de declarar guerra e fazer a paz, mediante a autorização da ANP. Esse poder, que pode colocar em risco a segurança e a sobrevivência do Estado, requer um equilíbrio entre os dois órgãos no seu exercício. Embora anteriormente fosse uma decisão unicamente do soberano, atualmente o exercício desse poder exige a participação popular pela via da autorização da ANP.

Os preceitos constitucionais que orientam a participação do Chefe de Estado na atividade internacional do país são bem definidos, entretanto, é importante mencionar que ele também pode exercer outras atividades não explicitamente estabelecidas. Um exemplo disso é a chamada diplomacia presidencial, que envolve a condução pessoal de assuntos de política externa pelo Presidente, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*. Essa forma de diplomacia é recomendada que seja exercida com prévio assentimento de outros órgãos, como o Governo e a ANP, que possuem competência na política externa, e sempre em concertação com os demais órgãos da soberania. Além disso, o Chefe de Estado pode desenvolver uma diplomacia de credibilidade, que tem como objetivo recuperar a imagem do país. Esse tipo de abordagem é especialmente importante para a Guiné-Bissau, onde a necessidade de melhorar a imagem do país é ainda maior.

É importante destacar que o chefe de Estado interino, assim como o chefe de Estado eleito, está sujeito a restrições no exercício de suas atribuições constitucionais, especialmente no que se refere às relações internacionais. No entanto, em certos casos importantes, as limitações impostas ao chefe de Estado interino não diferem das do chefe de Estado eleito. Por exemplo, no âmbito da política externa, o chefe de Estado interino não pode exercer a

prerrogativa sagrada prevista no dispositivo 68º, alínea e), mas tem autorização para exercer outras prerrogativas do chefe de Estado eleito.

De acordo com Danese, a diplomacia presidencial é uma forma de diplomacia de cúpula, que não é apenas um conceito teórico, mas uma realidade muito concreta das relações internacionais, com implicações poderosas para os Estados que a utilizam. Ao contrário da diplomacia tradicional, que pressupõe discrição, a diplomacia presidencial procura um diálogo intenso com diversas partes e é baseada na visibilidade. Isso significa que o Presidente tem uma participação ativa e pessoal em questões de política externa, o que pode ser muito eficaz em situações em que a imagem do país precisa ser melhorada ou em que é necessário fortalecer relações diplomáticas (DANESE,2017).

3.2.2.3. GOVERNO

O Chefe de Estado não é o único órgão da soberania guineense que está envolvido nas relações internacionais. Na verdade, é o Governo que é responsável pela condução da política externa do país, conforme estabelecido no artigo 96, parágrafo 2 da constituição. Esse órgão executivo e administrativo supremo tem a responsabilidade de conduzir a política geral do país, que é a soma da política interna e externa. Portanto, a direção da política geral cabe ao Governo, que é o órgão mais adequado para executá-la.

No entanto, a participação da Assembleia Nacional do Povo (ANP) é fundamental na definição da política externa do país, por meio da aprovação do programa de governo. Ainda assim, a direção dessa política cabe ao Chefe de Governo, que atua como coordenador das ações do Governo, de acordo com o artigo 97, parágrafo 2 da constituição. Além disso, o parágrafo 3 do mesmo artigo impõe ao Chefe de Governo o dever de informar o Chefe de Estado sobre os assuntos relacionados à condução da política interna e externa do país.

Segundo Canotilho & Moreira (1991), o fato de o Governo consultar o Chefe de Estado não significa que ele não tenha autonomia. Pelo contrário, isso apenas evidencia a responsabilidade do governo em relação ao Chefe de Estado e esclarece eventuais conflitos de competência. O dever de informar não deve prejudicar a liberdade de decisão do Governo, que é o órgão executivo e administrativo supremo e, portanto, mais adequado para governar.

Assim, a política externa é uma forma de política pública executada fora da jurisdição do Governo, que deve ser capaz de governar com eficácia e autonomia.

A importância da participação do Governo nas relações internacionais da Guiné-Bissau vai além do que se pode imaginar. De acordo com o Artigo 100º, nº1, alínea b) da Constituição, uma das tarefas do Governo é a organização e direção das atividades relacionadas à defesa e segurança. Além disso, nos termos da alínea f) nº1 do mesmo artigo, é de responsabilidade do Governo “negociar e concluir acordos e convenções internacionais”. Essas disposições são as que mais destacam a dinâmica e o ativismo atribuído ao Governo na condução e direção da política externa sobre todos os órgãos da soberania. É importante destacar que o Governo é o único órgão executivo com o poder de iniciativa na matéria de política externa, autorizado expressamente pela Constituição. Qualquer tentativa de atribuição desses poderes ao Chefe de Estado na Guiné-Bissau não é compatível com o espírito do plasmado, inclusive as tentativas dos Chefes de Estado em quase todas as legislaturas de evocar algumas pastas ministeriais, inclusive a de Ministério dos Negócios Estrangeiros, atitude vulgarmente denominada de “pastas de soberania”. O Prof. Kafft Kosta já havia advertido relativamente a tendência de que: “Na Guiné, o poder presidencial (pois é disto que se trata, sem subterfúgios, nem simulações) anda numa onda de reivindicação muda de um espaço destacado na arquitetura dos poderes do Estado. É capaz de ter função executiva - no presidencialismo – e moderadora, no parlamentarismo ou no semipresidencialismo. Uma moderação algo chegada ao poder neutro idealizado, no século XIX, por Benjamin Constant, traduzida no papel de árbitro e dinamizador do jogo político atribuído ao chefe de Estado”. É importante mencionar que essa incursão, ou tentativa de incursão, é constantemente observada nas reivindicações das chamadas pastas de soberania, principalmente a do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que é um ator importante na política externa, assunto que exploraremos a seguir (KOSTA,2007).

3.2.2.4. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

De acordo com Campinos, a escolha do Ministro das Relações Exteriores é uma questão que suscita argumentos tanto a favor quanto contra. Algumas pessoas argumentam que o cargo deve ser ocupado por alguém com um perfil político, enquanto outros defendem que um

diplomata de carreira seria mais adequado (CAMPINOS,1991). Na Guiné-Bissau, a nomeação do Ministro das Relações Exteriores é de responsabilidade do Chefe de Estado, em conjunto com outros membros do governo, conforme previsto no artigo 68º, i) da Constituição. Não há nenhum procedimento especial para essa nomeação. No entanto, a nomeação do Ministro dos Negócios Estrangeiros tem sido uma fonte constante de controvérsia entre os Chefes de Estado e Chefes de Governo. Na prática, os Chefes de Estado geralmente fazem uso deste poder de nomeação, juntamente com outras pastas ministeriais consideradas como “pastas da soberania”, como os ministérios do Interior, da Defesa e das Finanças, para expandir sua esfera de influência. Isso, por vezes, contribuiu para atrasos na formação dos governos, como aconteceu durante a IX e X Legislatura. (GUINÉ-BISSAU,2004).

3.2.2.5. ATORES NÃO ESTATAIS

Os atores não estatais não possuem uma base constitucional explícita no que diz respeito à política externa, mas isso não significa que não exerçam nenhum papel nesta área. O grupo que compõe esses atores, como organizações não governamentais, sociedade civil e empresas, é heterogêneo e possui diferentes objetivos. Esse grupo encara a política externa como uma política pública e procura uma maior abertura e participação cidadã neste setor, reivindicando mais transparência e controle. Esse movimento internacional tem ganhado força em vários países e na Guiné-Bissau, embora ainda seja tímido, tem pressionado o governo em determinadas áreas e procurado recursos junto ao próprio Estado ou a parceiros internacionais. É importante ressaltar que esses atores, principalmente as ONGs e a sociedade civil guineense, são importantes parceiros alternativos dos parceiros da Guiné-Bissau. Devido às constantes instabilidades e mudanças constitucionais pelas quais o país passou, sofreu várias sanções internacionais. Nessas circunstâncias, são os atores não estatais que mantêm os laços mínimos com os parceiros internacionais do país, além de atuarem como recetores da cooperação, em vez do governo, e distribuírem esses recursos diretamente ao povo guineense. Portanto, esses atores desempenham um papel de ponte entre os parceiros internacionais da Guiné-Bissau e seu povo.

Outros atores não estatais importantes são as comunidades locais e as instituições tradicionais de apoio mútuo presentes nas comunidades tribais, indo pela ideia de que “É no reconhecimento inconsciente da força que cada homem extrai da prática do apoio mútuo; da estreita dependência da felicidade de cada um da felicidade de todos, e do sentido de justiça, de equidade, que leva o indivíduo a considerar que os direitos de cada um dos outros indivíduos são iguais aos seus próprios.” (KROPOTKIN,1902) estas instituições sociais de assistência regem-se pelo princípio do apoio mútuo.

No contexto do costume tribal na Guiné-Bissau, isto é, dentro daquelas comunidades rurais que ainda praticam os velhos costumes herdados dos seus antepassados, o membro da tribo obedece às prescrições da lei comum, por mais inconveniente que possam ser. Creio que até que exerce maior reverência e mais cega obediência do que a aquiescência daqueles homens burgueses da urbe face aos princípios da lei escrita do Estado. A lei consuetudinária do tribal é a como que uma religião, é a sua vida e o seu modo habitual de existir (ADAS,1995).

O seu peito domicilia a ubíqua ideia do clã, e carrega também a ideia de dever que o compele a se sujeitar os sacrifícios e ónus que ainda que onerosos são em prol da defesa do interessa da tribo e da comunidade em geral.

Na Guiné-Bissau, apesar da transformação sociedade guineense em sociedade moderna durante o julgo colonial, esta modernidade social é sobretudo verificada nas localidades urbanas onde a elevada densidade populacional atomiza as pessoas e faz os fregueses verem-se como desconhecidos desprovidos da ideia de fraternidade para com o outro, que é visto como um desconhecido e forasteiro. No entanto nas comunidades rurais onde não logravam alcançar os tentáculos de quer o Estado, quer a administração colonial sua antecessora continua a existir a ideia de apoio mútuo, que face à situação de pobreza e subdesenvolvimento constitui uma forma de garantir a esta comunidades bens matérias, subsistência e dignidade de vida (SANTY e VALENCIO,2018).

3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO NA GUINÉ-BISSAU

O desenvolvimento humano é uma questão que está diretamente relacionada com a vida e com a procura pela segurança humana. Para se compreender esse processo é importante analisar a relação entre desenvolvimento humano e direitos humanos, já que ambos estão interligados e se complementam. A abordagem sobre desenvolvimento humano tem sido construída ao longo dos anos por pensadores como Mahbub ul haq, economista paquistanês, e Amartya Sen, economista indiano. Esses dois importantes economistas têm contribuído para a elaboração de abordagens relacionadas à segurança e ao desenvolvimento humano, baseadas na lógica da liberdade e das oportunidades, concebidas como valores fundamentais para a realização de escolhas responsáveis.

Em 1990, Mahbub ul haq e Amartya Sen criaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se tornou um dos mais importantes instrumentos utilizados pelo PNUD para identificar áreas de vulnerabilidade. Até hoje, o IDH é largamente utilizado pelo PNUD como guia para a implementação de políticas públicas em diferentes níveis de governo, ONGs, institutos e organizações da sociedade civil. É considerado um instrumento fundamental para a governabilidade global, ajudando a garantir a realização de escolhas responsáveis e de um desenvolvimento humano equilibrado e equitativo. (WILKE,2017).

Em 2015, o Governo da Guiné-Bissau adotou uma visão de transformação nacional, materializada no Plano Estratégico Operacional Terra Ranka, com o objetivo de ser alcançado até 2025. Este plano foi estruturado a partir de cinco eixos principais: (i) estabelecer uma governança que beneficanse no bem-estar dos cidadãos; (ii) garantir a gestão sustentável do capital natural e proteger a biodiversidade; (iii) construir uma rede de infraestruturas modernas e competitivas; (iv) fortalecer o capital humano e melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos; (v) construir um setor privado e uma economia diversificada (TERRA RANKA,2015).

A Constituição e a legislação nacional garantem os direitos à educação, à saúde, à água potável e ao saneamento, tendo o Governo, como resultado da sua adesão à Declaração do Milénio, enunciado estes direitos no DENARP II, bem como nas políticas setoriais. Estes

direitos também são prioridades nacionais enumeradas na Estratégia 2015-2025 e no Plano Estratégico 2015-2020 do Governo (ibidem).

Ao longo da última década, houve algumas melhorias no acesso à educação, à saúde, à água potável e ao saneamento, mas ainda existe a necessidade de esforços significativos para atender às carências da população, especialmente nas áreas rurais.

3.3.1. EDUCAÇÃO

No setor da educação, ainda existe um problema primordial que é a taxa líquida de escolarização e a qualidade do ensino primário e secundário, técnico e profissional, além da taxa de alfabetização precária da população adulta. Isto significa que muitas pessoas, sejam crianças, jovens ou adultos, estão sendo privadas de exercer o seu direito à educação. De acordo com o MICS 5, a taxa de escolarização líquida no ensino básico caiu de 67,4% em 2010 para 62,4% em 2014. Quando observamos a escolarização líquida de raparigas no ensino primário, é possível constatar uma queda de 65,4% em 2010 para 62,3% em 2014. Além disso, no ensino secundário, a taxa líquida de escolarização desceu de 23,5% em 2010 para 20,4% em 2014, e a taxa de escolarização líquida de raparigas caiu de 19,9% em 2010 para 18,1% em 2014. Os dados do MICS 5 também revelam grandes diferenças entre as áreas urbanas e rurais e entre as classes sociais. Na verdade, a taxa líquida de escolarização no ensino primário e secundário é de 75,5% e 74,3%, respetivamente, nas áreas urbanas, e de 54,2% e 53,9%, respetivamente, nas áreas rurais. As crianças que pertencem a famílias ricas têm taxas de escolarização no ensino primário e secundário de 80,6% e 78,9%, respetivamente, enquanto as crianças de famílias pobres têm taxas de escolarização de 55,7% e 56,4% (UNPAF,2018).

O Programa do Setor da Educação tem como objetivo aumentar o acesso, a equidade e a conclusão, melhorar a qualidade e a relevância, e fortalecer a gestão e a governança. No entanto, apesar dos esforços para expandir a oferta educativa nacional, com contribuições da cooperação internacional, dos agentes privados e comunitários, e do ensino inclusivo para pessoas com deficiência, e da eliminação das taxas de inscrição, as intervenções têm sido ineficazes, devido às frequentes interrupções do sistema causadas por greves de professores

com salários atrasados, colocando em perigo a continuidade da aprendizagem por dois anos consecutivos (IPAIGB, 2011 – 2020).

3.3.2. SAÚDE PÚBLICA

O país tem experimentado importantes avanços na área de estruturação do setor de saúde, adotando políticas, estratégias e programas em todos os níveis que o tornam um dos mais sólidos em termos de construção de uma visão orientada e disciplinada para a ação, com base em metas e acesso à informação. No entanto, uma análise cuidadosa do portfólio de programas financiados leva a três conclusões factuais: i) O envolvimento financeiro do Estado no investimento em saúde é praticamente nulo, limitando-se a ser um simples garantidor de projetos, isentando taxas e realizando pequenas tarefas dentro dos projetos financiados por parceiros externos; ii) O Orçamento Geral do Estado é negligente em relação a compromissos que demonstrem a transferência de recursos e ao esforço interno de financiamento do sistema de saúde nacional; iii) O papel de coordenador da execução da política e regulador do sistema se torna nebuloso, levando o governo a desempenhar um papel ausente, pois a fragilidade institucional não permite a implementação de um mecanismo que possibilite a clareza e o papel do Estado, resultando na falta de liderança nacional, que é deixada nas mãos de múltiplos atores externos ao Ministério da Saúde e de diferentes projetos em execução (IPAIGB, 2011-2020).

A relação entre as políticas de prevenção, diagnóstico e tratamento dos seis programas principais (Malária, VIH/AIDS, Tuberculose, Mortalidade Materna e Infantil, Vacinação e Nutrição) tem proporcionado um aumento no nível de informação e conhecimento. Contudo, a cobertura nacional de centros de saúde ainda não é efetiva, devido à falta de capacidade de atendimento e disponibilidade de pessoal especializado. Além disso, ainda há graves problemas no acesso a medicamentos, resultantes da falta de previsão e controle da cadeia de suprimentos, apesar dos investimentos feitos pela CECOME.

A estruturação da figura dos Agentes de Saúde Comunitária tem ajudado a melhorar o acesso à informação dos residentes e aos cuidados de saúde. No entanto, esse potencial ainda não é consolidado e corre o risco de fragmentação e descontinuidade, devido à falta de coordenação

pelos serviços de saúde competentes, como a Direção Regional de Saúde e o SAB (IPAIGB, 2011-2020).

4. A UNIÃO EUROPEIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

4.1. A CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA

No início da Guerra Fria, o Tratado de Bruxelas foi assinado em 1948, estabelecendo a *Western Union* (WU) como a primeira organização, seguida pela criação da Autoridade Internacional para o Ruhr. Além disso, no mesmo ano, a Organização para a Cooperação Económica Europeia, que mais tarde evoluiu para a OCDE, foi fundada para supervisionar a gestão do Plano Marshall. Em resposta, o Bloco de Leste estabeleceu o Comecon.

Um momento significativo da integração europeia ocorreu durante o Congresso de Haia de maio de 1948, realizado no Salão dos Cavaleiros de Haia. Este congresso desempenhou um papel fundamental no estabelecimento do Movimento Internacional Europeu e do Colégio da Europa (BEKEMANS, MAHNCKE e PICT, 1999). Mais importante ainda, levou à fundação do Conselho da Europa a 5 de maio de 1949, que agora é comemorado como o Dia da Europa. O Conselho da Europa foi a primeira instituição a reunir as nações soberanas da Europa Ocidental, despertando grandes aspirações e debates apaixonados para uma maior integração europeia nos dois anos seguintes.

Desde então, o Conselho da Europa tem servido como um amplo fórum para aprimorar a cooperação e abordar questões compartilhadas, resultando em conquistas significativas, como a assinatura da Convenção Europeia dos Direitos Humanos em 1950.

