



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCELINO MENDES SOARES

**A ESTRATÉGIA NACIONAL DA REDUÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-
BISSAU (DENARP): expressão de uma revolução anti-imperialista inacabada**

São Luís

2023

MARCELINO MENDES SOARES

A ESTRATÉGIA NACIONAL DA REDUÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-BISSAU (DENARP): expressão de uma revolução anti-imperialista inacabada

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Soares, Marcelino Mendes.

A ESTRÁTEGIA NACIONAL DA REDUÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-BISSAU DENARP: expressão de uma revolução anti-imperialista inacabada / Marcelino Mendes Soares. - 2023.
122 f.

Orientador(a): Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Avaliação políticas públicas. 2. Contradições. 3. Desenvolvimento. 4. Guiné-Bissau. 5. Pobreza. I. Sousa, Salviana de Maria Pastor Santos. II. Título.

MARCELINO MENDES SOARES

A ESTRATÉGIA NACIONAL DA REDUÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-BISSAU (DENARP): expressão de uma revolução anti-imperialista inacabada

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)
Doutora em
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (1ª Examinadora)
Doutora em
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Profa. Dra. Eunice Ferreira Damasceno Pereira (2ª Examinadora)
Doutora em
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Cristiana Costa Lima (3ª Examinadora)
Doutora em
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos (4ª Examinadora)
Doutor em
Universidade Técnica de Lisboa (UTL)

Juro que vou dedicar a vida, toda a minha energia e toda a minha coragem, toda a capacidade que tenho como homem, até o dia de minha morte, ao serviço do meu povo, na Guiné e em Cabo Verde. Ao serviço da causa da humanidade, fazer a minha contribuição, com os meios possíveis, para melhorar a vida do homem neste mundo. Este é o meu trabalho.

Amílcar Cabral.

Uma epistemologia do Sul assenta em três orientações:

- aprender que existe o Sul;
- aprender a ir para o Sul;
- aprender a partir do Sul e com Sul.

Boaventura de Sousa Santos.

Dedico esta Tese de forma muito especial à memória dos meus avós João Lopes Tavares e Adelaida Pereira – de suas mãos brotou cimente, e de meu pai, Matias Soares, minhas avós: Cuta Vaz, Quinta Soares e meus avós Tomé Soares e Sana Mendes.

AGRADECIMENTOS

Lembrar de todos e todas que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho. Em primeiro lugar, gratidão a Deus pela benção da vida, com a satisfação de uma missão cumprida, de altos e baixos para a conquista desta e de muitas que virão, diante dos desafios que a vida nos proporciona.

Elencar de uma forma especial toda a minha família: destacando a minha mãe, Ana Mendes; a minha filha, Ana Luiza Rodrigues Soares; aos meus irmãos: Mario Soares, Milton Soares, Maria Mendes Soares e Natersa Soares, pela angústia e alegria de torcer, por saber que estou atuando no meio acadêmico. Aos meus tios e tias: Julião Soares, José Soares, Maria Soares, Maria de Páscoa Soares, Augusta Mendes e Catarina Mendes. Fico muito feliz e agradecido por fazer parte dessa família maravilhosa.

Indiscutivelmente, gratidão a minha querida professora Dra. Elizabeth Maria Beserra Coelho (Beta), incipiente, e a principal impulsionadora deste projeto de qualificação acadêmico, bem como professora Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo; ao meu amigo professor, Dr. Márcio Aleandro Teixeira e amiga Larissa Diana Barros Soares; também de forma muito especial ao Magnífico Reitor professor Dr. Natalino Salgado Filho; à professora Dra. Lindalva Martins Maia Maciel; ao professor Dr. José de Ribamar Sá Silva; ao professor Mestre, Raimundo Nonato Silva Junior (Chocolate); ao Dr. Sílvio Sérgio F. Pinheiro (Sílvio Bembem) às professoras Dra. Raimunda Nonata do N. Santana; Dra. Annova Miriam Ferreira Carneiro; Dra. Cristiana Costa Lima; Dra. Eunice Ferreira Damasceno Pereira; ao professor Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos; aos meus conterrâneos professor Dr. Fernando Pedro Dias, e professor Dr. Kafft Kosta; à professora Dra. Zaira Sabry Azar; e a minha família de pais adotiva, brasileiro – Maria Euzanete C. Barbosa Ferreira e seu esposo José de Ribamar Azevedo Ferreira. Em tese, todos pela fundamental importância de suas colaborações.

