

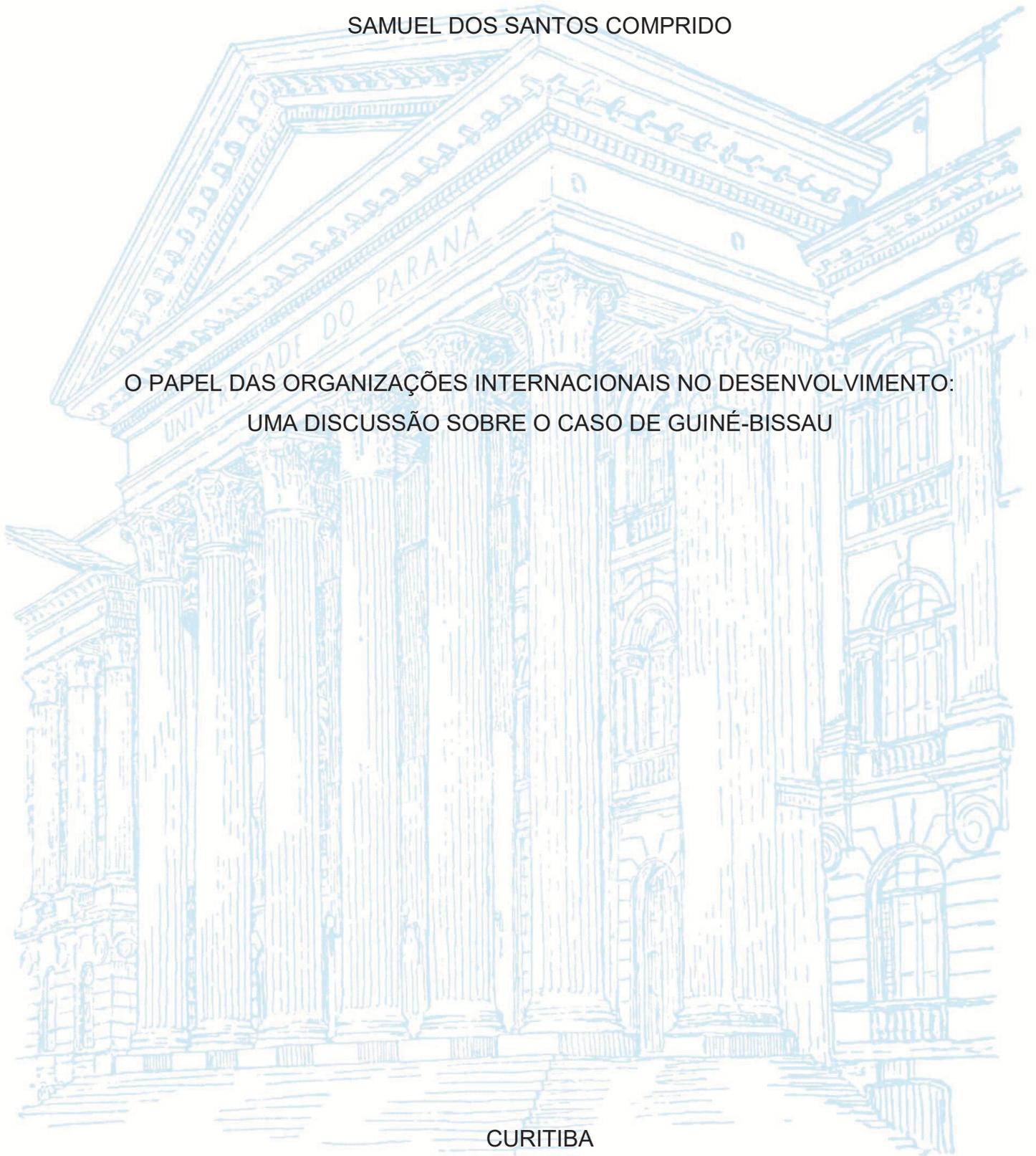
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SAMUEL DOS SANTOS COMPRIDO

O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO:
UMA DISCUSSÃO SOBRE O CASO DE GUINÉ-BISSAU

CURITIBA

2023



SAMUEL DOS SANTOS COMPRIDO

O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO:
UMA DISCUSSÃO SOBRE O CASO DE GUINÉ-BISSAU

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Wellington da Silva Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Comprido, Samuel dos Santos

O papel das organizações internacionais no desenvolvimento:
uma discussão sobre o caso de Guiné-Bissau / Samuel dos
Santos Comprido. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Wellington da Silva Pereira.

1. Política pública. 2. Sustentabilidade. 3. Cooperação
internacional. 4. Guiné-Bissau. I. Pereira, Wellington da Silva.
II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia dezanove de abril de dois mil e vinte e tres às 14:00 horas, na sala Sala de reuniões do Departamento de Economia, Setor de Sociais Aplicadas - Departamento de Economia, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **SAMUEL DOS SANTOS COMPRIDO**, intitulada: **GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E COOPERAÇÃO: ANÁLISE DO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE GUINÉ-BISSAU**, sob orientação do Prof. Dr. WELLINGTON DA SILVA PEREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: WELLINGTON DA SILVA PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), NILSON MACIEL DE PAULA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LARISSA NAVES DE DEUS DORNELAS (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, WELLINGTON DA SILVA PEREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A banca sugeriu mudança no título conforme apresento a seguir: "O papel das organizações internacionais no desenvolvimento: uma discussão sobre o caso de Guiné-Bissau"

CURITIBA, 19 de Abril de 2023.

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 11:50:10.0

WELLINGTON DA SILVA PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 17:11:07.0

NILSON MACIEL DE PAULA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 13:18:24.0

LARISSA NAVES DE DEUS DORNELAS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **SAMUEL DOS SANTOS COMPRIDO** intitulada: **GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E COOPERAÇÃO: ANÁLISE DO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE GUINÉ-BISSAU**, sob orientação do Prof. Dr. WELLINGTON DA SILVA PEREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 19 de Abril de 2023.

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 11:50:10.0

WELLINGTON DA SILVA PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 17:11:07.0

NILSON MACIEL DE PAULA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

24/04/2023 13:18:24.0

LARISSA NAVES DE DEUS DORNELAS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

À minha pátria, Guiné-Bissau, a qual este ano faz 50 anos de independência. Que a memória do passado deste Jubileu nos sirva de reflexão para ultrapassar os desafios eminentes do século e construir um país que todos almejam.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão de fomento do governo federal brasileiro, pelo financiamento integral da bolsa de estudos sem a qual tornaria difícil minha estadia no Brasil para o ciclo do mestrado o qual resultou nesta pesquisa.

Não podia deixar de agradecer às amigas Raquel Marchã e Laura Carbonera, pelo apoio fundamental que deram aos meus estudos desde sempre. A primeira, acreditou em mim logo quando a informei que queria deixar a Guiné, em 2016, a fim de iniciar um novo ciclo de estudos superior no Brasil, articulou logo apoio financeiro que cobriu minhas despesas de visto e passagem aérea, além da bolsa de estudos que havia me concedido no ensino médio através da FASPEBI (Fundação para o Apoio ao Desenvolvimento dos Povos do Arquipélago dos Bijagós). A segunda, Laura, usou sua influência junto a sua família também para apoiar minha faculdade de Sociologia, na Universidade Lusófona de Guiné, curso este que tive que cancelar em 2015 para vir ao Brasil. De fato, minha relação de amizade com elas é excepcional, indescritível e incondicional.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (conhecido como 4P), pela troca de experiência e sugestão de leitura. Gostaria de destacar alguns nomes cujas contribuições foram importantes, como: Jacir Tedesco Filho, por ter-me ajudado na correção e adequação do trabalho às normas, sua atenção aos pormenores e pequenos detalhes foi imprescindível; Josélio Teider, pela espontânea vontade de amizade e preocupação para com meu bem-estar na cidade de Curitiba, visitou-me sempre na Casa do Estudante Universitário (CEU/UFPR), além de ter apoiado junto com a colega Érika S. Martins e seu marido com alguns itens de uso pessoal.

Também não podia deixar de mencionar a contribuição que deram a esta pesquisa os seguintes professores: Dr. Wellington Pereira (UFPR), que orientou-me durante este ciclo, suportou minha imprudência e aturou minhas desculpas de atraso em enviar as partes do trabalho, sua generosa compreensão dava-me a sensação de rever as peças que faltavam e/ou que não se encaixavam no trabalho; Dr. Júnior Garcia (UFPR), que corrigiu meu rascunho de anteprojeto mesmo sem ter me conhecido, sugeriu importantes comentários sobre aspectos ou normas de

elaboração de um projeto de pesquisa científica; Dra. Larissa Gabarra (UNILAB), além dos ensinamentos acadêmicos foi sempre generosa comigo, deu-me além do que possa ser uma simples relação professor-aluno, escritório, casa, amor, carinho, etc., acompanhou-me de perto nesta pesquisa; e, por último mas não menos importante, Dra. Mônica Martins (UECE), que também acompanhou o avanço da pesquisa, proporcionando-me espaço para comunicar seus resultados parciais. E por ser membro-pesquisador do Observatório das Nacionalidades, entidade de pesquisa de reputação internacional, isso ajudou a ampliar o horizonte em relação a outros temas de estudos, sobretudo, de relações políticas externas entre o Brasil e os PALOP.

Seria uma lista extensa de nomes das pessoas com quem compartilhei ruins e bons momentos e, sobretudo, que concorreram de maneira relevante para que esta pesquisa pudesse concretizar, o que parecia difícil em a crise provocada pela Pandemia do Covid-19. De fato, seria impossível mencionar aqui os nomes, desde membros de família, colegas da faculdade, da CEU e da Fundação Dos Santos.

Creio ter conseguido cobrir os aspectos que designam qualidade de um trabalho científico-acadêmico, na esperança de que o feedback do leitor possa contribuir para melhorar os defeitos e imprecisões, pelos quais sou único responsável.

RESUMO

Apesar de inúmeras produções científicas, extenso volume de obras literárias, opiniões e discursos, o desenvolvimento continua sendo um tema inesgotável e controverso nas ciências sociais. Enfoques e abordagens baseados em métodos de análise econômica ou outras áreas disciplinares buscam justificar o conceito a partir de processos, ação política, fenômenos ou fatores cujos impactos podem refletir mudanças na sociedade, na economia ou nos mercados. Este trabalho nasce da preocupação em torno das questões socioeconômicas envolvendo o desenvolvimento. Nele, procura-se analisar, a partir de indicadores sociais, o impacto dos projetos e programas financiados por Organizações Internacionais (OI) na melhoria das condições de vida da população em Guiné-Bissau. Um país situado na costa ocidental do continente africano, com cerca de 1.624.945 habitantes, dos quais, conforme os dados oficiais, 64,7% vivem abaixo da linha de pobreza e taxa de analfabetismo de aproximadamente 48%. Trata-se de um estudo teórico de abordagem qualitativa dividido em três capítulos. No primeiro capítulo discute-se o conceito de desenvolvimento sustentável buscando dar ênfase à perspectiva social e humana. No segundo capítulo busca-se enquadrar em perspectiva histórica a Política Externa Guineense (PEG) de relações internacionais, o papel do Estado e as influências externas no processo de desenvolvimento. No terceiro capítulo analisa-se alguns indicadores sociais no âmbito da atuação das OI. Apesar do objeto de análise ter sido orientado às políticas de desenvolvimento via atuação não-estatal, também procurou-se problematizar ações da iniciativa governamental, visando com isso compreender o papel do Estado na promoção de políticas sociais. Emergem como conclusões desta análise o seguinte: ainda que as ações das OI expressem resultados significativos, e, no que se refere ao papel de Estado, há um distanciamento entre incentivos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) com aspectos como os quais refletem os indicadores sociais, a expectativa e qualidade de vida, desenvolvimento das competências e das capacidades humanas, acesso a oportunidades do emprego e renda, alimentação saudável e nutricional. Na medida em que o fracasso do Estado tende a resumir na dissensão política, fragilidade institucional persistente, as OI tendem a ganhar influência. Um fato que requer, no caso de Guiné-Bissau, discussões aprofundadas para além dos limites desta pesquisa.

Palavras-chave: Governança. Sustentabilidade. Cooperação. Organizações internacionais. Guiné-Bissau.

ABSTRACT

Despite countless scientific productions, an extensive volume of literary works, opinions and discourses, development continues to be an inexhaustible and controversial theme in the social sciences. Approaches based on economic analysis methods or other disciplinary areas seek to justify the concept based on processes, political action, phenomena or factors whose impacts may reflect changes in society, the economy or the markets. This work arises from the concern regarding socioeconomic issues involving development. Here, we seek to analyze, based on social indicators, the impact of projects and programs financed by International Organizations (IOs) on the improvement of the living conditions of the population in Guinea-Bissau. A country located on the west coast of the African continent, with about 1,624,945 inhabitants, of which, according to official data, 64.7% live below the poverty line and an illiteracy rate of approximately 48%. This is a theoretical study with a qualitative approach divided into three chapters. The first chapter discusses the concept of sustainable development seeking to emphasize the social and human perspective. In the second chapter we seek to frame in historical perspective the Guinean Foreign Policy (PEG) of international relations, the role of the State and the external influences on the development process. The third chapter analyzes some social indicators within the scope of the IOs. Although the object of the analysis was oriented toward development policies via non-state actions, we also tried to problematize governmental actions in order to understand the role of the state in the promotion of social policies. The following conclusions emerge the flowing analysis: even though the actions of IOs express significant results, and with regard to the role of the State, there is a gap between Official Development Assistance (ODA) incentives and aspects such as those reflecting social indicators, life expectancy and quality of life, development of human competencies and capacities, access to employment and income opportunities, healthy and nutritional food. To the extent that state failure tends to be summarized in political dissension, persistent institutional weakness, IOs tend to grasp influence. A fact that requires, in the case of Guinea-Bissau, an in-depth discussions beyond the limits of this research.

Keywords: Governance. Sustainability. Cooperation. International organizations. Guinea-Bissau.

LISTA DE SIGLAS

APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASAD	Asociación Solidaria Andaluza de Desarrollo
AD	Ação para o Desenvolvimento
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AMIC	Associação Amigos de Crianças
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BOAD	Banco de Desenvolvimento da África Ocidental
BADEA	Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico em África
CI	Comunidade Internacional
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DAESNU	Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas
DSN	Diagnóstico do Sistema Nacional
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
ENA	Escola Nacional de Administração
EAGB	Energia e Água de Guiné-Bissau
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FA	Financiamento Acelerado
FCFA	Franco Communauté Financière Africaine
FHMEAOC	Fórum sobre Harmonização e Melhoria das Estatísticas na África Ocidental e Central
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais
FUNPI	Fundo para a Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícola
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GBM	Grupo Banco Mundial
GPE	Global Partnership for Education
GBAD	Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMVF	Instituto Marquês Valle de Flôr
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
ICOF	Inquérito sobre o Consumo e o Orçamento das Famílias
ILAP	Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza
INEC	Instituto Nacional de Estatística e Censos
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IHPC	Índices Harmonizado de Preços no Consumidor
IHCVAF	Inquérito Harmonizado sobre Condição de Vida do Agregado Familiar
IPHD	International Partnership for Human Development
LGDH	Liga Guineense de Direitos Humanos
MICS	Multiple Indicator Cluster Surveys
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OI	Organizações Internacionais
OGE	Orçamento Geral do Estado
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PEC	Programa de Educação Continuada
PNAET	Plano Nacional de Ação Educação para Todos
PEDSEN	Plano Estratégico para Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional
PAIGC	Partido Africano para a Independência de Guiné e Cabo Verde
PPA	Paridade de Poder Aquisitivo
PeD	País em Desenvolvimento
PmD	Países menos Desenvolvidos
PAM	Programa Alimentar Mundial
PEOTR	Plano Estratégico e Operacional Terra Ranka
PAEF	Programa de Assistência Econômica e Financeira

PSE	Programa Setorial da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PEG	Política Externa Guineense
P&D	Política & Desenvolvimento
PRSSB	Projeto de Redes de Segurança e Serviços Básicos
RPPGB	Relatório de Projeção da População de Guiné-Bissau
RFDS	Reforma das Forças de Defesa e Segurança
SNU	Sistema das Nações Unidas
SFI	Sistema Financeiro Internacional
SFI	Sistema Educativo Nacional
SAB	Sector Autônomo de Bissau
SINAPROF	Sindicato Nacional dos Professores
SINDEPROF	Sindicato Democrático dos Professores
SINETSA	Sindicato Nacional dos Enfermeiros, Técnicos de Saúde e Afins
UE	União Europeia
UNTG	União Nacional dos Trabalhadores de Guiné
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
UEMOA	União Econômica Monetária da África Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UNIOGBIS	Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em Guiné-Bissau

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	METODOLOGIA	19
1.1.1	Métodos de análise de dados	20
1.1.2	Técnicas ou instrumentos de coleta de dados	20
2	TEORIA DE DESENVOLVIMENTO: UM ENFOQUE ANALÍTICO	22
2.1	ALGUMAS PERSPECTIVAS NA ABORDAGEM DE DESENVOLVIMENTO	24
2.2	ESTUDOS SOBRE INDICADORES SOCIAIS E SUA IMPORTÂNCIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS	26
2.3	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O DESENVOLVIMENTO	30
2.4	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA UTOPIA?	33
3	GUINÉ-BISSAU: UM BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E SOCIOPOLÍTICO EM PERSPECTIVA ANALÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	38
3.1	O CONTEXTO POLÍTICO DA LUTA DE LIBERTAÇÃO (1959-1973)	41
3.2	ASPECTOS ECONÔMICOS	44
3.3	INSTITUIÇÕES E PARCEIROS INTERNACIONAIS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU	50
3.4	A EXPERIÊNCIA GUINEENSE DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	54
4	DIMENSÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E PANORAMA DE INDICADORES SOCIAIS	63
4.1	ANÁLISE DE ALGUNS ASPECTOS DE INDICADORES SOCIAIS	63
4.1.1	Educação	64
4.1.2	Saúde	70
4.1.3	Direitos humanos: previdência social, renda e oportunidades de negócios, gênero e equidade	73
4.1.4	Eletricidade, água e saneamento	77
4.2	DIMENSÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	80
4.3	AS AÇÕES DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU	82
4.3.1	Programa alimentar para a educação	83
4.3.2	Programa Banco de Alimentos	85

4.3.3	Programa de luta contra violência da mulher e tráfico de crianças	87
4.4	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	90
5	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sociais em perspectiva crítica da teoria do desenvolvimento têm ganhado cada vez mais enfoque na literatura, sejam aqueles que, em particular, orientam a crítica à visão liberal da teoria do desenvolvimento (*mainstream development*), quanto os que buscam focar no papel de organismos políticos, Estados, Governos e/ou Instituições Financeiras Internacionais (IFI). Importante situar que o desenvolvimento é apenas um recorte temático (microtema) dentro das três categorias teóricas – as dimensões que abrangem a pesquisa: governança política, sustentabilidade e cooperação internacional. São categorias coadjuvantes de uma ação política governamental ou institucional, em outras palavras, formam um tripé da política econômica mundial em torno da temática ou questão do desenvolvimento.

A primeira envolve uma reflexão acerca de questões da idealização de mecanismos institucionais de transparência no processo de formulação, controle e execução das políticas. Do ponto de vista multilateral, o conceito de governança reforça a ideia de colaboração entre as instituições, visando assim impactar os objetivos em comuns. Neste sentido, a problematização do impacto social das ações institucionais intergovernamentais é importante, na medida em que as ajudam a realinhar suas políticas ou estratégias de modo a atingir os objetivos (BANCO MUNDIAL, 1992 *apud*. LIBERATO; RIBEIRO, 2021).

A segunda trata da análise da perspectiva filosófica defendida no âmbito de atuação institucional do Estado, governos e organizações que se pautam pela temática do desenvolvimento como política de cooperação. É também o tema principal da Agenda global, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), Com objetivo de atender às necessidades sociais e econômicas da população, tendo em conta a escassez de recursos naturais (ONU, 1991). Desde então, as Organizações Internacionais (OI) passaram a incorporar mecanismos sustentáveis nas suas ações para o desenvolvimento.

Conforme Oliveira (2002, p. 38) o conceito de desenvolvimento sustentável “abrange a preocupação da sociedade com a oferta futura de bens e serviços indispensáveis à sobrevivência da humanidade”. Mas, apesar disso, vale ressaltar

que ainda há questões envolvendo políticas de sustentabilidade que merecem ser debatidas.

Suspeitas levantadas sobre atuação das OI colocam em xeque o desempenho das políticas de desenvolvimento ditas sustentáveis (SACHS, 2009). É claro que há exceções, mas importante realçar sobre este ponto, com base nas teorias críticas, é que as políticas de sustentabilidade sob o pano do fundo de preservação ambiental são bem-intencionadas e contraproducentes em relação a certos aspectos culturais de povos tradicionais, o que acaba por gerar conflitos.

A terceira envolve análise da dinâmica das relações de cooperação entre as OI e os Estados. Os parceiros internacionais de desenvolvimento, compreendidos neste trabalho como aquelas instituições políticas, sociais e econômicas, quais sejam: Estados, governos, IFI, OI, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entre outras, cujos acordos de cooperação com o país, a Guiné-Bissau, são celebrados com intuito de apoiar o desenvolvimento local.

Alguns objetivos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mecanismos essenciais da atuação adotada tanto pelas OI quanto pelos Estados e governos são: acabar com a fome, pobreza e desigualdade social de renda. Contudo, tem havido impactos significativos e algumas ações políticas voltadas para alcançar tais objetivos foram fracassadas, sobretudo no contexto analisado neste estudo (M'BUNDE, 2018; RIBATA, 2021; CARVALHO, 2016). Portanto, neste sentido, conforme discutir-se-á, é destaque na análise compreendida nesta categoria o papel do Banco Mundial, sendo uma das principais IFI com forte influência na cooperação com o país, a Guiné-Bissau. Muito embora, há críticas apontadas aos modelos e processos empregados pela instituição no gerenciamento das políticas de desenvolvimento. Algumas melhorias dadas no contexto em análise devem-se à sua influência.

De fato, foi a partir da década de 1950, que os economistas da corrente estruturalista latino-americana deram início a estudos críticos em perspectiva interdisciplinar de impactos dos processos institucionais no desenvolvimento, apontando que os IFI precisavam melhorar, ou melhor, revisar suas práticas¹.

¹ Estudiosos como Celso Furtado (1920-2004) é destaque nesta pesquisa por se dedicar, em parte, em analisar a eficácia de modelos adotados na análise econômico do desenvolvimento. Mas, além dele, outros pensadores da corrente estruturalista latino-americano são: Rosenstein-Rodan (1902-1985), Hans Singer (1910-2006), Ragnar Nurkse (1907-1959), Arthur Lewis (1915-1991), Albert Hirschman (1915-2012), Myrdal Gunnar (1898-1987), Michal Kalecki (1899-1970), Raúl Prebisch

Encontrar uma disciplina que explicasse melhor que mecanismos deveriam ser adotados pelas instituições na busca pelos resultados eficazes do desenvolvimento não se tratava mais apenas da tarefa da Economia enquanto ciência social, mas também das áreas de Ciência Política, Sociologia, Relações Internacionais, Administração, entre outras.

Esta pesquisa explora a interface entre esses campos disciplinares, ao buscar enquadrar a temática do desenvolvimento numa perspectiva crítica: (i) da teoria econômica – análise de fatores econômicos de influência ao processo de desenvolvimento social; (ii) da teoria política – enquadramento do papel do Estado e de outras instituições políticas (intergovernamentais), neste caso as OI, na promoção de políticas para o desenvolvimento e; (iii) da percepção sociológica – olhar crítico sobre o impacto social das políticas de desenvolvimento, buscando entender de que maneira os projetos ou programas sociais de (ou para o) desenvolvimento financiadas por OI impactam as condições de vida da população.

De fato, as razões de escolha do tema deste estudo justificam-se a partir de ideias da corrente acima – o estruturalismo latino-americano. Não pelo fato de ser a primeira a lançar mão de críticas à teoria ou conceito do crescimento econômico, mas pelo caráter de abordagens interdisciplinares, rigor na análise e possibilidade de intercalar os métodos de abordagem econômica com o social.

Ao discutir os desafios de desenvolvimento com ênfase no papel das OI na articulação do financiamento, em outras palavras, Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), em apoio aos projetos sociais orientados para promoção da educação, saúde e bem-estar, renda, e entre outras dimensões de indicadores, busca-se com isso também direcionar crítica ao papel do Estado da Guiné-Bissau.

Guiné-Bissau, um país situado na costa ocidental do continente africano, com cerca de 1.624.945 habitantes, dos quais 64,7% vivem abaixo da linha de pobreza e taxa de analfabetismo de aproximadamente 48%². Faz fronteira, ao Sul, com a Guiné-

(1901-1986). Na sua tese, Fernanda Cardoso (2018) classifica-os como “*nove clássicos do desenvolvimento econômico*”, isto devido à contribuição que deram para a formação e consolidação do arcabouço teórico do desenvolvimento, isto é, para além da perspectiva neoclássica.

² Importante frisar que em relação às estatísticas demográficas quanto aos dados de principais indicadores socioeconômicos houve dificuldade na apuração dos mesmos e, conseqüentemente, na forma de destacá-los como referência nesta pesquisa. Isto, porque na sua maioria há uma larga diferença entre estudos oficiais, por exemplo, a atualização de dados censitários feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobretudo, referenciados por outras OI nas suas publicações oficiais é diferente da que foi feita pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos

Conacri, e, ao Norte, com a República do Senegal. A sua história política é marcada por diversos acontecimentos conturbados, que vão desde a formação de impérios e reinados africanos, expansão europeia, colonialismo e luta de libertação por movimentos políticos até abertura político-multipartidária, em 1991, conflito civil de sete de junho, ocorrido em 1998, golpes do Estado, assassinatos, entre outros. A agricultura é a principal atividade econômica da Guiné-Bissau, com 56% do Produto Interno Bruto (PIB), seguida pela indústria com 13%, e serviços com 31% (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2022).

Este trabalho tem como objetivo principal analisar, a partir de indicadores sociais, o impacto dos projetos e programas financiados por Organizações Internacionais (OI) no apoio ao desenvolvimento em Guiné-Bissau. Trata-se de um estudo teórico interdisciplinar de abordagem qualitativa, o qual visa proporcionar maior familiaridade com o tema através de análise, caracterização e interpretação de aspectos socioeconômicos impactados pelas ações de projetos de desenvolvimento (GIL, 2002, 2008; MINAYO e YIN, 2001). Está dividido em três capítulos, além da introdução e conclusão.

O primeiro capítulo contém uma análise sobre o conceito de desenvolvimento sustentável buscando dar ênfase à perspectiva social e humana, distinguindo-a do conceito de crescimento econômico. No segundo, faz-se um enquadramento em perspectiva histórica da Política Externa Guineense (PEG) de relações internacionais, alguns exemplos de políticas bem-sucedidas e fracassadas no âmbito de cooperação com parceiros internacionais de desenvolvimento. Conforme a análise baseada em estudos e avaliações, várias políticas de desenvolvimento na experiência guineense fracassaram, os objetivos não foram atingidos suficientemente por inúmeros fatores, sejam aqueles motivados por dissensões políticas ou por ineficiência de mecanismos estratégicos de desenvolvimento (SANTOS, 2009; SANGREMAN *et al.*, 2019; PADOVANI, 1991).