O nascimento real das instituições da União Europeia pode ser atribuído à Declaração Schuman em 9 de maio de 1950, que coincidiu com o quinto Dia da Vitória e agora é reconhecido como o Dia da Europa na UE. Com base nesta declaração, a França, a Itália, os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), juntamente com a Alemanha Ocidental, assinaram o Tratado de Paris em 1951, estabelecendo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço no ano seguinte. Esta comunidade assumiu as responsabilidades anteriormente detidas pela Autoridade Internacional para o Ruhr (YODER, 1955) e aliviou certas restrições à produtividade industrial alemã. Notavelmente, deu origem às primeiras instituições da União Europeia, incluindo a Alta Autoridade (atual Comissão Europeia) e a Assembleia Comum (atual Parlamento Europeu). Jean Monnet e Paul-Henri Spaak foram os

presidentes inaugurais dessas instituições, respetivamente. Os pais fundadores da União Europeia reconheceram o papel crucial das indústrias de carvão e aço na guerra e acreditavam que, integrando essas indústrias num nível supranacional, a probabilidade de futuros conflitos entre as nações diminuiria significativamente.

Apoiada pelos fundos substanciais fornecidos através do Plano Marshall pelos Estados Unidos desde 1948, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço desempenhou um papel fundamental como uma organização marcante, facilitando o desenvolvimento económico e a integração europeia. Também serviu de origem para as principais instituições da União Europeia, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (BLOCKER, 1997).

O estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi promovido pelo Secretário de Estado americano George C. Marshall. O seu plano homónimo, destinado a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial, desempenhou um papel crucial no fornecimento de alimentos, aço para reconstrução industrial, carvão para aquecimento de casas e construção de barragens para gerar energia. Através do Plano Marshall, foi incentivada a integração das potências europeias na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, precursora da atual União Europeia. Isto ilustrou os efeitos positivos da integração Económica e a necessidade de coordenação. O impacto do Plano Marshall foi tão significativo que o ex-chanceler alemão Helmut Schmidt observou em 1997 que “a América não deve esquecer que o desenvolvimento da União Europeia é uma de suas maiores conquistas. Sem o Plano Marshall, talvez nunca tivesse chegado a tal” (SCHMIDT, 1997) (BLOCKER, 1997).

Paralelamente aos esforços de Schuman, o Plano Pleven de 1951 tentou, mas acabou falhando, unir as instituições da emergente comunidade europeia sob a Comunidade Política Europeia, que também incluía a proposta Comunidade Europeia de Defesa como alternativa à Alemanha Ocidental ingressar na OTAN, estabelecida em 1949 sob a Doutrina Truman. Em 1954, a União da Europa Ocidental foi fundada depois de a OTAN assumir as responsabilidades da União Ocidental e a Alemanha Ocidental tornou-se membro. Isto levou a União Soviética a estabelecer o Pacto de Varsóvia em 1955, consolidando sua influência na Europa Oriental.

Um esforço para transformar o protetorado do Saar num “território europeu” foi rejeitado por um referendo em 1955. O plano envolvia a governação do Sarre sob um estatuto supervisionado por um comissário europeu que se reportava ao Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental.

Após as tentativas malsucedidas de criar comunidades de defesa (Comunidade Europeia de Defesa) e políticas (Comunidade Política Europeia), os líderes reuniram-se na Conferência de Messina e formaram o Comité Spaak, que produziu o relatório Spaak. Este relatório foi aceite na Conferência de Veneza em maio de 1956, levando à organização de uma Conferência Intergovernamental. O foco da Conferência Intergovernamental sobre o Mercado Comum e a Euratom centrou-se na unidade Económica, resultando na assinatura dos Tratados de Roma em 1957. Esses tratados estabeleceram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (Euratom) entre os membros participantes.

A constituição das duas novas comunidades, a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Euratom, ocorreu separadamente da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), embora partilhassem os mesmos tribunais e a Assembleia Comum. Em contraste com a “Alta Autoridade” da CECA, os executivos das novas comunidades eram conhecidos como Comissões. A EEC foi liderada por Walter Hallstein (Comissão Hallstein), enquanto a Euratom foi inicialmente chefiada por Louis Armand (Comissão Armand) e mais tarde por Étienne Hirsch. A Euratom concentrou-se na integração dos setores de energia nuclear, enquanto a CEE visava desenvolver uma união aduaneira entre os seus Estados-membros.

Durante a década de 1960, surgiram tensões, com a França procurando limitar o poder supranacional e rejeitando a adesão ao Reino Unido. No entanto, em 1965, foi alcançado um acordo para fundir as três comunidades sob um único conjunto de instituições, levando à assinatura do Tratado de Fusão em Bruxelas. O tratado entrou em vigor em 1º de julho de 1967, criando assim as Comunidades Europeias.

Embora o progresso político dentro das Comunidades tenha sido cauteloso na década de 1960, esse período testemunhou avanços significativos na integração jurídica europeia (LECOURT, 1976). Muitos princípios jurídicos fundamentais do Tribunal de Justiça foram estabelecidos por meio de decisões históricas durante as décadas de 1960 e 1970. Entre eles,

a decisão de Van Gend en Loos em 1963 que declarou o “efeito direto” da lei europeia, tornando-a executável perante os tribunais nacionais por particulares. Outras decisões notáveis durante esse período incluíram Costa vs ENEL, que estabeleceu a supremacia da lei europeia sobre a lei nacional, e a decisão “Produtos lácteos”, que proibiu a aplicação de princípios gerais de reciprocidade e retaliação dentro da Comunidade Europeia (PHELAN, 2016). Esses julgamentos, incluindo a nomeação do juiz francês Robert Lecourt em 1962, influenciaram significativamente o Tribunal de Justiça ao longo das décadas de 1960 e 1970 (PHELAN, 2019).

Após extensas negociações e uma mudança na presidência francesa, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (incluindo Gibraltar) acabaram se juntando às Comunidades Europeias em 1º de janeiro de 1973. Isto marcou o primeiro de vários alargamentos que se tornaram uma importante área política da União

Em 1979, o Parlamento Europeu realizou as suas primeiras eleições diretas por sufrágio universal, resultando na eleição de 410 membros. Entre elas, Simone Veil tornou-se a primeira mulher Presidente do Parlamento Europeu (GREVEN, 2014).

A Comunidade Europeia testemunhou um novo alargamento em 1981, quando a Grécia aderiu a 1 de janeiro, seis anos após a inscrição. Em 1982, a Grónelândia votou pela retirada da Comunidade depois de obter autonomia por parte da Dinamarca. Espanha e Portugal, que haviam solicitado a adesão em 1977, aderiram em 1 de janeiro de 1986, marcando a terceira ampliação (RÖDDER, 2009).

Sob a liderança do recém-nomeado Presidente da Comissão Jacques Delors (Comissão Delors), as Comunidades adotaram a bandeira Europeia em 1986. Em fevereiro de 1986, os líderes assinaram o Ato Único Europeu, que representou a primeira grande revisão dos tratados desde o Tratado de Fusão. O ato concentrou-se na reforma institucional e na extensão dos poderes da comunidade, particularmente no campo da política externa. Ele desempenhou um papel crucial na conclusão do mercado único e entrou em vigor em 1º de julho de 1987 (GREVEN, 2014).

Em 1987, a Turquia solicitou formalmente a adesão à Comunidade, iniciando o mais longo processo de candidatura de sua história. As greves polacas de 1988 e o Acordo da Mesa

Redonda polaca marcaram os sinais iniciais de abertura na Europa Central. O piquenique pan-europeu realizado em 19 de agosto de 1989, onde um portão da fronteira entre a Áustria e a Hungria foi aberto, iniciou uma pacífica reação em cadeia. Este evento, visto como uma oportunidade para testar a resposta de Mikhail Gorbachev à abertura da Cortina de Ferro, examinou o potencial comando de Moscou para intervenção das tropas soviéticas estacionadas na Hungria. No entanto, o êxodo em massa durante o piquenique pan-europeu, o comportamento hesitante do Partido da Unidade Socialista da Alemanha Oriental e a não intervenção da União Soviética levaram à quebra de barreiras. Consequentemente, o Bloco de Leste desintegrou-se, o Muro de Berlim caiu e também a Cortina de Ferro ruiu, resultando na reunificação da Alemanha e abrindo as portas para a ampliação do antigo Bloco de Leste (GREVEN, 2014; RÖDDER, 2009).

Com a aproximação de uma onda de novas ampliações, o Tratado de Maastricht foi assinado em 7 de fevereiro de 1992, instituindo a União Europeia, que entrou em vigor no ano seguinte.

Em 1º de novembro de 1993, sob a terceira Comissão Delors, o Tratado de Maastricht entrou em vigor, estabelecendo a União Europeia com o seu sistema de pilares, que incluía assuntos externos e internos, além da Comunidade Europeia. As eleições europeias de 1994 ocorreram, resultando no Partido dos Socialistas Europeus mantendo a sua posição como o maior partido no Parlamento. Embora Jacques Santer tenha sido proposto pelo Conselho como presidente da Comissão, ele foi visto como um candidato de segunda escolha, o que prejudicou sua posição. Apesar da estreita aprovação do Parlamento, a comissão de Santer ganhou maior apoio e acabou sendo aprovada por 416 votos a 103. Para ter mais controle sobre a escolha dos seus comissários, Santer teve de utilizar os seus novos poderes sob o Tratado de Maastricht. Os Conselheiros tomaram posse em 23 de janeiro de 1995 (RINGER, 2003; TOPAN, 2002).

Em 30 de março de 1994, as negociações de adesão foram concluídas com a Áustria, Suécia e Finlândia. Enquanto isso, Noruega, Islândia e Liechtenstein aderiram ao Espaço Económico Europeu, organização que facilitou sua entrada no Mercado Único Europeu, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994. No ano seguinte, o Acordo de Schengen entrou em vigor entre sete membros e expandido para incluir quase todos os outros até o final de 1996. A

década de 1990 também testemunhou um maior desenvolvimento do euro. A segunda fase da União Económica e Monetária teve início a 1 de janeiro de 1994, com a criação do Instituto Monetário Europeu, sendo que em 1999 foi lançada a moeda euro, acompanhada da criação do Banco Central Europeu. Em 1º de janeiro de 2002, foram introduzidas as notas e moedas de euro, substituindo inteiramente as antigas moedas.

Durante a década de 1990, os conflitos nos Balcãs desempenharam um papel significativo na definição da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE. Inicialmente, a UE falhou em responder de forma eficaz ao conflito, e as forças de paz da ONU da Holanda não conseguiram impedir o massacre de Srebrenica na Bósnia e Herzegovina em julho de 1995, marcando o maior assassinato em massa na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Eventualmente, a OTAN teve que intervir na guerra, obrigando as partes em conflito a negociar. Essas primeiras experiências de política externa levaram a uma ênfase na política externa no Tratado de Amsterdão, que estabeleceu o cargo de Alto Representante (RINGER, 2003).

No entanto, a crise orçamental de março de 1999 ofuscou qualquer sucesso. O Parlamento recusou-se a aprovar o orçamento comunitário de 1996 da Comissão devido a preocupações de má gestão financeira, fraude e nepotismo. Diante da possibilidade de ser afastado pelo Parlamento, toda a Comissão Santer renunciou (RINGER, 2003). A era pós-Delors foi caracterizada por um clima predominante de euroceticismo, com o Conselho e o Parlamento frequentemente desafiando a autoridade da Comissão nos anos subsequentes (TOPAN, 2002).

Nas eleições subsequentes, os socialistas abriram mão da sua maioria de longa data para o recém-emergido Partido Popular Europeu. Em resposta, a nova Comissão Prodi prontamente estabeleceu o Organismo Europeu Antifraude sob a autoridade ampliada concedida pelo Tratado de Amsterdão. Este desenvolvimento levou alguns a apelidar Prodi como o 'Primeiro Primeiro-Ministro da Europa'. Em 4 de junho, Javier Solana assumiu o cargo de Secretário-Geral do Conselho, atuando como o fortalecido Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. O mandato de Solana coincidiu com a admissão da intervenção em Kosovo, levando alguns a considerá-lo o primeiro Ministro das Relações externas da Europa. O Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001, entrou em vigor em 1º de fevereiro

de 2003, marcando os preparativos finais antes da ampliação de 2004, que recebeu dez novos membros.

De 10 a 13 de junho de 2004, os 25 Estados-membros participaram da mais extensa eleição transnacional da história, ostentando o segundo maior eleitorado democrático do mundo. O resultado da sexta eleição parlamentar resultou num segundo triunfo para o Partido Popular Europeu. No entanto, a participação eleitoral atingiu o seu ponto mais baixo em 45,5%, marcando a segunda vez em que caiu abaixo do limite de 50%. Em 22 de julho de 2004, José Manuel Barroso recebeu a aprovação do novo Parlamento como próximo Presidente da Comissão. No entanto, Barroso enfrentou desafios significativos para formar a sua equipa de 25 Comissários. O Parlamento levantou objeções a vários dos seus candidatos, levando-o a retirar as suas seleções iniciais e tentar novamente. Consequentemente, a Comissão Prodi teve de estender o seu mandato até 22 de novembro, depois que a recém-formada formação de comissários foi finalmente empossada.

Em 28 de outubro de 2004, os plenipotenciários dos Estados membros da UE assinaram uma proposta de tratado constitucional. Embora o documento tenha sido ratificado na maioria dos Estados-membros, incluindo dois referendos positivos, ele foi reprovado nos referendos realizados na França e na Holanda, levando ao fim do tratado. O Conselho Europeu concordou em abandonar a proposta constitucional, mas manteve a maioria de suas alterações em um tratado de alteração. Em 13 de dezembro de 2007, o tratado foi assinado, incorporando opt-outs para os membros mais eurocéticos e excluindo elementos de carácter estatal. O Tratado de Lisboa entrou oficialmente em vigor em 1º de dezembro de 2009. Nomeadamente, estabeleceu o cargo de Presidente do Conselho Europeu e ampliou significativamente o papel do Alto Representante. Após extensas deliberações sobre o perfil desejável para a Presidência, o Conselho Europeu optou por uma figura discreta e escolheu Herman Van Rompuy, enquanto Catherine Ashton, relativamente novata na política externa, assumiu o cargo de Alta Representante.

As eleições de 2009 testemunharam outro triunfo do Partido Popular Europeu, apesar da saída dos conservadores britânicos que formaram um grupo eurocético menor chamado Conservadores e Reformistas Europeus, alinhando-se com outros partidos antifederalistas de direita. A presidência do Parlamento mais uma vez viu uma divisão entre o Partido Popular

e os Socialistas, resultando na eleição de Jerzy Buzek como o primeiro Presidente do Parlamento Europeu de um ex-país comunista. Barroso foi nomeado pelo Conselho para um segundo mandato e recebeu o apoio do PPE, que o havia declarado candidato antes das eleições. No entanto, os socialistas e os verdes lideraram a oposição contra ele, mesmo sem concordar com um candidato alternativo. Eventualmente, Barroso II foi aprovado pelo Parlamento, embora com vários meses de atraso.

Em 2007, o quinto alargamento da UE foi concluído com a adesão da Roménia e da Bulgária a 1 de janeiro. Além disso, a Eslovénia adotou o euro em 2007, seguida por Malta e Chipre em 2008 e a Eslováquia em 2009.

Quando a zona do euro experienciou a sua primeira recessão em 2008 surgiram problemas entre os Estados-membros. Estes colaboraram e o Banco Central Europeu interveio para ajudar a restaurar o crescimento económico. O euro foi percecionado como um refúgio seguro, principalmente por países fora da zona do euro, como a Islândia. No final de 2009 e 2010, com o risco de iminente incumprimento na Grécia, Irlanda, Portugal e outros Estados membros, os líderes da zona do euro chegaram a acordos sobre provisões de empréstimos para países incapazes de obter fundos. Surgiram críticas, afirmando que isso se desviava dos tratados da UE, que proibem resgates para membros da zona do euro a fim de incentivar uma melhor gestão financeira. No entanto, os proponentes argumentaram que se tratava de empréstimos e não de doações, e que nem a UE nem outros Estados membros assumiram a responsabilidade pelas dívidas dos países assistidos. Enquanto a Grécia lutava com a restauração fiscal e outros Estados-membros enfrentavam riscos semelhantes, com possíveis repercussões na economia da zona do euro como um todo, um mecanismo de empréstimo foi estabelecido. A crise também estimulou um consenso para uma integração Económica mais profunda, levando a propostas como um Fundo Monetário Europeu ou um tesouro federal.

Em reconhecimento à sua contribuição para a paz, reconciliação, democracia e direitos humanos na Europa, a União Europeia recebeu o Prémio Nobel da Paz em 2012. O Comité Nobel destacou que o sofrimento devastador durante a Segunda Guerra Mundial destacou a necessidade de uma nova Europa, enfatizando que a guerra entre a Alemanha e a França é agora inconcebível. A decisão da comissão, no entanto, enfrentou muitas críticas (PRÉMIO NOBEL, 2012).

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos do Reino Unido votaram em referendo pela saída da União Europeia, tornando-se o primeiro e, até o momento, o único Estado-membro a acionar o Artigo 50 do Tratado da União Europeia (TUE). A maioria votou a favor da saída da UE, com 51,9% a favor e 48,1% contra. A retirada do Reino Unido foi concluída em 31 de janeiro de 2020.

4.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

O desenvolvimento da política externa da União Europeia (PEUE) e, mais especificamente, a Cooperação Política Europeia (CPE), foram em grande parte negligenciados se comparados com a atenção dada às questões económicas no processo de integração europeia. No entanto, após a consolidação dos aspetos económicos, os aspetos políticos começaram a receber uma atenção crescente. Por duas décadas, as questões clássicas da política externa foram marginalizadas ou simplesmente não abordadas. No entanto, grandes acontecimentos na política mundial começaram a desencadear algumas mudanças nesse sentido.

Segundo Costa (2017), as transformações ocorridas na década de 70 fizeram com que os líderes europeus sentissem uma maior necessidade de coordenação de suas atuações externas. Como resposta a essa necessidade, foi criada a Cooperação Política Europeia, com um modelo essencialmente intergovernamental. De acordo com o autor, a CPE foi um método informal de coordenação e consulta entre os membros da CEE, facilitando as trocas de informações e o consenso sobre posições comuns quando considerado necessário.