Turma de 2018, que me deixa saudade e que nunca vou esquecer. Espero poder aproveitar essas experiências para minha vida profissional modesta e diversificada.

Urge, a minha gratidão à professora Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, pela sensibilidade por ter me aceitado como seu orientando e por me acompanhar em todo processo com sabedoria de seu olhar atento e crítico. Além de ser uma pessoa excepcional, um profissional exemplar. Cabe também uma gratidão ao programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e a todo corpo docente, bem como a toda equipe administrativa e da limpeza.

R

atifico também o orgulho de ter feito doutorado numa Universidade Pública, a Universidade Federal do Maranhão, passando por cima das dificuldades que a vida nos proporciona, e de ter realizada uma pesquisa que busca atender as expectativas da sociedade em ampla dimensão do termo. Agradeço também, aos amigos: Noé Nicácio Lima; Amaury Santos; Dr. Carlos Wellington Soares Martins, Vitor Martins Ribeiro, Fabiano da Silva, Bruno Toledo de Carvalho, Reinaldo Silva Oliveira, António Carlos Mendes e amigas: Juliette Domingas V. Mendes, Araceli Xavier da Silva, José Serra Junior, Aldilene de Jesus Diniz e

A

gradeço imensamente a todos brasileiros e a todas brasileiras, aos maranhenses, aos ludovicenses que foram extremamente hospitaleiros, cuja atenção foi de vital importância para a conclusão deste estudo acadêmico. Serei imensamente grato ao CNPq, e em geral: CAPES, FAPEMA e PROMISAIS pelo auxílio de amparo à pesquisa.

RESUMO

A presente tese constitui-se em resultado de avaliação política do Programa do Desenvolvimento Socioeconômico da Guiné-Bissau, denominado “Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP)”. Referencia-se na vertente teórico-metodológica do materialismo histórico dialético, particularmente nas categorias totalidade, história e contradição. Seu objetivo é recuperar, no plano teórico, as ações estratégicas desenhadas, no âmbito do Denarp, com vistas às medidas direcionadas para o desenvolvimento do país, incluindo a participação da sociedade e o combate aos males causados pela pobreza. Busca, assim, identificar estratégias, escolhas e decisões dos sujeitos sociais envolvidos, a fim de verificar em que medida expressam potencial para garantir ou dificultar o sucesso ou malogro desse Plano. Toma como referência documentos oficiais que materializam pesquisas sobre a formação da sociedade e referentes à situação atual do país, bem como fontes bibliográficas ou teórico-analíticas relacionadas ao ciclo de políticas públicas. Considera que o Plano em análise se constitui em espaço de disputa no país e, de contradição, no contexto global capitalista. Nesse sentido, mesmo apresentando uma estrutura coerente, não parece capaz de enfrentar, como pretende, os grandes desafios do país, no tempo determinado. Conclui, enfim, que a própria narrativa apresentada pelo DENARP sobre a participação de diferentes setores do Estado e da sociedade civil como parceiros de desenvolvimento, não se coaduna com a história de lutas étnicas, conflitos e história de governança autoritária do país, parecendo guardar coerência, de fato, com a necessidade de legitimar o corpo teórico do Programa, que relaciona desenvolvimento com crescimento econômico e dependência externa.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; contradições; avaliação políticas públicas; desenvolvimento; pobreza.