Isto leva-nos ao terceiro capítulo, que se ocupa em observar, em relação aos indicadores sociais, quais aspectos foram melhorados com as ações dos projetos e programas financiados pelas OI. A Guiné-Bissau experimentou, na década de 1980, várias iniciativas de desenvolvimento no âmbito de Programas de Ajustamento

(INEC). Desde o último censo geral feito em 2009, o INEC tem feito atualizações que acompanham a projecção demográfica, bem como variações de indicadores sociais e econômicos.

Estrutural (PAE), de IFI, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Inúmeras ações sociais apresentam resultados significativos, mas ainda insuficientes quanto à qualidade de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os fatores de desequilíbrio político ou econômico, crises deontológicas entre órgãos institucionais, inflação, processos democráticos incompletos, entre outros, colocam desafios à atuação das OI em Guiné-Bissau. Porém, só é possível ultrapassar essas barreiras assumindo o Estado o compromisso de garantir a estabilidade e segurança.

As ações das OI se enquadram no conjunto de fatores da política na economia e na sociedade (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2004; SEITENFUS, 2012), e os resultados que refletem são medidos através de indicadores, sejam eles de mercados ou criados pelas próprias organizações (ARRETCHE, 2007). Pois, foi neste sentido que procurou-se trazer exemplos de resultados da evolução das pesquisas acadêmicas sobre indicadores sociais para reforçar a relevância da abordagem que orienta o estudo, promover reflexão sobre os processos institucionais, mudanças que impactam nas agendas governamentais de políticas públicas. Isso passa pelo desafio de encontrar respostas para a seguinte questão³: é possível deduzir que o Estado perde relevância na promoção do desenvolvimento e que as políticas públicas tendem a ganhar significado frente à ação das Organizações Internacionais? No entanto, esta pesquisa busca desvendar a relação disso com a discussão sobre desenvolvimento.

1.1 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo teórico de abordagem qualitativa interdisciplinar. O qual visa proporcionar maior familiaridade com o tema através de análise, caracterização e interpretação de aspectos socioeconômicos impactados pelas ações de projetos e programas de desenvolvimento (GIL, 2002, 2008; MINAYO e YIN, 2001).

³ Formulada a partir de fatores que refletem a posição do país no *ranking* mundial de indicadores.

1.1.1 Métodos de análise de dados

Não se delimitou o estudo em termos de recorte temporal porque se trata de uma pesquisa histórica preditiva, embora isso não queira dizer que se utiliza da história como método de abordagem. Ou seja, uma vez que não são contínuos, regulares e automáticos os processos institucionais das OI envolvendo financiamento às políticas de desenvolvimento, percebeu-se que convém neste caso empreender uma análise histórica, de forma que possa oferecer uma leitura sobre o quadro dos principais indicadores do desenvolvimento do país. Obviamente que se destaca no trabalho as estatísticas das últimas duas décadas, 2000 a 2020, isto se deve ao aumento do fluxo da APD como também das ações políticas intergovernamentais, projetos, programas, entre outros mecanismos que passaram a ser adotados pelas instituições em parcerias com governos de Estado visando atingir objetivos e metas de desenvolvimento.

Centrou-se a análise de indicadores nas três seguintes dimensões: educação, saúde e renda. São igualmente as três principais áreas sociais nas quais os IDH são calculados, mas também, conforme foi diagnosticado, constituem áreas centrais da atuação das OI e aquelas em que pouca atenção é dada em termos de investimento público. De forma geral, os indicadores serviram para avaliar resultados que foram ou não alcançados em determinados períodos na atuação das OI através do financiamento das políticas sociais e não só, também alargado ao desenvolvimento agrícola, infraestruturas, transportes, entre outras áreas.

1.1.2 Técnicas ou instrumentos de coleta de dados

A operacionalização desta pesquisa se deu com base nas seguintes técnicas ou instrumentos de coleta de dados:

- a) revisão da literatura – fase inicial que abrange o levantamento bibliográfico preliminar e um estudo dirigido sobre perspectivas teóricas de desenvolvimento e;
- b) análise documental, a qual culminara no levantamento das fontes e na análise dos indicadores através de dados estatísticos fornecidos pelas mesmas fontes.

A revisão bibliográfica – fase um – foi possível para explorar e aprofundar o conhecimento acerca da literatura da temática em discussão. A consulta e análise documental – fase dois – permitiram a apuração dos dados brutos e estatísticas.

São dados no âmbito desta pesquisa: documentos oficiais comissionados, relatórios de avaliação e de segmento, artigos, entre outras publicações. Os dados foram coletados a partir das fontes oficiais do governo, nomeadamente o INEC, de portfólios de projetos do Banco Mundial, Parceria Global para Educação (*Global Partnership for Education* – GPE), Parceria Internacional para o Desenvolvimento Humano (*International Partnership for Human Development* – IPHD) e também do Sistema de Informação do PNUD sobre Programas e Projetos. A base estatística produzida por esses órgãos tem como recorte temporal o ano de 1991 até o presente. É tido como referência comum a partir da qual são elaborados os indicadores socioeconômicos e demográficos, as três edições do recenseamento geral de população e habitação: a primeira, realizada ainda na época colonial, a segunda, em 1991, e a terceira, em 2009. Enquanto aguarda pela quarta edição, em médios prazos são feitos pelo INEC os inquéritos/estudos: 1) *Multiple Indicator Cluster Surveys* (MICS), 2) Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza (ILAP), 3) Índices Harmonizados de Preços no Consumidor (IHPC) e 4) Inquérito sobre o Consumo e o Orçamento das Famílias (ICOF), com base nos quais foi possível confrontar os dados que aqui servem de referência. Importante destacar que a base de dados do INEC permitiu o acesso a várias estatísticas setoriais, neste caso, dos Ministérios da Educação, da Saúde, de Finanças e Economia, dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades, entre outros.

2 TEORIA DE DESENVOLVIMENTO: UM ENFOQUE ANALÍTICO

De acordo com Fiori (2014), a teoria do desenvolvimento econômico foi criticada desde o século XVIII, pela crítica marxiana, e posteriormente no século XIX, pela crítica keynesiana. E acrescenta que apesar da importância das ideias desses autores, o que propuseram como solução aos problemas do desenvolvimento econômico não foi suficiente para impedir o avanço do capitalismo e suas nefastas consequências. Foi a partir da década de 1950 que os estudos críticos da teoria pós-estruturalista⁴ despertaram atenção da opinião pública, tanto na política quanto na academia, sobre o que havia sido alertado dois séculos atrás em relação ao desenvolvimento.

Cardoso (2018) e Oliveira (2002) enfatizam que alguns estudos pioneiros da corrente pós-estruturalismo latino-americano são até então referências, seja pelo seu caráter metodológico de abordagem, como pelo recorte conceitual ou tendências de análise. Segundo Escobar (2005), se algo ficou claro nos debates promovidos na década de 1980 a 1990, deve-se à disposição por parte de muitos autores da corrente pós-estruturalismo, de adotar novas orientações com pressupostos teóricos e paradigmas contrastantes à teoria dominante do desenvolvimento até 1950 (ESCOBAR, 2005, grifos do autor). São estudos orientados, de fato, pela lógica da crítica em contraposição a medidas de desenvolvimento, exemplo, crescimento ou PIB.

Compreendia-se por desenvolvimento as mudanças estruturais relacionadas às atividades de natureza industrial de alto impacto na economia. Neste caso, a tendência do aumento da produtividade industrial resultará no crescimento econômico. Ou seja, no plano econômico, a política de desenvolvimento deve ser capaz de conduzir ao crescimento. Esta era a perspectiva dominante na literatura do desenvolvimento, pelo menos, até metade do século XX (BRESSER-PEREIRA, 2008, 2014; MALUF, 2000).

A qualificação e elaboração de uma nova visão conceitual do desenvolvimento, tarefa essa que passava pela compreensão e interpretação do sistema econômico capitalista, relações de trabalho e poder, padrões de consumo e de produção, dinâmica dos movimentos sociais, desigualdade de renda, pobreza,

⁴ O autor cita como exemplo a teoria de dependência, de André G. Frank (1966) e a teoria de sistema mundial moderno, de Immanuel Wallerstein (1974).

entre outros temas, tudo isso passou a ser objeto de estudos da perspectiva crítica à teoria do desenvolvimento econômico, já a partir da segunda metade do século XX.

Segundo Furtado (2000, p. 7), o “desenvolvimento é um conceito que está na base da história do pensamento econômico, no centro da visão do mundo”, entretanto, indissociável de qualquer análise sociológica, política ou econômica. Para Sachs (2009, p. 7), se trata de um “conceito que se impôs como ideologia depois da Segunda Guerra Mundial”, isto é, proporcionou um horizonte de tempo mais longo e uma estrutura para planejar as tarefas urgentes de reconstrução, e também por incorporar ao mesmo tempo e de uma só vez três ideias importantes: a) garantia do pleno emprego como fim das consequências da Grande Depressão, b) reconhecimento do papel de Estado na economia e c) a importância de planejamento estratégico de mecanismos e políticas para evitar desperdício de recursos escassos (grifos do autor).

Na crítica ao desenvolvimento, a atuação dos OI, entre outras instituições não estatais aos quais são dependentes costuma ser objeto de análise. Não é aleatoriamente que este trabalho se concentra na análise de como os aspectos envolvendo o desenvolvimento são impactados pelas políticas de ação institucional. Seja qual for, uma análise da teoria do desenvolvimento é capaz de oferecer explicações a diversos aspectos e fatores socioeconômicos.

De fato, esta observação casa-se com os argumentos de Braudel (1987), sobre a dinâmica do capitalismo, de Sachs (1993, 2009), sobre a ideia do progresso social, e por fim, de Sen (2010), sobre a ideia de liberdade. As estruturas econômicas sejam elas do centro ou periferia, os movimentos políticos e sociais, todos esses fenômenos encontram, mas não exclusivamente, justificativas da teoria do desenvolvimento. Porém, sendo assim, procura-se neste capítulo problematizar algumas ideias em contraponto à teoria do desenvolvimento econômico ou crescimento econômico aproximando, sobretudo, da perspectiva de desenvolvimento humano sustentável como sendo pauta da agenda política institucional na atuação de várias OI, a ideia de expansão de oportunidades coletivas e individuais.

2.1 ALGUMAS PERSPECTIVAS NA ABORDAGEM DE DESENVOLVIMENTO

Há várias perspectivas de abordagem do tema desenvolvimento, mas conforme análise de Sachs (1993), na corrente pós-estruturalista as abordagens se concentram em três dimensões: histórica, econômica e social ou humana. Todas se completam na medida em que vão buscar entender o conceito a partir da atuação das instituições, especificamente, Estado e OI. Ainda segundo o autor, em outra ocasião de análise, três eventos históricos importantes direcionaram as pesquisas acerca do tema desenvolvimento: a) era de ouro do capitalismo; b) ascensão e queda do socialismo real e c) a contrarreforma neoliberal (SACHS, 2009). De fato, o argumento de Sachs sobre a ligação destes eventos com as linhas de pesquisa em perspectiva da revisão temática é muito sucinto, não oferece detalhes de que forma se relacionam as dimensões de abordagem com eventos históricos.

Contudo, é a partir do seu objetivo de análise que se pode concluir que: 1) a dimensão histórica se relaciona à era do capitalismo, cujas abordagens empíricas perspectivam mostrar quais impactos do capitalismo em todas suas esferas e estruturas, porque enquanto alguns países evoluíram econômico, industrial e tecnologicamente, enquanto outros não; 2) a dimensão econômica está associada à contrarreforma neoliberal, na qual as abordagens mostram, geralmente com base nas estatísticas, como o desemprego e a desigualdade de renda cresceram com as políticas neoliberais da década de 70 a 80; e, 3) a abordagem de desenvolvimento em perspectiva social ou humana – comumente distinguido como desenvolvimento sustentável está relacionada à ascensão e queda do socialismo real. Estas tendem a salientar a importância de cooperação entre atores institucionais na busca de soluções alternativas para as falhas do socialismo, desta forma, o primeiro passo seria eliminar a competição entre os blocos binários, socialismo-capitalismo, centro-periferia, desenvolvimento/subdesenvolvido, entre outros (SACHS, 2009, p. 15).

Percebe-se que a contribuição de Sachs não se limita ao que foi apresentado acima. É um dos poucos autores do pós-desenvolvimentismo, versão contemporânea da teoria pós-estruturalista⁵, que insiste na leitura interdisciplinar, ou melhor, “abordagem multidimensional” do desenvolvimento, usando sua própria

⁵ A palavra pós-desenvolvimento foi utilizada pela primeira vez em 1991, numa conferência em Genebra, Suíça. De lá, passou a ganhar cada vez mais destaque nos estudos acadêmicos em perspectiva crítica, seja de ação do Estado como de IFI (ver mais em Escobar, 2005).

expressão. Critica o uso de métodos comparativos generalistas, que segundo ele pouco tem contribuído para compreensão de novos fenômenos sociais as abordagens que empregam métodos generalistas.

Também em Furtado (1979, 2000) há uma leitura crítica direcionada neste sentido, de limites de métodos comparativos e generalistas na interpretação do desenvolvimento. Sua crítica estrutura-se em três pontos:

- I. Ausência de uma relação precisa entre variáveis e uso excessivo de técnicas estatísticas – segundo o autor, o modelo linear de análise econômica não oferece uma explicação lógica e precisa de relação entre variáveis exógenas e endógenas ou quantitativas e qualitativas;
- II. Deformação da matriz estrutural do modelo – o que compromete a compreensão de aspectos importantes da realidade social, aliás, na opinião do autor esta inversão da estrutura do modelo na análise econômica reflete nos estudos da divisão social do trabalho, plano macroeconômico, e da diversificação da demanda, no plano social, e;
- III. Elevado nível de abstração – a partir de análise de aspectos abstratos e realidades completamente distintas (FURTADO, 1979, grifos do autor).

Em outro texto, o autor reforça a sua crítica, afirmando que o PIB "não é condição suficiente" para avaliar o desenvolvimento, isto porque outros indicadores, talvez mais elementares, neste caso, considerando as condições socioeconômicas e particulares de cada região, população ou grupo social, são deixados de fora (FURTADO, 2000, grifos do autor).

O PIB não é o único problema que se coloca à teoria de desenvolvimento. Segundo Furtado, as repercussões de produção, distribuição e consumo também são questões relevantes em qualquer análise crítica do desenvolvimento.

Outra discussão sobre perspectivas de abordagens de desenvolvimento é a que foi apresentada em Gilpin (2002, p. 293-294). Segundo o autor, são três correntes que até então explicam melhor o conceito do desenvolvimento: (i) liberalismo econômico, a ideia de que o desenvolvimento deve partir do intercâmbio comercial, da assistência internacional e dos investimentos. Ou seja, para se desenvolver, as economias menos desenvolvidas devem conquistar os mercados de exportação, o capital e a tecnologia das economias desenvolvidas; (ii) marxismo clássico, que pauta pela ideia da dupla economia mundial, difusão das economias

avançadas para incorporar, expandir e modernizar, através do comércio, tecnologia e investimento, as economias tradicionais, ou melhor, menos desenvolvidas e; finalmente, (iii) da posição do subdesenvolvimento, na versão 'estruturalista' ou na da 'dependência' os teóricos do subdesenvolvimento consideram prejudicial aos interesses dos Países menos Desenvolvidos (PmD) a ideia da primeira corrente.

Este enfoque crítico é, no entanto, relevante para compreender o objetivo deste capítulo. Por outro lado, possibilita saber quais relações complementares ou de interdependência entre os temas, perspectivas associadas ao desenvolvimento, reconhecer as limitações e ambiguidades.

Depois da Segunda Guerra Mundial, concretamente a partir da década de 1950, com os trabalhos pioneiros, até meados da década de 1980, várias tendências de abordagem foram travadas acerca da efetividade das ações institucionais para o desenvolvimento. Em outras palavras, a controvérsia surge da análise de impacto das políticas institucionais e governamentais, desde os chamados clássicos até os teóricos do pós-desenvolvimento ou novo-desenvolvimentismo. Discussão que de fato eram baseadas nos fatos históricos, mas também nas transformações econômicas estruturais do capitalismo.

No entanto, apesar de que a abordagem histórica nos permite situar e compreender esse contexto, o direcionamento deste capítulo está mais alinhado à perspectiva crítica. O fato de que o desenvolvimento é considerado uma categoria de ação política institucional, isso por si só reflete justamente uma abordagem crítica, porque em geral ações políticas refletem interesses políticos e/ou econômicos. Vale esclarecer que no caso desta pesquisa quando se fala em criticar, não quer dizer contestar, mas sim buscar entender em que sentido as políticas de desenvolvimento promovidas pelas OI podem refletir bons ou maus resultados sobre a vida da população.

2.2 ESTUDOS SOBRE INDICADORES SOCIAIS E SUA IMPORTÂNCIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS

À medida que foi crescendo, desde década de 1960, o número de conferências e assembleias gerais de organizações internacionais intergovernamentais (HERZ; TABAK; HOFFMAN, 2004) sobre questões

socioeconômicas, tais como mudanças climáticas, migrações, deslocamentos, desigualdade racial e de renda, criminalidade, insegurança alimentar e entre outras; do outro, também é possível observar que o aumento crescente das pesquisas sobre indicadores sociais (OTTONI, 2006) impactou mudanças no desenho das políticas.

Contudo ainda estejam enfrentando desafios metodológicos para se consolidar, os estudos acadêmicos sobre indicadores sociais têm ganhado destaque, contribuindo deste modo para a orientação de políticas públicas em nível de gestão intergovernamental, forçando-as a repensarem os modelos econômicos e políticas de desenvolvimento.

Na visão de Furtado, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o período subsequente (a partir da década 1960) foi marcado por reflexões críticas sobre o desenvolvimento, a percepção da “causa do atraso econômico”, da desigualdade social, entre outros fatores influenciados pela guerra e crises anteriores, transcendia em vários níveis de discussão (FURTADO, 2000, p. 25). Esse argumento do autor mostra que, de certa maneira, o protagonismo acadêmico assumido nesta época em protesto a vários problemas socioeconômicos e políticos foi crucial para o embasamento de uma nova abordagem ao desenvolvimento.

Entretanto, historicamente, pode-se afirmar que a pauta sobre indicadores sociais foi resultado da emancipação política e social dos movimentos acadêmicos no final na década de 1950, onde se destacam os pós-estruturalistas latino-americanos. A publicação do primeiro relatório sobre IDH pelo PNUD⁶, em 1990, comprovou as críticas de intelectuais e dos movimentos sociais contra o modelo-padrão – crescimento econômico, o PIB, até então promovido pelas instituições internacionais para mensurar o desenvolvimento. E, conforme estudos, o que chamou a atenção depois da divulgação do relatório foi a diferença alarmante do percentual de distribuição de renda, seja entre os países (renda global) como entre indivíduos (renda per capita). Também, outro importante instrumento de estudos de caso em que a publicação dos resultados chamou muita atenção é o *Rapport de la*

⁶ Instituição do Sistema das Nações Unidas, responsável pela estatística comparada de desenvolvimento entre países. Após várias décadas de estudos sobre tendências da população, distribuição ou concentração de renda mundial, levados a cabo pelos dirigentes do PNUD, Mahbub ul Haq (1934-1998) e Amartya Sen (1933), por fim conseguiu-se estruturar os indicadores ou dimensões básicas a partir de quais seria possível medir/calcular o desenvolvimento, como uma contraposição ao PIB.

*Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*⁷, conhecido por relatório de Stiglitz, Sen e Fitoussi. Trata-se de um trabalho que comprovou, a partir de análise comparativa de indicadores, que as fórmulas estatísticas de mensuração de desenvolvimento empregadas pelas instituições internacionais deixam à margem os aspectos qualitativos essenciais na avaliação do desenvolvimento de um país. A necessidade de substituir ou superar as métricas quantitativas, o PIB, por exemplo, resultou na criação de IDH.

O IDH é uma ferramenta de estatística criada e publicada em 1999, pelo PNUD. O objetivo é ter uma “medida mais abrangente do desenvolvimento humano” do que medidas puramente econômicas, como o PIB. Ou seja, o IDH observa, principalmente, variáveis ou aspectos que influenciam a qualidade de vida da população em três principais dimensões⁸:

- a) educação – cálculo da média dos anos de estudo dos habitantes e o número esperado desses anos;
- b) saúde – cálculo da expectativa de vida dos habitantes, a partir de variáveis relacionadas à qualidade de saneamento básico e serviços de saúde públicos;
- c) renda – cálculo da renda nacional bruta per capita, baseado no poder de compra dos cidadãos.

A pontuação de cada país é obtida a partir da média geométrica dos três indicadores, com valor atribuído entre 0 e 1. A raiz cúbica do somatório total dos pontos é o Índice de Desenvolvimento Humano. Neste caso, um valor acima de

⁷ Relatório da Comissão sobre a Mensuração do Desempenho Econômico e Progresso Social.

⁸ Na verdade, são vários parâmetros utilizados pelo PNUD como critérios de certificação e classificação do desempenho dos países. O que quer dizer que apesar de ter como base de cálculo de indicadores as três dimensões citadas, podem ser acrescentadas outras dimensões, desde que abranjam aspectos relacionados à melhoria de qualidade de vida da população. Este parâmetro se justifica pelo seguinte fato: nem todos os países estão na mesma situação quando são coletados os dados de relatórios, por exemplo, indicadores que precisam ser medidos em relação à educação num país desenvolvido podem não ser os mesmos a ser considerados num país subdesenvolvido. Os dados são divulgados geralmente ao final de cada ano, isto é, para servir de referência do perfil socioeconômico do país durante o ano seguinte. Por exemplo, os dados de IDH 2006/07 foram divulgados no final do ano 2007 para servir de referência ao longo do ano de 2008. Outros parâmetros dizem respeito à ausência de dados para classificação de indicadores de países. Segundo esclarece a organização, muito embora seja raro acontecer, na hora de produzir o relatório, quando há falta de dados de um dos indicadores é aplicado modelos de regressão entre países. Isto se deve ao atraso e outras dificuldades técnicas com as quais vários países subdesenvolvidos se deparam. Em busca de melhorias para ultrapassar tais dificuldades e poder ter dados consistentes e completos, a partir de 2015, a organização passou a aprimorar e atualizar as metodologias para cada relatório, não são mais comparados os valores entre os relatórios, cada relatório recalcula o IDH de alguns anos anteriores.

0,800 é classificado como "muito alto", entre 0,700 e 0,799 como "alto", 0,550 a 0,699 como "médio", e abaixo de 0,550 como "baixo".

Além de dados governamentais, são principais agências das quais outras informações são provenientes para elaboração de relatórios de IDH: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (DAESNU), Banco Mundial, FMI e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A atualização de estudos estatísticos sociodemográficos é uma das exigências do processo institucional de gestão por resultados, também é compreendido como uma prática de boa governança (OTTONI, 2006; RICO, 2007; STIGLITZ, 2009; LATOUR, 2020; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012). Esta tendência surge considerando o fato de que uma boa reforma administrativa do Estado, que visa influenciar resultados eficientes, controle prudente de gastos, ou melhor, alocação de recursos financeiros em ações que visem impactar social e sustentavelmente a sociedade deve, no entanto, levar em conta a definição de indicadores. Foi neste sentido que se estruturou o XVII Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 17), que visa promover a parceria entre instituições no que tange ao monitoramento e compartilhamento de dados estatísticos de pesquisa. Examinar características de indicadores sociais da população envolve compreender quais elementos são substanciais – elementares, na vida real desta (SEN, 2010). Tarefa essa que compreende o objetivo da análise do capítulo três.

Pois, de certa maneira, o desafio que o desenvolvimento impõe sobre a agenda de governos e/ou instituições políticas acaba por tornar as políticas seletivas. Neste sentido, houve alguns esforços por parte do governo de Guiné-Bissau na organização de estatísticas oficiais. Em março de 2020 foi realizado o Fórum sobre Harmonização e Melhoria das Estatísticas na África Ocidental e Central (FHMEAOC), com objetivo de “reforçar o sistema estatístico dos países participantes e dos organismos regionais em África”, nomeadamente a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e União Econômica Monetária da África Ocidental (UEMOA), para produzir, divulgar e melhorar a utilização das principais estatísticas econômicas e sociais⁹. Deste encontro onde a Guiné-Bissau foi representada pelo INEC, no âmbito nacional surgiu o Projeto de Plano Estratégico

⁹ Informação extraída de ugpe.gov.cv. Disponível em: <https://ugpe.gov.cv/projeto/instalacao-de-antenas-de-longo-alcance>. Acesso em: 27 mar. de 2023.

para Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional (PEDSEN 2023-2028), com objetivo de tornar um documento de referência sobre as diretrizes e objetivos estratégicos de desenvolvimento tanto para órgãos da administração pública local, sociedade, assim como agências de cooperação internacional. Também foi terminado em novembro de 2022 e publicado em 2023 o Relatório de Projeção da População de Guiné-Bissau (RPPGB 2014-2063), estudo financiado pela UEMOA visando mostrar as tendências e cenários de longo prazo sobre crescimento demográfico, e outros fatores que respondem pelo processo.

De fato, são poucos os estudos ou avaliações independentes acerca de impactos de ações promovidas, direta ou indiretamente, pelas Organizações Internacionais na Guiné-Bissau. Ao nível de gestão administrativa de projetos sociais de desenvolvimento poucas instituições conseguem ao final apresentar relatórios de suas atividades, quanto mais compartilhar os resultados para uma possível análise crítica da opinião pública. Essa carência ou dificuldade de acesso a dados/informações limita, muitas vezes, a compreensão de aspectos da realidade social. Pois, somente o acesso a informações e/ou conhecimento dos problemas reais da sociedade permitirá que os formuladores de políticas possam elaborar as propostas de soluções, apresentá-las e testá-las (KINGDON, 2014; SECCHI, 2019).

2.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O DESENVOLVIMENTO

As instituições das relações internacionais são um conjunto de organizações com soberania de alcance transnacional, e que prezam pelos interesses comuns das partes signatárias. Podem ser caracterizadas de três diferentes formas. A primeira trata-se das Organizações Internacionais. A segunda reúne as entidades de caráter econômico que atuam além-fronteiras e os movimentos ou associações transnacionais, tais como as Igrejas, os sindicatos, os partidos políticos e as sociedades científicas e culturais. A terceira e última, engloba as ONGs (HERZ; TABAK; HOFFMAN, 2004, SEITENFUS, 2012)¹⁰. Interessa a estudo somente a primeira e terceira características.

¹⁰ As duas obras citadas representam um pouco da literatura sobre as OI em língua portuguesa, há mais volumes de obras publicadas sobre o assunto na língua inglesa.