Assim, a CPE passou a ser um importante mecanismo para a coordenação da política externa entre os Estados membros da União Europeia. Embora inicialmente tivesse uma natureza intergovernamental, a CPE evoluiu gradualmente para um método mais institucionalizado de cooperação política, e hoje em dia é vista como um dos pilares da política externa da União Europeia. A CPE continua a ser importante para a tomada de decisões e a coordenação da política externa da UE, bem como para a promoção da sua influência e presença global. No dizer do autor, “ (...) a cooperação política europeia foi um método informal de coordenação e consulta entre os membros da CEE, facilitando as trocas de informações e o consenso sobre posições comuns quando considerado necessário”. (COSTA,2017).

A criação da política externa e de segurança comum gerou uma grande expectativa entre os líderes europeus, porém essa expectativa foi frustrada pelas crises nos Balcãs, que exigiram um novo rearranjo. Como resposta, surgiu o Tratado de Amsterdão de 1997, que trouxe algumas inovações, dentre elas, a criação do cargo de Alto Representante da PESC, cujo objetivo era ter um agente que pudesse conduzir a entidade de forma mais eficiente e coerente.

Diante disso, é possível perceber que a questão da criação e desenvolvimento da PESC é objeto de debate e análise por diversos autores, sendo que cada um possui uma opinião diferente sobre o tema. Contudo, o importante é destacar que a PESC se consolidou como uma política fundamental para a UE, capaz de promover a cooperação e a segurança entre os países-membros.

Na primeira década do século atual, surgiram outros tratados que tiveram como objetivo aprofundar e ampliar a integração no âmbito da União Europeia (UE). Dentre eles, destaca-se o Tratado Constitucional, que foi um processo de reforma abrangente e ambicioso que visava a criação de uma Constituição Europeia. No entanto, apesar de todos os esforços empreendidos, o Tratado Constitucional não foi ratificado e não entrou em vigor.

Apesar disso, alguns especialistas apontam que elementos importantes presentes no Tratado Constitucional foram aproveitados e incorporados aos Tratados de Lisboa, que vieram em seguida e ainda estão em vigor atualmente (MARTINS, 2018).

Depois desses eventos significativos que marcaram a evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) na UE, surgiram os Tratados de Lisboa, que introduziram muitas inovações, dinâmicas e desenvolvimento para a PESC.

Um exemplo é a concessão de personalidade jurídica internacional à UE, que se tornou uma faculdade essencial para praticar atos jurídicos e estabelecer vínculos com outros parceiros internacionais (art. 4º, TUE). Além disso, os Tratados de Lisboa representaram importantes reformas empreendidas pela União, já que substituíram e sucederam a Comunidade Europeia, além de suprimirem a estrutura de três pilares, sem alterar a estrutura da PESC (ibidem).

No título V do Tratado da UE encontramos uma seção dedicada às atividades da União Europeia fora do seu território. Esta seção é marcada pela concentração dos temas tangentes

à PESC na UE, incluindo temas clássicos da política externa, como aqueles descritos no art. 21º, nº2, alínea a, b, c, e h. Isso diferencia o Tratado da UE de outros tratados em que esses temas eram abordados de forma mais difusa. É notável a necessidade constante do acompanhamento da integração política e económica num mundo complexo que exige negociação entre iguais, apesar da persistência de assimetrias. Além disso, é importante encetar relações com terceiros enquanto se preservam alguns valores, como a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a democracia e o Estado de Direito. Todos os planos e atividades da PEUE a serem implementados fora do seu território devem ser guiados e orientados por estes princípios e valores, conforme estabelecido no art. 21º, nº1, §1º, do TUE.

No âmbito da política externa da União Europeia, foram introduzidas inovações importantes. Além da agregação de todas as dimensões da PEUE em um único título de tratado, foi criada a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-presidente da Comissão Europeia (AR/VP), bem como o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), que auxilia o AR/VP. Estas inovações foram introduzidas com o objetivo de fortalecer a política externa da UE. Além disso, a PESC foi reconhecida como um elemento importante dessa política (ibidem). Todas essas mudanças visam melhorar a posição da UE na cena internacional e permitir que ela exerça sua influência e negocie de maneira mais efetiva com os seus parceiros internacionais.

4.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E AGENTES DA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

O nosso enfoque se concentrará nos aspetos das novas instituições criadas ou modificadas pelos Tratados de Lisboa, que dizem respeito à política externa da União Europeia. Devido à grandeza e à diversidade da União Europeia, a sua atuação pode muitas vezes incorrer em ações descoordenadas. Nesse sentido, Martins (ibidem) destaca que existe um trio de instituições (o Conselho, a Comissão e o Alto Representante) que garantem a coerência e a cooperação necessárias para evitar atuações díspares. No entanto, além dessas três instituições, outras instituições comunitárias desempenham importantes papéis na conceção e implementação da política externa da União.

As atividades da União fora do seu território são baseadas nos princípios que orientam a sua fundação, tais como a democracia, o Estado de Direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, os princípios da igualdade e solidariedade, bem como o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. É com base nesses princípios que a União estabelece relações e constrói parcerias com países terceiros, organizações regionais e internacionais. Todas as suas ações no âmbito da sua política externa são fundamentadas nesses princípios, conforme estabelecido no art. 21, nº 1 e 3, bem como no art. 23º do TUE, através das instituições, órgãos e organismos.

De acordo com o art. 24º, nº 1, do TUE, a competência da União no âmbito da PESC abrange todos os domínios da política externa, incluindo questões relacionadas à segurança. A PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos. Quanto à sua conceção e execução, ela é interinstitucional, o que significa que cabe ao Conselho Europeu e ao Conselho definir e executá-la por meio de uma decisão baseada em unanimidade, com algumas exceções, sem a possibilidade de adoção de atos legislativos. A execução da política externa definida é de responsabilidade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e dos Estados-Membros. Estes últimos têm o dever de apoiar a execução ativa da PEUE e de respeitar as ações da União nesse domínio, bem como de não as contrariar ou prejudicar os seus interesses, conforme estabelecido no art. 24, nº 1, § 2 e nº 3 do TUE.

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia é definida e implementada pelos dois órgãos, o Conselho Europeu e o Conselho. As decisões são tomadas por unanimidade, mas um Estado pode se abster com uma declaração formal para não ficar vinculado à decisão, embora reconheça a sua vinculação com a União. No entanto, se um terço dos Estados-Membros, representando um terço da população total, se opuserem a uma decisão, ela não poderá ser adotada (art. 31º, nº1§2, TUE).

Em certas situações, o Conselho pode deliberar por maioria qualificada, mas isso não se aplica às questões militares ou de defesa (art. 31º, nº4, TUE). Além disso, há um dever de concertação entre todos os Estados-Membros sobre questões de interesse geral antes de assumir compromissos internacionais de interesse coletivo (32º, §1, TUE). Isso implica também o compartilhamento de informações com outros Estados-Membros, mesmo que não

estejam presentes ou representados, bem como com o Alto Representante, seguindo as diretrizes da Carta das Nações Unidas (34º, nº2, §1, TUE).

No que se refere ao financiamento da política externa da União, as despesas administrativas e operacionais ficam a cargo do orçamento da União, exceto em operações militares e de segurança, que possuem fórmulas próprias de financiamento (art. 41, nº1, nº2 e nº3, TUE).

Em suma, a PESC é um elemento fundamental da União Europeia e é implementada por meio de decisões tomadas pelos órgãos da UE, com o objetivo de alcançar os interesses e objetivos comuns dos Estados-Membros em questões de política externa e de segurança.

O Conselho Europeu é uma das instituições mais importantes da União Europeia, responsável por elaborar, definir e executar a política externa da União, em consonância com as diretrizes estipuladas pelo Conselho Europeu. De fato, o Conselho tem a competência para identificar os interesses e os objetivos estratégicos da União, abrangendo não apenas a política externa, mas também os campos da ação externa da União, respeitando sempre os princípios da UE. Além disso, o Conselho estabelece as orientações gerais e dá prioridade às políticas da União, sendo o Presidente do Conselho responsável por representar a União em assuntos de política externa e de segurança comum.

Apesar de suas atribuições legais, o Conselho Europeu enfrenta alguns desafios. Segundo Costa (2017), um desses desafios é o excesso de atenção dado às questões nacionais pelos Chefes de Estado e de Governo, o que pode torná-los resistentes a viabilizar ações internacionais da União. Além disso, o Conselho depende das outras instituições da União para implementar as diretrizes dadas, o que pode levar a uma certa falta de agilidade e eficácia na execução da política externa da União.

O Conselho, juntamente com o Alto Representante, é responsável por assegurar a coerência e eficácia da União. O Conselho delibera, na maioria das questões de política externa, por unanimidade, exceto em algumas disposições e nas questões processuais. Quando delibera sem proposta da Comissão ou do Alto Representante, a maioria qualificada assume outra especificidade. Além disso, o Conselho é responsável por fixar vários tipos de benefícios para os diferentes titulares da União, incluindo o Alto Representante e o Presidente da Comissão.

Em suma, o Conselho é uma instituição fundamental para a União Europeia e desempenha um papel crucial na formulação e execução da política externa da UE.

A Comissão Europeia também desempenha um papel importante na ação externa da União, embora sua atuação esteja limitada a certos domínios específicos, como previsto no Tratado (17º, nº1). A Comissão se conecta à ação externa por meio do Alto Representante, que atua como vice-presidente da Comissão e utiliza as Diretorias Gerais (DGs) de áreas como meio ambiente e energia para promover a interação entre as esferas interna e externa, conseguindo assim exercer alguma influência na Política Externa e de Segurança Comum (PESC). De acordo com Costa (ibidem), a Comissão desempenha um papel fundamental na implementação da política externa da União por meio do Alto Representante, o qual apresenta propostas para a elaboração e execução da política externa da União. O Alto Representante é uma figura central na política externa da União, tendo a tarefa de conduzir e representar a União em assuntos externos, além de presidir o Conselho de Assuntos Externos da União e representar a União em questões de segurança e defesa. O Alto Representante é também responsável por assegurar a coerência e eficácia da ação externa da União, colaborando com o Conselho Europeu e o Conselho na definição e execução da política externa da União. Através de sua atuação, o Alto Representante contribui para a realização dos objetivos estratégicos da União em matéria de política externa e segurança.

4.3.1. SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) foi motivada por diversas razões, dentre as quais podemos destacar três principais. Em primeiro lugar, a UE precisava de auxílio para suas instituições no âmbito da política externa, visando estabelecer uma política externa coerente e funcional. Em segundo lugar, o SEAE foi criado para garantir a proteção dos cidadãos europeus fora do território da UE. E em terceiro lugar, o SEAE foi estabelecido para elevar o nível de cooperação política entre os países membros.

A necessidade de uma política externa coerente e funcional é resultado do interesse da UE em elevar sua integração política ao mesmo nível de sua integração económica. Isso, aliado à necessidade de auxiliar os agentes que respondem pela UE no cenário internacional, bem

como a necessidade de proteger os cidadãos europeus que se encontram fora da Europa e que não têm proteção diplomática ou consular do seu país de origem, foi o que impulsionou a criação do SEAE.

Inicialmente, previa-se que o SEAE fosse tutelado por um Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE. No entanto, não houve acordo em relação a essa figura e, nos termos dos tratados, o serviço é tutelado pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Alto Representante é responsável pela gestão geral do SEAE e pelas antigas delegações da Comissão Europeia, que foram integradas ao SEAE e reportam diretamente ao Alto Representante.

A colaboração e a partilha de informações entre as delegações e as missões diplomáticas e consulares dos Estados-Membros são fundamentais para o sucesso do SEAE. Além disso, o SEAE também deve auxiliar as outras instituições da UE. É somente por meio de um esforço interinstitucional que se pode construir uma política externa coesa e funcional para a UE. Como afirmou Martins (2018), a construção de uma política externa da UE exige um esforço conjunto e coordenado.

4.4. POLÍTICA EUROPEIA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E ÁREAS DE INTERVENÇÃO

A União Europeia (UE) e seus Estados-Membros são atualmente reconhecidos como parceiros comerciais altamente relevantes e intervenientes cruciais no contexto de ajuda ao desenvolvimento, juntos sendo o maior doador de ajuda global. A cooperação para o desenvolvimento é uma competência compartilhada que permite que a UE gere uma política de desenvolvimento comum, desde que não obstrua as competências dos Estados-Membros na matéria (JOCHHEIM, 2020).

A UE colabora com agências internacionais, a sociedade civil e mais de 150 países parceiros em áreas como saúde, educação, inovação tecnológica, meio ambiente, entre outras. As várias delegações da UE trabalham de forma estratégica em parceria com outros territórios e organizações para elaborar programas de médio e longo prazo, que são aprovados pelo

Parlamento Europeu e pelos Estados-Membros e coordenados através de fundos do orçamento geral da UE.

As instituições da UE colaboram entre si na implementação de políticas e construção de soluções multilaterais, promovendo os seus valores e interesses no mundo, fornecendo financiamento e envolvendo-se em diálogo com outros países. Eles transferem recursos prioritariamente para Estados frágeis e PED e adaptam ferramentas e quantias de ajuda às necessidades específicas de cada região.

Com base nos valores históricos que moldam suas estratégias, as relações da UE com o mundo se baseiam fundamentalmente em solidariedade e colaboração, considerando a cooperação para o desenvolvimento como um investimento em um futuro propício ao progresso.

A União Europeia tem desempenhado um papel fundamental e ativo na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento, em decorrência dos diversos desafios externos que enfrenta. Isso se deve ao fato de que a Comissão Europeia (CE), através de diversas modalidades, fornece não apenas apoio direto aos PED, mas também contribui para a coordenação da política de desenvolvimento dos seus Estados Membros.

O papel da UE na cooperação internacional tem as suas raízes no Tratado de Roma de 1957, que previa um vínculo comercial preferencial com os países e territórios ultramarinos dos membros fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE). No entanto, só foi nos anos 90 que a CE adquiriu competências em matéria de política de desenvolvimento (BERGMANN et al,2019).

Nos anos subsequentes ao Tratado, a cooperação europeia para o desenvolvimento evoluiu progressivamente, ao ponto de ser assinada a primeira Convenção de Yaoundé (1963) como consequência dos processos de independência dos Países e Territórios Ultramarinos em África (ibidem). Esta primeira Convenção pretendia fundamentalmente construir uma parceria mais profícua entre a CEE e os Estados de África, Caraíbas e do Pacífico (ACP) melhorando a cooperação para o desenvolvimento e as ligações comerciais. Complementarmente, a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) permitiu estabelecer relações estratégicas entre a Europa e as suas ex-colónias nos países do grupo

ACP, com o intuito de providenciar ajuda financeira e técnica para os países mais necessitados, no âmbito da promoção do desenvolvimento económico, social e humano, bem como da integração e cooperação regional.

A União Europeia (UE) é cada vez mais vista como um ator fundamental e ativo na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento, devido à crescente quantidade de desafios externos que enfrenta. Por meio da Comissão Europeia (CE), a UE oferece suporte direto aos PED de várias maneiras, além de auxiliar na coordenação da política de desenvolvimento dos seus Estados Membros. Embora a participação da CE na cooperação internacional possa ser rastreada ao Tratado de Roma de 1957, que previa uma ligação comercial preferencial com os países e territórios ultramarinos dos membros fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE), a CE só obteve competências na política de desenvolvimento na década de 1990.

Desde o Tratado de Roma em 1957, a cooperação europeia para o desenvolvimento tem evoluído constantemente. A primeira Convenção de Yaoundé, assinada em 1963, foi um resultado direto da independência dos Países e Territórios Ultramarinos na África (ibidem). Esta convenção foi criada com o objetivo principal de estabelecer uma parceria mais profícua entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e os Estados de África, Caraíbas e do Pacífico (ACP), melhorando a cooperação para o desenvolvimento e fortalecendo as ligações comerciais. Além disso, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) foi criado para estabelecer relações estratégicas entre a Europa e suas ex-colónias nos países do grupo ACP. Este fundo tem como objetivo fornecer assistência financeira e técnica aos países mais necessitados, promovendo o desenvolvimento económico, social e humano, além da integração e cooperação regional.

A União Europeia (UE) é amplamente reconhecida como um ator crucial e ativo na cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo em vista a quantidade crescente de desafios externos que enfrenta. Através da Comissão Europeia (CE), a UE oferece apoio direto aos PED de diversas maneiras, bem como ajuda na coordenação da política de desenvolvimento de seus Estados Membros. Embora a CE tenha uma participação histórica na cooperação internacional, a competência da CE na política de desenvolvimento só foi estabelecida na década de 1990. A participação da CE na cooperação internacional pode ser

rastreada ao Tratado de Roma, que previa uma ligação comercial preferencial com os países e territórios ultramarinos dos membros fundadores da CEE.

A Convenção de Lomé, criada há mais de uma década em 1975, estabeleceu-se como a coluna vertebral da política de desenvolvimento da UE, continuando o trabalho iniciado nas Convenções de Yaoundé, regulando as relações entre a UE e o grupo ACP. É descrito como um programa de auxílio e trocas comerciais através de uma cooperação genuína entre ambas as partes (MAH,2015). No entanto, vários eventos políticos, económicos e sociais na Europa e no mundo ao final dos anos 80 e início dos anos 90 exigiram uma redefinição do papel da Europa no mundo. O Tratado de Maastricht de 1992 forneceu as bases legais para uma política compartilhada de desenvolvimento europeu na área da cooperação para o desenvolvimento, elevando o papel da UE na cena internacional através de uma política externa e de segurança comum (ibidem). Este tratado definiu as responsabilidades das instituições da UE e dos Estados-Membros, estabelecendo uma estrutura jurídica e institucional para a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária.