As OI formam “conjunto maior das instituições que garantem certa medida de governança global”, aliás, uma rede de Estados (HERZ; TABAK; HOFFMAN, 2004, p. 10). As principais características são:

- a) instituições com uma capacidade financeira equilibrada, o que lhes permite suportar vários projetos em diferentes áreas e países;
- b) instituições de personalidade jurídica internacional. Ou seja, por mais que atuem em territórios delimitados, os Estados, as leis que as protegem são Direito Internacional, uma vantagem para influenciar, muitas vezes, as políticas nacionais, além de responder pelos interesses de países signatários ou partes interessadas e;
- c) por fim, as OI são dotadas de funcionários públicos com *expertise* em diferentes domínios de conhecimento.

Enquanto Herz, Tabak e Hoffman (2004) buscaram trazer uma distinção objetiva, ou seja, feita com base nas características físicas, Seitenfus (2012) faz uma distinção subjetiva ou ideológica, baseada nos princípios, tendências e propósitos.

Segundo o autor, são três principais características das OI, quais sejam:

Multilateralidade, permanência e institucionalização. Não existe nenhuma controvérsia no que diz respeito às duas primeiras. A multilateralidade pode caracterizar-se pelo regionalismo ou pelo universalismo. Mais do que os objetivos e princípios, a diferença entre o regionalismo e o universalismo é encontrada na composição dos sócios. Os primeiros pertencem ao espaço físico delimitado, onde a contiguidade geográfica é uma das principais, embora não decisiva característica. Ao contrário, as organizações internacionais de cunho universalista não impõem exigências ou aplicam critérios discriminatórios sobre a origem, o regime político ou a localização física entre seus sócios (SEITENFUS, 2012, s/p).

De fato, essa discussão sobre características das OI é muito extensiva em Relações Internacionais, sendo o objetivo aqui apenas introduzir o conceito de forma seguintes aspectos: as consequências das suas práticas, a diferença com outras instituições, nomeadamente o Estado e ONGs, e o mais importante, a relação com desenvolvimento. São aspectos importantes para compreensão do objetivo da pesquisa como um todo, mas também por questões metodológicas mostrar essa diferença ajuda a evitar equívocos em relação ao emprego, neste trabalho, do termo Organizações Internacionais.

A diferença entre OI e ONGs é a seguinte: a primeira tende a ser dotado de caráter permanente, um nível mais elevado de institucionalização, abrangência

transnacional; já a segunda tem sempre capacidade financeira limitada, baixo nível de institucionalização, seus instrumentos de cooperação são limitados, atuam mais com comunidades locais, por isso, suas práticas são focais (SEITENFUS, 2012).

Há uma nítida e indissociável relação entre as OI e ONGs a qual não se pode deixar de destacar. Ambas são instituições criadas com objetivo de promover o desenvolvimento, sobretudo nas nações menos desenvolvidas.

De acordo com Nogueira Filho (2010), a definição do Estado enquanto uma instituição também gera controvérsia. Há tendências e rupturas teóricas no que diz respeito à atribuição de um sentido ao Estado. Trata-se de instituição de caráter social e jurídica, composta por três elementos: i) população; ii) território; e iii) governo. Um requisito adicional a essa concepção de Estado é a de que é uma unidade soberana (JELLINEK *apud*. NOGUEIRA FILHO, 2010)¹¹.

No dicionário de Política de Norberto Bobbio, também se aponta pela controvérsia que envolve a definição do Estado. Para o autor, a definição do Estado “envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social” (BOBBIO, 1998, p. 401). Sem adentrar em detalhes, de forma geral o Estado é definido como uma organização política de um determinado território, com função de garantir a segurança, a proteção e funcionamento de todo o aparato institucional para o bem da população. Ainda segundo o autor, a forma como se cumpre as funções estatais levou à distinção, na Ciência Política, de dois tipos de Estados: a) Estado de direito e; b) Estado social (BOBBIO, 1998, grifos do autor).

Já as OI, segundo o autor, constituem “uma união internacional de Estados, visando criar uma colaboração estável, disciplinada por normas de direito internacional, para a realização de interesses comuns”, em outras palavras, um conjunto de Estados com funções ou atribuições estabelecidas num ato de constituição (BOBBIO, 198, p. 855-886). Tanto este quanto aquelas, ambas são instituições políticas de caráter jurídico e social. E, em termos de hierarquia, as ONGs servem de ator intermediário na relação Estado-OI, isto é, através dos projetos ou programas elas prestam serviços em diferentes áreas, com vista a ajudar as comunidades locais. As intervenções das OI por meio de ONGs são complementares, sempre coube ao Estado predisposição de todas as condições

¹¹ A mais simples e completa definição do Estado com base na opinião de Nogueira Filho (2010) é da autoria de Georg Jullinek, em Doutrina Geral do Estado (1900).

necessárias para atender as demandas da população. Com objetivo de ajudar a compreender por que são questionáveis as ações dessas instituições, em caso específico das OI, discutir-se-á qual sua relação com o desenvolvimento. No entanto, apesar da discussão ter sido orientada na perspectiva crítica de ações das OI, o papel do Estado, no caso de Guiné-Bissau enquanto instituição, de certa forma, continua refletindo importância.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA UTOPIA?

A perspectiva sustentável do desenvolvimento, também designada de desenvolvimento humano ou social, é a base abordagem deste estudo. Nela integram-se as análises críticas à concepção econômica e política do desenvolvimento. Trata-se de estudos que buscam compreender o comportamento das instituições, as estruturas de relações de poder, onde Cultura e Política são as principais categorias de análise. Convém destacar que nesta vertente da crítica alega-se que o desenvolvimento deve significar um processo no qual as instituições buscam garantir e expandir as liberdades políticas e sociais. Proposta conceitual cujo expoente máximo é o economista indiano Amartya Sen. Mesma proposta da revisão conceitual da teoria do desenvolvimento sustentada pelos teóricos pós-estruturalistas e do pensamento decolonial, entre quais alguns cujos textos são destacados nesta pesquisa: Leys e Escobar (2005), Sachs (2009), Satrustegui (2013), Mishan (1976).

A cimeira de Rio de Janeiro, em 1992, foi um marco histórico de todas as conferências internacionais sobre o meio ambiente. Foi nela, segundo estudos, que o desenvolvimento sustentável foi concebido, ganhando assim um caráter mais teórico e menos político. Incorporou-se a definição do conceito duas palavras-chave. A primeira, a necessidade, sobretudo, de atender as aspirações humanas levando em conta que em muitos países há populações que carecem de necessidades básicas como alimentação, habitação, emprego, vestimentas, entre outras. Então, sendo assim, para este grupo mais vulnerável devem ser priorizadas as ações de desenvolvimento.

A segunda limitação, o fato de que a revolução tecnológica industrial tem causado riscos e ameaças ao equilíbrio do meio ambiente, e caso não sejam

adotadas medidas ou políticas estratégicas sustentáveis será difícil responder às demandas ou necessidades tanto de atuais como de futuras gerações. Nessa altura em que foi colocada a proposta como desafio para o novo milênio, a ONU ressaltou que haveria muitas interpretações, mas que as mesmas não devem fugir do objetivo de criar um “consenso acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, e também propostas estratégicas necessárias à sua consecução” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 46).

O desenvolvimento supõe uma transformação progressiva da economia e da sociedade. Caso uma via de desenvolvimento se sustente em sentido físico, teoricamente ela pode ser tentada mesmo num contexto social e político rígido. Mas só se pode ter certeza da sustentabilidade física se as políticas de desenvolvimento considerarem a possibilidade de mudanças quanto ao acesso aos recursos e quanto à distribuição de custos e benefícios. Mesmo na noção mais estreita de sustentabilidade física está implícita uma preocupação com a equidade social entre gerações, que deve, evidentemente, ser extensiva à equidade em cada geração (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, *ibidem*).

Observe-se que as interpretações em volta da questão da sustentabilidade sempre refletem preocupação por parte da ONU. Incitar um consenso social de que era urgente e necessário que os países adotassem estratégias para reduzir ou prevenir riscos de mudança climática, efeitos que podem causar, sobretudo às populações mais pobres, de fato, nunca foi uma tarefa fácil. Sendo assim, a sociedade civil, empresas, entre outros segmentos do ramo de mercado e industriais foram convocados a aderir à marcha pelo futuro comum com sustentabilidade como pano de fundo (grifos do autor).

A questão é: qual é a implicação do grande projeto, o “futuro comum”, no qual tem trabalhado por quase duas décadas as grandes instituições internacionais e governos de Estados? Para quem e por quais meios pode ser útil o desenvolvimento sustentável?

É óbvio que apesar dos esforços ainda há um grau de resistência, ou melhor, de pessimismo em relação às propostas da ONU sobre sustentabilidade. O próprio desenvolvimento que na visão de Arrighi (1997) não passa de uma “ilusão”, isto porque, mesmo sendo promovida com montantes elevados de financiamento internacional, o número de países com populações sem condições básicas ainda é extremamente significativo. Do mesmo jeito, o seu novo e mais recente adjetivo -

sustentável é instigante, controverso e utópico (SACHS, 2009; ESCOBAR, 2005; SATRÚSTEGUI, 2013).

Essa leitura pessimista sobre desenvolvimento na perspectiva sustentável, feita pelos teóricos do pós-desenvolvimentismo ou pós-desenvolvimento, colocou em xeque o papel da ONU, de instituições especializadas, nomeadamente o Banco Mundial e o FMI, assim como órgãos de Estados. Na sua revisão do desenvolvimento no século XXI, Sachs (2009) aponta o desenvolvimento sustentável como uma ideia relevante e ambiciosa, mas cujos objetivos não são claros. Segundo o autor, vários paradigmas sobre o progresso social fracassaram, até o desenvolvimento, aliás tudo que envolve prática de desenvolvimento ou progresso acabou se transformando na “regressão”, “involução” e “desdesenvolvimento” (SACHS, 2009, p. 13).

Observação análoga foi feita em Satrústegui (2013), na sua leitura tanto as metas quanto os objetivos de desenvolvimento sustentável não são “abertamente” claros para “superar o subdesenvolvimento” ou gerar o desenvolvimento, entretanto, não passa de um conceito com “limitações teóricas e metodológicas”, apesar de “internalizar alguns dos desafios importantes” da humanidade (SATRÚSTEGUI, 2013, p.35 e 43). Enquanto isso, o pessimismo de Escobar (2005) com o desenvolvimento em perspectiva sustentável se justifica pelo seguinte: não é um conceito viável tendo em vista a dificuldade metodológica que se encontra por trás de sua definição, mas uma proposta política relevante tendo em conta os objetivos propostos.

Foi discutido que 'desenvolvimento' é um conceito comumente associado às instituições, sejam elas Estado, governos, OI, partidos políticos ou sociedade civil. Sua abordagem muitas vezes é condicionada às diversas formas e modos como essas instituições operam. E, também compreendido como um instrumento de avaliação da eficácia e eficiência das políticas públicas no desempenho das capacidades humanas ou crescimento.

Há quase três décadas, desde o fim da década de 1980, que a crítica às políticas das Instituições especializadas¹² de ajuda ao desenvolvimento como Banco

¹² Segundo a Carta, tais instituições são aquelas que foram ou que venham a ser “criadas por acordos intergovernamentais, com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário etc” (art. 57). As organizações especializadas apresentam as seguintes características: 1) foram criadas por um acordo firmado entre Estados; 2) foram dotadas de amplas e reconhecidas atribuições nos assuntos

Mundial tem ganhado repercussão. Entretanto, apesar da importância que tem sobre políticas de desenvolvimento em vários países, as práticas do Banco Mundial continuam a refletir questionamentos os quais não podem ser simplesmente ignorados.

O [Banco Mundial] apresenta um caráter ambivalente. Por um lado, utiliza técnicas de um banco comercial, pois possibilita o acesso a recursos financeiros aos países membros, cobrando juros e auferindo lucros que permitem a sua sustentação. Por outro, capta recursos financeiros no mercado de capitais e nas disponibilidades oferecidas pelos países membros com disponibilidades e os coloca à disposição dos Estados demandantes a juros preferenciais. Através de seus objetivos o [Banco Mundial] presta um serviço público internacional. Ao fazê-lo ele cumpre funções clássicas das OI e a estas pode ser assimilado (SEITENFUS, 2012, s/p).

Contrário ao que esta pesquisa discute – perspectiva do desenvolvimento enquanto meio e fim sustentável para facilitação das capacidades e direitos sociais (SEN, 2010; SACHS, 2009), de fato, entende-se que a perspectiva de desenvolvimento a qual o Banco Mundial prega é muito mais alinhada ao crescimento econômico, tanto que foi constatado que este era o objetivo embutido nas suas propostas de PAE da década de 1980, uma política agressiva que passou a ser prática da instituição desde então (MARTINS, 2004). O desequilíbrio econômico, ou melhor, a inflação que atingiu os países em situação igual à Guiné-Bissau na altura gerou, além do endividamento irreversível, consequências sociais, aumento do nível da pobreza e desigualdade de renda, privatizações, entre outras.

Depois de décadas de graves implicações e controversas no reajustamento estrutural, a partir de 2000, voltou o Banco Mundial a redesenhar suas políticas sob lema de ‘prosperidade compartilhada’, que não só se trata de uma concepção vaga e incompleta do ponto de vista dos objetivos, aliás, não contempla todos os objetivos essenciais, os quais países como Guiné-Bissau precisam atingir para erradicar a fome e a pobreza. Também se torna inviável sua compreensão, na medida em que pretende insinuar que a pobreza seria erradicada se duas ou mais pessoas compartilhassem o mesmo bem.

A pobreza, fenômeno causado pela privação ou limitação do indivíduo a bens de consumo, renda ou serviços essenciais de base. Sua concepção, entretanto, transcende tal prosperidade compartilhada. Ainda sobre isso, não se deve confundir

relacionados em seu tratado constitutivo; 3) vinculam-se às Nações Unidas através de um acordo específico (SEITENFUS, 2012, cap. 6).

objetivos de acabar com pobreza ou fome com a importância da liberdade humana, que é o que parece ser o comportamento da instituição, o Banco Mundial. De forma geral, IFI tendem a utilizar mão invisível por trás da doutrina neoliberal, ao propor certas políticas aos países menos avançados, de economias frágeis, uma atitude da “pressão coerciva” (HARVEY, 2008, p. 3). Políticas ditas de ‘estabilidade macroeconômica’, ‘ajustamento estrutural’, ‘sustentáveis, entre outras, não passam de interesses dos bancos e mercados de procurar formas de acomodar os investimentos (BRUNHOFF, 1991), cujas taxas de juros beneficiaram os mais ricos, aqueles que estão no topo da pirâmide (STIGLITZ, 2006).

De fato, esse esquema de crédito bancário muito pouco discutido sob a perspectiva crítica não ajuda de forma alguma os Estados na coordenação de políticas sociais de desenvolvimento. Ao contrário, dizia Angus Deaton (*apud*. Diogo Viana, 2017) , que mesmo quando o Banco Mundial, FMI ou qualquer instituição financeira de países apoia construção de estradas, hospitais, escolas ou sistemas de saneamento em países, isto deve ser visto com lentes profundas, não passa de um esquema que segue a lógica colonial, aumenta as fraquezas que deveriam ser superadas.

No entanto, essa emergência de perspectivas críticas se deu a partir do momento em que se percebeu que a adoção das práticas de ajustes econômicos estruturais por parte dos governos de Estado inviabiliza o cumprimento da agenda social de desenvolvimento. Diversas condições no processo de desenvolvimento ainda são questionáveis porque é evidente a desarticulação entre os objetivos e resultados, o que resultou, de um lado, na negação do conceito, ou seja, é algo que deve ser ultrapassado, e, de outro, na busca incessante de alternativas e soluções viáveis.

3 GUINÉ-BISSAU: UM BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E SOCIOPOLÍTICO EM PERSPECTIVA ANALÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Desde a luta pela independência contra o jugo colonial do século XX, de 1959 a 1973, e ao longo de um cinquentenário na tentativa de superação do desafio do atraso em desenvolvimento, de 1973 a 2023, a Guiné-Bissau tem sido objeto de estudo e análise em matéria de política e de relações internacionais¹³. Neste capítulo, busca-se contextualizar a história sociopolítica da Guiné-Bissau, sua experiência na busca de um modelo econômico e social de desenvolvimento. Isto, no entanto, passa pela análise, a partir do quadro de relações políticas e econômicas institucionais, de alguns aspectos históricos, políticos e econômicos que se colocam como desafios ao desenvolvimento do país.

A superação do atraso em desenvolvimento, um dos objetivos de luta da libertação nacional é, até então, o maior pesadelo para o Estado guineense. Problemas estruturais de naturezas distintas: institucional, social, econômica, política, entre outros, continuam a afetar a estabilidade e o processo de desenvolvimento do país, afetando, deste modo, sua imagem diante da opinião pública internacional, ou melhor, de parceiros internacionais¹⁴. Essa é uma observação a ser confrontada a partir a) do enquadramento a eventos que marcaram a fase da proto-história política, a emergência do Estado-nação que se deu através de luta de libertação nacional; b) de análise do quadro institucional das relações políticas e econômicas de cooperação para desenvolvimento e c) de análise da experiência guineense das políticas econômicas e sociais de desenvolvimento.

A Guiné-Bissau é um país do continente africano que ocupa uma área geograficamente dividida, entre continente e arquipélago, com cerca de 36.125 Km². Situada na costa ocidental do Oceano Atlântico, divide fronteiras com duas Repúblicas ex-colônias francesas, ao Sul, com a Guiné-Conacri, e, ao Norte, com o

¹³ Ao contrário da opinião de Mamadú Djaló (2006, p. 294), de que "assim como outros países africanos", a Guiné-Bissau não registra "presença constante na mídia mundial". Não é difícil provar que dos tópicos mais comentados sobre a política, especialmente temas como democracia, boa governança ou estabilidade econômica de países africanos emergentes, a Guiné-Bissau encontra-se entre os 10 primeiros.

¹⁴ Compreende-se por parceiros internacionais todas as entidades coletivas (sendo organizações, governos ou países) com delegações ou representações credenciadas cuja missão e objetivos é apoiar o governo local.

Senegal. Conforme dados do último censo, o país possui uma população estimada em 1.624.945 de habitantes e dezenas de grupos étnicos, dos quais cinco representam 82% da população total, espalhados por nove regiões administrativas que compõem o território nacional, incluindo a capital – Bissau. 64,7% vivem abaixo da linha de pobreza e taxa de analfabetismo de aproximadamente 48%. As principais atividades econômicas são agricultura (56%), indústria (13%) e serviços (31%) (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2022).

Data-se da primeira metade do século XX, com a organização do movimento de luta anticolonial, os principais elementos que caracterizam a história sociopolítica contemporânea da Guiné-Bissau. Com a chegada dos portugueses a este território da costa ocidental africana, em 1446, e conseqüentemente o esforço de estabelecer o processo da colonização (através de feitorias comerciais)¹⁵, iniciavam-se novas ocupações de territórios africanos. Mudanças sociais – as resistências começaram a provocar a hostilidade entre os europeus e africanos (MENDY, 1992; LOPES, 1986; DJALÓ, 2006).

Parte do território (a Leste do país) onde hoje é a República da Guiné-Bissau, antes da colonização portuguesa, integrava reinos e impérios africanos¹⁶, o que justifica ainda mais a complexidade da organização sociopolítica dos povos locais quanto à defesa ao colonialismo (MENDY, 1992). O espírito de ambição nobre dos portugueses de conquistar territórios além-mar e explorar os recursos naturais com trabalhos escravos forçados fez com que a situação de segurança e integridade territorial, em relação aos povos autóctones de Guiné, piorasse ainda mais. O objetivo da coroa portuguesa era lançar as “bases para o alargamento do comércio”, o que fez com que a Guiné, enquanto ‘território-ultramarino’, acabou sendo utilizada como uma fonte de abastecimento – exploração comercial, sobretudo, de produtos dos quais a população da metrópole necessitava. Nas condições desprotegidas ou de estado vulnerável, em termos de segurança, era comum os Estados mais fortes invadirem e se apropriarem de recursos dos fracos, além de obrigá-los a trabalhos pesados (LOPES, 1986, p. 7, grifo do autor).

¹⁵ A primeira feitoria comercial criada foi em 1588, em Cacheu, norte do país (ANUÁRIO DA GUINÉ-PORTUGUESA, 1946).

¹⁶ Nomeadamente os impérios de Gana e Mali e reinos de Gabú e Senegâmbia. Vide mais em: LOPES, 1986; MENDY, 1992; CANDE MONTEIRO, 2012.

Analisando o enquadramento econômico da colônia de Guiné, são várias opiniões comuns que destacam que o colonialismo, enquanto um sistema econômico de exploração, afetou os poderes endógenos e submeteu o país a um atraso econômico particularmente grave (HANDEM e LOPES, 1986; DJALÓ, 2006). Enquanto as medidas políticas coloniais buscavam “assegurar as condições para o comércio de escravos”, por outro lado, as medidas econômicas procuravam centrar-se mais na “concessão de monopólios” a grandes firmas comerciais (SANGREMAN *et al.*, 2019, p.42). O que resultava, conforme explicação do autor, da colocação externa da colônia, ou seja, a política colonial, historicamente falando, não visava esforço nenhum de favorecer o desenvolvimento nacional. Essa advertência se coloca ao lado do fato de que também a situação de hostilidade de grupos étnicos locais era crítica, sendo assim, dificultando quaisquer iniciativas.

Observa-se em torno da questão das resistências anti-imperialismo e anticolonialismo português na África, no caso especial da colônia de Guiné, que há uma retórica mista, confusa e, por vezes, conflitante. Na opinião de Djaló (2006) e Lopes (1986), não tinha como prosperar a colônia em termos econômicos devido à falta de recursos, especialidades ou setores industriais. Isso justificaria o pouco interesse demonstrado pelos portugueses em investir na colônia?

Apesar de não contrariar a opinião dos colegas, a tese de Mendy (1992), sobre a situação econômica colonial ou demonstração de interesses, fundamenta-se na questão da hostilidade dos nativos. O que tornava a situação de estabilidade política e econômica cada vez mais irreversível. Conforme o autor, “a luta armada empreendida no país entre 1963 e 1974 tem de ser interpretada como a culminação de uma longa tradição dos povos da Guiné” (MENDY, 1992, p. 29)¹⁷. Esta tese corrobora com a de Sangreman e colegas sobre o fato de a persistência de chefias locais, e posteriormente a guerra de libertação dificultar, evidentemente, a administração colonial, sobretudo no que tange ao cumprimento de planos econômicos.

Muito embora não constitua prioridade aprofundar a discussão sobre aspectos históricos da colonização portuguesa, alguns são elementos que contribuem para a compreensão do objetivo deste capítulo. Pormenores históricos sobre políticas econômicas e sociais da era colonial podem contribuir para a

¹⁷ Em uma das suas conclusões Lopes (1986, p. 9) aponta que a resistência tradicional e a luta de libertação nacional são dois eventos ambivalentes.

compreensão do processo atual de desenvolvimento da Guiné-Bissau. Neste caso, terão sido os efeitos de política econômica colonial o principal motivo do impasse que afeta as instituições e políticas de desenvolvimento do país?

Obviamente que, não havendo estabilidade política ou um senso de entendimento entre administração colonial e poder tradicional, dificilmente podia-se cogitar quaisquer propostas de iniciativas sociais de benefício público. Essa é uma questão pontual que pode estar além do que este trabalho oferece. Uma vez contextualizada a situação colonial – a proto-história política passa-se a discutir alguns aspectos políticos que marcaram a luta de libertação, sobretudo, no contexto internacional.

3.1 O CONTEXTO POLÍTICO DA LUTA DE LIBERTAÇÃO (1959-1973)

Os ventos de mudança de consciência e resistência contra a dominação colonial influenciada por ideias do pan-africanismo¹⁸ teriam forçado, dentro do continente africano, a organização de movimentos nacionalistas de luta pela independência política e econômica. Neste contexto, a mobilização política de massa, bem como articulações de apoio logístico internacional desencadeado pelo Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), a partir dos anos 1950, pode ser compreendida como a vertente política da história contemporânea da Guiné-Bissau ou nacionalismo histórico guineense.

A fundação do PAIGC, em 1956, a independência de Gana, em 1957, o massacre de *Pindjikiti*, ocorrido em 1959, são acontecimentos que levaram os dirigentes do Partido a compreender a luta armada (DJALÓ e SILVA, 2006; SEMEDO, 2011; LOPES, 1986), associada à diplomacia política (SANGREMAN *et al.*, 2019), como um dos mecanismos para conquistar a independência. A movimentação política internacional feita pelo partido sobre a situação colonial na Guiné e Cabo Verde levou os observadores internacionais, nomeadamente a ONU, a exigir de Portugal o fim do colonialismo¹⁹.

¹⁸ Movimento político e artístico criado pelos intelectuais africanos na diáspora, entre finais do século XIX a início do XX (vide em DJALÓ, 2006, p. 300).

¹⁹ Importante sublinhar ainda que a diplomacia política de busca de aliados regionais ou internacionais não se limitava apenas às instituições (ONU, OUA, FMI, Banco Mundial, etc), mas também a países, nomeadamente a antiga URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), a China, Cuba, Guiné-Conacri, dentre outros países socialistas anti-imperialismo ocidental do século

Embora fosse necessário desencadear uma luta armada, a maior preocupação do Partido era como sustentá-la num país sob dominação estrangeira. Lopes (1986) argumenta que em meio à busca de estratégias para levar a cabo o plano de guerra, o PAIGC teria escolhido, dentre poucas opções, concentrar a logística do partido no país vizinho, a Guiné-Conacri. Ali eram feitas reuniões e deliberações até que o partido finalmente viesse a conquistar, ou melhor, libertar algumas zonas, concretamente no Leste e Sul do país.

Neste quadro de busca de estratégias, a criação de unidades básicas de saúde, educação, internatos, escolas piloto e institutos de amizade, ambas nas "zonas libertadas", permitiu que Partido desse início à execução de primeiros projetos sociais de desenvolvimento do país (KOUAWO, 1996 *apud*. SANGREMAN *et al.*, 2019, p. 45). Ainda de acordo com o autor, as dificuldades enfrentadas na altura pelo PAIGC na estruturação do programa de libertação e desenvolvimento tinham origem na falta de instrução, ou seja, além de recursos financeiros, técnicos e materiais, o Partido deparava-se com poucos recursos humanos treinados. A motivação da população para a guerrilha começou a fazer efeito pouco antes do declínio da colonização europeia em África, de modo geral, a partir de 1960.

De fato, o pragmatismo do PAIGC (SILVA, 2006) na busca de ajuda internacional para materializar os objetivos da luta de libertação nacional e independência, no entanto, dá-se numa conjuntura transversal e transnacional da História do século XIX a XX. Marcada por agitações políticas e econômicas, o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, precedida pela Guerra Fria – um conflito político-ideológico entre as potências Estados Unidos e URSS e aliados, de certa forma, desafiava os atores políticos de países colonizados na liderança dos movimentos pela libertação. No caso da Guiné, considerando o fato de que o país se encontrava em um estado de "grau de desenvolvimento extremamente baixo" (SANGREMAN *et al.*, 2019, p. 45), de ausência de infraestruturas ou instituições capazes de responder aos desafios sociopolíticos e econômicos locais (BANCO MUNDIAL, 2015), a liderança do PAIGC, na pessoa de Amílcar Cabral²⁰, enquanto Secretário-Geral, viu a necessidade de aproveitar-se dos fóruns diplomáticos

passado. Noutros países como Angola e Moçambique também começou-se a organizar os movimentos políticos nacionais de luta pela independência (DIOP *et al.*, 2010).

²⁰ Amílcar Lopes Cabral (1924-1973) foi político guineense, agrônomo e teórico marxista que liderou o movimento de luta de libertação da Guiné-Bissau e Cabo Verde contra o colonialismo no século XX.

internacionais²¹ e bons laços de amizade para reafirmar os fundamentos da luta armada de libertação²² dos povos da Guiné do jugo colonial português. Uma janela de oportunidade, da qual serviu para lançar objetivos da PEG (CARVALHO, 2016; M'BUNDE, 2018; KATAR, 2019).

De 1973 a 1980 era possível apontar alguns esforços políticos cujo avanço estava direcionado ao setor educacional. Os países da antiga URSS ofereciam bolsas de estudos para formação do novo quadro de recursos humanos, apoiaram também a construção de centros e unidades de formação dentro do país. Destacam-se, neste quadro, as seguintes unidades escolares e centros de formação: a Escola de formação piloto de Bolama, Escola Nacional de Administração (ENA), Escola Superior de Enfermagem e a Escola Superior de Educação. Todas elas tinham o único objetivo de formar novos quadros técnicos e profissionais, com vista a elevar o processo de desenvolvimento do país (SILÁ, 1992; HANDEM, 1986). Na opinião destes autores, renascia a esperança de *Guiné mindjor* – Guiné melhor, depois de anos de guerra contra o colonialismo. Mas, tudo isso foi arruinado pelo golpe militar de 14 de novembro de 1980²³, o qual depôs o governo constitucional indicado em 1974, um ano após a proclamação da independência.

Se já era crítica a situação do país durante a época colonial e luta pela independência, além das consequências sociais e econômicas drásticas, o golpe de 1980, forçado pelas dissensões internas no seio Partido (SEMEDO, 2011), pôs fim à "união política da Guiné-Bissau e Cabo Verde" (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 14). Foi a partir deste contexto de crise política que surgiram as iniciativas da PAE das IFI. Caminhava-se, assim, para o fim da década de 1990 quando, de novo, o processo de transição conduzido na expectativa de encontrar uma saída que levasse o país à uma paz social e desenvolvimento fora minado pelo conflito militar de sete de junho de 1998 (SANGREMAN *et al.*, 2019; DJALÓ, 2009; SILÁ, 1992; HANDEM, 1986).

Ainda que as tentativas fracassadas dos PAE, o golpe de 1980 que culminou na dissensão com Cabo Verde, o conflito de 1998, em resumo, a transição política em Guiné-Bissau, reflita crítica de estudiosos guineenses, o direcionamento desta

²¹ Destaca-se, por exemplo, as conferências anticoloniais e anti-imperialistas, e a IV Assembleia das Nações Unidas em setembro de 1961 (KATAR, 2019; GUINÉ-BISSAU. INEP, 2022).

²² Vide "Um crime do colonialismo (Fundamentos jurídicos da luta armada de libertação nacional)". Disponível em: http://hdl.handle.net/11002/fms_dc_39854. Acesso em: 21 dez. 2022.

²³ Sobre as alegações dos atores deste golpe vide em Comprido (2018) – Narrativas sobre os bijagós: um estudo a partir da revista *Soronda*, 1986-2014 e; Semedo (2011).

pesquisa concentrou-se na crítica de fatores de impactos na atuação das OI. O reflexo desses acontecimentos nas relações de cooperação entre as OI com a Guiné-Bissau.

No entanto, apesar da luta anticolonialismo português entre as décadas de 1950 e 1970 ter sido um acontecimento histórico decisivo na afirmação da PEG, o qual levou o país a ter sua imagem emplacada no cenário de relações políticas internacionais, uma vez que tanto a independência quanto o desenvolvimento eram pautas importantíssimas para países colonizados, a busca por um modelo político-social e econômico de desenvolvimento da iniciativa governamental guineense refletiu sempre cenários marcados por rupturas, tensões e complexidades. Em Guiné-Bissau, mesmo depois de 1994, ano em que foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias, o ambiente de governança política continua a refletir insegurança, aspectos e fatores de instabilidade que impedem o avanço satisfatório do processo de desenvolvimento (MONTEIRO, 2020; DJALÓ, 2017; MENDES, 2010).

3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS

A Guiné-Bissau é uma sociedade largamente agrária e a pobreza é relativamente disseminada, mais concentrada nas regiões do Norte do país, apenas mais reduzida na capital Bissau. Segundo dados do Inquérito sobre o Consumo e o Orçamento das Famílias (ICOF), realizado em 1994, a taxa de pobreza era de 49%. Permanecendo o país vulnerável a diversos fatores, os quais afetam suas poucas instituições e atividades econômicas, como está hoje o cenário. Segundo resultados do Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza (ILAP), implementado em 2002, a diferença média entre o limite da pobreza e o rendimento dos pobres era estimada em 84.032 Franco CFA²⁴, para as pessoas que vivem com dois dólares por dia, e, em 27.688 FCFA, para aquelas que vivem com um dólar por dia. Definido como um

²⁴ Franco CFA (*Communauté Financière Africaine*) é uma moeda corrente usada em doze países africanos, anteriormente possessões francesas (Camarões, Costa do Marfim, Burquina Fasso, Gabão, Benim, Congo, Mali, República Centro-Africana, Togo, Níger, Chade e Senegal), sendo também usado na Guiné-Bissau. Foi anunciado pelo Presidente da Costa do Marfim, Alasane Outtara, que em 2020 os países subsumiriam o Franco CFA por Eco, uma nova moeda comum cunhada pelo próprio banco central regional, BCEAO (DW ECONOMIA, 2019). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/fran%C3%A7a-e-oito-pa%C3%ADses-africanos-acabam-com-o-franco-cfa/a-51776797>. Acesso em: 03 de mar. 2023.

fenômeno de privação ou falta de certos bens ao ser humano, de satisfazer as necessidades fundamentais de nutrição, de saúde, de educação, de alojamento e de viver mais tempo; a pobreza é, no entanto, um fenômeno com forte incidência na Guiné-Bissau, afetando mais de metade da população, onde 64,7% vivem com menos de dois dólares por dia (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2002, *apud*. GUINÉ-BISSAU. INEC, 2005; GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020; PNUD, 2023).

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE POBREZA NA GUINÉ-BISSAU, CONFORME RESULTADOS DO INQUÉRITO HARMONIZADO SOBRE CONDIÇÃO DE VIDA DO AGREGADO FAMILIAR 2018-2019 (HCVAF)

Cons. Percapita Normalizado	Límiar de Pobreza	Incidência de pobreza	Profundidade da pobreza	Pobreza Severa	Índice de Gini
Guiné-Bissau	341.810	47,7%	13,7%	5,35%	0,34698
Tombali	306.021	47,5%	13,5%	5,1%	
Quinara	280.752	62,2%	16,6%	6,1%	
Oio	259.135	63,8%	19,0%	7,6%	
Biombo	348.330	41,9%	9,1%	2,8	
Bolama/Bijagos	295.320	58,8%	16,8%	6,4%	
Bafata	278.237	61,2%	20,9%	9,4%	
Gabu	304.698	53,8%	15,6%	5,9%	
Cacheu	297.837	60,9%	17,9%	7,1%	
SAB	475.691	21,3%	4,7%	1,52%	

FONTE: INEC (2022).

Como pode ser visto na Tabela 1, na primeira coluna encontram-se listadas as oito regiões, mais o Sector Autônomo de Bissau – SAB. Observa-se que os indicadores-chave de caracterização do fenômeno são medidos levando em consideração certos critérios. Neste caso, quanto mais propensos estiverem os agregados familiares, a pobreza extrema, maiores serão as taxas de sua distribuição por região, assim sucessivamente até chegar ao percentual total nacional. A concepção da pobreza é um processo subjetivo – a percepção que população tem de sua própria condição de vida, e, ao mesmo tempo objetivo – o limite a partir de qual uma pessoa ou uma família pode ser considerada como pobre; pois envolve desde avaliação qualitativa de sua tendência ou efeitos sociais até estabelecimento das fórmulas de medição, a partir de quais possa-se estabelecer uma matriz de amostras, – representação da pobreza, contendo elementos/indicadores de mitigação do seu impacto.

É importante sublinhar a diferença de concentração, ou melhor, distribuição da pobreza entre as regiões. Báfata, Oio e Cacheu são as três primeiras regiões que apresentam maiores taxas de pobreza severa, 9,4%, 7,6% e 7,1% respectivamente. Enquanto isso, Bolama-Bijagós lidera a lista do segundo grupo com 6,4% de taxa de incidência. De acordo com UNICEF, as regiões cuja taxa de fertilidade²⁵ é elevada tendem a apresentar maior taxa de pobreza. Sendo assim, as regiões de Bafatá, Gabu e Oio, são as regiões com maior percentagem de crianças menores de 5 anos, respectivamente 22%, 18% e 16%, mais agregados familiar, maior incidência de pobreza severa (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2017, 2020, 2021).

É admissível o fato desses dados não serem atualizados devido às razões antes mencionadas de desafios técnicos. Isso reflete na análise ponderada, seja em termos quantitativos, quanto qualitativos. As estatísticas apresentadas nos relatórios institucionais, caso específico do INEC, refletem graus de transparência muito baixos.

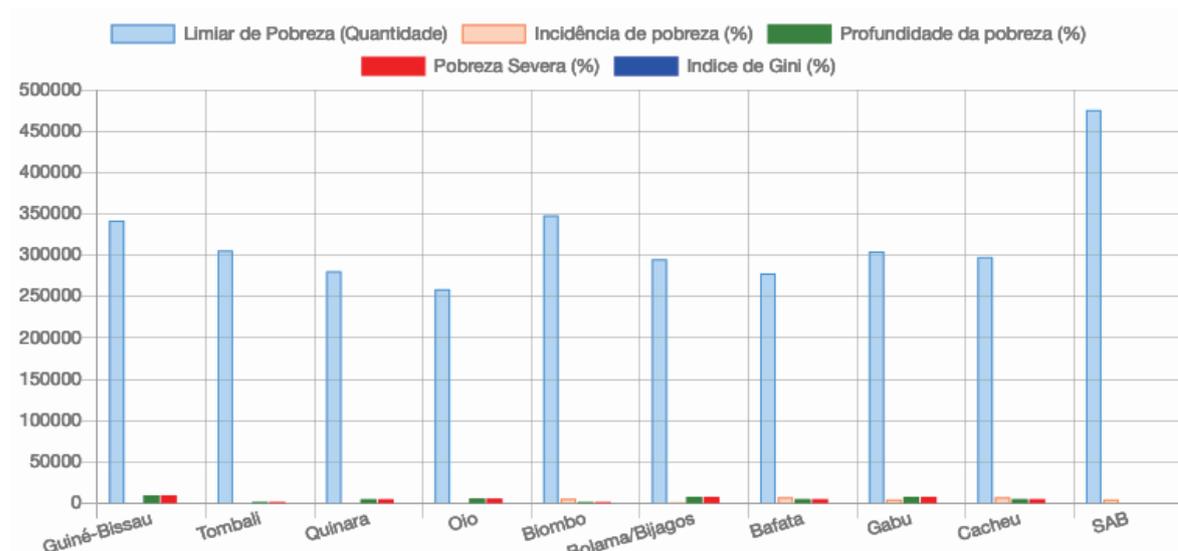
Entretanto, no caso do ILAP há três indicadores principais: incidência, profundidade e severidade da pobreza. O primeiro diz respeito à proporção da população cujo consumo ou rendimento se situa abaixo do nível de vida considerado como o limiar ou linha da pobreza. O segundo permite compreender a distância que separa a média das despesas dos pobres em relação ao limiar da pobreza, ou seja, o déficit de recursos cuja transferência de um montante equivalente permitiria teoricamente aos pobres saírem da pobreza. Praticamente, a fórmula mais comum parte do seguinte: se a despesa de consumo de uma pessoa for inferior a 25% da linha de pobreza, fixada a dólares por dia, então essa pessoa é considerada pobre. E por fim, o terceiro indicador, a severidade, é o quadrado da diferença média em relação ao limite da pobreza. Porém, calcula-se a situação dos mais pobres comparado à diferença média do limite da pobreza total (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2005, p. 9).

Em resumo, estes indicadores medem variáveis como índice Gini, Paridade de Poder Aquisitivo (PPA) entre a população, ou seja, Índices Harmonizados de Preços no Consumidor (IHPC), definidas nos critérios do INEC. O gráfico a seguir

²⁵ Conforme dados do inquérito MICS a taxa de fecundidade específica na faixa etária de 15-19 anos de idade segundo educação da mãe com nenhum nível de instrução ou pré-escolar é de 164/1000 contra 18/1.000 de secundário. Ela é elevada nas zonas rurais (119/1.000) contra 42/1.000 nos centros urbanos e mais acentuada no seio dos mais pobres (121/1.000) contra 34/1.000 dos mais ricos (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2020 e 2021).

mostra as taxas da distribuição do fenômeno, a pobreza, considerando os indicadores de mensuração citados.

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DE TAXA DA POBREZA DISTRIBUÍDOS POR REGIÕES, CONFORME RESULTADOS DO INQUÉRITO HARMONIZADO SOBRE CONDIÇÃO DE VIDA DO AGREGADO FAMILIAR 2018-2019 (HCVAF).



FONTE: INEC (2022).

Dados recentes apurados, em 2020, pela pesquisa do Banco Mundial, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do PNUD indicam que devido à crise global causada pela doença, parcela significativa da população que já se encontrava no limiar da linha da pobreza extrema fora drasticamente afetada. Novamente, na comparação do fenômeno entre as regiões é possível observar que o poder de compra, nas variações dos preços do consumidor, é mais elevado no SAB, seguindo por Biombo. De fato, esse indicador que mede a prevalência da desigualdade, seja entre núcleos de famílias como entre as classes sociais em uma determinada região é crucial para compreensão, de modo geral, do impacto e relação das políticas de combate à pobreza. Quanto mais forem concentradas as oportunidades políticas ou econômicas, maior será PPA e, ao mesmo, a tendência de variação de preços de produtos. Bissau e arredores detêm mercados sujeitos a esses fatores. Já outras regiões ao permanecerem no isolamento comercial, bem como de falta de oportunidades de serviços públicos fica, entretanto, encarecidas o PPA, e consequência disso é a concentração de pobreza, como representado no gráfico 1.

A economia do país é dominada pela agricultura, que inclui cultivo de caju, produção de arroz, pesca, horticultura e silvicultura. O caju é a principal fonte de rendimento para a maioria da população, sendo o principal produto de exportação do país, representando entre 85% e 90% do total de exportações²⁶. A Guiné-Bissau importa principalmente combustíveis e alimentos, mas também materiais de construção – cimento e bens manufaturados, como carros, o que corresponde a cerca de 60% das importações totais²⁷.

Com as alterações no preço das *commodities* no mercado internacional a partir dos anos 1990, os agricultores guineenses passaram a valorizar mais a produção do caju, deixando de lado o arroz, o principal produto para alimentação. As pescas são relativamente subdesenvolvidas, embora boa parte da população de regiões litorais a pratique. No entanto, ainda é um setor em que os rendimentos vão apenas para a iniciativa privada estrangeira, a qual explora tanto a biodiversidade marinha e ecológica como também exporta volumes substanciais de peixes e outros pescados que constituem recursos do país. A agricultura e outras atividades do setor primário correspondem a mais de 40% do PIB. O setor agrícola é a principal fonte de emprego do país, representando cerca de 80% da ocupação dos trabalhadores. Enquanto o comércio tem uma tendência à pequena escala e com pouco potencial para ganhos de produtividade (BANCO MUNDIAL, 2015; PATRÃO, 2016; CAMBANCO, 2019).

Dados do Banco Mundial sobre o crescimento real do PIB e contribuições dos setores de produção do país apontam que no período de 2004 a 2014, a agricultura e serviços lideraram o crescimento. Nesses 10 anos, registou-se em média 3,1% do crescimento real do PIB, quase dois pontos percentuais de diferença com toda a África Subsaariana. Apesar de ser uma pontuação “ligeiramente acima da média”, alerta a instituição que “para o país conseguir reduzir a pobreza e desigualdade é

²⁶ Com destino principalmente para a Índia, Vietnã e outros mercados asiáticos, onde as castanhas de caju em bruto são processadas para consumo local e (re)exportadas para mercados desenvolvidos. Segundo Banco Mundial, os choques nos preços de caju (e também de arroz e petróleo) “têm um efeito considerável na balança corrente” de pagamentos. Os “choques de termos de troca” refletem no “aumento do nível de pobreza e de insegurança alimentar”. O estudo conclui que havendo um choque nos preços do caju, os agricultores guineenses são forçados a lutar para conseguirem sobreviver, neste caso, trocando diretamente o produto seja por dinheiro ou arroz, isto é, a tendência de operadores comerciantes é aproveitar-se da situação vulnerável do agricultor (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 6).

²⁷ As exportações e importações por via terrestre e marítima correspondem a mais de 70% do PIB (*ibidem*).

necessário aumentar o nível do crescimento real do PIB”, o que parece ainda um desafio eminente (mas não impossível) para as próximas décadas (BANCO MUNDIAL, 2015, p.5).

Quanto ao cenário recente, em 2020 o país sofreu uma contração econômica de 1,4%, em comparação com um crescimento real do PIB de 4,5% em 2019. Isto foi impulsionado pelas mudanças nas estruturas da cadeia do comércio internacional, abastecimento e redução da procura e da atividade econômica, tendo como principal fator a Pandemia do Coronavírus (Covid-19). Pois, tratando-se de um cenário de incertezas, o qual afetou as atividades comerciais locais, sobretudo, de caju, em função do baixo interesse dos principais compradores estrangeiros. A inflação aumentou para 1,5%, enquanto o déficit global no orçamento cresceu de 4% do PIB em 2019 para 9,5% em 2020. As receitas fiscais caíram de 10,2% para 8,4%, o que equivale a uma razão salários/receitas fiscais de aproximadamente 80%. A despesa total do governo aumentou de 19,3% do PIB em 2019 para 25,8% em 2020. Como resultado, a dívida pública atingiu 79,3% (BANCO MUNDIAL, 2020). De acordo com Sangreman *et al.* (2020), enquanto prevaleciam tais restrições, sejam as impostas pela crise da Pandemia como as que já se colocava devido à crise institucional desde 2015, atraso de pagamento de salários, entre outras, houve queda acentuada das ações políticas e sociais de promoção de IDH (grifos do autor).

Conforme relatórios de estudos, numa base de análise do perfil macroeconômico da Guiné-Bissau é possível constatar o seguinte: um crescimento do PIB per capita muito lento; fraco crescimento da produtividade; crescimento moderado (embora com uma tendência volátil) da população e; taxa baixa de IDH. Portanto, este quadro de decréscimo econômico, como já sublinhado, é afetado, na maior parte, por fatores internos de instabilidade política (BANCO MUNDIAL, 2019; GUINÉ-BISSAU. INEC, 2019; GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020).

Esse retrospecto histórico, político e econômico sobre os desafios que contrariam o processo de desenvolvimento de Guiné-Bissau serve para oferecer uma síntese introdutória à formação do Estado-nação, como também para enquadrar algumas premissas – hipóteses, com base nas quais foi construído o embasamento teórico da pesquisa no primeiro capítulo.

O baixo desempenho do Estado em muitas áreas do bem-estar social ou falta de dinamismo do setor privado, assim como são feitos estudos para diagnosticá-los

igualmente há que haver políticas com diretrizes alinhadas, a fim de garantir estabilidade econômica, aumentar o crescimento real do PIB, algo que por sua vez contribuiria para combater a pobreza e atingir as metas e os ODS. Pois compete ao Estado o direcionamento estratégico do processo de desenvolvimento, a garantia de segurança econômica e social, o direito à liberdade, etc. Tudo isso deve constituir a pauta de ação do Estado guineense, visando superar problemas estruturais e econômicos que o afetam.

3.3 INSTITUIÇÕES E PARCEIROS INTERNACIONAIS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU

Neste enquadramento do panorama guineense de cooperação institucional, procura-se centrar o exame em alguns aspectos políticos, sociais e econômicos impactados pelas ações de projetos de desenvolvimento financiados pelas Organizações e Parceiros da Guiné-Bissau. São referências os dados institucionais, principalmente de relatórios do PNUD, memorandos ou portfólios do Banco Mundial, os quais refletem a evolução do desempenho de indicadores socioeconômicos do país no quadro de apoio internacional.

Na *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA, 2015)²⁸, conclui-se que a APD de OI “permanece como mais importante influxo financeiro”, e sem o qual tornaria inviável a execução de programas e/ou projetos de desenvolvimento do país. Segundo Ribata (2021) a APD é definida como “conjunto de recursos (créditos, donativos ou transações de capital) concedidos pelos países doadores ou organizações internacionais e que fomentam especificamente o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento” (OCDE, 1992, *apud*. RIBATA, 2021, p.3).

²⁸ A Avaliação de Políticas e Instituições do País (tradução livre) é realizada anualmente pelo Banco Mundial para medir e classificar a capacidade (o desempenho) dos países beneficiários de APD. As avaliações CPIA são realizadas desde 1977. Além do CPIA, também há dois instrumentos importantes que integram a programação comum e harmonização das operações do Sistema das Nações Unidas, quais sejam: *Common Country Assessment* (Balanço Comum do País – livre tradução) e o Plano Quadro das Nações Unidas para a ajuda ao desenvolvimento (PNAUD ou UNDAF). Ambos os instrumentos são usados pela instituição para avaliar o estado, ou melhor, diagnosticar os problemas relacionados ao desenvolvimento, assim como medir o desempenho, impacto, das ações promovidas pelas instituições governamentais e traçar soluções para os riscos ou problemas detectados. Vide mais em: <https://cdn.odi.org/media/documents/6656.pdf>.

Apesar de cenários de instabilidade política registrados nas últimas décadas, sobretudo o golpe militar de 2012 que refletiu na redução das receitas domésticas financiadas por donativos, ou melhor, APD, a despesa de capital continua sendo quase na totalidade financiada pelas IFI. Entre 2010 e 2011, duas políticas importantes coordenadas pelo Banco Mundial e FMI no âmbito do Programa de Assistência Econômica e Financeira (PAEF) ajudaram a aliviar a dívida pública do país, que, entre 2005 e 2011, caiu de 200% para 43% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2015, p.7-8). Entretanto, por mais que APD seja mecanismo eficaz, uma estratégia de desenvolvimento cujo déficit no financiamento das políticas públicas representa um problema da administração do Estado deve merecer maior atenção no debate. Ainda que significativo, a melhoria de indicadores sociais não pode ser uma política a depender somente de ajuda externa ou empréstimos a crédito bancário.

De fato, operam no ambiente institucional de cooperação para desenvolvimento de Guiné-Bissau várias entidades comumente designadas de Comunidade Internacional (CI). O uso deste termo aplica-se, de modo geral, aos atores políticos, instituições internacionais público-privadas, cujas ações visam apoiar os governos locais (HERZ, TABAK, HOFFMANN, 2004; SEITENFUS, 2012; CUNHA, 2016). Apesar da influência que cada um desses atores tem, de acordo com Banco Mundial (2022), são os principais parceiros de desenvolvimento da Guiné-Bissau a União Europeia (UE), CEDEAO, UEMOA, o Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico em África (BADEA), agências das Nações Unidas, o Grupo Banco Mundial (GBM) e o FMI.

Pois, repara-se que não sendo possível discutir os efeitos da atuação de todos estes atores políticos internacionais, optou-se nesta pesquisa por dividi-los em três grupos seguintes: (i) instituições financeiras, por exemplo, UEMOA, FMI; BM, BAD, entre outras; (ii) organizações internacionais ou não governamentais, exemplo, Parceria Global para a Educação²⁹, Parceria Internacional para o Desenvolvimento Humano³⁰, *Asociacion Solidaria Andaluza de Desarroll* (ASAD), Ação para o Desenvolvimento (AD), Instituto Marquês Valle de Flôr (IMVF), entre outras e; (iii)

²⁹ *Global Partnership for Education (GPE)*.

³⁰ *International Partnership for Human Development (IPHD)*.

Estados e governos, por exemplo, Cuba, China, Brasil, Marrocos, Japão, entre outros.

O primeiro grupo abrange as principais instituições internacionais multilaterais que financiam programas ou projetos de desenvolvimento no âmbito do Orçamento do Estado (OGE) como Banco Mundial, FMI, UE, BAD e BCEAO. No segundo grupo estão as ONGs como IPHD, ASAD, AD, IMVF, entre outras. Em colaboração com o governo, buscam promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável por meio de ações de caráter educativo, cívico e de voluntariado junto às comunidades locais (OLIVEIRA, 2020). Já no quadro do terceiro grupo³¹, destaca-se a influência da China nos setores de infraestrutura, pesca e agricultura (M'BUNDE, 2018; CAMBANCO, 2019). Na saúde destaca-se a forte atuação de Cuba, que desde a época de luta de libertação nacional, de 1959 a 1973, manteve domínio nas áreas de cooperação para desenvolvimento sanitário. Também o Japão tem sido ultimamente um parceiro forte da Guiné-Bissau nos domínios da saúde e pesca. Rússia, Portugal, Brasil e Marrocos formam o grupo de parceiros mais influentes nos domínios da cooperação para o desenvolvimento educacional (M'BUNDE, 2018; CARVALHO, 2016; KATAR, 2019). Vários países da sub-região, CEDEAO, conjuntamente a algumas delegações da ONU e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) formam um bloco de parceiros multilaterais para a área da defesa e segurança. Destaca-se, neste âmbito, o papel do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), uma força tarefa composta por principais parceiros multilaterais da Guiné-Bissau cuja missão é apoiar o país a garantir a estabilidade e segurança interna.

Importante referir que há uma estrutura hierárquica de gerenciamento do Sistema Financeiro Internacional (SFI) das políticas para desenvolvimento. Aliás, o próprio SFI é estruturado de forma que decisões as quais são tomadas em torno da temática de desenvolvimento sobrepõem-se. A posição hierárquica de atores determina tanto o nível de relação, de abrangência, soberania e competência com autoridades governamentais locais (HERZ, TABAK e HOFFMANN, 2004;

³¹ Embora não se trate de instituições, mas sim de países com acordos bilaterais e multilaterais, importante destacar que o objetivo da cooperação destes parceiros também é parte do debate acerca do desenvolvimento. As ações que desenvolvem ou apoiam podem refletir interesses que favorecem determinadas agendas. De fato, a intenção aqui é mostrar como nesse ambiente de cooperação podem chocar os interesses ou agendas que podem beneficiar, mas também como comprometer o processo de desenvolvimento.