No final da década de 90, as contribuições globais de ajuda alcançaram níveis extremamente baixos e os programas de cooperação e ajuda da UE também seguiram esta tendência negativa, questionando a efetividade da CE nesta área. Assim, no início do novo século, o Conselho e a Comissão chegaram a um acordo histórico sobre a definição dos objetivos da política europeia de desenvolvimento, incluindo a erradicação da pobreza a longo prazo como objetivo principal e destacando a importância de assegurar a eficácia da ajuda através da coordenação entre as instituições europeias, os Estados-Membros e os doadores internacionais (BERGMANN et al,2019). Conforme afirmado por J. Bergmann (ibidem) “Esta Declaração de Política de Desenvolvimento (DPS) (2000) simbolizou a 'doutrina europeia' para o desenvolvimento e apresentou uma narrativa geral com o objetivo de fortalecer a visibilidade e efetividade da ajuda europeia.”

No ano 2000, o Acordo de Cotonou foi assinado, trazendo mudanças significativas aos processos de apoio e comércio anteriormente estabelecidos na Convenção de Lomé (MAH,2015). Isso permitiu reduzir a pobreza e fortalecer a estabilidade, integrando os países ACP na economia global.

Com o início do novo milênio, surgiu a necessidade de estabelecer uma declaração conjunta chamada “Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento”, que visava alinhar princípios e planos de ação comuns entre a UE e seus Estados Membros para a formulação de políticas de desenvolvimento complementares. Isso permitiu aumentar a distribuição de ajuda e a coerência das políticas destinadas ao desenvolvimento dos PED.

No entanto, após a crise financeira global e a crise da dívida europeia em 2009, a Comissão foi forçada a rever as suas políticas de desenvolvimento. O Tratado de Lisboa (2009) foi implementado, criando o Serviço Europeu para Ação Externa, cujo papel principal, de acordo com J. Bergmann, é promover a coerência nas políticas de ação externa da UE e influenciar a programação da ajuda. Este tratado visava preencher as fragilidades na ação coletiva da UE na formulação de políticas de desenvolvimento, conferindo novos poderes legislativos ao Parlamento Europeu e alterando a forma de cooperação com outras instituições (BERGMANN.2019). Além disso, o Tratado de Lisboa reafirmou o compromisso da UE em erradicar a pobreza global, dando prioridade à política de desenvolvimento nos assuntos externos e destacando a importância da cooperação entre a UE e seus Estados-Membros.

Diante de um contexto internacional em constante transformação, surgiu a necessidade de revisitar a cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, culminando na aprovação da Agenda para a Mudança e posteriormente na Agenda 2030. Em 2017, após sua implantação, a UE assinou uma versão atualizada do Consenso Europeu sobre Desenvolvimento de 2005. Este renovado consenso se tornou a base da política de desenvolvimento da UE para os próximos anos, definindo princípios gerais que seriam seguidos pelas instituições da UE e seus Estados-Membros na cooperação com os PED, visando contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e no Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas.

Além de manter a erradicação da pobreza como objetivo principal a longo prazo, este novo Consenso procura fortalecer o papel da coerência das políticas para o desenvolvimento da UE, aumentando a eficiência e impacto da cooperação europeia no mundo, estabelecer múltiplas parcerias com uma ampla gama de atores interessados, garantir coesão entre os diferentes domínios da ação externa da UE e suas outras políticas, desempenhando um papel fundamental no projeto de integração europeia. Ao mesmo tempo, o Instrumento de

Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVCDCI), previsto no quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027, foi concebido para responder às novas prioridades e crises emergentes num mundo em constante evolução, combinando todos os programas de ação externa da UE em um amplo instrumento de financiamento, ajudando desta forma a preencher lacunas e evitar sobreposições na multiplicidade de programas externos da UE.

4.4.1. COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS PAÍSES DA ÁFRICA, CARAÍBAS E PACÍFICO (UE-ACP)

Vários relatórios indicam que, desde a década de 60, o continente africano tem sido objeto de uma crescente atenção por parte de países estrangeiros e organizações internacionais, especialmente após a independência de muitos países da África das mãos das potências coloniais. No entanto, é inegável que a quantidade de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) recebida pelo continente, especialmente na África Subsaariana, tem experimentado um aumento considerável ao longo dos anos (Gráfico 2). No entanto, faltam evidências concretas que comprovem progressos substanciais no desenvolvimento desta região.

GRÁFICO 2.

APD recebida pela África Subsariana entre 1960-2019

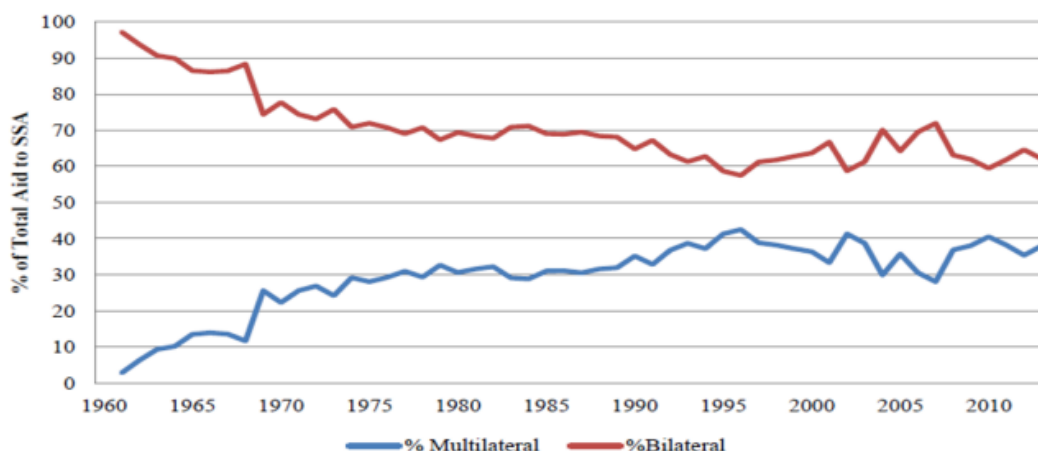


Fonte: Banco Mundial, 2020

Vários estudos empíricos têm sido realizados para avaliar o impacto da ajuda no crescimento económico da África Subsaariana e, apesar das divergências nas conclusões, a maioria dos resultados aponta para um efeito positivo, ainda que moderado, da ajuda sobre o crescimento na região (TAIT,2016). Além disso, a natureza da ajuda destinada à África Subsaariana sofreu transformações significativas ao longo dos anos. Enquanto na década de 60, a maior parte da ajuda era proveniente de doadores bilaterais, atualmente, a participação da ajuda multilateral tem experimentado um crescente aumento (Gráfico 3).

GRÁFICO 3.

Ajuda Multilateral e Bilateral para a África Subsariana entre 1960-2012



Fonte: Foreign Aid and Economic Growth in Sub-Saharan Africa, L. Tait et al. (2016)

Embora tenha sido realizada uma série de análises empíricas avaliando o impacto da ajuda sobre o crescimento na África Subsaariana, Gerhardt argumenta que as décadas de distribuição de assistência externa nesta região acabaram por torná-la ainda mais incapaz, causando efeitos negativos sobre os países afetados e sobre a imagem da própria cooperação para o desenvolvimento (GERHARDT,2010). De acordo com Dambisa Moyo, a distribuição de centenas de milhões de dólares de ajuda externa pelos países desenvolvidos para as economias em desenvolvimento na África não produziu resultados positivos tanto na redução da pobreza quanto no aumento dos índices de crescimento (MOYO,2010). Estudos indicam que, entre 1960 e 2000, mais de 500 bilhões de dólares de ajuda para o desenvolvimento foram enviados para o continente africano, e que a região da África Subsaariana, sozinha, recebeu mais ajuda do que qualquer outra região no mundo (EREGHA e OZIEGBE.,2016).

Contudo, apesar de uma longa história de ajuda externa, a maioria dos países africanos tem enfrentado dificuldades significativas para alcançar progressos económicos e sociais significativos. Em 2015, mais da metade das pessoas que viviam na pobreza extrema pertenciam à África Subsaariana, apesar do fato de que, entre 1990 e 2015, mais de mil milhões de pessoas em todo o mundo saíram da pobreza extrema (SEBANY.2018). Mesmo

com a taxa média de crescimento dos países africanos entre 2000 e 2015 de 5%, superando a de vários países desenvolvidos, as condições de vida e os níveis de desenvolvimento em algumas regiões da África continuam sendo bastante precários (BANCO MUNDIAL,2019) (ANETOR,2020).

O crescimento pouco expressivo e o conjunto de resultados negativos experimentados em diversos países africanos podem ser explicados pela sucessão de crises políticas e económicas que atingem essas regiões. Tais crises são, frequentemente, resultantes de regimes autoritários, instabilidade política e económica, elevados índices de corrupção, ausência de infraestruturas adequadas, falta de direitos de propriedade, entre outros fatores, comprometendo de maneira acentuada o desempenho da ajuda nesses territórios, desestabilizando a democracia e dificultando o crescimento económico e a atração de investimento externo. De acordo com Cai, mesmo a presença de uma quantidade considerável de ajuda não será suficiente para promover o crescimento económico em um país africano que esteja passando por um cenário de instabilidade política e social (CAI,2018).

Além disso, outros desafios que precisam ser considerados incluem a baixa produtividade agrícola, a volatilidade dos termos de troca, tensões étnicas, falta de diversificação do setor empresarial, altos custos de transação e os riscos associados a dificuldades na execução de contratos, principalmente devido à precariedade das instituições. A qualidade insuficiente das instituições também favorece a propagação de sistemas corruptos, através do fenómeno conhecido como “rent-seeking”, representando uma barreira adicional à eficácia da ajuda neste continente.

A cooperação entre a União Europeia e os países da África, Caraíbas e Pacífico (UE-ACP) é um dos acordos mais importantes na história da cooperação internacional. As raízes dessa parceria podem ser identificadas desde as décadas de 1950, quando a Comunidade Económica Europeia (CEE) estabeleceu o princípio da solidariedade com as ex-colónias dos seus Estados Membros, distribuídas em diferentes continentes. Desde então, tanto a CEE quanto as ex-colónias estavam interessadas em estabelecer uma nova forma de relação que escapasse aos padrões da colonização.

Neste âmbito, foram assinadas duas convenções: a Convenção de Yaoundé I e a Convenção de Yaoundé II, que visavam principalmente as trocas comerciais e as ajudas técnico-financeiras, além da pretensão de ser uma convenção igualitária entre as partes. Ambas as convenções tiveram a duração de cinco anos cada, iniciando em 1963 e terminando em 1975.

Com o alargamento da UE e a integração de novos países independentes, foi criado, em 1975, o grupo ACP por meio do acordo de Georgetown. A necessidade de um quadro de cooperação mais amplo e a conjuntura internacional da época levaram à assinatura da primeira Convenção de Lomé (Lomé I) no mesmo ano. Essa convenção destacou-se pela parceria entre iguais, ajuda, comércio e benefício comercial não recíproco, neutralidade política, igualdade entre parceiros, respeito pela soberania, abandono do princípio de reciprocidade e aceitação da desigualdade entre os países.

Ao longo das cinco décadas de existência da parceria UE-ACP, a natureza da relação passou a assumir uma natureza mais política, marcada por mudanças significativas nas relações colonizador-colonizado. A vertente económico-comercial que presidia a relação no início foi gradualmente substituída por uma cooperação mais ampla e diversificada que abrange áreas como desenvolvimento sustentável, governança, migração, paz e segurança, entre outras.

Em resumo, a parceria UE-ACP é uma das cooperações mais importantes na história da cooperação internacional e teve origem nas décadas de 1950 com a solidariedade expressa pela CEE para com suas ex-colónias. Ao longo de cinco décadas, a relação passou por mudanças significativas e hoje abrange áreas diversas, além do comércio e ajuda técnico-financeira. As convenções de Yaoundé I e II e a Convenção de Lomé I foram marcos importantes nessa parceria, que se destaca pela procura de uma relação entre iguais, respeito à soberania e à desigualdade entre os países. (Pereira, 2005).

Expirado o período de vigência de Lomé II, os dois grupos de países decidiram, sob circunstância diferente, renovar o acordo por mais um período igual, sendo na mesma cidade africana (Lomé) assinada a convenção de Lomé III

Volvidos quinze (15) anos da assinatura e a vigência dos três instrumentos (Lomé I, II, e III) que regeram a relação entre a União Europeia e este conjunto de países, decidiu-se assinar

na mesma cidade africana, desta vez, por um período de dez (10) anos uma convenção, Lomé IV

A longa duração de Lomé IV fez com que se estipulasse, no art. 366º, nº 2, a previsão de revisão da convenção ao fim da metade da sua vigência.

Após os primeiros cinco (5) anos da vigência de Lomé IV, esta foi revista e atualizada, passando a ser denominada de Lomé IV revista e veio reforçar os aspetos já consagrados no Lomé IV, principalmente na sua dimensão política. Neste sentido, Pereira (2005) destaca que se mudou o discurso com Lomé IV revista, onde a inclusão do diálogo político ficou mais visível e ganhou mais ênfase nas questões de direitos humanos, liberdades fundamentais, democracia como elementos essenciais da cooperação (art. 5º) e boa governação. Lembre-se que as inclusões de pautas mais políticas podem ser atribuídas à então conjuntura internacional, visto que se verificava o fim da URSS e da queda do Muro de Berlim, ou seja, a bipolaridade que caracterizava as relações internacionais tinha chegado o seu fim, dando lugar a nova ordem internacional. Mas, em termos da inovação, Lomé IV revista reforçou vários outros aspetos, a epígrafe de exemplo, destaque-se o reforço do art. 5º, a inclusão da possibilidade de suspensão em caso de violação da convenção (366ºa, nº 2 e 3), assim como a inclusão de agentes locais (municípios e atores não-governamentais) no processo da cooperação como parceiros, bem como o destaque da luta contra a pobreza. Ao fim de dez (10) anos da existência de Lomé IV e Lomé IV revista, os dois grupos sentiram a necessidade de prosseguir com a cooperação. Assim, no início de milénio foi assinado, desta vez, em Cotonou, em 23 de junho de 2000, um acordo entre ambos os grupos (UE-ACP), que se convencionou chamar de Acordo de Cotonou. Na sua essência, mantém as questões económico-comerciais, questões sociais e reforçou a dimensão política.

O acordo de Cotonou, estabelecido em 2000, tem como base cinco pilares fundamentais que orientam a cooperação entre a União Europeia (UE) e os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico): reforço da dimensão política, promoção de desenvolvimento participativo, erradicação da pobreza, novo quadro para a cooperação económica e comercial e reforma da cooperação financeira (MONTEIRO, 2001).

Dentre esses pilares, destaca-se a dimensão política, que assumiu um papel de destaque e prioridade no acordo. O diálogo político foi consagrado de forma mais abrangente, incluindo

temas como paz, segurança, resolução de conflitos, migração, entre outros (art.8º). Além disso, as instituições UE-ACP tiveram um maior destaque, implicando avaliações periódicas nas matérias ligadas às questões essenciais, como direitos humanos, democracia e estado de direito. O incumprimento dessas questões pode levar à suspensão do acordo (PEREIRA, 2005).

É notável a grande predominância das questões políticas no acordo de Cotonou. Isso pode ser explicado pela conjuntura internacional que põe fim à bipolarização, bem como pela adoção da democracia liberal pelos países ACP e pela exigência dos países europeus pela adoção da mesma. Nesse sentido, a boa governação foi incluída no texto do acordo no artigo 9º como um elemento fundamental do acordo. Segundo Pereira (2005), os países da UE queriam que a boa governação fosse considerada um elemento essencial, cuja violação acarretaria a suspensão do acordo. No entanto, os países ACP opuseram-se a essa proposta, e acabou por constar como um elemento fundamental.

Apesar disso, a relação entre a UE-ACP pode ser caracterizada por uma cooperação contínua sem grandes sobressaltos. A cooperação entre essas entidades é fundamental para o desenvolvimento económico, político e social desses países. Portanto, a importância do acordo de Cotonou não pode ser subestimada, especialmente no que se refere à dimensão política e à boa governação.

Ao examinarmos os antecedentes da cooperação entre a União Europeia e os países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), inicialmente parece não haver conexão com a Guiné-Bissau. Isso se deve ao fato de que o país se tornou independente apenas na década de 70, enquanto a cooperação UE-ACP precede por ser da década de 60.

Ao longo dos anos, a cooperação entre a União Europeia e os países da África, Caribe e Pacífico (ACP) tem sido um importante instrumento para o desenvolvimento socioeconómico dessas nações. Apesar de a Guiné-Bissau ser um Estado recém-independente na década de 70 e da existência precedente da cooperação UE-ACP na década de 60, um estudo mais profundo dos acordos e convenções sucessivos mostra que a Guiné-Bissau foi membro e assinou todos os acordos UE-ACP, exceto os acordos de Yaoundé I e II.

De fato, a Guiné-Bissau foi um dos primeiros Países de Língua Oficial Portuguesa a assinar a parceria UE-ACP36, apenas dois anos após a sua independência. Essa adesão precoce pode ser atribuída à necessidade do país de adotar uma estratégia de diversificação de parceiros e de melhor inserção na sociedade internacional, além de atender à procura.

As convenções de Yaoundé, que estabeleceram a cooperação entre a UE e os países ACP, serviram como precedentes para as relações entre a Guiné-Bissau e a União Europeia. A cooperação entre a UE e a Guiné-Bissau foi estabelecida com o objetivo de promover o desenvolvimento económico e social do país, bem como a melhoria das condições de vida da população.

Por meio dessa cooperação, a UE ofereceu assistência técnica, financeira e humanitária para ajudar a Guiné-Bissau a superar os desafios que enfrentava. A cooperação também ajudou a fortalecer as instituições democráticas e a promover a boa governança no país.

É importante ressaltar que a cooperação UE-ACP não se limitou apenas à assistência financeira e técnica. Essa cooperação também se estendeu à promoção do comércio justo e do diálogo político. Além disso, a cooperação UE-ACP foi fundamental para a implementação de políticas que promovessem a igualdade de género, a proteção ambiental e a redução da pobreza.

Em resumo, apesar das diferenças históricas aparentes entre a Guiné-Bissau e a UE-ACP, a cooperação entre esses países tem sido crucial para promover o desenvolvimento socioeconómico do país e melhorar as condições de vida da população. A continuidade dessa cooperação é fundamental para a construção de um mundo mais justo, sustentável e igualitário.