SEITENFUS, 2012). Numa base de análise da estrutura de parceiros internacionais de Guiné-Bissau, no topo da pirâmide, situam-se as instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial, FMI, etc.); no meio, parceiros regionais, neste caso, destacam-se a UE, BAD, UEMOA, etc., e, por fim; na base, encontram-se as agências do Sistema das Nações Unidas (SNU), nomeadamente o PNUD, UNICEF, Plan International, Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais (FNUAP)³², Programa Alimentar Mundial (PAM)³³, UNESCO e entre outras. Geralmente, cabe a este último grupo o papel intermédio, de articular e coordenar as ações de desenvolvimento. Conforme apontado no portfólio do GBM, também designado aqui como 'Quadro de Parceiros do País' (CPF na sigla inglesa), são vários projetos em desenvolvimento, que vão desde projetos de gestão costeira, biodiversidade, recuperação de infraestruturas, etc.

O Banco Mundial e outros parceiros, nomeadamente a UE, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), decidiram desembolsar na Conferência Internacional de Doadores³⁴, realizada em Bruxelas, março de 2015, uma parte da APD, cerca de 427 milhões de euros, este montante foi logo desembolsado ainda por ocasião da conferência, foram prometidas mais um bilhão de euros como ajuda internacional (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Entretanto, é importante ressaltar que essa discussão sobre o papel das IFI na articulação de fundos e apoios financeiros para projetos de desenvolvimento na Guiné-Bissau não começa com este trabalho. Pois apenas trata-se de ampliar o olhar sobre a temática, bem como aprofundar tal debate acerca de como operam as IFI, em específico, o Banco nos países com atraso em desenvolvimento, o caso da Guiné-Bissau. Na sua dissertação, Djálo (2009) salienta que a necessidade da 'interferência' de instituições internacionais, caso específico do Banco Mundial, através de ações políticas, sociais e econômicas de apoio ao desenvolvimento local, de fato, surge justamente pelo fato de que o Estado guineense carece de um modelo político e econômico de desenvolvimento a longo prazo, sobretudo, capaz de influenciar o desenvolvimento humano – a educação, melhorias de serviços básicos

³² *United Nations Population Fund (UNPF)*.

³³ *World Food Program (WFP)*.

³⁴ Já foram realizadas cerca de três reuniões desta característica: primeira, em maio de 1999, e segunda, em novembro de 2006, ambas em Genebra. É importante destacar que na reunião de 1999, encabeçada pelo PNUD "foram prometidos 200 milhões de dólares para cobrir atividades envolvendo a consolidação da paz e da democracia, eleições, desmobilização e reinserção de ex-combatentes na vida civil, desminagem e reunificação das forças armadas" (ibidem, p. 16).

de saúde e saneamento, assim como a transformação industrial – um crescimento econômico que permitirá o governo financiar ou investir em ações sociais e econômicas.

Também nas avaliações mais recentes do CPF, do Desempenho e da Aprendizagem (PLR – na sigla inglesa) e do Diagnóstico do Sistema Nacional (DSN), vários fatores, entre os quais baixa produtividade rural, crescimento econômico baixo e instável, instabilidade e fragilidade governamental, foram identificados como restrições aos objetivos aos mecanismos da APD, sobretudo no que diz respeito a redução de pobreza (BANCO MUNDIAL, 2022).

No entanto, se, por um lado, é julgado que o nível de confiança de parceiros internacionais é afetado por fatores de estresse político ou de crises econômicas, igualmente entende-se que podem ser estes fatores os elementos para justificar a presença significativa das OI na Guiné-Bissau.

3.4 A EXPERIÊNCIA GUINEENSE DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A cooperação internacional é um dos instrumentos mais usuais da política externa entre países, sobretudo do Sul-Global (M'BUNDE, 2018; RIBATA, 2021). Envolve apoio técnico, institucional e financeiro com objetivo de melhorar a performance de desenvolvimento das capacidades humanas, apoiar os processos institucionais internos, como por exemplo, as eleições, entre outros (LOPES, 2005). Como já foi sublinhado há vários mecanismos de CID, a APD é um deles, envolve como ações o financiamento de programas sociais, capacitação ou formação, entre outras.

De fato, discutir como um Estado beneficente gerencia os recursos financeiros, ou melhor, doações externas pode facilitar, tanto no desenho, estabelecimento de agenda, quanto na avaliação de riscos e tomada de decisão. Esta é a intenção que se propôs. Porém, em busca de soluções para ultrapassar os desafios do desenvolvimento, a Guiné-Bissau recorre inevitavelmente aos acordos de cooperação, sobretudo com IFI, Estados, governos, entre outros atores de desenvolvimento. Segundo a opinião de alguns autores, após o fim da luta pela independência (1973), o país entrou na fase da transição, ou seja, em busca por um

modelo político, social e econômico, visando superar os desafios seja na esfera político-econômica e/ou social (SEMEDO, 2011; SANGREMAN *et al.*, 2019; HANDEM, 1986; PADOVANI, 1991).

Nesta perspectiva, serve de referência a classificação de Sangreman (2019) e Santos (2009), de modelos políticos e econômicos de governança. Para Sangreman e colegas, as políticas econômicas adotadas pelo Estado da Guiné-Bissau podem ser classificadas em cinco "periodizações"³⁵, quais sejam: (i) as políticas coloniais, até 1974; (ii) os planos de desenvolvimento de iniciativa nacional, de 1974 a 1986; (iii) as políticas de ajustamento de iniciativa FMI e Banco Mundial, de 1986 a 1998; (iv) as tendências caóticas, 1998-2003, 2005-2007 e 2012-2014 e (v) as políticas de recuperação, 2004-2005, 2008-2012 e 2014-2015 (SANGREMAN *et al.*, 2019, p. 42)³⁶.

Já na opinião de Santos (2009), é possível distinguir as políticas sociais e econômicas experimentadas pela Guiné-Bissau em três períodos. O primeiro período corresponde às políticas do período pós-colonial centradas na transformação do regime do bem-estar, ainda neste sentido destaca-se a autora que o primeiro governo (1974-1980) se demonstrou empenhado na adoção de políticas sociais quanto econômicas as quais visavam reduzir a pobreza, o analfabetismo, melhorar o sistema de saúde e fortalecer a economia (*ibidem*, 45). O segundo período envolve as políticas face ao ajustamento estrutural da iniciativa das instituições de *Bretton Woods* (1986-1998), discutindo a dimensão social de seus impactos e também o papel do Estado guineense aponta a autora que na situação econômica em que o país se encontrava pouco contribuíram as recomendações do

³⁵ São critérios para estabelecer esta periodização os seguintes: a) modo e as entidades que definem o modelo de governança do país; b) estratégia existente da política econômica e social; c) papel do Estado e do mercado e; d) participação das populações na concepção e execução dessas políticas (SANGREMAN *et al.*, 2019, p.42).

³⁶ Importante destacar que dentre os critérios adotados neste estudo pelos autores o de alínea A e C (as políticas coloniais, até 1974, e as políticas de ajustamento de iniciativa FMI e Banco Mundial, de 1986 a 1998, respectivamente) refletem mais os pressupostos de abordagem teórico-metodológica referencial desta pesquisa. Os modos de atuação de 'entidades' (referindo-se, neste caso, as OI), de certa forma, influencia a agenda governamental no que diz respeito às políticas econômicas e sociais que devem ser adotadas. Tanto que na análise das relações internacionais ou cooperação para desenvolvimento, sobretudo, entre os atores governamentais e instituições financeiras internacionais, torna-se evidente os efeitos externos nas decisões de orientação de políticas internas. Entretanto, em resumo, ainda que não esteja no desenvolvimento deste trabalho o detalhamento das tendências políticas, econômicas e sociais da experiência guineense de cooperação internacional, vale sublinhar, que desde as políticas de PAE do Banco Mundial e FMI, de 1986, até então persistem os problemas, há falta de determinação por parte de autoridades governamentais, seja no que diz respeito à concepção do modelo econômico social de desenvolvimento, como em relação aos componentes aos quais a política externa se baseia ou deve se orientar (SANGREMAN *et al.*, 2019, grifos do autor).

Banco Mundial e FMI no que se refere à redução da pobreza, desigualdade social, entre outros fatores considerados desafios desenvolvimento. Pois, uma vez que o objetivo de ajustamento tinha como base a redução das despesas públicas, o regime do bem-estar social o qual embora com desafios o Estado havia priorizado, no entanto, foi por água abaixo, e não só, também foram vítimas de ajustamento as incipientes áreas produtivas (*ibidem*, p. 51). O terceiro período abrange as chamadas “políticas da década de desenvolvimento” articuladas com base em acordos de cooperação internacional, sobretudo, com agências do SNU. Esse período iniciou em 1994 com o primeiro processo eleitoral multipartidário, e deste então as tendências políticas passaram a focar em dois principais objetivos: crescimento econômico e desenvolvimento (*ibidem*, p. 60).

Com base nas dissertações acima, depois da experiência com as PAE prolongada até o conflito de 1998, a partir da década de 2000, o país começou a evidenciar os primeiros passos de avanços em termos de estratégias políticas de desenvolvimento. Algumas estratégias políticas de iniciativa governamental foram espelhadas nas agendas a) 2030 dos ODS, da ONU e b) 2063, da União Africana. Primeiro, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) que já conta com duas fases de execução (fase I, 2005 – 2011; fase II, 2011 – 2015). Trata-se de um instrumento cujo objetivo é estudar, acompanhar e definir as linhas estratégicas e prioritárias de desenvolvimento focando, sobretudo, na redução da pobreza. Segundo o Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 Guiné-Bissau Terra *Ranka* (PEOTR), documento no qual o governo estabelece as diretrizes gerais e prioritárias para desenvolvimento a longo prazo. O PEOTR (2015-2020) está estruturado em quatro eixos centrais³⁷ (BANCO MUNDIAL, 2015; GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020)

³⁷ Os eixos que estruturam o PEOTR (2015-2020) são: (i) fortalecimento do sector público – com objetivos centrados no aumento da eficiência de gestão das finanças públicas, mobilização de receita fiscal adicional, estratégia a qual seria dada com a reabilitação dos setores produtivos de caju, arroz, pescas e indústrias extrativas, e por último, mas não menos importante pagamento pontual dos salários; (ii) melhoria e fortalecimento dos serviços públicos de base – garantir a cobertura universal e de boa qualidade do ensino básico, realocar os recursos para os programas de assistência social e de desenvolvimento humano e construir uma rede de infraestruturas modernas; (iii) investimentos no sector privado – incentivar iniciativas de investimento no setor privado e um clima de ecossistema empreendedor, de economia diversificada e competitiva e; (iv)) proteção do meio ambiente – adotar, reforçar e atualizar as legislações e resoluções de proteção do meio ambiente e de combate a práticas ilícitas.

Nesta análise sobre eficácia das políticas e modelos de desenvolvimento outrora adotados cabe o seguinte: é preciso basear o desenho do modelo ou política econômica, fiscal e cambial nas principais fontes de crescimento as quais o país possui. Ao contrário disso, quaisquer mecanismos a serem adotados sem levar em conta os principais indicadores de crescimento, características de estruturas econômicas, a probabilidade de produzirem efeitos sombrios será, tal como foi no caso das PAE da década 1980.

Em qualquer que seja análise de política internacional a questão da integração econômica de países como Guiné-Bissau, cujas atividades econômicas são voltadas para produção em pequena escala, sobretudo, destinada ainda ao consumo interno e sem capacidade de exportação para concorrência nos mercados internacionais deve, no entanto, ser tratada com mais cuidado.

Isto, porque ainda que possa julgar a integrar ou inclusão (embora não sejam temas específicos deste trabalho) como melhor forma de alcançar o patamar de desenvolvimento, a política econômica da Guiné-Bissau nesse “jogo das nações”, seja no âmbito regional ou internacional deve ser orientada a fortalecer, em primeiro lugar, os setores de produção ou atividades econômicas locais.

Pois, enquanto está restrito o controle do sistema econômico mundial apenas aos países mais avançados, industrializados, os quais ao mesmo tempo também mantêm sob o controle as principais IFI será, entretanto, impossível houver mudanças que efetivamente impactam a todos os Estado-nações³⁸.

Apesar de que a entrada da Guiné-Bissau na UEMOA foi vista como solução para rápida recuperação econômica, oportunidade para concorrência regional menos volátil, isto é, uma vez que os PAE do Banco Mundial e FMI estavam condicionados às leis do mercado global em uma escala de volatilidade maior, vale destacar que ao assinar acordo da integração econômica regional, o país deixou de incentivar, como já estava a fazer logo após a independência, entre 1975 a 1980, as indústrias nacionais nascentes, passando desta forma a adotar novamente

³⁸ Observação a qual foi feita com base nos pressupostos sobre teoria da dependência (FRANK, 1971) e da desigualdade (STIGLITZ, 2010) na dinâmica do capitalismo do século XXI (PIKETTY, 2014; MILANOVIC, 2019). As políticas recomendadas pelos países mais avançados industrial e economicamente (denominado de G7) como soluções de transição de estágio da “periferia” para o de “desenvolvimento” e “modernização” (WALLERTEIN, 1979, *apud* ARRIGUI, 1997, p. 137-138) dos países menos desenvolvidos, pelo contrário, empurram estes num buraco sem saída, um ciclo vicioso de endividamento e de polarização.

instituições não-estatais, para as quais entregaram a condução da política monetária, fiscal e cambial³⁹.

Ao contrário desta proposta de (re)avaliação, ou melhor, correção da política de integração monetária, segundo o Banco Mundial (2015, p.7), houve “progressos significativos” na estabilização orçamentária durante os anos de 2009 a 2011. Na sequência de um período volátil de política orçamentária no período pós-guerra Civil, as políticas orçamentais prudentes permitiram à Guiné-Bissau suportar relativamente bem os efeitos da crise financeira global de 2007/2008 e dos anos subsequentes. Perante um “controle rigoroso da despesa primária”, quer dizer esforço coordenado de reformas políticas, em 2008, o governo conseguiu reduzir para 0,8% o déficit orçamentário, mantendo assim o desempenho forte das receitas para o ano seguinte. Entretanto, de acordo com o memorando, a despesa corrente em relação à receita interna caiu de 151% em 2008 para 107% em 2011, e salários em relação à receita doméstica de 60% para 45% nos mesmos anos. A APD permitiu a subida do investimento público de 6,5% do PIB em 2008 para 9% em 2011.

Apesar de que essas opções políticas foram consideradas plausíveis, de certa maneira, a adoção do receituário liberal do Banco Mundial e FMI tal como foi da década de 1980 pela experiência guineense, e, de modo geral, praticada em vários Estados africanos continua sendo uma estratégia institucional incompatível com a perspectiva de desenvolvimento a qual norteia a abordagem desta pesquisa.

Dessa forma, há duas ponderações importantes as quais podem servir como conclusão desta iniciativa da integração econômica regional. A primeira aponta que apesar de uma inflação reduzida, conforme análise de economistas do Banco Mundial o país ainda é vulnerável ao ciclo volátil de insegurança econômico-financeira que o caracteriza desde sua independência. A segunda, apesar dos esforços empreendidos, os efeitos socioeconômicos das ações de projetos financiados pelas instituições e parceiros internacionais, no âmbito da PEG, refletem que o desafio da superação do atraso em desenvolvimento ainda terá que ser compreendido como um projeto de longo prazo. O que implica que o Estado deve ser capaz de enfrentar questões estruturais, de forma a melhorar a qualidade de

³⁹ Refere-se, neste caso, ao BCEAO, que vem adotando uma política monetária e de taxas de câmbios obedecendo aos critérios de paridade com a moeda franca da Zona Euro – o Euro, ao invés de tomar medidas cautelosas baseadas no comportamento de mercado regional, as quais de acordo com opiniões opostas à política de integração monetária podem estabilizar economias internas perante os riscos da volatilidade a qual está exposta a economia global.

prestação de serviços básicos, coordenar as investigações científicas sobre impacto das crises políticas nos índices de desenvolvimento humano e tomar decisões de formulação de políticas públicas mais resilientes. Aliás, conforme analisado no relatório do Banco Mundial citado anteriormente, ser membro de uma união monetária, seja ela regional ou internacional, significa igualmente que a competitividade externa não pode ser expandida através de políticas cambiais.

Mesmo reunindo condições para aderir à união ou solicitar créditos à IFI é importante saber que a responsabilidade do Estado com o desenvolvimento nacional não é uma opção política. Críticas sobre estratégias políticas de desenvolvimento orquestradas pelo Estado depois do fim da guerra de libertação (1973) não só procuram desvendar os aspectos sociais ou econômicos, cujos resultados não foram concretizados, ou concretizados parcialmente, mas também oferecem propostas de soluções orientadas, na sua maioria, para uma economia do Estado. A proposta de que o Estado deve garantir ou orientar o funcionamento da Economia, visando fortalecer sua estrutura, criar condições mínimas de serviços sociais.

Ainda nesta perspectiva de análise sobre os efeitos sociais das políticas de desenvolvimento, retomando ao caso das iniciativas de Ajustamento Estrutural dos anos 1980, Padovani (1992) argumenta que os desdobramentos dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE-FMI/BM) adotado pelo governo da Guiné-Bissau, em 1987, “agravaram a situação social”, principalmente da classe de populações de zonas rurais e suburbanas, não sendo possível, deste modo, reverter a desigualdade econômica – objetivo para qual fora proposto (PADOVANI, 1992, p. 59). E, quanto aos componentes constituintes da agenda política governamental, Santos (2009) oferece uma tese centrada no tema da seguridade social, ou seja, o papel do Estado na promoção de políticas de responsabilidade social, educação, saúde, habitação, etc. Conforme a autora, devido às altas taxas de endividamento dos Estados da África subsaariana⁴⁰, registradas a partir da década de 1970 a 1980, medidas rígidas de reformas estruturais econômicas foram adotadas pelas instituições de *Bretton-Woods*, FMI e o Banco Mundial. Com a “redução dos níveis das despesas sociais reais”, ou seja, restrição de acesso aos créditos, vários projetos de desenvolvimento na Guiné-Bissau foram paralisados (SANTOS, 2009, p. 55).

⁴⁰ Países situados a Sul do deserto de Sahara.

Outra abordagem crítica acerca de eficácia ou efetividade das políticas estatais seguida como modelo após a independência aparece em Sangreman *et al.* (2020). Numa investigação realizada em conjunto pelas instituições de cooperação portuguesa para desenvolvimento, em parceria com a Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH), os autores apontam em relatório que as políticas sociais adotadas no âmbito dos PAE foram ineficazes ou insustentáveis, não produziram os efeitos sociais positivos esperados.

A título de exemplo, um dos casos recentes, o qual nesta discussão pode reforçar a compreensão acerca das propostas mal dirigidas pelo governo da Guiné-Bissau é o do FUNPI (Fundo para a Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas):

Conforme memorando econômico do Banco Mundial (2015),

[...] em 2011, quando os preços do caju eram particularmente elevados, o Governo decidiu apoiar o sector privado na tentativa de entrar no processamento de caju, que providenciava mais valor acrescentado do que a exportação em bruto, assim como outras atividades do agronegócio, através de uma sobretaxa nas exportações de caju. [...] Isto levou a uma série de consequências não desejadas, uma vez que o ambiente fraco de governança do fundo alimentado por [...] sobretaxa FUNPI [...], resultou em mau uso dos recursos, além de acrescentar mais uma barreira na estrutura de preços (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 8).

Estudos apontam que essa má condução de políticas acaba trazendo consequências sobre a camada de população mais pobre, majoritariamente agricultores/camponeses que dependem, quase totalmente, da cultura do caju. Estima-se que a percentagem de população rural que enfrenta insegurança alimentar severa tende a aumentar, cada vez mais, dado que aumentou de 20% em 2011 para 40% em 2013, equivalente a 260.000 pessoas passando por este fenómeno – insegurança alimentar. Também, calcula-se que devido às disputas internas associadas à má gestão das políticas, entre o período de 2012 a 2014, o imposto FUNPI “tenha aumentado a pobreza absoluta em dois pontos percentuais e a pobreza extrema em três pontos percentuais” (WFP & W. CONT, 2014⁴¹ *apud*. BANCO MUNDIAL, 2015, p. 8-9).

Ora, mesmo com esforços políticos voltados à promoção de políticas econômicas e sociais de desenvolvimento, os interesses das instituições

⁴¹ *Measuring the Impact of a Change in the Price of Cashew Received by Exporters on Farm-Gate Prices and on Poverty in Guinea-Bissau.*

internacionais nem sempre vão convergir entre si e/ou com os objetivos de governos locais, o que reflete geralmente as “incoerências” ou mau desempenho das políticas, como é no caso da experiência guineense aqui discutida. Pois, estudos de casos recentes apontam para incoerências em vários setores estratégicos nos quais são financiadas as políticas para desenvolvimento, que perpassam desde a definição de objetivos ou compromissos políticos de agenda governamental; elaboração de mecanismos de coordenação ou gestão, até análise de riscos e avaliações. Não considerar estes componentes num desenho de agenda governamental pode levar a incoerências, prejuízos e ineficácia às políticas para desenvolvimento (FERREIRA, 2017, p. 38).

Isto é o caso a que se refere o contexto de análise deste capítulo, onde constatou-se que apesar de declarações políticas da comunidade internacional, de apoiar o processo de desenvolvimento nacional, não há uma preocupação clara em relação ao desenvolvimento de instrumentos ou mecanismos sistêmicos de avaliação de efeitos das políticas. Também é possível constatar que no nível macro de administração, nas relações políticas entre o governo com seus parceiros, há tendências e interesses divergentes – choques políticos, que acabam influenciando o andamento dos processos, como outrora foi verificado nas avaliações do Banco Mundial.

De modo geral, nota-se que o ponto central em comum da crítica destes autores (PADOVANI, 1992; SANTOS, 2009; SANGREMAN *et al.*, 2020) se refere à falta de transparência. A ineficácia das políticas de desenvolvimento promovidas pelas IFI a partir da década de 1980 a 1990, com objetivo de “ajudar” a Guiné-Bissau a encontrar uma saída para os problemas socioeconômicos e desestruturados (julgados por alguns autores como consequência da crise da Guerra Fria) deve-se, no entanto, ao fato de que não foi ponderado na ótica de avaliação de consultores externos, economistas ortodoxos ligados a instituições de *Bretton Woods*, que uma vez que o país ainda não dispunha de fortes instituições de governança, como por exemplo um Banco Central, seria totalmente inviável, em médio prazo, obter resultados desejados, isto é, em termos da disciplina econômica. Ora, justificar o lapso do processo com a narrativa de ausência de instituições eficientes não parece argumento suficiente, quando se trata do papel e responsabilidade das Instituições.

Também é importante sublinhar que essa análise crítica dos PAE de IFI refletiu, de um lado, grandes avanços na problematização do papel do Estado, e, de outro, a reinterpretação da teoria de desenvolvimento, entre outras temáticas que abrangem estudos de ciências sociais⁴². Conforme constatado, alguns processos no âmbito da parceria entre a Guiné-Bissau e IFI foram interrompidos, devido às condições de segurança política interna, maior pesadelo da Comunidade Internacional. Ou seja, eventos de instabilidade, crises institucionais e golpe militar, eliminam a confiança da Comunidade Internacional no Estado, e, conseqüentemente, afetam a eficácia e eficiência das políticas econômicas e sociais de desenvolvimento. Na experiência guineense, várias estratégias políticas governamentais de desenvolvimento não refletiram os efeitos esperados.

⁴² Outros autores críticos do PAE de IFI na Guiné-Bissau são: 1 - TVEDTEN, Inger. Programas de ajustamento estrutural e implicações locais (1992, pp. 65-81); 2 - ALVESSON, Magnus e ZEJAN, Mario. Guiné-Bissau: o impacto do programa de ajustamento estrutural sobre o bem-estar dos pequenos proprietários rurais (1992, pp. 81-105); 3 - GALLI, R.E. Estratégia de desenvolvimento na Guiné-Bissau (1981); 4 - HANDEN, Diana Lima. O nó do ajustamento (1988); 5 - RUDEBECK, L. Ajustamento estrutural numa aldeia oeste-africano (1990). O fato de referenciado estas especulações, de jeito algum se trata de desmerecer os esforços institucionais de encontrar saída para o país, ao contrário uma vez que esses apontamentos ajudam a conhecer os erros do passado na experiência guineense de P&D tornar-se-ão mais suscetíveis ao sucesso qualquer outra iniciativa de implementação dos programas ou projetos sociais.

4 DIMENSÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E PANORAMA DE INDICADORES SOCIAIS

Neste capítulo busca-se ampliar a discussão iniciada no capítulo antecessor, desta vez na perspectiva de compreender quais aspectos de indicadores sociais são impactados pelas ações de projetos das ONGs financiadas pelas OI.

Foi sublinhado no enquadramento feito no capítulo anterior que a capacidade do Estado de Guiné-Bissau em garantir os serviços de base para atendimento às necessidades da população é reduzida. Razão pela qual, visando mitigar os impactos socioeconômicos causados pelo déficit de assistência social as OI parceiras do país acabam assumindo o compromisso de apoiar ações de projetos e/ou programas que visem melhorar o quadro de indicadores de desenvolvimento social e humano. Neste sentido, destacou-se mais o Banco Mundial por ser uma instituição na qual muitos processos passam, ou melhor, que se encarrega de gerenciar os projetos e operações financeiras dos fundos ou apoios destinados aos países. A APD representa 75% do orçamento nacional, segundo Banco Mundial. Ora, percebe-se, que este compromisso o qual assumem as OI concedendo financiamento aos projetos das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGD), embora tenha sido um gesto reconhecido no âmbito da cooperação internacional, no *ranking* de IDH a Guiné-Bissau ainda continua na classificação de baixo desempenho, ocupando a posição 178. Isto quer dizer que apesar de significativos, os esforços de melhorias ainda não são suficientes para influenciar resultados de indicadores desejados.

4.1. ANÁLISE DE ALGUNS ASPECTOS DE INDICADORES SOCIAIS

Conforme a literatura, qualquer análise da relação de causalidade entre uma determinada política e indicadores sociais pressupõe uma tendência (ARRETCHE e LOBO, 2007; SANTOS, 2009). Logo, deste modo, tanto a construção da agenda política quanto de indicadores de monitoramento, ambos os processos devem despertar a atenção do analista. As conclusões acerca de uma determinada política não podem refletir o senso comum, e sim um embasamento teórico-metodológico a partir do qual será possível provar os resultados.

No caso desta pesquisa foi constatado que além de imprecisões que podem refletir, os dados divulgados sobre IDH muitas vezes apresentam uma realidade parcial do contexto, e acontece que os elementos que são deixados de lado, por vezes, são mais importantes. O quadro a seguir traz exemplo de indicadores matriz de desenvolvimento humano e suas respectivas dimensões ou áreas de concentração.

QUADRO 1 – MATRIZ DE INDICADORES LEVADOS EM CONSIDERAÇÃO NA ANÁLISE DE EFEITOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Dimensão	Indicador
Educação	Médias dos anos de estudos dos habitantes
Saúde	Expectativa de vida dos habitantes
Renda	Poder de compra per <i>capita</i>

FONTE: O autor, elaborada a partir de PNUD (2023).

O objetivo aqui é observar a relação de causalidade, desafios e melhorias de avanço, entre determinados projetos ou programas com indicadores. A dimensão de análise perpassa pelos setores que constituem o núcleo central do IDH, conforme determinação do PNUD, mas também abrange outras dimensões as quais compreende-se que sua importância deve resultar em políticas públicas de desenvolvimento.

4.1.1 Educação

O Plano Nacional de Ação Educação para Todos (PNAET)⁴³ definido em 2003 estabeleceu dois princípios diretores, quais sejam: a) garantir direito à educação para todos os cidadãos sem discriminação de qualquer natureza e; b) garantir parceria eficaz de forma a elevar a performance (qualidade, eficácia, responsabilidade e transparência) do Sistema Educativo Nacional (SEN (GUINÉ-

⁴³ Este plano de longo prazo (2000-2015) foi desenhado e estruturado em três eixos principais: i) visão estratégica da educação para todos, projetada até 2015; ii) programação operacional de médio prazo, projetada de 2003 a 2005 e de 2006 a 2010 e; iii) programação operacional de longo prazo, de 2011 a 2015). Conforme diagnóstico da pesquisa se trata de um documento inspirado do Fórum Mundial “Educação para Todos”, realizado pela UNESCO, em abril de 2000, na capital senegalesa – Dakar.

BISSAU. PNAET, 2003, p. 9)). O SEN guineense está estruturada em duas vertentes, a saber:

- a) formal – que engloba o ensino pré-escolar, básico, secundário, técnico profissional e superior e;
- b) não formal – envolve alfabetização de jovens e adultos que perderam a oportunidade de completar os ciclos anteriores do sistema formal.

Importante sublinhar que várias declarações da política educativa – instrumentos que compõem planos de governo para o desenvolvimento do setor fixaram como prioridade: reabilitação de infraestruturas, reajuste e regularização dos salários dos professores e criação de um Sistema Educativo Nacional.

A título de exemplo, a pesquisa constatou que na elaboração de DENARP I houve consideração a respeito deste assunto, tanto que se traçou como metas: 1) aumentar as despesas correntes com a educação para atingir 2,5% do PIB, em 2003 (contra 2,2% de 2001), 2) melhorar a eficácia do ensino básico, distribuição gratuita dos materiais escolares entre 1 a 4 classe, 3) investir na construção ou reforma das escolas de ciclo completo e de cantinas escolares e 4) diminuir a taxa de retenção das meninas de 73% para 52% (GUINÉ-BISSAU. PNAET, 2003).

Ainda conforme constatado no PNAET, em 2003, o orçamento anual do Estado para o setor educativo representava cerca de 3.035 bilhões de FCFA, ou seja, nesse ano em média gastou-se apenas 15.000 FCFA/aluno, duas vezes menor comparado com os países da sub-região. Enquanto isso, salários dos professores absorviam 85% das despesas correntes, e outras despesas de capital que envolvia construção ou reabilitação de escolas e cantinas escolares, aquisição de materiais e manuais escolares eram, no entanto, custeadas através de propina paga pelos pais e/ou encarregados de educação (GUINÉ-BISSAU. PNAET, 2003, p.7).

Calcula-se que, entre 2002 e 2013, o investimento do governo na educação apenas rendeu 6,05%, contra 93,95% do financiamento externo. Houve um aumento substancial de financiamento externo em educação de 2009 a 2013 (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2018). Observe que o cenário aqui retratado remonta a década do ano 2000, onde os desafios que compreendiam a atuação institucional em matéria de educação talvez estivessem relacionados ainda às consequências da crise dos PAE da década de 1980 e/ou ao conflito militar da década de 1990.

No POETR (2015-2020), ora apresentado na conferência de doadores, em março de 2015, o capítulo sobre investimento no desenvolvimento do capital humano foi inspirado no objetivo 'Educar para reduzir a pobreza'. Um conceito da educação partilhado pelo UNICEF e o Banco Mundial. "Quando o capital humano produzir vai contribuir para o crescimento, e um crescimento econômico ajudará na distribuição equitativa da renda, o que irá impactar na redução da pobreza" (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020, s/p).

Em termos de parceria direto com o governo no domínio da educação básica, a UNICEF se destaca. Suas ações abrangem desde, desde 1994, apoio técnico, como por exemplo, participação na elaboração dos seguintes instrumentos: Documento de Política Educativa, Documento das 10 medidas básicas, Projeto de Política Curricular. Por outro lado, a sua intervenção no setor educativo de Guiné-Bissau está voltada à escolarização das raparigas, aperfeiçoamento do corpo docente, servidores e técnicos da educação, através de formações de fluxo contínuo, apoio de materiais didáticos escolares. E juntamente com PAM e FNUAP presta apoio às cantinas escolares, especialmente nas regiões de Batata, Gabu e Quinara, Cacheu e Tombali.

Com base no relatório do VI inquérito MICS,

Uma em cada dez crianças de 36 a 59 meses de idade frequenta a educação da pequena Infância. Entre os meios de residência, a taxa líquida de frequência para pequena Infância, é mais elevada entre as crianças residentes no meio urbano (40%) comparativamente a 5% entre as crianças residentes no meio rural. Verificando as taxas Líquidas de frequência ajustada, tanto para o 1º ciclo básico, assim como para o 3º ciclo básico e secundário, o Sector Autónomo de Bissau (SAB), apresenta as taxas mais elevadas, respectivamente 85%, 17% e 20%, enquanto que a região Oio detém as mais baixas taxas 51% para o 1º ciclo básico; 3% para o 3º ciclo básico; e 1% para o ensino secundário (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2020).

Entre 2010 e 2019, o percentual da taxa líquida de admissão na educação básica sofreu uma queda de 46, 2% em 2010 para 31,1% em 2014, e somente voltara a recuperar gradativamente a partir de 2019, após as eleições. Se em 2010 a taxa de conclusão do ensino primário era de 85,5%, com a crise institucional de 2015 que motivou a retirada de verbas por parte dos parceiros, esta caiu para 75,7%. A queda persistiu até 2019, apenas 27,2% de crianças terminam o ensino primário.

Em síntese, o estado em que se encontra o SEN, sobretudo da educação básica, foi descrito no relatório do VI inquérito MICS (2018-2019) de seguinte forma:

- a) em relação ao nível básico assim como secundário, a percentagem do nível escolar dos meninos é sempre superior à das meninas, o que já é diferente no nível pré-escolar;
- b) uma em cada dez crianças de 36 a 59 meses de idade frequenta a educação para a primeira infância;
- c) entre os meios de residência, a taxa líquida de frequência a para a pequena infância é mais elevada entre as crianças residentes no meio urbano (40%) comparativamente a 5% entre as crianças residentes no meio rural. Também o meio urbano apresenta maior taxa de participação em aprendizagem organizada, preparação feita um ano antes da entrada na primária, em comparação com meio rural;
- d) nas taxas líquidas de frequência ajustada tanto para o nível primário, quanto para o secundário, o SAB, apresenta as taxas mais elevadas, respectivamente 85%, 17% e 20%, enquanto a região Oio detém as mais baixas taxas;
- e) a percentagem de crianças com idade para o ensino primário fora de escola é de 28% (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2020, grifos do autor).

Contudo, não deixam de ser questionadas as políticas de Estado para o setor. Isso se deve ao fato de que a taxa de investimento em educação continua abaixo da média, se comparado à média de investimentos dos países da sub-região.

Com base no RIPAI⁴⁴, constatou-se que, de fato, são diversos os desafios do país no setor educativo. Abrangem tanto o ensino básico e primário, quanto o secundário e formação profissional. No âmbito do ensino básico e primário, são principais desafios a) o abandono escolar, 40% das crianças não chegam ao sexto ano do ensino básico, b) a entrada tardia na escola, as crianças entram na escola em média quatro anos mais tarde do que a idade oficialmente especificada, c) repetição excessiva, d) são poucas as escolas que oferecem o ciclo primário

⁴⁴ É um programa adotado em maio de 2011 durante a IV Conferência das Nações Unidas para os Países Menos Desenvolvidos (PmD), em Turquia. A “Declaração de Istambul” visa contribuir para a instituição de uma agenda engajada e acordada pela comunidade internacional, a fim de responder aos desafios dos PMD e/ou em vias de desenvolvimento, baseando-se nos princípios fundamentais de responsabilidade mútua e de cooperação internacional (disponível em: https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org/ldc5/files/guine_bissau_ipoa_national_report.pdf).

completo de seis anos, apenas 25% das escolas e e) a integração de crianças com deficiência, para ensino básico em linguagem de sinais existe apenas uma escola em Bissau. Já no âmbito do ensino superior, muito embora tenha aumentado o número de centros de formação profissional,

Continua a prevalecer a concentração da oferta na capital, com as universidades a apresentarem várias ofertas formativas, mas com fraca estruturação curricular e ainda demonstrando fraca conexão com o mercado de emprego. O governo não tem tido capacidade de fiscalização e nem de acompanhamento de modo a qualificar as ofertas existentes (GUINÉ-BISSAU. RIPAI 2020, s/p).

Resumindo, com base nos dados apurados, a Guiné-Bissau, tem um nível baixo de provisão escolar completa, a participação e o desempenho escolar são dificultados por frequentes greves de professores e instabilidade política recorrente. Isso acaba por afetar o perfil do desenvolvimento das capacidades humanas, sobretudo de crianças que precisam aproveitar a idade escolar para desenvolver as habilidades de leitura e cálculos. Apesar de ser uma lei constitucional, o Estado guineense não consegue garantir a todos o direito à educação. A intervenção no setor, sobretudo ensino básico é dada por meio de: (i) empréstimos juntos ao Banco Mundial, UE, BAD, entre outras instituições; (ii) donativos das agências internacionais de desenvolvimento, nomeadamente a UNICEF, PLAN, PAM, IPHD e FNUAP e (iii) financiamento do sistema autogestão adotado em algumas comunidades onde a situação parece mais precária⁴⁵. Isto tudo quer dizer, ainda é um desafio à universalização do acesso à educação, isso sem falar em outros indicadores que tem a ver com a qualidade da oferta de ensino e de infraestruturas.

Se comparado às despesas em educação, o financiamento das OI é três vezes maior do que aquilo que o Estado libera como verba para o setor. E, se permanecer nesse ritmo lento, deixando de investir no setor, será difícil atingir o

⁴⁵ Em Guiné-Bissau, a adoção do sistema autogestão escolar tem sido alternativa, principalmente nas comunidades onde se coloca, por parte dos professores, resistência à colocação feita pelo Ministério da Educação. E, em caso de ausência desta iniciativa social, as organizações religiosas acabam assumindo a gestão, de modo que as não deixam de funcionar mesmo quando há graves decretadas por sindicatos de professores. Pois, este é um fator importante quando se trata de análise regional comparada da eficiência e desempenho escolar ao nacional. O paradoxo é que as regiões cujas escolas públicas adotam o sistema de autogestão tendem a destacar os alunos com melhores pontuações nas avaliações de desempenho escolar. A desigualdade regional *versus* acesso à educação de qualidade podem ser neste caso, variáveis importantes na análise de desenvolvimento.

objetivo da educação para todos, alcançar a alfabetização sustentável, que são os dois principais objetivos expressos no PNAET (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2018).

Nos documentos setoriais, os quais serviram de base para a elaboração do DENARP II, PEOTR e outros planos estratégicos governamentais para o desenvolvimento do setor educativo, destaca-se o Programa Setorial da Educação (PSE, 2017-2025). Este instrumento foi estruturado em três eixos:

Eixo I – Aumento do acesso, equidade e conclusão;

Eixo II – Melhoria da qualidade e relevância e;

Eixo III – Fortalecimento da gestão e governança (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020).

Tanto PSE quanto PNAET foram espelhados na Agenda 2030, e também cumprem os requisitos da Agenda 2063, apoiados pela UEMOA e GPE, respectivamente. Conforme foi constatado, os motivos pelos quais vários planos de ação estratégica governamental para desenvolvimento foram espelham nessas agendas são porque sendo membro da comunidade tanto da CEDEAO e CPLP, ao nível regional, como da ONU, ao nível internacional, uma vez assinado o país é obrigado adotar as recomendações que os acordos impõem. Neste sentido, tanto na Agenda 2030 quanto na 2063 está explícito o critério de que os governos de Estados devem adotar as práticas que visem melhorar a qualidade do sistema educacional com base nas experiências comprovadas, e também adotar as políticas educacionais de gestão compartilhada e descentralizada, mecanismos de transparência e de governança política democrática.

Trata de recomendação a qual parte da seguinte premissa: quando as responsabilidades são distribuídas entre as Partes Interessadas num projeto ou programa de desenvolvimento maior serão as chances de viabilidade, assim como a probabilidade de resultados efetivos, eficientes e eficazes é maior quando houver fóruns abertos onde as Partes podem discutir as estratégias ou negociar. De fato, as metas do quarto ODS – educação de qualidade, se colocam como desafios inadiáveis do desenvolvimento para muitos países africanos, coordenação mútua exige que haja por parte de governos um esforço maior.

A retomada de confiança nas instituições estatais é um dos critérios, ou melhor, indicador para medir a qualidade da governança. Com ajuda da ONGs IPHD, o Programa de Alimentação Escolar conseguiu dar uma cobertura nacional a

170 mil alunos, em 2000. Neste âmbito, classificam-se essas ações como de impactos de médio-longo prazo, visto que sua implementação por vezes é permeada por fatores (internos e externos), os quais podem forçar os financiadores ou *stockholders* a tomarem decisão que revertam o percurso, como ocorreu no caso do FASPEBI. Em 2008, em parceria com algumas ONGs, nomeadamente a Fundação Fé e Cultura da cooperação portuguesa entre as comunidades (FEC), ADE e a ASAD, o governo articulou com apoio da União Europeia e Banco Mundial o Programa de Educação Continuada (PEC), o qual visa dar seguimento à formação de reforço aos professores e gestores escolares, e também à atualização de currículos escolares (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2011).

No entanto, discutir neste capítulo os compromissos do Estado guineense com o desenvolvimento do setor educativo constitui de alguma forma, uma tarefa de analista de políticas. Pois, no caso desta análise uma vez que se constata que a qualidade de educação é um problema público, a intenção do pesquisador, analista de políticas, é contribuir para encontrar soluções focadas nas causas do problema (SECCHI, 2019). Os limites que o desafio do desenvolvimento do setor impõe transcendem evidentemente a capacidade do Estado, fatores internos de instabilidade político-institucional persistentes são principais entraves, desta maneira, as ações das OI voltadas à causa da educação acabam por não refletir resultados desejados. A seguir, uma breve visão geral dos desafios de ações institucionais para a melhoria de indicadores de saúde pública.

4.1.2 Saúde

Assim como a educação, também no setor de saúde vários desafios foram constatados. A saúde pública em Guiné-Bissau é uma área social que atravessa constrangimentos de diversas naturezas (GUERREIRO *et al.*, 2018). Desafios que vão desde a organização do sistema, controle e gestão até elementos como qualidade da oferta e das infraestruturas. Mas, mais importante é que, tratando-se de uma área em que o domínio de atuação das OI também prevalece, neste caso, na base do reflexo de indicadores, a questão mestre é a seguinte: como melhorar os serviços de base, sobretudo, aqueles que abrangem a dimensão da saúde pública guineense?

Conforme dados de estudos que serviram de referência para elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário II (2008-2017), em 2002, para 40% da população, o acesso aos serviços públicos de saúde, em média era de um raio de 5Km”, isto quer dizer que maior parte da população vive sem pelo menos um médico ou enfermeiro (GUINÉ-BISSAU. PNAET, 2003, p.11).

[..] Financiamentos dos projetos são decididos e executados fora do âmbito do Ministério, muito particularmente orientados pelas ações das ONGs através de uma base discursiva de legitimidade da sociedade civil, sem que de fato as populações e comunidades participem na definição das prioridades, nem que estas sejam integradas nas estruturas de pilotagem dos próprios projetos, que são igualmente conduzidos fora da coordenação, quer do Ministério da Saúde, quer do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação” (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020, p. 42).

Estudos indicam que ainda há prevalência de doenças endêmicas e epidêmicas como malária, paludismo e tuberculose. Somente as consultas de casos de paludismo representava, em 2000, mais de 50%, cenário este que, de certa maneira, é pior nas zonas rurais, onde há falta de postos de saúde, insumos, sistemas de saneamento básico, acesso à água tratada, tudo quase inexistente. É quase omissa ou insuficiente a parcela do OGE destinada à área de saúde pública.

Há uma grande decadência de estoques de medicamentos. O CECOME - Central de Compras e Medicamentos, além de sofrer com falta de recursos orçamentais, também se depara com falta de recursos humanos, *expertises* em matérias de gestão hospitalar. E, neste caso, estando a “cadeia de suprimentos” ou as farmácias sem estoque garantido, ocorre o risco de qualquer doença que surgir propagar-se rapidamente entre a população. A falta de prevenção contra doenças transmissíveis, principalmente entre população jovem, tratamentos informais ou mal administrados contra doenças e falta de planejamento familiar, ambos são fatores de causa de incidência e prevalência de mortalidade prematuro na Guiné-Bissau, sobretudo entre crianças (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2021).

Na busca de estratégias para superar tanto o *déficit* de “gestão de medicamentos e das farmácias” (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020), quanto os desafios de doenças como paludismo, VIH/SIDA, tuberculose, entre outras; entre as iniciativas adotadas pelo governo, destaca-se: a isenção das taxas de consulta para as crianças, gestantes e idosos; modernização de sistema de fiscalização (inspeção geral de itens sanitários e de alimentos) e treinamentos de agentes de saúde para campanhas de sensibilização. Ambas elogiadas e apoiadas pelos parceiros

internacionais, porque além de se destacarem enquanto medidas promissoras de uma boa administração, também se tratava de uma articulação política governamental, a qual passava a impressão de que os compromissos institucionais com os ODS estavam sendo acatados.

Contudo, o cenário no setor da saúde ainda é de alerta vermelho. O “elemento mais crítico que afeta o sector é a escassez do pessoal qualificado, particularmente em áreas como obstetrícia, cirurgia, e ginecologia”. Além disso, o setor também depara com problemas da distribuição dos quadros, fator este enviesado a favor de áreas urbanas – concretamente SAB (GUINÉ-BISSAU. INEC, 2019, p. 22-23).

De acordo com o relatório do VI inquérito MICS (2018-2019):

- a) taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos, no período de 2014 a 2019 foi de 51% por 1.000 nascidos vivos. Isto é, aproximadamente cinco em cada 100 crianças morrem antes de completar cinco anos de idade;
- b) a mortalidade materna tem melhorado de forma lenta, mas continua classificada no fundo dos rankings de acordo com os níveis globais;
- c) entre 2009 e 2019, as mulheres que observam um intervalo de nascimento menor de dois anos têm as taxas de mortalidade de crianças com menos de cinco anos mais elevadas, comparativamente com as que observam um intervalo igual ou superior a quatro anos;
- d) ainda no mesmo período de análise, 2009-2019, a região de Gabu, seguida das regiões de Biombo e Quinara apresentaram as mais elevadas taxas de mortalidade para as crianças com menos de cinco anos (UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2020, grifos do autor).

Pelo que indica os resultados de análise feita nesta pesquisa, são de extrema urgência as estratégias políticas para melhoria da qualidade dos serviços que abrangem a dimensão saúde pública em Guiné-Bissau. Alguns desafios que o Estado deve superar resultam no seguinte: a) aumentar investimentos no setor; b) priorizar a formação de quadros qualificados e c) definir objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento sanitário, baseadas em experiências e resultados eficazes.

4.1.3 Direitos humanos: previdência social, renda e oportunidades de negócios, gênero e equidade

O capítulo sobre o estado de Direitos Humanos em Guiné-Bissau reflete, muitas vezes, uma abordagem na perspectiva qualitativa e quantitativa de fatores de impacto. Na perspectiva qualitativa, no sentido de que exige analisar como são empregadas as políticas, os processos ou instrumentos de promoção e proteção da liberdade individual ou coletiva no âmbito jurídico legal. O que será distinguido a partir da observação de indicadores da qualidade de segurança pública, de justiça social, especialmente no que tange a distribuição de renda, de oportunidades e igualdade entre gêneros.

Já na perspectiva quantitativa, prega-se a tendência de análise baseada na ocorrência de casos de violação dos Direitos Humanos, registrados em instâncias de justiça. A impunidade na esfera da justiça guineense é um dos fatores da dissensão político-social, isso acaba implicando, muitas vezes, no fato dos indivíduos lesados optarem pelo linchamento, fazer a justiça com suas próprias mãos. De fato, o tratamento destes casos sobre violação de Direitos Humanos se constitui uma questão sociológica, cuja problemática nesta pesquisa visa apontar possíveis soluções que podem resultar na formulação de políticas públicas para melhoria da qualidade de segurança pública e justiça social⁴⁶. Qual é a dimensão da segurança social associada ao emprego no setor público? Qual é o papel das OI na promoção da inclusão social e do acesso equitativo às oportunidades econômicas?

Na esfera social, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)⁴⁷ é o órgão de governo de Guiné-Bissau responsável pelas questões ligadas à garantia da previdência dos funcionários do Estado⁴⁸. Atua como órgão complementar de assistência e proteção social junto ao Ministério do Trabalho.

Conforme constatado nesta investigação, várias críticas apontam para a violação das leis trabalhistas em Guiné-Bissau, além do fato da inconformidade com várias normas jurídicas do mundo do trabalho. As regalias dos trabalhadores

⁴⁶ Neste sentido, este trabalho pode ser referência pelo fato da importância que a temática dos DH representa ao nível da esfera de formulação de políticas públicas governamentais. Colocar essa pauta como prioridade é obrigação, seja para o Estado seja para academia.

⁴⁷ Criado pelo Decreto-Lei n. 5/86. Importante sublinhar que até o ano de 1979 este órgão de Estado era conhecido como INSPS (Instituto Nacional de Seguros e Previdência Social).

⁴⁸ Equiparado, no Brasil, ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

públicas são veementemente desrespeitadas, o que enfraquece a legitimidade e a eficiência do INPS. Conforme destacado no RIPAI, a gestão deste é pouco “credível, estando sujeito às mudanças permanentes dos seus responsáveis, motivadas essencialmente por critérios políticos” (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020, s/p).

As reivindicações sindicais são constantes devido ao incumprimento das obrigações. O governo não paga regularmente os salários aos funcionários. Ou seja, as regalias da classe trabalhadora como direito à aposentadoria, proteção contra riscos de doença, pensão por morte ou perda, invalidez entre outros benefícios garantidos pela Lei do trabalho são tratadas pelo Estado como fantoche.

De fato, isso acaba por refletir em reivindicações através de greves e marchas das principais centrais sindicais dos setores mais afetados – educação e saúde, o Sindicato Nacional dos Professores (SINAPROF), Sindicato Democrático dos Professores (SINDEPROF), Sindicato Nacional dos Enfermeiros, Técnicos de Saúde e Afins (SINETSA), respectivamente.

A União Nacional dos Trabalhadores da Guiné (UNTG), organização matriz que representa a federação dos movimentos da classe trabalhadora, depara com vários desafios de ordem estrutural. A influência que a classe política exerce na sua direção enfraquece a eficiência e eficácia de suas pautas. Em outras palavras, a ausência da união entre os sindicatos e a disparidade entre as pautas constituem lacunas das quais o Estado se aproveita, há casos das greves que foram levantadas sem que houvesse, de fato, o cumprimento dos itens do caderno reivindicativo, pois isto cria sombra de dúvidas quanto à transparência e eficácia na direção dos sindicatos. Na educação, os principais itens do caderno de reivindicações são reajuste de salários e revisão do estatuto da carreira docente. Enquanto na saúde, também a pauta envolve reajuste de salários, mas principalmente a efetivação dos novos ingressos.

No entanto, é importante realçar que as greves são constantes no cenário guineense porque o próprio Estado não cumpre com as suas obrigações, instituídas pela Lei. O embargo político entre este e a classe trabalhadora, nomeadamente os professores e profissionais de saúde reflete no atraso que se constata nos setores da educação e saúde pública, respectivamente. Alto custo de vida provocado pela inflação, fracas oportunidades de negócios e elevada taxa de hipossuficiência econômica entre agregados familiares são, de fato, consequências da

desorganização do Estado guineense. Enquanto as exigências relacionadas à classe não forem efetivamente respeitadas, dificilmente haverá progresso no quadro da função pública guineense, a sociedade continuará a não beneficiar de serviços públicos de qualidade, a educação e saúde continuarão a enfrentar mesmos problemas estruturais.

Também constatou-se a pesquisa que além do *déficit* de investimentos em setores sociais, especialmente educação e saúde, há falta de oportunidades de negócios. O apoio ao empreendedorismo ou redes de negócios é, na maioria dos casos, uma ação da iniciativa não-governamental.

Dada a compreensão do papel do governo ou Estado no que tange ao tema houve, no desenho do PEOTR 2015-2020, direcionamento de alguns objetivos visando criar redes de oportunidades e de segurança social voltadas, sobretudo, à população feminina. Com apoio do Banco Mundial, o governo tentou articular alguns programas de transferência direta de renda às pessoas em situação socioeconômica de vulnerabilidade. Destaca-se, neste quadro, o Projeto de Redes de Segurança e Serviços Básicos (PRSSB), em especial de transporte público, saneamento, educação e comércio, coberto por um montante total de US\$ 15.00 milhões. Conforme o relatório do Banco Mundial, o PRSSB beneficiou cerca de 50.000 indivíduos, 5.239 famílias, com uma transferência trimestral em dinheiro, cujo montante não foi revelado.

Conforme os dados apurados no memorando econômico do Banco Mundial e no RIPAI, os quais foram corrigidos pelo INEC no relatório das Estatísticas de Gênero, divulgado em dezembro de 2022, a população feminina do país constitui a maioria com, 51,5%, maior parte delas (80%) residentes nas zonas rurais. A média de anos de escolaridade é de 1,4 mulheres, contra 3,4 homens, ou seja, o analfabetismo é ainda predominante entre a classe feminina, 58%.

Em Guiné-Bissau, a questão da saúde relacionada ao gênero é, entretanto, um assunto sobre o qual ainda há muito que fazer em termos de políticas públicas. São os principais desafios: (i) alta taxa de fertilidade, em média são cinco por mulher, seis a oito nas áreas rurais; (ii) fraca educação sobre saúde reprodutiva; (iii) limitações no acesso a serviços e uso de contraceptivos; (iv) alta taxa de gravidez entre meninas de 15 a 19 anos (30%) devido ao casamento precoce; e) alta taxa de

mortalidade devido à falta de assistência a parto qualificado (BANCO MUNDIAL, 2015; UNICEF-GUINÉ-BISSAU, 2021; GUINÉ-BISSAU. INEC, 2022).