5. A AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA EM ÁFRICA: ESTUDO DE CASO DA GUINÉ-BISSAU

5.1. A RELAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA ENTRE A GUINÉ-BISSAU E A UNIÃO EUROPEIA: AVANÇOS, RECUOS E PERSPETIVAS

Durante a década de 70 do último século, a política de blocos internacionais levou a um aumento da truculência global, com ambos os lados demonstrando força e exercendo o seu poder suave sobre os países do terceiro mundo. A Europa, que se alinhou com o bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos da América, estava no processo de consolidar sua integração política e expandir sua presença económica e internacional, incluindo uma parceria mais estreita com suas ex-colónias.

Enquanto isso, novos Estados independentes surgiam, especialmente no continente africano, que se juntaram ao movimento dos não-alinhados para procurar uma nova ordem internacional baseada em justiça e equidade no desenvolvimento entre as nações. Em resposta à necessidade de ambos os lados de consolidar e expandir suas posições, foi formado o grupo ACP e, como resultado, a Convenção de Lomé foi assinada na sua primeira versão, Lomé I.

Esse acordo marcou o primeiro contato formal entre a República da Guiné-Bissau e a Comunidade Europeia. O país, que havia se tornado recentemente independente e soberano, procurava sua inserção na sociedade internacional como uma estratégia para sair do isolamento em que se encontrava, bem como procurar recursos para enfrentar a crise interna, incluindo a consolidação do Estado e sua industrialização.

A Convenção de Lomé foi um marco importante no desenvolvimento das relações entre a Europa e os países ACP, incluindo a Guiné-Bissau. O acordo estabeleceu um quadro para a cooperação económica e de desenvolvimento entre as partes, incluindo a ajuda ao desenvolvimento e medidas para promover a integração económica dos países ACP. Além disso, a convenção estabeleceu um sistema de preferências comerciais para os países ACP em relação aos produtos exportados para a Europa.

Portanto, a década de 70 foi um período de mudanças significativas no cenário internacional, especialmente para PED como a Guiné-Bissau. A assinatura da Convenção de Lomé foi um

passo importante na procura da Guiné-Bissau por integração e desenvolvimento económico, e estabeleceu um precedente para a cooperação futura entre a Europa e os países ACP.

A relação formal entre a Guiné-Bissau e a Comunidade Europeia remonta à década de 70, mais precisamente à assinatura da Convenção de Lomé I em 1975 pelo então Presidente do Conselho de Estado, Luís Cabral. Desde então, as relações entre as duas partes evoluíram consideravelmente, destacando-se a assinatura das posteriores convenções de Lomé II, III, IV e Lomé IV revisada, bem como a assinatura do Acordo de Cotonu e suas respetivas alterações.

Apesar dos acontecimentos domésticos da década de 80, como a rutura constitucional e institucional, a cooperação político-diplomática entre a Guiné-Bissau e a Comunidade Europeia continuou evoluindo normalmente, com a assinatura e ratificação de todos os instrumentos acordados até então. A partir dos anos 90, a Guiné-Bissau adotou a democracia liberal no plano político interno e iniciou a implementação da economia de mercado, no processo conhecido como reajustamento estrutural.

Nos períodos de 2000-2014, a cooperação político-diplomática entre as duas entidades continuou evoluindo, embora com algumas fissuras. A evolução das diferentes convenções de Lomé e do Acordo de Cotonu, principalmente no que diz respeito aos aspetos políticos, juntamente com as persistentes instabilidades políticas da Guiné-Bissau, levaram a alguns recuos em certos momentos. No entanto, o elo formal entre as duas entidades não se restringe apenas à cooperação quadrilateral.

No plano bilateral, a República da Guiné-Bissau e a Comunidade Europeia, agora União Europeia, assinaram vários acordos em diferentes áreas, incluindo segurança, finanças, economia e comércio, educação, infraestrutura e, principalmente, pesca. A parceria neste último domínio constitui um marco da cooperação bilateral entre as duas entidades europeia e africana, demonstrando a importância da Guiné-Bissau como parceiro estratégico da União Europeia no continente africano.

5.2. A TRAJETÓRIA DA COOPERAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA ENTRE A GUINÉ-BISSAU E A UNIÃO EUROPEIA

A relação entre a Guiné-Bissau e a União Europeia é única em comparação com as relações político-diplomáticas que a Guiné-Bissau mantém com outros parceiros. Enquanto as relações com outros parceiros tiveram início antes, durante e após a luta de libertação nacional, a relação com a União Europeia começou com a existência do próprio Estado. A primeira relação diplomática entre a Guiné-Bissau e a União Europeia aconteceu no contexto da diplomacia multilateral, através da Convenção de Lomé I, e não no contexto bilateral.

Essa relação foi estabelecida dentro do grupo ACP, o que deu à Guiné-Bissau um certo poder de negociação, uma vez que se tratava de um Estado novo com um poder de negociação limitado. Isso também se encaixou na dinâmica dos países do sul global para responder às suas necessidades. Após um ano da assinatura do acordo de Lomé I, a Guiné-Bissau e a União Europeia decidiram elevar o nível da relação bilateral e a Comunidade Europeia estabeleceu uma representação diplomática no país em 1976.

Os períodos seguintes foram de ampliação e diversificação dos setores abrangidos pelo acordo. A Guiné-Bissau é rica em recursos piscícolas, o que levou a União Europeia a assinar um acordo bilateral de pesca nas águas da Guiné-Bissau na década de 80, com uma compensação financeira para a Guiné-Bissau. Essa relação tem sido benéfica para ambas as partes e tem permitido à Guiné-Bissau expandir suas relações comerciais e políticas internacionais.

De acordo com as pesquisas de Cissé, os acordos estabelecidos entre a União Europeia e países africanos, apesar de formalmente positivos, enfrentam obstáculos significativos na sua implementação prática. Embora esses acordos visem melhorar a cooperação em diferentes setores, é difícil obter acesso aos recursos financeiros necessários e avaliar os resultados alcançados. Como solução, o autor sugere que esses países paguem taxas similares às cobradas pelos países da África Ocidental. (CISSÉ,2019)

No entanto, a relação bilateral entre a União Europeia e países africanos não se limita apenas à cooperação no setor pesqueiro. Com o tempo, essa parceria evoluiu e abrange agora diversos setores de desenvolvimento. Elementos importantes, como direitos humanos, estado

de direito, democracia e boa governança, têm sido cada vez mais presentes e exigidos na relação bilateral.

Além disso, outros setores importantes, como infraestrutura, justiça, economia, finanças, saúde, educação, agricultura, segurança e apoio às organizações da sociedade civil, têm sido fundamentais para a cooperação entre ambas as partes. A infraestrutura, em particular, é uma das áreas mais tangíveis da cooperação, com a UE financiando a construção de importantes pontes e sedes de tribunais.

No domínio económico-financeiro, o Fundo Europeu de Desenvolvimento já financiou vários projetos de desenvolvimento, incluindo o apoio anual ao financiamento do orçamento geral de Estado. Nos setores sociais, como saúde, educação e agricultura, a UE tem oferecido apoio financeiro direto a programas de formação e qualificação de recursos humanos e financiamento de projetos avulsos em ambos os setores, tanto no domínio público quanto no privado.

Dessa forma, a cooperação entre a União Europeia e países africanos abrange uma ampla gama de setores, com o objetivo de melhorar o desenvolvimento e promover o bem-estar dessas comunidades. Mesmo enfrentando desafios, as iniciativas empreendidas têm contribuído para uma maior integração e cooperação entre ambas as partes.

De acordo com Torres, embora haja vantagens na cooperação Norte-Sul, a cooperação internacional é ambivalente, já que não é apenas uma solução, mas também pode ser um problema (TORRES,2001). Da mesma forma, Famá e outros reconhecem a importância da cooperação internacional como uma ferramenta e um espaço de discussão entre as partes, mas também destacam que a cooperação pode agravar as desigualdades e, em casos extremos, criar exclusões. No caso específico mencionado no texto original, embora haja alguns benefícios, a cooperação pode estar sujeita a esse perigo, especialmente em relação à gestão dos recursos de compensação de pesca e à discrepância entre os ganhos obtidos e a quantidade de recursos recebidos (FAMÁ et al, 2016)

No setor de segurança, onde ambas as partes criaram um programa de cooperação ambicioso, segundo Saraiva, destacam-se três elementos principais: narcotráfico, terrorismo e migração. O autor ressalta que o narcotráfico é um dos problemas de segurança mais sérios que afeta a

Guiné-Bissau e que a União Europeia rejeita a classificação do país como um narco-Estado (SARAIVA,2014).

Além disso, deve-se considerar que a classificação da Guiné-Bissau como um narco-Estado não se deve apenas ao tráfico de drogas, mas também à fragilidade das suas instituições e à incapacidade de controle das suas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. A falta de vontade política em criar um programa consistente de combate ao tráfico de drogas em parceria com os seus parceiros internacionais também é um fator contribuinte. A incapacidade da diplomacia pública guineense em difundir informações precisas e relevantes sobre a situação do país também contribuiu para a disseminação de uma imagem negativa da Guiné-Bissau nos meios de comunicação internacional. Portanto, é necessário investir em uma diplomacia pública qualificada para melhorar a imagem do país.

No que diz respeito aos outros dois componentes de segurança - terrorismo e migração - Saraiva (2014) argumenta que eles não representam uma grande ameaça na Guiné-Bissau. Embora o terrorismo esteja se expandindo na África Ocidental, não é uma ameaça significativa no país. Da mesma forma, a imigração clandestina não é um problema tão grave na Guiné-Bissau quanto em outros países da região.

5.3. A NATUREZA E AS BARREIRAS DA COOPERAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

A cooperação política e diplomática entre a Guiné-Bissau e a União Europeia tem sido regida por um regime jurídico intrínseco aos instrumentos de Lomé I a IV, ao longo de 25 anos. Embora tenham sofrido diversas modificações, estes regimes apresentam certa continuidade. Apesar de inicialmente ter sido um regime predominantemente de regulamentação económica, nos finais da década de 80 e início da de 90, passou a assumir a cooperação política como fundamental, o que influenciou significativamente a parceria entre as duas entidades. Temas políticos que antes eram ignorados passaram a ter destaque na regulamentação das relações entre as partes.

No entanto, após a cessação da vigência das convenções de Lomé e a entrada em vigor do acordo de Cotonu, a relação entre a União Europeia e a Guiné-Bissau passou a ter uma

natureza mais política do que económica. O artigo 8º do acordo de Cotonu reforçou os aspetos políticos, destacando a necessidade de diálogo político. No entanto, essas conversas muitas vezes sofrem forte pressão para a adoção de certas medidas que podem ser caracterizadas como diálogos verticais.

Portanto, embora a cooperação entre a Guiné-Bissau e a União Europeia tenha sido governada por regimes jurídicos complementares ao longo dos anos, a relação entre as duas entidades evoluiu significativamente, passando de uma regulamentação predominantemente económica para uma cooperação política mais ampla. O diálogo político é agora considerado fundamental, mas muitas vezes é influenciado por pressões externas que podem limitar sua eficácia. Essa evolução na relação entre a Guiné-Bissau e a União Europeia destaca a importância de adaptar os regimes jurídicos aos desenvolvimentos políticos e sociais em curso.

A relação entre a União Europeia e a Guiné-Bissau é complexa e envolve vários instrumentos de diplomacia bilateral, além dos acordos de Cotonu. Essa relação é influenciada por fatores internos e externos, que moldam a assimetria e as fragilidades da Guiné-Bissau, bem como a evolução das relações entre ambos.

Embora os acordos de Cotonu forneçam diretrizes para a cooperação político-diplomática, os acordos bilaterais também complementam a direção e a regulamentação dessa parceria. No entanto, em decorrência da violação dos compromissos assumidos no acordo de Cotonu, a União Europeia suspendeu a cooperação com a Guiné-Bissau em dois momentos distintos.

O artigo 96º do acordo de Cotonu prevê a possibilidade de penalização em caso de violação do artigo 9º, e a Guiné-Bissau sofreu essa sanção devido a eventos domésticos, como a rutura constitucional em 2011 e um golpe de Estado em 2012. A suspensão da cooperação teve efeitos significativos, como o corte do apoio dado ao orçamento geral de Estado e a suspensão de todas as formas de relação institucional.

Apesar disso, a União Europeia manteve sua representação diplomática na Guiné-Bissau e apoiou diretamente projetos de desenvolvimento por meio do financiamento de organizações da sociedade civil e não governamentais. Essas organizações atuaram como parceiros alternativos para a União Europeia, mas não foram anuídas nem contestadas pelo Estado

guineense na execução desses projetos. Como resultado, a cooperação entre a União Europeia e a Guiné-Bissau se concentrou principalmente na sociedade civil.

Em resumo, a relação entre a União Europeia e a Guiné-Bissau é influenciada por fatores internos e externos, moldando assimetrias e fragilidades. Embora os acordos de Cotonu forneçam diretrizes para a cooperação político-diplomática, os acordos bilaterais também complementam essa parceria. As sanções aplicadas pela União Europeia tiveram efeitos significativos na cooperação institucional, mas a União Europeia manteve sua representação diplomática na Guiné-Bissau e apoiou projetos de desenvolvimento por meio de organizações da sociedade civil.

A relevância dos atores não-governamentais ou da sociedade civil na relação político-diplomática entre a Guiné-Bissau e a União Europeia é um tema bastante discutido, e sua importância é evidenciada no programa da União Europeia *As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: compromisso com a sociedade civil nas relações externas*. Esse programa visa fortalecer e capacitar esses atores para participarem do processo democrático e contribuírem para a consolidação da democracia e do desenvolvimento sustentável.

No entanto, a falta de coordenação entre os diversos atores envolvidos na cooperação internacional pode causar problemas, como a concentração excessiva de esforços em uma determinada área, em detrimento de outras áreas que também precisam de atenção. Isso pode levar à falta de iniciativas ou investimentos em áreas importantes, o que prejudica o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Saraiva (2014), a falta de coordenação na ajuda ao desenvolvimento pode resultar na perda de recursos antes de chegarem ao destino, devido à presença de uma grande quantidade de intermediários, consultores, organizações não-governamentais e membros de governos envolvidos na gestão dos recursos. Essa situação pode levar à exaustão dos recursos, principalmente financeiros, e prejudicar o beneficiário final da ajuda ao desenvolvimento. Além disso, parte dos recursos destinados à cooperação pode ser utilizada para pagar funcionários ou consultores internacionais, o que reduz a eficácia da gestão dos recursos e afeta a visibilidade e a percepção popular da cooperação.

Portanto, a cooperação político-diplomática entre a União Europeia e a Guiné-Bissau precisa ser mais eficaz na gestão dos recursos e na distribuição equitativa dos investimentos em áreas prioritárias, para que seja possível alcançar resultados mais frutíferos e promover o desenvolvimento sustentável de maneira mais efetiva.

Ao longo do desenvolvimento das relações entre a Guiné-Bissau e a União Europeia, tem sido constante a presença de barreiras que impedem o cumprimento cabal do programa indicativo pré-estabelecido entre as partes. Além das instabilidades políticas, que se manifestam em violações constitucionais e ruturas constitucionais em períodos intermitentes ou sazonais, outras barreiras se apresentam. No plano exógeno, a imposição de regras, especialmente a boa governação, entra em contradição com as deficitárias situações domésticas, o que dificulta a cooperação. A excessiva burocracia interna também retarda a liberação dos recursos da cooperação, gerando discórdia no momento da realização do projeto. Aspectos culturais também podem dificultar a execução de projetos de cooperação, especialmente quando há imposição vertical, sem a necessária participação dos recebedores locais.

Além dessas questões, algumas cláusulas contidas no Acordo de Cotonu têm se mostrado obstáculos ao cumprimento de certos projetos de cooperação, o que contribui para a invisibilidade das relações entre a Guiné-Bissau e a União Europeia. É o caso do art. 2º, que preconiza a igualdade entre parceria (UE-ACP) e a determinação soberana dos países ACP de suas estratégias de desenvolvimento das suas sociedades. Embora formalmente aos países ACP seja dada a liberdade de determinar suas estratégias de desenvolvimento em todos os setores, essa liberdade é condicionada ao respeito ao art. 9º do Acordo de Cotonu. Muitas vezes, os países não conseguem cumprir todas as condições do referido preceito, o que acarreta a não aprovação ou o retardamento de projetos de desenvolvimento.

A soberania dos países ACP, tão enfatizada pelo Acordo de Cotonu, na prática sofre restrições domésticas e internacionais. A apropriação das estratégias de desenvolvimento é condicionada pela limitação dos recursos humanos, financeiros e materiais. As estruturas dos países ACP frequentemente não conseguem absorver todas as regras e princípios emanados dos compromissos assumidos, e seus *modus operandi* apresentam dificuldades na adaptação imediata aos padrões esperados. Todas essas questões precisam ser consideradas para que as

relações de cooperação entre a Guiné-Bissau e a União Europeia possam ser fortalecidas e cumprir o seu papel no desenvolvimento socioeconómico da região.

5.4. AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA NA GUINÉ-BISSAU

A Guiné-Bissau está profundamente necessitada de ajuda externa para sua prosperidade e desenvolvimento. De acordo com o Ministério da Economia, Plano e Integração Regional da Guiné-Bissau, em 2019, cerca de 92% dos projetos incluídos no Plano de Investimentos Públicos (PIP) foram financiados por meio de doações e empréstimos externos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL DA GUINÉ-BISSAU,2020). No entanto, a elevada proporção de ajuda estrangeira destinada tanto a investimentos públicos quanto a despesas correntes apresenta desafios para a competitividade da economia local e torna crucial a implementação de boas práticas de gestão e coordenação da ajuda entre os doadores.

Diversos fatores, incluindo a instabilidade política persistente e a consequente falta de credibilidade internacional, a ausência de prioridade estratégica para muitos doadores e questões relacionadas ao crime organizado e ao tráfico de drogas, têm prejudicado a disponibilidade de ajuda para o país (OCDE,2011). Embora dependa da ajuda oferecida por países e organizações internacionais, a Guiné-Bissau é um dos países que recebe menos ajuda em termos absolutos quando comparado a outros Estados Fragilizados, sendo o quinto país que menos recebeu APD líquida total em 2019, cerca de 112 milhões de dólares (OCDE,2021). Deste montante, é importante destacar que a APD líquida total recebida pelo país de estudo pelos países do CAD correspondeu a cerca de 31 milhões de dólares e pelas instituições da UE aproximadamente 28 milhões de dólares, sendo o maior doador multilateral em 2019 (ibidem). Os principais doadores de APD nos últimos anos em termos de montante disponibilizado incluem a Associação Internacional de Desenvolvimento (grupo Banco Mundial), as instituições da UE, o Fundo Global, o Fundo de Desenvolvimento Africano, as agências das Nações Unidas, o Banco Mundial, Portugal, Japão e Espanha.