Outro desafio ainda prevaiente no país é a violência doméstica. Num dos inquéritos temáticos do INEC citado em RIPAI, 44% das mulheres afirmaram ter sido vítimas de violência física, 43% da violência sexual, 21% de estupro e 22% de toque indesejado ou assédio.

Perante este cenário, vale destacar alguns esforços de cunho político e social, os quais foram empreendidos pelas autoridades e seus parceiros internacionais, especialmente aqueles ligados à causa – a ONU Mulher, UNICEF e redes de organizações nacionais. Adoção de medidas de proteção e Lei sobre o crime da violência doméstica, excisão genital feminina e tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças.

Foi criado, ao nível do Parlamento guineense, o Comitê Nacional para Abandono de Práticas Nefastas, com objetivo de promover ações educativas e de sensibilização junto às comunidades sobre igualdade de gênero, empoderamento, entre outros temas. Várias redes e plataformas das mulheres começaram a se engajar, denunciando os casos de abuso e crimes contra a mulher.

Ainda no contexto político é importante destacar, de acordo com RIPAI, que houve progressos positivos do movimento pela causa de gênero e igualdade. Foi aprovada a Lei da Paridade que estipula uma quota de 36% de bancada parlamentar para as mulheres. Um dado marco na história política do país, que ultimamente tem motivado mais as mulheres a aderirem, ou melhor, disputar cargos políticos. Na composição de governo de eleições de 2019, 50% das pastas foram ocupadas pelas mulheres, especialmente a cargo de ministras como de Negócios Estrangeiros, Administração Territorial, Justiça e Direitos Humanos, Agricultura, Florestas e Pescas e Saúde Pública (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020).

Para evitar “armadilhas de pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 21) ou combater a desigualdade social, as políticas de desenvolvimento devem abranger mecanismos de acesso a créditos, de forma justa e transparente, criação de fóruns ou conselhos sociais, visando à participação da sociedade no processo de desenvolvimento. Conforme a literatura, uma boa governança está condicionada à adoção de mecanismos de transparência, prestação de contas – *accountability*, meta-avaliação, que abrange a avaliação de processo e de impacto – *ex-ant* e *ex-*

post (FREY, 2022; ARAÚJO e RODRIGUES, 2017; BRASIL, 2018). Boas práticas na gestão de políticas proteção social são fundamentais na luta contra pobreza e outros fenômenos que causam desigualdade social. Permitir que os pobres desfrutem de programas de renda, moradia, empreendedorismo, seguros de vida, direito à aposentadoria, entre outras políticas é a condição para o desenvolvimento humano (SEN, 2010).

4.1.4 Eletricidade, água e saneamento

O problema de escassez de eletricidade, água e saneamento ainda prevalece na Guiné-Bissau. A capacidade limitada e deficiente da estatal Empresa de Energia e Água da Guiné-Bissau (EAGB) no fornecimento desses serviços à população é um dos temas discutidos em várias pesquisas acerca de indicadores sociais.

Em busca de melhorias, em 2014, o governo através do PEOTR definiu como um dos objetivos garantir melhor fornecimento de eletricidade, água e serviços de saneamento, através das reformas institucionais do setor da energia e da água. Ainda neste âmbito, a meta definida era fornecer, até 2025, o acesso à eletricidade e água tratada a 80% da população (BANCO MUNDIAL, 2015; GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020).

Apesar da crise institucional algumas melhorias foram dadas, segundo enaltecido no RIPAI, em 2018 o número de consumidores de energia elétrica atingiu 76.970. Destaca-se que entre as providências tomadas pelo governo junto aos parceiros, foi conseguida uma central adicional instalada junto a um navio atracado nos arredores do porto de Bissau, a qual passou a reforçar o fornecimento da eletricidade aos cidadãos da cidade e arredores.

Com o financiamento de Banco Mundial, de US\$ 22.30 milhões, executou-se o Projeto de Urgência para Melhoramento dos Serviços de Água e Eletricidade, cerca de 80 mil pessoas em áreas urbanas (Bissau e arredores) passaram a ter acesso a fontes de água tratada; 208.000 beneficiários de serviços de eletricidade melhorados. Ainda no quadro do projeto, em fevereiro de 2018, foi melhorado o sistema de fornecimento de EAGB com equipamentos de nova tecnologia – KARPOWER, passando assim de 17 para 24 MW. E, previa-se para 2021, um novo contrato de serviços de água e eletricidade com a EdP/AdP, empresa a qual gerencia o central instalada em navio (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020).

Importante sublinhar que essas melhorias apenas foram dadas em dois dos três setores em análise, água e energia, respectivamente. Como então ficou o quadro dos constrangimentos em relação ao saneamento?

Conforme se destaca no RIPAI (2020, s/p), somente 33% da população urbana tem acesso ao sistema de saneamento, contra 8% na zona rural, isto é, o “país ainda carece de um sistema de gestão e tratamento de resíduos sólidos”, conclui o relatório. Entretanto, há uma série de questões entre as quais apenas algumas para exemplificar o nível do atraso em que se encontra a Guiné-Bissau.

Outros projetos de reforma ligados aos setores em análise são transacionais, entre quais se destaca o Projeto da Energia da Organização para a Valorização da Bacia do Rio Gâmbia (OMVG – sigla em inglês), o qual previa até 2025 dois objetivos centrais: lançar uma linha de interconexão elétrica, também conhecida por linha dorsal ocidental, de 225 KV (quilovolts) numa extensão de 218 km e construir quatro postos de alta e média tensão nas localidades de Saltinho, Bambadinca, Mansoa e Bissau (GUINÉ-BISSAU. RIPAI, 2020, grifos do autor). Além destes objetivos, também planejava-se, no âmbito do Ministério da Indústria, Energia e Recursos Naturais (MEIRN), através da Direção Geral dos Recursos Hídricos (DGRH), colocar em funcionamento a segunda fase do Programa Rural Hidráulico (PRH), de gestão integrada das bacias hidrográficas de rio Corubal e o Plano Diretor de Abastecimento de Água e Saneamento (PDAAS), o qual visa fortalecer as estratégias do governo quanto aos projetos de acesso à água potável e saneamento básico.

Iniciativas apoiadas, conforme foi constatado, pelo UNICEF, visto que se entende que uma vez melhorada a qualidade dos serviços de base, por exemplo, água tratada junto às escolas de zonas rurais, aumentar-se-á a taxa de frequência, qualidade do ensino e, conseqüentemente, diminuirá a de mortalidade das crianças, causada geralmente pelo consumo inadequado de água.

A organização apoiou a realização, em 2018, de um fórum nacional sobre importância de água e saneamento, do qual foi criado um grupo de trabalho inter-ONGs para uma campanha de sensibilização nacional. De fato, conforme apontam os estudos, a alta incidência e prevalência de malária afeta a frequência e aprendizagem escolar de duas formas; o efeito direto associado à infecção, doença,

e à anemia correspondente, e indiretamente através da elevada mortalidade maternal e infantil.

Vale destacar que no planejamento do PDAAS levaram-se em consideração os objetivos e metas do DENARP II para os setores em análise, os quais segundo relatórios de avaliação e seguimento seus resultados foram parcialmente atingidos, daí a necessidade de reforçar articulação de mecanismos que visem melhorar a cadeia. Neste âmbito, o Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (GBAD) publicou em setembro de 2022 um documento da estratégia nacional (2022-2026), o qual contempla novas estratégias para o desenvolvimento. O pacote de planos de trabalhos inclui desde financiamento de infraestruturas de energia e de transporte (reforçar as redes de distribuição de energia e água, incluindo desenvolvimento das renováveis), melhoria de governança e da qualidade de operações e serviços institucionais até revisão do portfólio e performances dos projetos em andamento.

Algumas metas definidas para os próximos cinco anos passam pelos seguintes objetivos:

- a) aumentar a quota da matriz de energia renovável para 36% até 2026;
- b) aumentar a taxa de acesso à eletricidade em Bissau, 20% para 50%, até 2026;
- c) construir mais 100 quilômetros e reabilitar mais 500Km de novas estradas para facilitar a locomoção inter e intra-regional, o que fortalecerá, conforme o documento, a cadeia da economia circular e de empreendedorismo nacional;
- d) reduzir importações de produtos de base alimentar, de 247,6 milhões de toneladas, em 2022, para 222,8 milhões, em 2026;
- e) aumentar a relação entre as receitas públicas e PIB, de 8,2% (2022) para 10%, em 2026 e;
- f) reduzir a relação entre as despesas públicas e o PIB, de 16,9% (2022) para 15%, em 2026 (GBAD-GUINÉ-BISSAU, 2022, grifos do autor).

Analisando as metas estabelecidas no conjunto de instrumentos de estratégias e diretrizes nacionais para desenvolvimento, nomeadamente o DENARP e o PEOTR, sobretudo para os constrangimentos do setor da energia, água e saneamento conclui-se, que embora a qualidade desses serviços continue precária, com um grau de insatisfação social elevado, é possível registrar que tem havido esforços políticos de alavancar os setores, de dinamizar operações e serviços aos

quais é ligado, o que de fato é viabilizado através de parceria público-privado. Mas, além desses desafios técnicos, também há vários fatores socioculturais que inviabilizam o processo. Fatores como roubos ou furtos de candeeiros solares de rua, cabos de energia, entre outros equipamentos cujos esforços de aquisição demandam custos elevados, ou até mesmo o hábito de não pagar conta de energia. Entretanto, são práticas que encarecem a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

4.2 DIMENSÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Várias políticas de desenvolvimento de abrangência nacional ainda são financiadas pelo Banco Mundial, através da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Foram apurados no portfólio 13 projetos ativos distribuídos em 106 diferentes localidades ao nível nacional. Este conjunto representa um total de montante de investimento de US\$ 233.05 milhões. Além de 51 projetos fechados em 28 localidades, cujo montante total é de US\$ 415.88 milhões.

Segundo o Banco Mundial, com o objetivo de apoiar o governo local na mitigação de impactos causados pela crise da Pandemia Covid-19 houve reforço no orçamento da APD, o que permitiu a aprovação e financiamento adicional de sete projetos nacionais, orçados em US\$133,11 milhões. Os setores da saúde e da educação se destacaram como prioridades neste plano de contingência.

Para a saúde, o projeto de fortalecimento da vigilância sanitária (REDISSE II –sigla em inglês), que visa apoiar aquisição e abastecimento dos equipamentos hospitalares, para laboratórios (testes, ambulâncias, entre outros) e de proteção individual para profissionais da área. Enquanto isso, para educação foi preparado um pedido de Financiamento Acelerado (FA) junto a GPE, com objetivo de apoiar os técnicos do Ministério da Educação na elaboração do Plano Nacional de Ação ‘Educação para Todos’ (PNAET – fase II).

E, no que diz respeito à segunda variável – montante expresso em investimento por setor – no total foram identificados oito setores com prevalência de atuação e respectivos montantes em investimento, conforme indicado na Tabela 2 abaixo:

TABELA 2 – ÁREAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS ATIVOS, REGISTRADOS NO PORTFÓLIO DO BANCO MUNDIAL

Setores de atuação	Valor de investimento (em milhões de US\$)
Transporte	85.00
Saúde	32.45
Água e Saneamento	34.05
Segurança social	32.25
Educação	20.25
Energia e Extração	13.38
Pesca e Agricultura	12.45
Administração Pública	3.23

FONTE: O autor, elaborado a partir do Banco Mundial (2023).

Diante desta análise é oportuno chamar atenção para os montantes correspondentes às áreas sociais, nomeadamente a educação e saúde. De fato, não são destaque só por serem áreas as quais recebem a menor fatia de bolo do OGE, ao contrário, a pesquisa fez sempre a questão de destacá-las porque os problemas nos quais se debruçam estão mais ligados a fatores socioculturais e políticos, do que propriamente aos fatores econômico-financeiros. A falta de compreensão da importância de investimento do Estado em políticas públicas sociais, no caso guineense, decorre da seguinte premissa: o que se espera são resultados econômicos imediatos, um crescimento exponencial do PIB. Saúde e educação não trazem retornos para cofres do Estado, e, sendo assim, melhor priorizar investimentos em áreas cujos retornos impactarão o crescimento econômico.

Este é o senso que caracteriza o Estado de Guiné-Bissau, falho e insuficiente, o qual abre mão das políticas sociais em detrimento da economia do mercado. Por exemplo, conclui-se nos estudos do INEC (*apud*. GUINÉ-BISSAU. PNAET, 2003), que os constrangimentos da educação são classificados em quatro tipos, quais são: a) fraca qualidade de formação de profissionais e má remuneração; b) fraco rendimento interno das crianças nos primeiros anos de escolarização; c) disparidade e desigualdade de gênero e entre regiões e d) práticas ou aspectos culturais envolvendo trabalho infantil e doméstico que dificultam a aderência e permanência de crianças nas escolas. Vale ressaltar sobre este ponto que quanto mais predominar os conflitos de interesses motivados entre a classe política maior é a tendência de fracasso no setor.

4.3 AS AÇÕES DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO EM GUINÉ-BISSAU

A título de exemplo das ONGs com suporte financeiro do Banco Mundial, a pesquisa para esta dissertação selecionou a Parceria Internacional para o Desenvolvimento Humano (em inglês *International Partnership for Human Development* – IPHD).

IPHD é uma organização do governo dos Estados Unidos, fundada em 1983, cujo objetivo é apoiar o desenvolvimento socioeconômico e cultural. No domínio internacional seus projetos abrangem ações de mitigação da pobreza em oito países menos avançados⁴⁹.

Entre 1996 e 2006, em parceria com o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos⁵⁰ e a Agência do Estado para o Desenvolvimento Internacional⁵¹, administrou em torno de 22 Programas de Banco de Alimentos para subsistência e sustentabilidade, isto é, para apoiar os países parceiros citados. Segundo cálculos, estes programas constituem um total combinado de 100.254 toneladas métricas de ajuda alimentar, o equivalente a US\$ 80 milhões. Foram beneficiadas diretamente pelos Programas cerca de 1.382.785 pessoas em situação de pobreza e outras 1.636.135, indiretamente.

Além de atuar para ajudar a combater a pobreza, a organização também desenvolve ações que priorizam a educação, incentivam a solidariedade e parceria entre as comunidades. O conceito de ‘desenvolvimento humano’, foco de análise neste estudo, é também considerado pela organização o conceito-chave o qual orienta sua missão, ou seja, a agenda institucional de ajuda humanitária internacional financiada em grande parte com recursos do governo dos Estados Unidos é orientada aos princípios de direitos humanos e liberdade econômica como meios para desenvolvimento.

E, dependendo do perfil socioeconômico de cada país parceiro, os apoios aos projetos e programas vão variar, seja em volume do montante como também em relação à perspectiva do desenvolvimento que se busca impactar. Segundo dados apurados, os fundos da organização são destinados a: (i) apoios a serviços e; (ii)

⁴⁹ República Centro Africano, República do Congo, Guiné-Conacri, México, Maldivas, Romênia e Nigéria, entre os quais a Guiné-Bissau.

⁵⁰ *United States Department of Agriculture (USDA)*.

⁵¹ *United States Agency for International Development (USAID)*.

apoios às atividades dos programas. Este último representa 93% das despesas. De 2001 a 2011 foram investidos US\$ 186.855.043 em programas sociais, de alimentação escolar, sendo assim, atingindo um total de 3.199.285 crianças (IPHD, 2023). Os projetos e programas visam fortalecer os aspectos da governança política: a) através das ações de gestão comunitária sustentável, por exemplo, de cantinas escolares; b) de apoio a organizações, associações e grupos locais com pequenas subvenções, crédito financeiro, para abertura de pequenos negócios e c) também doações de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares e agrícolas.

Tendo em conta os objetivos globais do desenvolvimento do milênio da ONU, a situação socioeconômica da Guiné-Bissau passou a chamar atenção das ONGs. Suas atividades no país abrangem as seguintes dimensões: a) agricultura; b) desenvolvimento social, através dos programas de merenda escolar, pequenos empréstimos e concessões para abertura de micro e pequenas empresas, luta contra violência e tráfico de mulheres e crianças e c) articulação de acordos de financiamento em parceria com as Agências das Nações Unidas.

4.3.1 Programa alimentar para a educação

Segundo dados, de 2005 a 2012, mais de 43.200 crianças em idade pré-escolar e primária, 400 escolas primárias e cerca de 60 jardins de infância, creches, foram apoiadas no âmbito do Programa Alimentar para a Educação, suportado pela USDA, principal organização parceira da IPHD na prestação de ajuda humanitária às populações em situação de vulnerabilidade. E, ao nível nacional, foram criadas, ainda com apoio da ONGs, cerca de 270 associações de pais e encarregados de educação (*Parent Teacher Associations – PTA*, em inglês), entre outras ações como: construção de cantinas escolares, sanitárias e reabilitação de escolas, sensibilização e prevenção contra malária, reforço de capacitação e formação de professores de ensino primário, distribuição de livros e de materiais escolares, isto em colaboração com a UNICEF e Associação dos Amigos da Criança (AMIC).

No geral, como pode ser visto na Tabela 3, durante o período de 2005 a 2012 o Programa Alimentar para Educação (PAE-IPHD/USDA) atingiu 657.800 crianças beneficiárias, 27.507 toneladas métricas de gêneros alimentares, equivalente a US\$ 46.879.000 montante total investido.

TABELA 3 – FLUXO DE INVESTIMENTO, PARCERIA IPHD/USDA NO PROGRAMA ALIMENTAR PARA A EDUCAÇÃO EM GUINÉ-BISSAU 2005-2012

Ano	N.º de beneficiários	Tonelada métricas	Montante (em milhões de US\$)
2005	43.200	175.500	2.133.000
2006	81.300	300.800	4.028.000
2007	105.000	4 71.000	6.518.000
2009	105.250	4 74.500	9.100.000
2010	105.250	4 74.500	9.100.000
2011	110.500	42.502.918	9.800.000
2012	107.300	425.015	9.200.000
Total	657.800	27.507	49.879.000

FONTE: O autor, elaborado a partir de IPHD (2023).

Comparando a taxa de investimento com variável número de pessoas beneficiárias chega-se à seguinte consideração: quanto maior o montante de investimento mais pessoas eram atingidas pelo programa. Este ritmo foi interrompido em 2008 em razão da crise financeira internacional. Voltando a estabilizar a economia e, conseqüentemente, a retomada dos acordos de parceria internacional para o desenvolvimento, mesmo assim é possível verificar que nos anos seguintes, de 2009 a 2012, os investimentos da organização se mantiveram num ritmo muito menos acelerado quando comparado ao período inicial. Ou seja, além do cenário internacional as atividades da IPHD também entraram em recessão devido à crise política institucional local, causada pelo golpe de 2009. No âmbito deste acordo entre IPHD e USDA são beneficiadas tanto as crianças e suas famílias, pais ou encarregados de educação. O que se deve ao fato de que as práticas culturais do trabalho infantil ainda prevalecem na Guiné-Bissau, e tem sido desafio seja para o governo como para as OI convencer os pais ou encarregados de educação a deixarem crianças frequentar as escolas, ao invés de campos de trabalho de produção agrícola.

O Programa Alimentar para a Educação foi projetado neste sentido como uma das soluções estratégicas para trocar, ou melhor, negociar a frequência das crianças nas escolas com gêneros alimentares aos seus pais ou encarregados. Isto é a realidade das políticas de luta contra o fenômeno da pobreza no contexto guineense.

Conforme o relatório da implementação do PNAET, no período entre 2005 e 2012, houve queda de 10 pontos percentuais na taxa de abandono escolar, de 2.000 crianças para 1.160 crianças por mês, e, conseqüentemente, em razão disso aumentou a taxa de pré-matrícula ao nível nacional, de 7,07% para 9,7%. De fato,

observa-se que os aspectos socioeconômicos atingidos pelo programa estão relacionados aos componentes substâncias para o desenvolvimento humano e sustentável na perspectiva teórica de Sen (2010) e Sachs (2009), respectivamente, os quais foram sublinhados no capítulo um.

Para evitar com que haja desvios de fundos ou donativos a organização adota o sistema de gestão descentralizada, 90% das atividades de planejamento e execução dos projetos ou programas são feitas tendo como braço direito as ONGs locais. Neste âmbito aponta-se que a IPHD ajudou a criar mais de 120 hortas escolares, e incentivou a criação das diretorias de gestão comunitária integradas às delegacias escolares. As etapas de articulação de acordos de parceria envolvem uma avaliação preliminar da experiência de gestão e potencial das ONGs parceiras. O que faz com que, por vezes, muitas das pequenas ONGs comunitárias acabam por ficar fora do quadro de parceiros.

Apesar disto, o governo, através do Ministério da Educação, assumiu a responsabilidade de contribuir com apoio logístico, o que não foi sustentado, ou melhor, cumprido por muito tempo. Uma vez que os gêneros chegavam ao país, era a responsabilidade do governo garantir a logística para distribuí-los em diferentes regiões ou setores onde as demandas são registradas, e, por sua vez, finalmente restava a delegacia da educação junto com representação de associação de pais e encarregados a gestão de gêneros alimentares. Entretanto, o ciclo funcionou desse jeito até quando o “governo começou a falhar com seus compromissos”, o que levou com que fosse suspenso o Programa de merenda escolar em algumas localidades, como é o caso de Bolama-Bijagós (informação verbal)⁵².

4.3.2 Programa banco de alimentos

Já, no que tange a agricultura, com o Programa Banco de Alimentos para subsistência e sustentabilidade a IPHD visa melhorar os indicadores de saúde alimentar e nutricional, sobretudo, das crianças e famílias em situação de vulnerabilidade. Os agricultores locais são incentivados a produzirem mais, e uma vez feitos isso, através de cooperativas agrícolas, a organização recolhe os produtos e ajuda a comercializá-los nos grandes centros urbanos.

⁵² Fala de um missionário da Missão Católica em Bubaque, em 2015.

Os lucros obtidos nesta comercialização de produtos agrícolas podiam servir para comprar, por exemplo, medicamentos, vestuário e outros materiais necessários. Lembrando que uma parte dos produtos era destinada para sustentar as cantinas escolares de comunidades dos agricultores. Essa ação é feita com a colaboração de Cáritas, Agências das Nações Unidas, nomeadamente o PAM, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e ONGs locais.

Cerca de 80 bancos de alimentos foram criados em diferentes localidades, maior parte concentrada nas regiões do Leste e Sul do país, e aproximadamente 55.000 pequenos agricultores locais, dos quais 46% são mulheres, foram beneficiários do programa. Os principais produtos de colheita são: arroz, milho, mandioca, óleo de palma e amendoim (IPHD, 2023, grifos do autor).

O modelo de criação das cooperativas de agricultores locais, uma espécie de “fazendas comunitárias” é considerado viável, não só pelo próprio IPHD, como também pelo governo e outras organizações parceiras. Se comparado com outros países do IPHD a Guiné-Bissau está em primeira posição em termos de número total de bancos criados, assim como de beneficiários. O que se justifica pela condição climática e geográfica que o país possui, pois, segundo ONGs, a experiência bem-sucedida do programa em Guiné-Bissau fez com que aumentasse o interesse noutros países, nomeadamente a República do Congo.

Conforme avaliação do desempenho das políticas de desenvolvimento, feita pelo Grupo Banco Mundial, assim como os programas sociais, nomeadamente o Programa Alimentar para Educação, a iniciativa do Programa de Banco de Alimentos para a Subsistência da IPHD em Guiné-Bissau foi plausível, visto que com sua implementação no país foi melhorado o desempenho escolar das crianças que antes não iam para as escolas, sobretudo, as meninas. Também vale sublinhar que houve melhorias nos indicadores da saúde durante o período de vigência do programa.

De fato, como tem apontado a literatura, é possível as políticas governamentais para erradicar fomes coletivas ou mitigar impactos da pobreza extrema, uma vez que as próprias comunidades locais são orientadas e apoiadas a se envolver na produção global de alimentos (SEN, 2010). Ainda neste sentido, o autor sublinha a importância de todos os países com condições climáticas e geográficas propícias buscarem eliminar o “distanciamento cultural” que se verifica

entre "ausência de incentivos públicos" e prevalência de fenômenos como pobreza e fomes coletivas (*ibidem*, p. 229).

O debate acerca das questões relacionadas às políticas públicas e ao papel do Estado frente ao protagonismo das ONGs, de fato, precisa ser retomado e fortalecido, seja no campo acadêmico seja no político. É impossível alcançar os objetivos de desenvolvimento e/ou reduzir a desigualdade de fome e pobreza entre a população sem, no entanto, pensar o modelo do Estado e suas características, definir as estratégias políticas capazes de impulsionar a economia. Uma produção sustentável, diversificada e orientada de alimentos como política do Estado em colaboração com as ONGs.

4.3.3 Programa de luta contra violência da mulher e tráfico de crianças

Como foi sublinhado, o tema dos direitos humanos em Guiné-Bissau é, no entanto, uma das principais preocupações para a qual a Comunidade Internacional busca encontrar soluções. Em parceria com AMIC a IPHD implementou, entre 2011 e 2013, o Programa de Luta Contra Violência da Mulher e Tráfico de Crianças, cujo objetivo é desenvolver ações de prevenção contra o fenômeno por meio de facilitadores, animadores socioculturais, campanhas de sensibilização junto a população, entidades de governo, entre outros grupos ou segmentos da sociedade. Neste âmbito, segundo dados da organização, no período de 2011 a 2013 foram reinseridas às suas famílias 210 crianças traficadas para o Senegal, país vizinho da Guiné-Bissau, além disso, outro grupo de 473 crianças foram vítimas de tráfico de mão de obra, onde 374 tiveram que receber tratamentos médicos para voltar ao estado normal.

Observe-se que este é ponto sobre o qual foi comentado anteriormente, o fenômeno da pobreza ao qual são expostas inúmeras famílias em condições de vulnerabilidade econômica faz com que se adotem práticas ou atitudes que coloquem em risco os direitos humanos, a saúde, a integridade, o desenvolvimento das habilidades etc., principalmente de menores de idade. A assistência social prestada pelas ONGs como IPHD, AMIC, entre outras, de certa maneira, é indispensável quando se trata dos princípios de direitos humanos e liberdade como fins do desenvolvimento, isto é, baseado nos pressupostos de Sen (2010).

O governo não consegue garantir o controle das leis, o que acaba refletindo na falta de policiais em determinadas localidades. A predominância do fenômeno de tráfico de crianças como de violência contra mulher é constatada, segundo a organização, na região Leste e Sul do país, ambas de fronteira com países vizinhos, Senegal e Guiné-Conacri.

Para além de assistência social e médica prestada diretamente às vítimas nos dois centros de acolhimento, um em Bissau e outro em Gabú, destacam-se outras ações de reforço como, por exemplo, workshop, oficinas de capacitação e campanhas de sensibilização social e cívica. De 2011 a 2013 cerca de 800 funcionários do governo, policiais e guardas de fronteira, 80 jornalistas e mais de 225 líderes religiosos, sobretudo muçulmanos foram beneficiados com formação no âmbito do Programa de luta contra violência da mulher e tráfico de crianças. Foram montadas redes de segurança, entre as quais uma linha telefônica através da qual poderia ligar para denunciar abuso ou tráfico.

No entanto, a adoção desses mecanismos serviu de exemplo às autoridades locais no sentido de fortalecer as leis e instituições do Estado com programas e projetos de luta contra violação dos direitos humanos, sobretudo, da mulher e exploração de mão de obra infantil. Isso se destacou no PEOTR (2015-2020), nomeadamente no capítulo dois, alínea B - “assegurar uma boa gestão da segurança e da defesa” e alínea C - “reforma do sistema judiciário e criação do regime do Direito”; e no capítulo cinco, alínea C - “reforçar a proteção social e reduzir consideravelmente a pobreza” (GUINÉ-BISSAU. PEOTR, 2015, p. 53-60 e 113-117). A meta do governo no âmbito de Reforma das Forças de Defesa e Segurança (RFDS), apoiado pela União Europeia, era reverter, até 2025, o quadro jurídico, seja de leis internacionais ou nacionais, aumentando o número de policiais e guardas nacionais, abrindo novas instalações de delegacias e tribunais e combatendo os crimes impunes.

Com financiamento de APD, como pode ser visualizado na Tabela 4, a seguir, diversos projetos foram lançados visando prosseguir as metas de desenvolvimento relacionadas à questão da defesa e segurança dos direitos humanos, e não só, também visando minimizar os impactos da pobreza monetária e não monetária da qual são vítimas uma parcela significativa da população guineense.

TABELA 4 – COFINANCIAMENTO DOS PROJETOS DE IPHD EM GUINÉ-BISSAU (2006-2017)

Ano	Financiador	Qtd. de projetos	Qtd. beneficiários	Montante (em milhões de US\$) ⁵³
2006 e 2015	Alaska Salmon Board*	2	20.578	1.33.000
2010	U.S. Potato Board*	1	323	20.000
2011-2014	UNICEF	4	733.000	27.860.300
2014	Plan International	1	2.000	30.000
2014- 2016	School of nutrition (Tufts University)	2	750	8.630.000
2017	Banco Mundial	1	3.200	78 322,00
Total		11	759.851	44.505.500

FONTE: O autor, elaborado a partir de IPHD (2023).

LEGENDA: * iniciativa privada.

Como foi sublinhado, de fato, o fluxo de APD do qual beneficia vários projetos sociais no âmbito de cooperação de IPHD com o governo do Estado da Guiné-Bissau provém, em grande parte, das agências do SNU, nomeadamente a UNICEF que financiou quatro projetos entre 2011 e 2014. Neste âmbito, foram os objetivos da parceria IPHD/UNICEF a) prestar apoio na distribuição de materiais escolares e didáticos, b) promover as campanhas de sensibilização sobre a importância educação e de boas práticas de higiene nas escolas e jardins de infância e c) construir e reabilitar as escolas de ensino básico nas regiões de Quínara e Tombali. É importante destacar que o apoio da iniciativa privada centrou-se em projetos de estudos de viabilidade socioeconômica e cultural, visto que as vezes as crianças não eram acostumadas com itens alimentares como sardinha, salmão ou arenque enlatado. A *School of nutrition the Tufts University* e *Alaska Salmon Board* se destacaram na parceria com IPHD devido ao fato de suas políticas serem pautadas aos projetos de desenvolvimento em saúde alimentar e nutricional.

Ora, apesar dos significativos efeitos que os programas da IPHD têm causado nos indicadores sociais, relata-se a existência de desafios na sua implementação, um dos quais é a falta de infraestrutura de transporte para fazer chegar os suplementos às comunidades. Outras limitações envolvem a agilidade nos processos administrativos e gerenciais das alfândegas, morosidade no despacho de gêneros ou suplementos, como já foi sublinhado.

Os governos dos países menos avançados são encorajados pelos parceiros internacionais a articular políticas de melhoria dos serviços de base (saúde,

⁵³ Somado com o fundo de investimento de IPHD.

educação, justiça, água, etc.) como prioridade para o desenvolvimento. Pois, uma vez que a população possa usufruir de melhorias impactadas pelos serviços prestados pelos órgãos públicos aumentam-se as chances de aceitação social.

As “limitações governativas e de fornecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos enquadram nos critérios de falta de legitimidade e eficácia”, dos quais são avaliados o desempenho de ações políticas, seja dos governos ou de Estados (OCDE, 1996, *apud*. Guerreiro *et al.*, 2018, p.550). Um clima de segurança garantido pelo Estado é, no entanto, fator fundamental para oportunidades de negócios (BANCO MUNDIAL, 2015, p.21). Combater a impunidade deve ser prioridade nas agendas de governos de Guiné-Bissau.

Por mais que não abranja as tendências de avaliação - efetividade, eficácia e eficiência, o exame aqui efetuado de aspectos socioeconômicos impactados pelos três programas de PHD tende a realçar três pontos: a) importância das políticas sustentáveis e inclusivas na governança do desenvolvimento, o que envolve integrar as comunidades na gestão de políticas; b) compreensão de que determinados projetos ou programas de iniciativa não estatal são viáveis para elevar as condições de bem-estar social e c) mesmo que haja laços estreitos nas relações de parceria OI-ONGs-comunidade, como é o caso que este estudo apresenta, o Estado não deve abster-se de sua responsabilidade de prestar os serviços sociais de base.

4.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Nesta passagem por alguns aspectos que refletem a atuação institucional das OI parceiras de desenvolvimento em Guiné-Bissau, a pesquisa tratou de apresentar o estado atual, ou melhor, as condições de indicadores sociais. Entretanto, com base na análise efetuada, desde 1990 a expectativa média de vida e a média de escolaridade, dois dos três principais indicadores humanos, tiveram um aumento de apenas 11 e sete anos, respectivamente. Ou seja, olhando o cenário da saúde pública guineense, se considerarmos que em 1990 a média era de 47 anos, para ter a média de um ponto, de 1990 a 2020, foram necessários aproximadamente três anos de esforços. Já na educação, onde o cenário também é crítico, precisou-se levar cerca de quatro anos de esforços para obter a média de um ponto (NAÇÕES UNIDAS, 2020, grifos do autor).

Porém, ao se tratar de ‘desafios de desenvolvimento’ está-se a referir ao mesmo tempo aos aspectos que de certa forma causam impedimento ao desempenho de uma ação política ou social. Neste sentido, as ações que são articuladas e executadas no âmbito dos projetos de desenvolvimento geralmente tendem a ter como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, sobretudo, de serviços de base na educação e saúde, mas, também criar as oportunidades de emprego e de renda principalmente as pessoas em situações de vulnerabilidade, garantir a segurança social, alimentar e nutricional, promover os Direitos Humanos, entre outros tipos de expressão de liberdade individual e coletiva.

Partindo dos pressupostos de Sen (2010, p. 55-60), acerca de papéis “constitutivos” ou “instrumentais” do desenvolvimento, de fato, percebe-se que os elementos que compõem objetivos das ações de projetos, ao mesmo tempo são variáveis a partir das quais alguns estudos de abrangência nacional foram conduzidos sobre principais indicadores sociais. Um exemplo concreto disso é o já destacado estudo de Observatório dos Direitos do relatório de Sangreman. Também o DENARP I e II, os inquéritos sobre Múltiplos Indicadores e ILAP, e entre outras atualizações do IHPC – todos conduzidos pelo INEC. Analisar, a partir dos dados, ou melhor, informações as quais estes instrumentos refletem quais melhorias de avanço ou desafios de retrocesso abrangem as ações políticas ao nível institucional em apoio ao desenvolvimento de Guiné-Bissau, de fato, constitui-se nesta pesquisa a preocupação do autor com alcance, dimensão e impacto das políticas públicas.

No entanto, à luz desta análise emergiram seguintes considerações: (i) a persistente crise política institucional – fragilidade da governança, na qual o país se encontra há quase duas décadas, tem um peso maior de constrangimentos nos setores sociais com menos investimentos do Estado ou que carecem de políticas públicas bem estruturadas; (ii) a incidência de certos fenômenos sociais tais como pobreza, crime, insanidade, insegurança alimentar, preconceito baseado em gênero, hipossuficiência econômica motivada pela ausência de oportunidade de renda etc. – à que principalmente são sujeitos às famílias mais pobres, de fato, é justificada pela ausência de um desenho eficaz de políticas públicas e; (iii) as ações, os projetos ou programas das OI devem ser realinhados, de modo a entregar resultados que impactem efetivamente. Pois, conforme analisado, as ações internacionais em Guiné-Bissau, apesar de contribuírem para a elevação da qualidade de indicadores

sociais, isto é, em função dos constrangimentos que se depara o Estado guineense, uma parcela significativa da população em território nacional ainda permanece desprovida, seja de serviço de base como a educação, atendimento à saúde e/ou de acesso às oportunidades de emprego e renda.

5 CONCLUSÃO

No contexto de Guiné-Bissau são poucas as análises em perspectiva crítica do papel das OI. Inclusive, foi um desafio assumir tal papel neste trabalho, visto que questões políticas em torno de desenvolvimento, além de serem extensivas, complexas e polêmicas, qualquer debate sociológico sobre elas, por vezes, gera um clima de desconforto por parte de executivos ou autoridades.

A revisão temática a qual foi compreendida neste trabalho abrangendo as três dimensões (governança, cooperação e sustentabilidade) não procura encerrar a discussão da temática 'desenvolvimento'. Pois, ao contrário, apenas apresenta a necessidade do exame e de reformulação dos processos institucionais, levando em consideração as variáveis de dimensão social e humana. Foi possível perceber que tanto o arcabouço teórico quanto a engenharia político-social sobre o conceito de desenvolvimento ainda refletem questionamentos, críticas contundentes ou perspectivas de abordagens controversas. Trata-se de um distanciamento entre o discurso e a realidade, entre a teoria e prática, e entre o público e privado. Pois, a aproximação com o que é, de fato, um discurso ou teoria de desenvolvimento se deu através de análise da literatura, enquanto a aproximação com o que corresponde a prática ou ação de e/ou para desenvolvimento se deu, por sua vez, a partir de análise de contexto.

A governança, cooperação e sustentabilidade foram utilizadas como parâmetros para avaliar a atuação das OI como o papel do Estado frente ao desenvolvimento. Houve limitações no aprofundamento de arcabouço teórico das mesmas, o que se justifica por simples motivo. Na medida em que foi sendo analisado o papel das OI procurou-se compreender como se inter-relacionam com o Estado apoiando-se nos mecanismos que traçam como objetivos para promover a governança, cooperação e sustentabilidade. Desta forma, constatou-se que por ser economicamente frágil e politicamente instável o sistema de governança do Estado

da Guiné-Bissau permanece como um complemento do seu papel em relação aos compromissos da agenda de desenvolvimento sustentável. As OI ocupam a primeira posição na hierarquia institucional, tendo como intermediários diretos as ONGs. Estas executam os projetos ou programas sociais com financiamento externo, ou seja, Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Sem a influência do Estado, a cooperação passa a perder a essência como mecanismo base de desenvolvimento, isto é o caso de Guiné-Bissau.

As políticas institucionais com vista a promover o desenvolvimento das nações cujas populações se encontram em situação de pobreza, de desigualdade social e de renda, de falta de serviços públicos de atendimento social, como hospitais, escolas, transportes, entre outros, de certa forma, são permeadas de interesses, o que acaba por limitar seus resultados. Os IDH do país prevalecem com pontuações baixas, mesmo com esforços empreendidos via cooperação internacional. Aliás, a persistente crise de órgãos institucionais do Estado guineense tem afetado o desempenho das políticas sociais, sobretudo, na educação e saúde. Estudos de alto nível comprovaram que essa ineficiência na atuação das agências de desenvolvimento aumenta a dependência dos Estados economicamente frágeis e politicamente instáveis das Instituições Financeiras Internacionais, nomeadamente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que para promover políticas sociais são obrigados a recorrer às linhas de créditos financeiras. Essa foi a situação que aconteceu na década de 1980.

A dependência econômica de Guiné-Bissau, como de outros países africanos que enfrentam problemas políticos, até então, é uma das questões não ultrapassadas de que se depara o continente. Mesmo que o crescimento econômico tardio, ausência de estruturas, ou melhor, instituições resilientes fosse verdadeiramente o motivo de subdesenvolvimento de Guiné-Bissau, também é possível concluir que as políticas de “desenvolvimento” promovido no âmbito das agências de cooperação internacional, as OI, estão refletidas de interesses neoliberais.

E, se é verdade que a história ainda nos reserva lições do passado, o Estado guineense precisa aprender com elas, compreendê-las de um modo em que será livre de escolher seu próprio modelo de desenvolvimento, firmar sua responsabilidade social com as políticas públicas. Uma política de redução de

pobreza deve ser discutida com seriedade pelas autoridades governamentais guineenses. Isso envolve traçar medidas ou diretrizes que visem fortalecer as instituições estatais na promoção do bem-estar social e luta contra pobreza, promover empregos formais, melhorar a qualidade da educação, etc. Fatores de ameaça à estabilidade política ou econômica como golpes de Estado ou dissensões entre órgãos devem ser evitados e combatidos, de forma a permitir que o Estado possa assumir sua responsabilidade social.

Muito mais que uma crítica, este estudo se trata de contribuir para a superação dos desafios de desenvolvimento, seja pela via atuação estatal, seja não estatal. Indica perspectivas e caminhos para o desenvolvimento sustentável, aponta os limites das OI e as necessidades de ação do Estado. Uma análise da crise de relações internacionais entre a Guiné-Bissau e parceiros de desenvolvimento, de fato, pode ajudar a compreender o papel das instituições de desenvolvimento, do sistema de APD no âmbito de cooperação internacional, entre outros vários aspectos relacionados à temática em discussão.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. A estratificação da economia mundial: considerações sobre zona semiperiférica. *In*: _____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, cap. 2, p. 137-206.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais - 5. ed., 2007, p. 29-49.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M.L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, 2017, p. 11-35.
- AMIN, S. A economia política do século XX. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. Guiné-Bissau. **Country Strategy Paper (2022-2026)**. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/documents/guinea-bissau-country-strategy-paper-2022-2026>. Acesso em: 17 fev. 2023.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>. Acesso em: 20 de fev. 2023.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRUNHOFF, S. **A hora do mercado: crítica do liberalismo**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.
- BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. *Lua Nova*, vol. 93, 2014, p. 33-60. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300003>. Acesso em: 11 set. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Desenvolvimento econômico e revolução capitalista. **Fundação Getúlio Vargas, texto para discussão n. 170**, set., 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1960>. Acesso em: 18 de mai. 2022.
- BANCO MUNDIAL (2022). Guiné-Bissau. **Portfólio**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview>. Acesso em: 16 set. 2022.
- BANCO MUNDIAL (2023). Guiné-Bissau. **Atualização econômica**. fev. de 2023. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022502172326889/pdf/P17742307e51a40460b3ab0d0a046a697c1.pdf>.

BANCO MUNDIAL (2022). **Catálogo de dados abertos**. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/home>.

BANCO MUNDIAL (2022). **Banco de dados**. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

BANCO MUNDIAL. **Guiné-Bissau: memorando econômico do país, Terra Ranca – um novo começo**. Bissau, 2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau>.

CUNHA, P. F. Teoria e síntese das organizações internacionais: uma breve introdução. **Direito Constitucional e Internacional**, vl.96, jul-ago, 2016.

CARDOSA, F. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1. ed. Jundiaí, São Paulo: Paco, 2018.

CAMBANCO, D. F. **Cooperação sul-sul e suas contradições**: um estudo crítico sobre os acordos de cooperação no setor de pescas entre a República Popular da China e a República da Guiné Bissau. 150 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/33565>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CARVALHO, R. O. **Política externa e Estado frágil na Guiné-Bissau**: crises multidimensionais e o papel dos Organismos Internacionais CPLP & CEDEAO 1973-2014. 251 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DJALÓ, M. Processos de ocupação da Guiné-Bissau: um olhar sociológico pela dominação. **Mosaico Social**, n.3, ano III, 2006, p. 294-304. Disponível em: <https://cienciassociais.paginas.ufsc.br/files/2015/03/Artigo-201.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

DJALÓ, M. **A interferência do Banco Mundial na Guiné-Bissau**: a dimensão da Educação básica – 1980-2005. 130 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

DJALÓ, M. **Processo de democratização da Guiné-Bissau (1991-2019)**. 30 f. Trabalho Acadêmico (TCC) – Licenciatura em Ciências Sociais, Instituto de Humanidades e Letras, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, São Francisco do Conde, 2017.

DIOP, M., *et al.*. A África tropical e a África equatorial sob domínio francês, espanhol e português. *In*: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 67-88.

ESCOBAR, A. Imagining a post-development era. *In*: EDELMAN, M.; HAUGERUD, A. (eds). **The Anthropology of Development and Globalization from Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism**. Oxford: Blackwell Publishing: 2005. p. 341-351.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed., v.24. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

FIORI, J. L. Conjeturas e História; História e Desenvolvimento. *In*: _____. **História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 15-85.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. Política social e seguimento & avaliação. **Comunicado à imprensa**: Bissau, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/guineabissau/pt/pol%C3%ADtica-social-e-seguimento-avalia%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 16 dez. 2022.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Inquérito aos Redução da Pobreza – DENARP I**. Bissau: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), outubro de 2005. Disponível em: <https://extranet.who.int/mindbank/item/3636>. Acesso em: 27 10 set. 2022.
Indicadores Múltiplos (MICS6) 2018- 2019, Relatório Final. Bissau: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/guineabissau/pt/relatorios/inqu%C3%A9rito-aos-indicadores-m%C3%BAltiplos-misc6>. Acesso em 24 de jan. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Country Office Annual Report 2021**. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/country-regional-divisional-annual-reports-2021/Guinea-Bissau>. Acesso em: 24 de jan. 2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2022, p. 211-259. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 03 fev. 2023.

FERREIRA, P. M. A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: um instrumento em prol do desenvolvimento? **Cadernos de Estudos Africanos**, 34, jul-dez., 2017, p.31-63. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cea/2281>. Acesso em: 07 dez. 2022.

GUINÉ-BISSAU. Governo da República de. **Documento de Estratégia Nacional de GUINÉ-BISSAU, Governo da República de. Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP 2011-2015**. Bissau: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), janeiro de 2011. Disponível em: <https://guinea-bissau.unfpa.org/pt/publications/denarp-ii-2011-2015>. Acesso em: 09 de set. 2022.

GUINÉ-BISSAU. Governo da República de. **Relatório de Implementação do Programa de Ação de Istambul na Guiné-Bissau no horizonte 2011-2020 (RIPAI)**. Bissau: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades (MNECIC), março de 2020. Disponível em: https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org/ldc5/files/guine_bissau_ipoa_national_report.pdf. Acesso em: 24 de ago. 2022.

GUINÉ-BISSAU. Governo da República de. **Estatísticas de gênero**. Bissau: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.stat-guinebissau.com/>. Acesso em: 07 de ago. 2022.

GUINÉ-BISSAU. Governo da República de. **Recenseamento Geral da População e Habitação (RGHP)**. Bissau: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), 2009. Disponível em: <https://www.stat-guinebissau.com/>. Acesso em: 16 de jun. 2022.

GUINÉ-BISSAU. Ministério da Educação Nacional. **Plano Nacional de Ação Educação Para Todos**. fev. de 2003. Disponível em: https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/guinea_bissau_pna_ep_t.pdf. Acesso em: 03 de fev. 2023.

GUINÉ-BISSAU. Governo da República de. **Plano Estratégico Operacional “Terra Ranka” 2015-2020: Documento II – Relatório Final**. mar. de 2015. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gbs176530.pdf>. Acesso em: 04 de ago. 2022.

GUERREIRO, C. S.; FERRINHO, P.; HARTZ, Z. Avaliação em saúde na República da Guiné-Bissau: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário. **Saúde Debate**, v. 42, n. 118, jul-set., 2018, p. 549-565. Disponível em: <https://saudeemdebate.org.br/sed/article/view/153/147>. Acesso em: 09 de ago. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

HERZ, M.; TABAK, J.; HOFFMANN, A. **Organizações internacionais: história e práticas**. 10ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HANDEM, Diana Lima. Ciências sociais e políticas de desenvolvimento. **Soronda**, nº 002, 1986, p.5-11. Disponível em: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.002#!8>. Acesso em: 18 nov. 2022.

HARVEY, D. **Uma breve história do neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008, cap.3, p.75-96.

INTERNATIONAL PARTNERSHIP FOR HUMAN DEVELOPMENT – IPHD. Guinea-Bissau. Disponível em: <http://iphd.org/413-2/>. Acesso em: 26 de fev. 2023.

KATAR, E. G. B. **As Relações entre a Guiné-Bissau e a União Europeia: a cooperação político-diplomática entre a Guiné-Bissau e a União Europeia.** 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Prática Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/45744>. Acesso em: 09 out. 2022.

KINGDON, J. K. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Harlow: Pearson, 2014, cap. 5, p. 90-115.

LOPES, C. A Guiné-Bissau à procura de um modelo social. **Soronda**, vl. 01, n. 1, 1986, p.5-38. Disponível em: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.001#!8>. Acesso em: 18 nov. 2022.

LOPES, C. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

LIBERATO, D. P.; RIBEIRO, H. M. Governança e pobreza: uma análise para países. **Planejamento e políticas públicas**, n. 55, jul/set., 2021, p.147-166. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1090>. Acesso em: 08 fev. 2023.

LATOUR, J.J. **Fragile States Index Annual Report 2020. Found for Peace:** Washington, 2020. Disponível em: www.fragilestatesindex.org. Acesso em: 21 fev. 2023.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. *In*: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais - 5. ed., 2007, p. 75-84.

LEYS, C. The rise and fall of development theory. *In*: EDELMAN, M.; HAUGERUD, A. (eds). **The Anthropology of development and globalization from classical political economy to contemporary neoliberalism.** Oxford: Blackwell Publishing, 2005, p. 109-125.

MALUF, R. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 15, 2000, p.53-86. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/177/173>. Acesso em: 02 jun. 2022.

MENDY, Peter Karibe. **Colonialismo português em África: a tradição de resistência na Guiné-Bissau, 1889-1959.** Bissau: INEP, 1992.

MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004.

MONTEIRO, E. P. **A participação eleitoral como forma de consolidação da democracia na Guiné-Bissau.** 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita

Filho”, Araraquara, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/192928>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MENDES, L. F. **Democracia na Guiné-Bissau**: por uma mudança de mentalidade. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010. Disponível em:
<http://hdl.handle.net/10316/14471>. Acesso em: 02 jan. 2023.

MISHAN, E. J. **Desenvolvimento a que preço?** São Paulo: IBRASA, 1976.

M'BUNDE, T. S. **As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparativa (1974-2014)**. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

MINAYO, M. C.S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NOGUEIRA FILHO, O. C. **Introdução à Ciência Política**. – 2. ed. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

NAÇÕES UNIDAS – NU. Guiné-Bissau. **Balanço Comum do País**. Bissau: UNFRA, janeiro de 2006. Disponível em: <https://guinea-bissau.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/CCADez2006finalPT.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS – NU. Guiné-Bissau. Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau. **Livro legado UNIOGBIS**. Bissau: UNIOGBIS, 2020. Disponível em: <https://uniogbis.unmissions.org/pt>. Acesso em: 14 set. 2022.

OLIVEIRA, P. S. **As ações de educação ambiental desenvolvidas pelas ONG nas comunidades rurais da Guiné-Bissau**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental) – Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Bragança: Bragança, 2020. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/22937>. Acesso em: 06 out. 2022.

OLIVEIRA, G. B. Um discurso sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v.5, n.2, 2002, p.37-48. Disponível em:
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>. Acesso em: 14 out. 2022.

OTTONI, C. **Indicadores sociais na formulação de políticas públicas federais brasileiras**: teoria e prática. – Dissertação. Programa de pós-graduação em Gestão Social e Trabalho, UNB: Brasília, 2006. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4845>. Acesso em: 28 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Indicateurs des Droits de L’homme: guide pour mesurer et mettre en oeuvre**. 2012. Disponível em:
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_fr.pdf. Acesso em: 06 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

PADOVANI, F. O programa de ajustamento na Guiné-Bissau e a discussão do modelo. **Soronda**, nº 011, 1991, p.55-65. Disponível em: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.011#!58>. Acesso em: 02 nov. 2022.

PATRÃO, E. C. **Análise da sustentabilidade de exploração de recursos naturais nos arquipélagos dos bijagós Guiné-Bissau**. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis) – Instituto de Engenharia e Desenvolvimento Sustentável, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Acarape, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Guiné-Bissau (2023). Sistema de Informação do PNUD sobre Programas e Projetos. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/guinea-bissau/projetos>.

RIBATA, J. C. **Ajuda ao Desenvolvimento da UE em África: o caso da Guiné-Bissau**. 49 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2021. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/23603>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SACHS, I. Revisiting Development in Twenty-First Century. **International Journal of Political Economy**, vol. 38. n. 03, 2009, p. 5-21. Disponível em: <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916380301>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobei/FUNDAP, 1993.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

STIGLITZ, J. E. The promise of development. *In*: _____. **Making globalization work**. London: Norton, 2006.

STIGLITZ, J. E. *et al.* **Relatório da Comissão sobre a Medida de Desempenho Econômico e Progresso Social**. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, junho de 2009. Disponível em: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/draft_summary.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais**. 5. ed. rev., atual. e amp. 2. Tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANGREMAN, C. (Org.). **Observando Direitos na Guiné-Bissau: Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Justiça, Igualdade de Gênero**. Lisboa: ACEP, LGDH e CEsA, 2020.

SANGREMAN, C. (Org.). A política econômica e social na Guiné-Bissau – 1974-2016. *In: _____* (Org.). **Guiné-Bissau, notas sobre o presente e o futuro**. Lisboa: CEsa, 2019, p. 40-68.

SANTOS, T. H. F. **O papel da política social no desenvolvimento**: o caso da Guiné-Bissau: contributos para o debate de regimes de bem-estar em contextos de fragilidades estatal. 202 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1415>. Acesso em: 02 jan. 2023.

SEMEDO, R. J. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. **Tensões Mundiais**, v. 7 n. 13, 2011, p. 95-136. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/588/469>. Acesso em: 08 nov. 2022.

SILVA, A. E. D. Guiné-Bissau: a causa do nacional e a fundação do PAIGC. **Cadernos de Estudos Africanos**, 9/10, 2006, p. 142-167.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019. cap. 2, p. 27–57.

SATRÚSTEGUI, K. U. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pósdesenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. **Perspectivas do Desenvolvimento**, n. 1, vol. 1, 2013, p. 34-69. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/14373/12685>. Acesso em 04: de jul. 2022.

SILÁ, A. Estratégias de desenvolvimento e alternativas tecnológicas: um estudo de caso (Guiné-Bissau). **Soronda**, n. 13, 1992, p. 3-42.

VIANA, Diogo. A eterna dança entre progresso e desigualdade. *In: Valor Econômico*. Artigo de opinião, ano 18, n. 881, outubro de 2017, p. 11-13.

Yin, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.