A União Europeia é uma das principais parceiras de cooperação para o desenvolvimento na Guiné-Bissau, uma relação que remonta a 1975. Nesse período, a cooperação tem sido constantemente aperfeiçoada e moldada, principalmente no que diz respeito aos programas de apoio socioeconómico e financeiro. O objetivo principal é combater a pobreza, as desigualdades, o subdesenvolvimento e a corrupção que afetam o país devido à instabilidade política e social.

Os laços entre a UE e a Guiné-Bissau são regidos pelo Acordo de Cotonu, que abrange aspetos como diálogo político, comércio e cooperação para o desenvolvimento. A atribuição de ajuda é condicionada ao cumprimento de critérios e princípios estabelecidos pela UE, que incluem o estado de direito democrático, o respeito aos direitos humanos, estabilidade, paz e transparência na governança.

Em conjunto, a UE e a Guiné-Bissau organizam uma ampla gama de atividades, como formações para as organizações da sociedade civil sobre transparência e governança local, elaboração de propostas de projetos para as autoridades locais, e iniciativas de promoção dos direitos humanos (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NA GUINÉ-BISSAU, 2016). Além disso, a Delegação da UE na Guiné-Bissau apoia a integração regional e as relações económicas, políticas e de cooperação com outras organizações nacionais e internacionais. A UE representa, assim, um dos maiores parceiros económicos e financeiros da Guiné-Bissau na esfera bilateral e multilateral da política de ajuda externa.

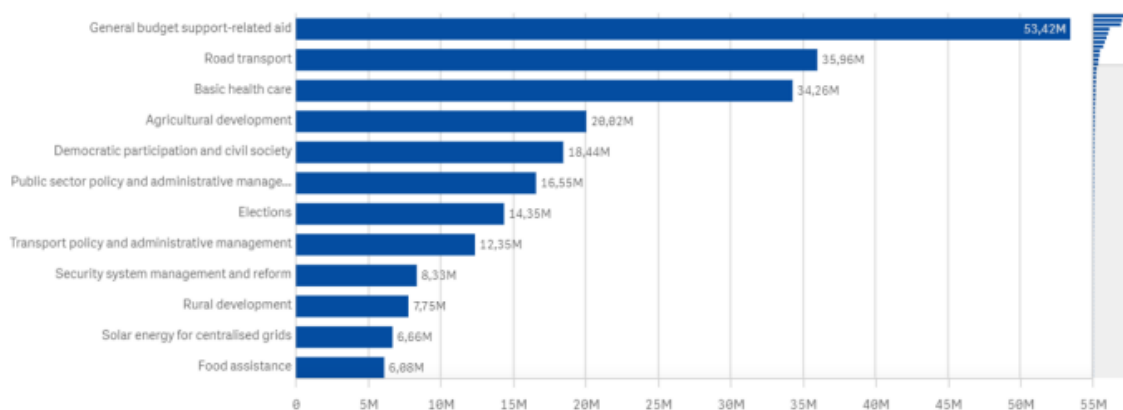
No entanto, a relação entre a UE e a Guiné-Bissau tem sido afetada por ciclos de instabilidade política, o que tem resultado no congelamento de apoios ao país.

De acordo com a informação fornecida pela Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau, o 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento (2014-2020) permitiu uma aceleração na intervenção da UE neste país, ascendendo a uma quantia de 108 milhões de euros, o que equivale a um aumento de aproximadamente 61 milhões de euros em relação ao FED anterior. Estes recursos foram distribuídos através da implementação de projetos e atividades transversais voltadas a apoiar a consolidação da governança democrática, melhoria da administração pública, fortalecimento do setor rural e segurança alimentar, bem como aprimoramento do sistema de saúde, produção agropecuária e suas respetivas cadeias de valor, e ainda, estimular o investimento privado e comércio. (ibidem)

Por outro lado, ao avaliarmos um período temporal mais abrangente (2007 a 2019), como apontado no Gráfico 4, as áreas específicas que mais beneficiaram da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) providenciada pelas instituições da UE foram as seguintes: apoio ao orçamento geral, transporte rodoviário, serviços básicos de saúde, desenvolvimento agrícola, e participação democrática e sociedade civil.

GRÁFICO 4.

Listagem de diferentes setores apoiados pelas instituições da UE na Guiné-Bissau através de APD



Fonte: EU Aid Explorer, 2023

De acordo com as informações coletadas pela Comissão Europeia e relatadas por outros doadores da União Europeia à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o investimento em Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em projetos financiados pelas instituições da UE na Guiné-Bissau de 2007 até 2019 foi de aproximadamente 290 milhões de euros. Entretanto, é possível observar uma significativa redução neste valor a partir de 2009, que se deve à conjugação de diversos fatores, tais como a crise financeira global, a crise da dívida europeia e a instabilidade política presente no país, conforme ilustrado no Gráfico 5.

GRÁFICO 5

Valores da APD providenciada através de projetos financiados pelas instituições da UE para a Guiné-Bissau entre 2007-2019

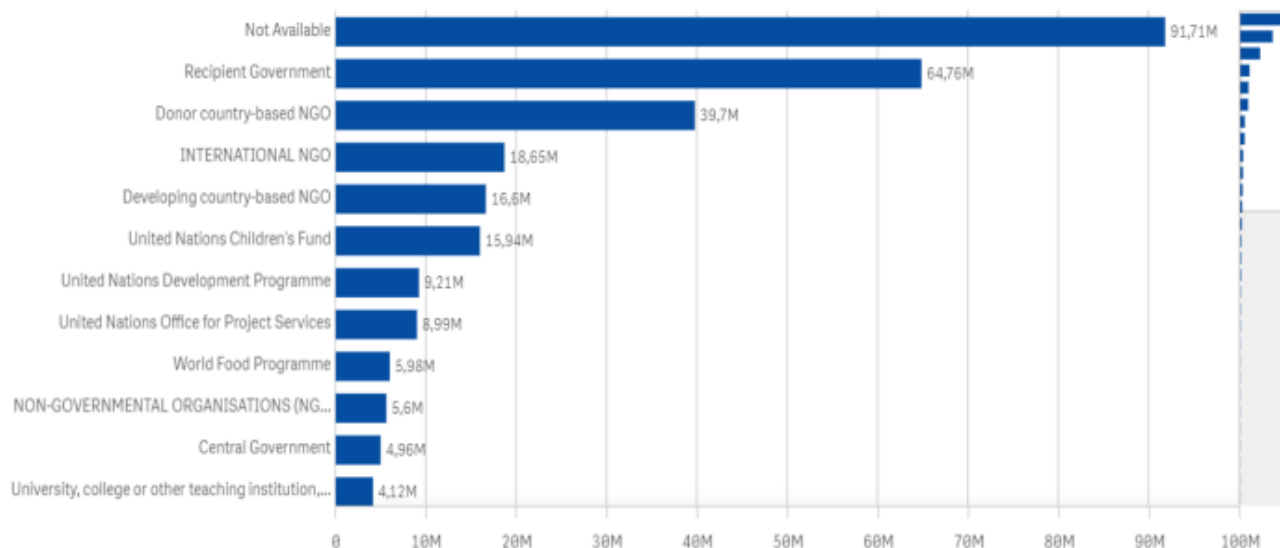


Fonte: EU Aid Explorer, 2023

Conforme relatado no Gráfico 6, durante o período compreendido entre 2007 e 2019, os principais destinatários de assistência financeira em forma de APD pelas instituições da UE para a Guiné-Bissau incluem o governo guineense, várias organizações não governamentais, bem como diferentes fundos e programas das Nações Unidas. Estes canais/organizações são responsáveis por implementar projetos de assistência e gerenciar os fundos destinados a apoiar o desenvolvimento da Guiné-Bissau.

GRÁFICO 6.

Listagem de organizações que receberam uma maior quantia de APD pelas instituições da UE para a Guiné-Bissau entre 2007-2019



Fonte: EU Aid Explorer, 2023

Apesar da presença de uma ampla gama de atores que colaboram para o progresso da Guiné-Bissau, todos eles compartilham um propósito comum: atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A realização dessas metas é uma prioridade constante na abordagem da União Europeia (UE) no país, motivo pelo qual, desde o início da implementação, já foram despendidos várias dezenas de milhões de euros. De acordo com as informações prestadas pela Comissão Europeia (CE) e outros doadores da UE, conforme apurado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), entre os 17 objetivos que compõem os ODS (Quadro 1), os três que concentram a maior quantidade de ajuda até o momento são: erradicação da pobreza (objetivo nº 1), saúde e bem-estar (objetivo nº 3) e parcerias para a implementação dos objetivos (objetivo nº 17), no entanto, ainda estão distanciados das metas pretendidas.

QUADRO 1.

Valores da ajuda disponibilizada para a Guiné-Bissau através das instituições da UE para cada um dos dezassete ODS



Fonte: EU Aid Explorer, 2023

A concretização dos objetivos estabelecidos é dificultada pelo fato de que a planificação, a coordenação, a monitorização e a avaliação dos programas e projetos de desenvolvimento continuam a ser um obstáculo na Guiné-Bissau, devido à falta de capacidades administrativas, institucionais e técnicas no país e ao persistente cenário de insegurança.

5.5. CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. O PROGRAMA INDICATIVO PLURIANUAL

A União Europeia (UE) apresentou ao Governo da Guiné-Bissau o seu Programa Indicativo para o período 2021-2027, orçado em 112 milhões de euros, a serem empregues no desenvolvimento humano, economia verde e inclusiva e boa governação e estabilidade.

O acordo para a execução do programa foi rubricado entre o vice-primeiro-ministro guineense, Soares Sambú, e a embaixadora da UE em Bissau, Sónia Neto, na presença dos

embaixadores da Espanha, França e Portugal, bem como de vários ministros do Governo da Guiné-Bissau.

A duração deste Programa Indicativo Plurianual (MIP) é de 7 anos, para o período de 2021 a 2027, com revisão intercalar em 2024. No pressuposto de que a situação política se manterá estável e que a pandemia de Covid-19 estará parcialmente controlada que permitiria à cooperação para o desenvolvimento prosseguir

Apesar de ter um quadro democrático e constitucional, a Guiné-Bissau experimentou frequentes instabilidades políticas e institucionais ao longo da sua história. Esses desafios dificultaram o impacto dos investimentos internos e externos na obtenção de um crescimento socioeconómico sustentável e no desenvolvimento humano inclusivo. Apesar da sua inegável riqueza e potencial, caracterizada por uma vibrante população jovem e abundantes recursos naturais, a Guiné-Bissau continua a enfrentar obstáculos significativos na criação de oportunidades de emprego dignas e na melhoria dos padrões de vida do seu povo. O país enfrenta questões como altos níveis de desigualdade, vulnerabilidade às mudanças climáticas, coesão social, alocação de recursos e necessidade de melhores serviços públicos.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo na economia da Guiné-Bissau. Passou de uma taxa de crescimento de 4,5% em 2019 para um crescimento negativo de -2,4% em 2020. A atividade económica foi interrompida, levando a uma deterioração das finanças públicas do país. Tal deve-se à redução da procura externa por castanha de caju e aos efeitos das medidas domésticas de bloqueio sobre o consumo e o investimento. Adicionalmente, o risco de sobre endividamento externo da Guiné-Bissau agravou-se, com os indicadores da dívida a deteriorar-se significativamente em resultado de défices orçamentais mais elevados, aumento de empréstimos para projetos de investimento e necessidade de financiamento adicional para fazer face ao impacto da pandemia. Enquanto se espera uma recuperação parcial em 2021 (3%) e 2022 (4%), a diferença face ao crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) - 5,2% e 6,6% respetivamente - continua a alargar (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

Para orientar os seus esforços de cooperação para o Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2021-2027, a União Europeia (UE) estabeleceu as suas prioridades com base no *Plano de Desenvolvimento Nacional da Guiné-Bissau “Terra Ranka”* – Um novo começo para a

Guiné-Bissau 2025 e o subsequente Governo Programa da X Legislatura 2019-2023. A UE tem também tido em conta várias políticas setoriais, incluindo o Plano Nacional de Investimento Agrícola (2018-2030), o Plano Estratégico para o Desenvolvimento das Pescas (2015-2020), o Plano Setorial da Educação para a Guiné-Bissau (2016-2025), o plano de contingência específico para a COVID-19, e o Bissau 2030 – Plano de Desenvolvimento Sustentável (ibidem).

As principais prioridades identificadas são as seguintes: i) Assegurar a estabilidade e a boa governação através de reformas institucionais; ii) Investir no desenvolvimento humano, com foco em educação, saúde e proteção social; iii) Promover o crescimento sustentável e inclusivo por meio de reformas económicas, geração de empregos, desenvolvimento de setores produtivos, desenvolvimento urbano e investimento em infraestrutura; iv) Preservar e proteger o capital natural e a biodiversidade, combatendo os efeitos das alterações climáticas.

Estas prioridades estão alinhadas com as orientações geopolíticas da Estratégia UE-África e apoiam os setores focais escolhidos pela UE e pelos Estados-Membros para o ciclo de programação 2021-2027, nomeadamente o “Acordo Verde”, “Aliança para Empregos Sustentáveis e Crescimento” e “Aliança para a Governação, Paz e Segurança”.

5.5.1. ÁREAS PRIORITÁRIAS DA COOPERAÇÃO DA UE COM A GUINÉ-BISSAU

5.5.1.1. DESENVOLVIMENTO HUMANO (ODS 3, 4)

Em quase todos os indicadores de Desenvolvimento Humano, a Guiné-Bissau está perto do fundo dos índices internacionais. A Covid-19 acrescentou mais um fardo a este desafio estrutural, com recessão do PIB, receitas mais baixas e défice mais elevado e, por conseguinte, menos espaço para financiar despesas nos setores sociais (nomeadamente saúde e educação). Assim, a UE identificou o reforço das dimensões sanitária e educativa como prioridades fundamentais de intervenção. Na área da saúde, a UE procura consolidar

Desde 2013, a União Europeia (UE) tem vindo a apoiar ativamente a Saúde Materno-Infantil na Guiné-Bissau, apostando no reforço do sistema nacional de saúde através de uma abordagem integral. Esta abordagem abrange a melhoria da qualidade, disponibilidade e acessibilidade dos serviços, promoção de iniciativas comunitárias de saúde e melhoria da gestão financeira das unidades de saúde. Na área da saúde, a UE procura consolidar conquistas significativas na saúde materno-infantil e apoiar a transição para um sistema de cobertura universal de saúde, em consonância com a Estratégia de Desenvolvimento Nacional e Setorial para o combate às desigualdades. Como um parceiro confiável e reconhecido no desenvolvimento da saúde, a intervenção da UE deve continuar. Com base nas conquistas significativas na redução das taxas de mortalidade materna e infantil, o foco agora mudará para o desenvolvimento de um Sistema Universal de Cobertura de Saúde (SUCS). O SUCS visa fornecer acesso eficiente e equitativo a cuidados de qualidade para todos, com ênfase particular em meninas adolescentes, mulheres em idade reprodutiva, crianças menores de 5 anos e grupos vulneráveis. Esta intervenção no sector da saúde alinha-se com o Programa do Governo e com a Agenda 2063 da União Africana e torna-se ainda mais crítica face aos desafios colocados pela pandemia de Covid-19.

A educação desempenha um papel central na consecução das prioridades geopolíticas da UE, uma vez que fornece conhecimentos e competências essenciais ao mesmo tempo que facilita a integração dos jovens e das mulheres no mercado de trabalho formal. Essa integração abre oportunidades para o desenvolvimento digital, atenua o impacto da migração irregular e contribui para a criação de sociedades pacíficas.

Em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento 2020-2023 e o Plano do Sector da Educação para a Guiné-Bissau (2016-2025), a UE acompanha a definição de uma estratégia nacional para uma educação inclusiva e acessível e educação de qualidade para todos. Isto inclui uma importante aposta numa gestão eficiente do sistema, inclusive em termos de GFP (cf. prioridade 3), que deverá ajudar a restabelecer as funções do Estado, assegurar o acesso equitativo a oportunidades de desenvolvimento pessoal e, assim, mitigar potenciais fontes de agitação social, migração e radicalização.

Para melhores resultados na empregabilidade de jovens e mulheres e no crescimento económico do país, um foco particular será colocado na TVET (Educação e Formação

Técnica e Profissional), promovendo habilidades, incluindo habilidades digitais, conhecimento e experiência nas áreas de circular e verde economia, ligando-se assim à componente Emprego e Crescimento da área prioritária dois. A forte participação de mulheres na TVET será a chave para o sucesso. A percepção partilhada da educação como um valor universal, fundamental para a realização dos jovens, e como um poderoso agente para alcançar o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país, coloca-a no centro de um diálogo político abrangente e potencialmente transformador entre a UE e a Guiné-Bissau, num verdadeiro espírito de parceria internacional para objetivos comuns.

A UE pretende aproveitar o apoio anterior ao Ministério da Educação, particularmente na produção e utilização de estatísticas da educação e sistemas de gestão de informação. Esses sistemas auxiliam na formulação de políticas setoriais, no planeamento técnico e orçamentário e na gestão eficaz dos recursos humanos. Ao melhorar a governação de todo o sistema educativo, desde o ensino pré-primário ao ensino superior, a UE procura melhorar o ensino e a aprendizagem, prolongar a duração da escolaridade das crianças e enfrentar os desafios da equidade, incluindo as disparidades de género e a integração das pessoas com deficiência. Sempre que adequado, a UE explorará a integração da tecnologia para melhorar as competências digitais, melhorar a qualidade educativa e reforçar a resiliência do sistema educativo (ibidem).

Além disso, a UE apoiará a formação de inspetores para melhorar a sua capacidade de controlo administrativo e financeiro e supervisão pedagógica de escolas públicas, comunitárias e privadas. Isso inclui refletir sobre o papel e o lugar das escolas de língua corânica e luso-árabe no sistema educacional da Guiné-Bissau, com foco na promoção da inclusão e prevenção de conflitos.

Ao adotar esta abordagem integrada, a UE espera trazer um valor acrescentado significativo e promover um impacto transformador, complementando os esforços de outros parceiros de desenvolvimento, como o Banco Mundial, UNICEF, PAM e o Instituto Camões. Será dada atenção especial para garantir a participação de mulheres, meninas, crianças, migrantes e pessoas com deficiência, entre outros grupos vulneráveis.

Apoiar o desenvolvimento humano também contribuirá para abordar as causas profundas da migração. A UE envolverá as organizações da sociedade civil (OSC) na prestação de serviços

complementares aos prestados pelo Estado e pelas autoridades locais, capacitando-as para defender e sensibilizar para os direitos e políticas de educação e saúde, beneficiando particularmente os jovens.

Em suma, os objetivos específicos relacionados com a Área Prioritária de Desenvolvimento Humano são: i) contribuir para o desenvolvimento de um sistema de cobertura universal de saúde que forneça atendimento de qualidade eficiente e equitativo para todos, em particular meninas adolescentes, mulheres em idade reprodutiva e crianças menores de 5 anos, bem como grupos vulneráveis (ODS 3; DAC 120); ii) promover o fortalecimento da governança, prestação de contas e eficiência do Sistema Educacional (ODS 4; DAC 110) e iii) aumentar o potencial de emprego das novas gerações por meio da TVET como vetor de crescimento socioeconómico (ODS 4; DAC 110).

5.5.1.2. ECONOMIA VERDE E INCLUSIVA (ODS 1, 6, 8, 9, 11, 13)

A União Europeia (UE) pretende contribuir ativamente para a formulação e implementação de estratégias e políticas de planeamento e gestão urbana verde e inclusiva na Guiné-Bissau. Isso será alcançado por meio de iniciativas como programas de geminação de cidades com cidades europeias e africanas e projetos voltados para organizações da sociedade civil e autoridades locais. Estas iniciativas centrar-se-ão no desenvolvimento de campanhas de sensibilização e na implementação de intervenções-piloto.

Um aspeto crucial deste esforço será apoiar as administrações municipais e locais no reforço do potencial das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Guiné-Bissau. Isso envolverá a consideração de estudos recentes de pré-viabilidade relacionados à gestão de resíduos sólidos, economia circular e transporte urbano. Estas intervenções irão complementar iniciativas comunitárias anteriores e em curso que visam melhorar os quadros regulatórios e de gestão das infraestruturas urbanas, nomeadamente água e energia, e desenvolver modelos de PPP de gestão descentralizada, delegados a empresas privadas e/ou associações comunitárias (ibidem).

Em coordenação com os investimentos do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) em infraestruturas elétricas para cidades e na rede elétrica nacional,

a UE dará prioridade à reabilitação ou construção de infraestruturas básicas resilientes em Bissau e noutras grandes cidades. Exemplos incluem centros de tratamento e separação de resíduos, sistemas de bombeamento e distribuição de água e estações de transporte público. O objetivo é criar condições que viabilizem o posterior envolvimento das PPPs na gestão e expansão dos serviços públicos correlatos. Espera-se que essas ações reduzam as desigualdades, melhorem as condições de saúde e minimizem os impactos ambientais e climáticos adversos.

Além disso, a UE visa fortalecer as cadeias de valor do agronegócio e da pesca e aumentar o valor agregado dos produtos domésticos. Isso promoverá o crescimento económico e gerará empregos decentes. Para atingir esses objetivos, a UE apoiará o desenvolvimento de habilidades científicas e digitais em engenharia ambiental, agronomia e gestão pesqueira. Serão promovidos o empreendedorismo e a inovação, com especial incidência nos jovens e nas mulheres. O acesso a serviços financeiros inovadores e a implementação de uma estratégia nacional de qualidade e padrões também serão facilitados. Esta estratégia irá inicialmente melhorar as medidas sanitárias e fitossanitárias e, posteriormente, procurar a certificação do sistema de produtos e indicações geográficas.

A UE apoiará os centros de pesquisa aplicada existentes nos setores de agricultura, meio ambiente e pescas, garantindo a coerência política e as sinergias com as atividades realizadas no âmbito do Acordo de Parceria de Pescas UE-Guiné-Bissau. Serão envidados esforços para melhorar o acesso aos serviços financeiros, quer através da criação de uma instituição macrofinanceira de referência alinhada com as orientações do Banco Central Nacional, quer através de sistemas de garantia da UE para o setor privado. (ibidem)

A promoção do empreendedorismo, da inovação e do investimento do setor privado será ainda mais facilitada por meio do desenvolvimento e promoção de incubadoras-piloto rurais e urbanas importantes. Essas incubadoras adotarão uma abordagem de acordo verde, agregando valor aos produtos e subprodutos, como processamento de caju e reciclagem de resíduos. Micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) serão mobilizadas para contribuir para uma economia limpa e circular.

Também será fornecido apoio para rever o sistema de controle sanitário e de saúde, garantindo os direitos de proteção do consumidor e o cumprimento dos padrões de exportação

para a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a UE. A UE prestará assistência no processo de acreditação de um laboratório nacional para o setor das pescas, em conformidade com os requisitos do Acordo de Parceria das Pescas. Isso poderia levar à certificação e rotulagem, oferecendo vantagens comerciais competitivas.

Será enfatizada a promoção da responsabilidade social corporativa e a preparação para a futura legislação de devida diligência da UE. O diálogo e a colaboração entre a sociedade civil, as autoridades nacionais e as autoridades locais serão fortalecidos. As organizações da sociedade civil (OSCs) desempenharão um papel crucial na conscientização, na defesa do planeamento urbano inclusivo e sustentável e no monitoramento do progresso. As intervenções sobre empreendedorismo e inovação visarão particularmente os jovens e as mulheres, abordando as desigualdades e as causas subjacentes da migração.

Em suma, os objetivos específicos relacionados com a área prioritária de Economia Verde e Inclusiva são: i) melhorar as condições de vida urbana, bem como a qualidade e eficiência dos serviços municipais/locais (ODS 6, 9, 11; DAC 430) e ii) promover o agronegócio e a pesca sustentáveis (ODS 1, 8, 13; DAC 310).

5.5.1.3. BOA GOVERNAÇÃO E ESTABILIDADE

A interligação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz é altamente relevante na Guiné-Bissau, tendo em conta as questões prementes do país relacionadas com o Estado de Direito, boa governação e segurança. Num ambiente de estabilidade política, a União Europeia (UE) centrar-se-á no reforço das capacidades e no apoio personalizado às instituições estatais, continuando ao mesmo tempo a apoiar as Organizações da Sociedade Civil (OSC), incluindo as que representam as mulheres. As lições aprendidas enfatizaram o papel fundamental da sociedade civil no fortalecimento do Estado de Direito, principalmente por meio da garantia de igualdade de acesso à justiça formal e informal, combate à corrupção e combate às violações dos direitos humanos, incluindo os direitos trabalhistas fundamentais (*ibidem*).

O apoio ao Estado de Direito na Guiné-Bissau será alargado tanto a nível nacional como regional. A nível nacional, a UE pretende aumentar a eficácia de organismos estatais fiáveis

responsáveis pela aplicação da lei e pelo sistema judicial para combater várias formas de atividades ilegais, como o tráfico de droga, a exploração humana, a extração ilegal de recursos naturais (por exemplo, silvicultura) e atividades ilícitas e pesca não regulamentada, que muitas vezes estão interligadas com corrupção, crime organizado e extremismo potencialmente violento. Regionalmente, uma melhor integração da Guiné-Bissau em redes mais amplas de segurança e governação democrática oferecidas pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e outras iniciativas irão ajudar as autoridades estatais a ultrapassar os desafios colocados pelas fronteiras porosas.

Além disso, a UE apoiará o pleno respeito e a defesa efetiva dos direitos humanos, com especial ênfase na proteção, apoio e reintegração das vítimas, especialmente em casos de violência contra as mulheres. Isso envolverá melhorar o acesso a serviços de justiça locais de qualidade e abordar questões como o tráfico de seres humanos, que afeta principalmente meninas e mulheres. O objetivo é aumentar os esforços de prevenção, facilitar investigações judiciais sistemáticas e promover uma coordenação mais estreita entre os sistemas de justiça tradicional e formal. Além disso, será dada atenção à proteção dos defensores dos direitos humanos. A UE incentivará a Guiné-Bissau a ratificar a Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que salvaguarda a liberdade de associação dos trabalhadores e dos seus representantes.

A UE continuará a apoiar as autoridades nos seus esforços de reforma estrutural e na aplicação das melhores práticas, com um papel significativo para a sociedade civil. Este apoio centrar-se-á na melhoria dos recursos humanos e na gestão financeira da administração pública, no reforço da responsabilização do Estado perante os cidadãos e no combate à corrupção.

A intervenção da UE no sector da segurança centrar-se-á principalmente no combate ao tráfico ilícito, com especial incidência no tráfico de droga e de seres humanos, no contrabando de bens e migrantes, no branqueamento de capitais e em todas as formas de crime organizado terrestre e marítimo. Tal passará pelo reforço do quadro legislativo e regulamentar na Guiné-Bissau, dotando o país dos meios jurídicos necessários para combater eficazmente as várias formas de criminalidade, incluindo as infrações económicas e ambientais, bem como as violações dos direitos humanos (*ibidem*).

Para atingir este objetivo, a UE está disposta a apoiar o reforço da Polícia Judiciária, componente crucial do sistema de justiça criminal, reforçando o seu quadro jurídico, recursos e estrutura organizacional. Os esforços de capacitação também serão direcionados à Guarda Nacional, que é responsável pelo controle das fronteiras externas e pela segurança nacional, principalmente nas regiões periféricas onde a presença do Estado é fraca. Além disso, as capacidades do próprio sistema judicial, particularmente da cadeia penal, precisam ser fortalecidas.

Em termos de proteção de direitos, um desafio fundamental é garantir o acesso equitativo à justiça, nomeadamente através do estabelecimento de um sistema de justiça de paz que potencie sinergias entre os sistemas consuetudinários e formais, visando combater a impunidade e a corrupção. Para eliminar os obstáculos à justiça para os grupos vulneráveis, a UE contribuirá para melhorar a governação das instituições judiciais e apoiará a utilização de mecanismos alternativos de resolução com base numa abordagem baseada nos direitos. Isso é particularmente relevante na proteção de mulheres e meninas contra práticas como mutilação genital, casamentos forçados e violência doméstica.

A promoção da boa governação também requer a integração dos princípios de qualidade na Gestão das Finanças Públicas (GFP) e o reforço da supervisão externa. Consequentemente, a UE planeia continuar a apoiar as instituições de controlo supremo, como o Tribunal de Contas e o Parlamento, bem como as Organizações da Sociedade Civil (OSC), fornecendo capacitação e assistência de supervisão. Além disso, a UE irá explorar a possibilidade de criação de um gabinete independente dedicado ao combate à corrupção, colocando a sociedade civil num papel central.

Com base nas contribuições bem-sucedidas da UE em áreas como controle de despesas, preparação das Contas Gerais do Estado, treinamento de instituições de auditoria, Parlamento e OSCs em inspeções de contas públicas, bem como apoio à implementação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), a UE ajuda no desenvolvimento de um novo quadro de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA). Espera-se que este exercício de diagnóstico gere recomendações sobre medidas a serem tomadas em relação à Mobilização de Receitas Domésticas e sirva como um guia valioso para coordenar o apoio fornecido por parceiros técnicos e financeiros (*ibidem*).

A sociedade civil também desempenha um papel vital na garantia da vitalidade dos processos democráticos, particularmente durante os ciclos eleitorais. Aprendendo com as experiências anteriores, a UE dará prioridade ao apoio à sociedade civil no seu papel de advocacia e na realização da observação eleitoral, em vez de financiar diretamente o processo eleitoral. As intervenções fortalecerão as OSCs, incluindo organizações de mulheres, permitindo-lhes realizar análises independentes e advocacy em questões de aplicação da lei e direitos humanos, incluindo direitos trabalhistas. As OSCs também fornecerão serviços de proteção para vítimas de abuso, participarão de processos orçamentários abertos e inclusivos e trabalharão com comunidades, principalmente jovens, para abordar as causas profundas da migração e do extremismo violento.

Em suma, os objetivos específicos relacionados com a área prioritária de governação e estabilidade são: i) reforçar as forças de segurança nacional para se tornarem eficazes e responsáveis na luta contra todas as formas de crime organizado terrestre e marítimo, de forma a garantir a governabilidade democrática e o respeito pelo estado de direito (ODS 16, 17; DAC 152); ii) promover o acesso a serviços de justiça de qualidade e proteção dos direitos humanos (ODS 5, 10; DAC 151); e iii) desenvolver uma governança económica transparente e responsável (ODS 17; DAC 151)

CONCLUSÃO

Esta Dissertação de Mestrado, intitulada *Desenvolvimento sustentável em África: Guiné Bissau, um estudo de caso*, procurou constituir um contributo para o estudo da importância da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da Guiné-Bissau, a partir do exemplo da Ajuda pública para o Desenvolvimento da União Europeia. Neste sentido, e sob a ótica da lente teórica institucionalista liberal, procurámos demonstrar a importância do papel catalisador da União Europeia no desenvolvimento da Guiné-Bissau, transpondo barreiras de incerteza e obstáculos que normalmente inviabilizam e inibem a cooperação entre os atores.

Nas relações de cooperação internacional da Guiné-Bissau, a União Europeia (UE) ocupa um lugar cimeiro. As relações de cooperação foram estabelecidas a partir de 1975, com a adesão da Guiné-Bissau à convenção de Lomé, conjuntamente com os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (Estados ACP), através do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), passando a beneficiar de apoios financeiros comunitários, nomeadamente direcionados às ações de cooperação nas áreas de combate à pobreza, da defesa do meio ambiente e da igualdade de género, entre outras. A Guiné-Bissau usufrui ainda dos projetos de cooperação da União Europeia quer como Estado da África Ocidental, (CEDEAO e UEMOA), quer enquanto Estado lusófono (PALOP), usufruindo da cooperação de Portugal que é um mediador privilegiado nas relações Guiné-Bissau-UE.

A Guiné-Bissau é vista pela comunidade internacional como um Estado de extrema fragilidade institucional e política, ameaçado por vários tumultos sociais e pelo crime organizado (narcotráfico e terrorismo). Neste sentido, a cooperação internacional para o desenvolvimento passa a ser um dos principais eixos da sua política externa, não só por razões económicas, mas também políticas e securitárias, garantindo a estabilidade e a democracia na região.

A posição geográfica da Guiné-Bissau é outro fator da proximidade com a Europa adquirindo também uma importância ambiental, geopolítica e geoestratégica relativamente à segurança regional e internacional, que foi exacerbada com a descoberta de recursos minerais (petróleo, fosfato e bauxite) neste território. Neste sentido, os três principais eixos da cooperação da UE com a Guiné-Bissau são o desenvolvimento humano, a economia verde e inclusiva e a boa governação e estabilidade.

Fazendo-se um balanço desta cooperação, apesar dos vários problemas e erros existentes, podemos considerar bastante positiva não só pela promoção do desenvolvimento económico guineense, mas também por ser um fator de estabilidade neste país e nesta região. Fica, assim, confirmada a Hipótese com que partimos para a nossa investigação. É uma parceria que é caracterizada por uma lógica *win-win*.

Por razões que se prendem com a escassez de tempo e de limitação de páginas, ficam algumas questões por responder, que serão desenvolvidas em futuros trabalhos académicos, nomeadamente na tese de doutoramento.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Alberto. *O bem viver - Uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária. Ed. Elefante, 2016.

ADAS, Michael. *The reconstruction of tradition and the defense of the colonial order: British West Africa in the early twentieth century*, in SCHNEIDER, Jane; RAPP, Rayna (ed.). *Articulating hidden histories: Exploring the influence of Eric R. Wolf*. California: Univ of California Press, 1995.

AMARO, Rogério Roque. “Desenvolvimento ou pós-desenvolvimento?”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 2017.

ANETOR, Friday Osemenshan; ESHO, Ebes; VERHOEF, Grietjie. “The impact of foreign direct investment, foreign aid and trade on poverty reduction: Evidence from Sub-Saharan African countries”. *Cogent Economics & Finance*, 2020.

ARAÚJO, Ana Lúcia. “Dahomey, Portugal and Bahia: King Adandozan and the Atlantic Slave Trade”. *Slavery & Abolition*, 2012.

AYLLÓN, Bruno. “O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, 2006.

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO. “Guinea-Bissau - 2015-2019 country strategy paper”. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Guinea-Bissau_-_2015-2019_Country_Strategy_Paper.pdf (consultado em 15-04-2022).

BANCO MUNDIAL. “Doing Business 2020”. Washington DC: World Bank Press, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf> (consultado em 28.7.2022).

BANCO MUNDIAL. “GDP growth (annual%). *The World Bank Data*”, 2019. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (consultado em 28.7.2022).

BANCO MUNDIAL. Guiné-Bissau – “*Memorando Económico do País, Terra Ranca! Um novo Começo*” 2015. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/843231468250507098/pdf/582960PORTUGES0CEM0final010Feb150PT.pdf> (consultado em 17.10.2022)

BARKIN, J. Samuel; SJOBERG, Laura. *International Relations. Last Synthesis?: Decoupling Constructivist and Critical Approaches*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BAUER, Péter Tamás. “Dissent on development”. *Scottish Journal of Political Economy*, 1976.

BAYLIS, John; SMITH, Steve (dir.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BEKEMANS, Léonce; MAHNCKE, Dieter; PICHT, Robert (ed.). *The College of Europe: Fifty Years of Service to Europe*. Bruges: College of Europe, 1999.

BERGMANN, Julian, et al. “The evolution of the EU’s development policy: Turning full circle”. *European Foreign Affairs Review*, 2019.

BLOCKER, Joel Europe: *How The Marshall Plan Took Western Europe From Ruins To Union*, 1997. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/1084818.html> (consultado em 27.12.2022).

BLUHM, Richard, et al. “Fueling conflict?(De) escalation and bilateral aid”. *Journal of Applied Econometrics*, 2021.

BLUNT, Peter; TURNER, Mark; HERTZ, Jana. “The meaning of development assistance”. *Public Administration and Development*, 2011.

BROWN, M.; LYNN-JONES, S.; MILLER, S. (eds.). *Debating the democratic peace*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BROWNE, Stephen. “The rise and fall of development aid”. *United Nations Working papers* n.º 143. Disponível em <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP143.pdf>, 1997. (consultado em 10-07-2022)

BURCHILL, Scott, et al. *Theories of international relations*. Bloomsbury Publishing, 2022.

CABRAL, Jorge. “A política externa da Guiné-Bissau”. *Soronda–Revista de Estudos Guineenses*, 1989.

CAI, Jinyang, et al. “Has international aid promoted economic growth in Africa?”. *African Development Review*, 2018.

CAMPINOS, Jorge. *O Ministro dos Negócios Estrangeiros: estudo de Direito Internacional Público e de Direito Constitucional Comparado*. Lisboa: Moraes editores, 1977.

CANOTILHO, JJ Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da Republica: especialmente em matéria de defesa e política externa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARVALHO, António Luvualu. “África: democracia e desenvolvimento económico-social”. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 2014.

CARVALHO, Apolinário Mendes. *Política externa da Guiné-Bissau face aos novos paradigmas nas relações internacionais: diplomacia e cooperação internacional*. Bissau: INACEP, 2015.

CASSEN, R. “The effectiveness of aid: The record and the lessons”. *Finance & Development*, 1986.

CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues; RODRIGUES, Débora Cristina Bandeira. “Desenvolvimento sustentável: limites e perspetivas no debate contemporâneo”. *Interações*, 2006.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, “Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional–Europa Global: Embaixadores junto da UE dão luz verde ao texto de compromisso final com vista a um acordo com o PE”. Comunicado de imprensa. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/03/17/>, 2021. (Consultado em 12-07-2023)

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG, 2017.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NA GUINÉ-BISSAU. Guiné-Bissau e a UE. 2016.

DOYLE, M., *Ways of war and peace: realism, liberalism, and socialism* Nova Iorque: W. W. Norton & Company 1997.

DUNNE, Tim; SMITH, Steve (eds.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. 2.^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

EASTERLY, William R. *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge: MIT press, 2002.

EDGERTON, Robert B. *The fall of the Asante Empire: The hundred-year war for Africa's Gold Coast*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2010.

EREGHA, Perekunah B.; OZIEGBE, Tope Rufus. "Official development assistance, volatility and per capita real gdp growth in sub-Saharan African countries: a comparative regional analysis". *The Journal of Developing Areas*, 2016.

FAGE, John D. "Slavery and the slave trade in the context of West African history" *The Journal of African History*, 1969.

FERREIRA, Bárbara; RAPOSO, Rita. "Evolução do (s) conceito (s) de desenvolvimento. Um roteiro crítico". *Cadernos de Estudos Africanos*, 2017.

FERRERO, Guillaume. "L'inertie mentale et la loi du moindre effort". *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger*, 1894.

FOFANA, Abduramane. *A intervenção de PNUD e o seu impacto no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau*. Dissertação de Mestrado em Estudos de Desenvolvimento. ISCTE. 2022.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Documento estratégico nacional de redução da pobreza* 2011. Disponível em: <http://www.imf.org> https://fecongld.org/pdf/crianca/DENARP%20II%202011_2023pf (consultado em 22.3.2022)

GERHARDT, Von Kurt. "Time for a Rethink: Why Development Aid for Africa Has Failed. A Commentary Published in the Special online International" *Spiegel*, 2010.

GIRI, Jacques. *Le Sahel demain: catastrophe ou renaissance?* Paris: Karthala Editions, 1983.

GOMES, Cristina M.; BOESCH, Christophe. "Wild chimpanzees exchange meat for sex on a long-term basis". *PloS one*, 2009.

GRAY, Richard. “Portuguese musketeers on the Zambezi”. *The Journal of African History*, 1971.

GREVEN, Ludwig. “Und dann ging das Tor auf.” *Die Zeit*, 2014. Disponível em: https://www.zeit.de/wissen/geschichte/2014-08/ddr-flucht-1989-grenzpicknick-sopron?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (consultado em 7.4.2022)

GRIECO, Joseph M. “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. International organization”. *International Organization*, 1988.

GRÜNBACHER, Armin. *Cold-War Economics: The Use of Marshall Plan Counterpart Funds in Germany, 1948–1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GUINÉ-BISSAU. *Constituição da República da Guiné-Bissau*, 2004.

GUINÉ-BISSAU. Ministério da Economia, Plano e Integração Regional. “*Plano Nacional de Desenvolvimento*”. 2020. Disponível em: <https://www.mef.gw/publicacoes/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd/23-pnd-plurianual-1/file> (consultado em 29.2.2022).

GUINÉ-BISSAU. *Terra Ranka – Guiné-Bissau 2025, Plano Estratégico e Operacional 2015-2020*”, 2015.

HENHENG, Jin. “Theories of International Cooperation-Debate-Debate Between Neorealism and Neoliberalism” *International Forum*, 2004.

HERZER, Dierk; NUNNENKAMP, Peter. “The effect of foreign aid on income inequality: Evidence from panel cointegration”. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2012.

HOCHSCHILD, Adam. *King Leopold's ghost: A story of greed, terror, and heroism in colonial Africa*. Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt, 1999.

HOEFFLER, Anke; OUTRAM, Verity. “Need, merit, or self-interest—what determines the allocation of aid?”. *Review of Development Economics*, 2011.

IDPDA. *Relatório sobre progresso na implementação do programa de ação de Istambul na Guiné-Bissau*. 2020. Disponível em: https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org.ldc5/files/guine_bissau_ipoa_national_report.pdf (consultado em 26.6.2022)

JOCHHEIM, U. *A general survey of development policy*. European Parliament 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/163/a-general-survey-of-development-policy> (consultado em 7.3.2022)

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton university press, 2005.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. "Power and interdependence". *Survival*, 1973

KOSTA, Kaffit *Estado de Direito o Paradigma Zero: entre lipoaspiração e Dispensabilidade*. Lisboa: Almedina, 2007.

KROPOTKIN, Peter. *Mutual aid: A factor of evolution*. Nova Iorque: McClure Phillips & Co. 1902.

LECOURT, Robert. *L'Europe des juges*. Bruxelas: E. Bruylant, 1976.

LOVEJOY, Paul E. *Transformations in slavery: a history of slavery in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

MAH, Luis. "Reshaping European Union development policy: collective choices and the new global order". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2015.

MANNING, Patrick. *Slavery and African life: Occidental, Oriental, and African slave trades*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

MANNING, Patrick; PATRICK, Manning. *Francophone Sub-Saharan Africa 1880-1995*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MANUEL, Susan (ed.). *Juntos No Kumpo Paz: Uma História de construção de paz na Guiné-Bissau*. UNIOGBIS, 2020. Disponível em: https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/legacy_book_uniogbis.pdf (consultado em 17.9.2022).

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. "A União Europeia: o Direito e a Atividade.": Lisboa: Quid Juris, 2018.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. *Direito diplomático e consular*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011.

M'BUNDE, Timóteo Saba. *As políticas externas Brasileira e Chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014)*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

MEARSHEIMER, John J. “The false promise of international institutions”. *International security*, 1995.

MENDES, Pedro. “A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise”. *CEPESE Working Paper*, 2014. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal> (consultado em 29.2.2022).

MILANDO, João. *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa Ciências Sociais, 2005.

MILANI, Carlos RS. “Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”. *Caderno CRH*, 2012.

MILANI, Carlos RS. *Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea. 2014.

MITRANY, David. “The functional approach to world organization. International Affairs” *Royal Institute of International Affairs*, 1948.

MONTEIRO, Manuel. “Uma reflexão sobre o conceito de política e o objecto da ciência política, no âmbito do ensino desenvolvido no curso de Relações Internacionais da Universidade Lusíada–Norte (Porto)”. In: *Estudos em homenagem ao professor António Martins da Cruz*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/4901> (consultado em 27.10.2022)

MORRISSEY, Oliver. “Does aid increase growth?” *Progress in development studies*, 2001.

MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John FJ. “Aid and power: the World Bank and policy-based lending”. *Psychology Press*, 1995.

MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2010.

MUNENORI, Y. *O livro das tradições familiares sobre a arte da guerra*, in: Musashi, M. *O livro dos cinco anéis*.: Lisboa: Editorial Presença, 2021.

NIYONKURU, Fulgence. “Failure of foreign aid in developing countries: A quest for alternatives”. *Business and Economics Journal*, 2016.

NYE, Joseph S. *Neorealism and neoliberalism. World politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988.

OCDE. “*States of Fragility 2018*”. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf (consultado em 27.10.2022)

OCDE. “*States of Fragility 2020*”. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2020_ba7c22e7-en (consultado em 14.8.2022)

OCDE. *COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 but more effort needed*. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm> (consultado em 27.8.2023)

OCDE. *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty. 2012..* Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/development-and-aid_9789264123571-en (consultado em 26.8.2023)

OCDE. *Relatório 2011 sobre a intervenção internacional em Estados frágeis: República da Guiné-Bissau*. Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/guinea-bissau/48899975.pdf> (consultado em 27.10.2022)

OCDE. *Review of the ODA Concept, Note by the Secretariat*. 1992. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Evolution%20of%20ODA.pdf> . (consultado em 27.8.2023)

OCDE. *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en (consultado em 27.8.2023) .

OCHENI, Stephen; NWANKWO, Basil C. “Analysis of colonialism and its impact in Africa”. *Cross-Cultural Communication*, 2012.

OLUKOJU, Ayodeji. “African seaports and development in historical perspective”. *International Journal of Maritime History*, 2020.

OMS. “Trypanosomiasis, human African (sleeping sickness)” 2021. Disponível em: [https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/trypanosomiasis-human-african-\(sleeping-sickness\)](https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/trypanosomiasis-human-african-(sleeping-sickness)) (consultado em 18.10.2022)

PCSU. “XXII Congresso do PCUS” 1961. Disponível em: http://aleksandr-kommari.narod.ru/kpss_programma_1961.htm (consultado em 13.5.2022)

PHELAN, William. “Supremacy, direct effect, and dairy products in the early history of European Law”. *International Journal of Constitutional Law*, 2016.

PHELAN, William. *Great judgments of the European Court of Justice: rethinking the landmark decisions of the foundational period*. Cambridge; Cambridge University Press, 2019.

PIMENTA, Carlos. *Globalização e desenvolvimento: realidade, possibilidade ou miragem*. Porto: CEAUP, 2007.

POSTMA, Johannes. *The dispersal of African slaves in the West by Dutch slave traders, 1630–1803. The Atlantic slave trade: Effects on economies, societies, and peoples in Africa, the Americas, and Europe*. Durham: Duke University Press 1992.

POWELL, Robert. “Anarchy in international relations theory: the neorealist-neoliberal debate”. *International organization*, 1994.

PRÉMIO NOBEL. “The Nobel Peace Prize 2012” 2012. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/summary/> (consultado em 22.8.2022)

RINGER, Nils F. *The Santer Commission Resignation Crisis*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 2003.

ROBERTSON, Claire C.; KLEIN, Martin A. *Women and slavery in Africa*. Cambridge: Cambridge Press 1983.

RÖDDER, Andreas. *Deutschland einig Vaterland: Die Geschichte der Wiedervereinigung*. Munique: CH Beck, 2009.

RODNEY, Walter. “African slavery and other forms of social oppression on the Upper Guinea coast in the context of the Atlantic slave-trade”. *The Journal of African History*, 1966.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. “Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica”. *Estudos avançados*, 2012.

ROSECRANCE, Richard N. “Rise of the Trading State”. Nova Iorque: Basic Books, 1986.

SACHS, Jeffrey. “The End of Poverty: Economic possibilities for our time”. *International Journal*, 2005.

SANGREMAN, Carlos. *A política económica e social na Guiné-Bissau-1974–2016. Working Paper*. Lisboa: ISEG, 2016. Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp146.pdf> (consultado em 25.9.2022).

SANKARA, Thomas. “Discurso de Thomas Sankara perante a Assembleia Geral das Nações Unidas” 1984. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/sankara/1984/10/04.htm> (consultado em 25.9.2022).

SANTOS, Elinaldo Leal, et al. “Desenvolvimento: um conceito multidimensional” *Desenvolvimento Regional em Debate*, 2012.

SANTOS, R. *Breve história de um Conceito “em Desenvolvimento”*. FEC 2019. Disponível em: <https://www.fecongnd.org/2019/06/03/10485/> (consultado em 18.3.2023)

SANTY, Boaventura; VALENCIO, Norma. “Políticas de adaptação às mudanças climáticas e a produção transescalar da sujeição social na Guiné-Bissau”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 2018.

SATO, Eiiti. “Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais”. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde RECIIS*, 2010.

SATRUSTEGUI, Koldo Unceta. “Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis. Íconos-Revista de Ciencias Sociales” *Íconos*, 2013.

SCHMIDT, Brian C. *The political discourse of anarchy: A disciplinary history of international relations*. Nova Iorque: State University of New York Press, 2016.

SCHMIDT, Helmut. *Über den Marschallplan und die europäische Einheit. Mit voller Kraft ins nächste Jahrhundert* Die Zeit, 1997. Disponível em: https://www.zeit.de/1997/24/zukunft.txt.19970606.xml/komplettansicht?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (consultado em 29.7.2023)

SEBANY, K. “Over one billion people lifted from extreme poverty since 1990” *One* .2018. Disponível em: https://www.one.org/us/blog/update_world_bank_poverty_figures/ (consultado em 25.8.2022)

SEERS, Dudley. *The meaning of development*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex, 1969.

SHANAHAN, Timothy M., et al. “The time-transgressive termination of the African Humid Period. *Nature Geoscience*”. *Nature Geoscience*, 2015.

SHIMPOSHA, Toyo K. *The Industrialization and Global Integration of Meiji Japan*. *Semantic Scholar*, 2000.

SMITH, Robert Sydney. *Warfare & diplomacy in pre-colonial West Africa*. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.

SNYDER, Jack, “One World, Rival Theories”, *Foreign Policy*, 2004.

SOGGE, David. *Give and take: what's the matter with foreign aid*. Londres: Zed Books, 2002.

SOUZA, André de Mello, et al. “Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento”. *IPEA*, 2014.

STOFFEL, Jaime Antônio; COLOGNESE, Silvio Antônio. “O desenvolvimento sustentável sob a ótica da sustentabilidade multidimensional”. *Revista da FAE*, 2015.

STRINGER, Chris. *Lone survivors: How we came to be the only humans on earth*. Nova Iorque: Macmillan, 2012.

TAIT, Lauren; MA, B. Siddique; CHATTERJEE, Ishita. “Foreign aid and economic growth in Sub-Saharan Africa”. *Business School, Economics*, 2016.

THORNTON, John K. *The art of war in Angola, 1575–1680*. Cambridge: Cambridge University Press 1988.

THORNTON, John K. *Warfare in Atlantic Africa, 1500-1800*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

THORNTON, John K.. *Early Kongo-Portuguese relations: a new interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

TOPAN, Angelina. “The resignation of the Santer-Commission: the impact of trust and reputation”. *European Integration online Papers*, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=335040 (consultado em 16-01-2023).

TRUMAN, Harry S. “*Inaugural address of Harry S. Truman*” 1949. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-4> (consultado em 16.01.2023).

UCHE, C.; EHIKWE, A. “*Globalization and the Marketing of Banking Services in Nigeria*”. Paper. World Services Congress held in Hong Kong. 2001. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327100483> (consultado em 16.01.2023).

UE. *EU Aid explorer* 2023. Disponível em: https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en (consultado em 16.01.2023).

UNDP “*Relatório Do Desenvolvimento 2021/2022*” 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22> (consultado em 29.1.2022)

UNIÃO EUROPEIA. “Declaração comum do conselho e dos representantes dos governos dos estados-membros reunidos no conselho, do parlamento europeu e da comissão europeia: O novo consenso europeu sobre o desenvolvimento: O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro”. *Jornal Oficial da União Europeia*, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A42017Y0630%2801%29> (consultado em 17.9.2022).

UNIÃO EUROPEIA. “*República da Guiné Bissau - Programa Indicativo Plurianual 2021-2027*” 2021. Disponível em:

<file:///C:/Users/Francisco%20Mendes/Desktop/Tese/Possiveis%20Programas%20de%20Desenvolvimento/Programa%20Indicativo%20Plurianual%202021-2027.%20Uni%C3%A3o%20Europeia.pdf> (consultado em 17.9.2022)

UNPAF. *Acordo de parceria entre a Guiné-Bissau as Nações Unidas. Relatório de Avaliação Intercalar*. 2018.

VALLE, Jaime. *Direito diplomático e consular I*. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

WILKE, Helena Cecília Barreto Bruno, et al. *Política e PNUD: Resiliência, desenvolvimento humano e vulnerabilidades*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. PUC-SP, 2017.

WILLIAMS, Victoria. “Foreign aid” 2021. disponível em: <https://www.britannica.com/money/topic/foreign-aid> (consultado em 27.10.2022) .

WITTFOGEL, Karl August. *Oriental despotism: A comparative study of total power*. Nova Iorque: Vintage, 1957.

WORLD DATA. *Number of people living in extreme poverty in Fragile States and the rest of the world 2023*. Disponível em: <https://worlddata.io/portfolio/world-poverty-clock/> (consultado em 27.8.2023).

YAQING, Qin. “International Institutions and International Cooperation–Rethinking Neoliberal Institutionalism”. *Journal of Foreign Affairs College*, 1998.

YODER, Amos. “The Ruhr authority and the German problem.” *The Review of Politics*, 1955.

YOUNG, Oran R. “Regime dynamics: the rise and fall of international regimes”. *International organization*, 1982.

ZEDER, Melinda A. “Core questions in domestication research”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2015. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1501711112> (consultado em 27.8.2023).