ABSTRACT

This thesis is the result of a political evaluation of the Socioeconomic Development Program of Guinea-Bissau, called “Document of National Strategy for Poverty Reduction (DENARP).” It refers to the theoretical-methodological aspect of dialectical historical materialism, particularly in the categories of totality, history, and contradiction. Its objective is to recuperate, on a theoretical level, the strategic actions designed within the scope of the DENARP, with a view to measurements towards the development of the country, including the participation of society and the fight against the evils caused by poverty. It seeks, therefore, to identify the strategies, choices, and social subjects’ decisions involved aiming to verifying to what extent they express the potential to guarantee or hinder the success or failure of this Plan. It takes official documents as references that materialize research on the formation of society and refer to the current situation in the country, as well as bibliographical or theoretical-analytical sources related to the cycle of public policies. Furthermore, it considers that the Plan under analysis constitutes a space of dispute in the country and of contradiction in the global capitalist context. In this sense, even though it presents a coherent structure, it does not seem capable of facing, as it intends, the great challenges of the country in the determined time. Finally, it concludes that the narrative presented by DENARP about the participation of different sectors of the State and civil society as development partners is not consistent with the history of ethnic struggles, conflicts, and history of authoritarian governance in the country, seeming to maintain coherence, in fact, with the need to legitimize the theoretical body of the Program, which links development with economic growth and external dependence.

Keywords: Guinea-Bissau; contradictions; evaluation public policies; development; poverty.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Índice de corrupção na Guiné-Bissau 2007 – 2020	31
Tabela 2 - Índice de desenvolvimento humano em Guiné-Bissau.....	53
Gráfico 1 - A magnitude e curso evolutivo da pobreza da Guiné-Bissau.....	53
Gráfico 2 - Produto interno bruto.....	54
Gráfico 3 - Quadro evolutivo da taxa de alfabetização anual na Guiné-Bissau	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Gastos sociais e despesas prioritárias Dez. 2011 (em milhões fcfa).....	61
Quadro 2 -	Situação socioeconômica de alguns países da União Africana em 2022.....	85
Quadro 3 -	Taxa de pobreza por região e contribuição regional na pobreza	90

LISTA DE SIGLAS

PPGPP –	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
UFMA –	Universidade Federal do Maranhão
DENARP –	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
ODM –	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU –	Organização das Nações Unidas
CPLP –	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
PALOP –	Países Africanos de Língua Portuguesa
UA –	União Africana
INEC –	Instituto Nacional de Estudo e Censo
IDHEE –	Índice do Desenvolvimento Humano para Educação Escolar
IDH –	Índice do Desenvolvimento Humano
GTI –	Global Transparência Internacional
PAIGC –	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
ICOF –	Consumo e o Orçamento das Famílias
PRS –	Partido da Renovação Social
ILAP –	Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza
PGRF –	Programa Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza
FMI –	Fundo Monetário Internacional
ECF –	Facilidade de Crédito Alargado
PAE –	Programa de Ajustamento Estrutural
BM –	Banco Mundial
CRGB –	Constituição da República da Guiné-Bissau
FLING –	Frente de Luta para Independência de Guiné
ESR –	Estado Socialista Revolucionário

FARP –	Forças Armadas Revolucionárias do Povo
CMT –	Comissão Multipartidária da Transição
CNE –	Comissão Nacional de Eleições
FED –	Fundo Europeu de Desenvolvimento
PACED –	Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito
BAD –	Banco Africano de Desenvolvimento
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UEMOA –	União Económica e Monetária da África Ocidental
MFDC –	Movimento das Forças Democrático de Casamance
ADF –	Forças Democráticas Aliadas
RDC –	República Democrática do Congo
CEMGFA –	Estado-Maior General das Forças Armadas
CEDEAO –	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
EUA –	Estados Unidos da América
ONG –	Organização Não Governamental
P5 –	Grupo dos Cinco Organizações Internacionais (União Europeia, União Africana, Nações Unidas, CEDEAO, CPLP)
PIB –	Produto Interno Bruto
FCFA –	<i>Franc Communauté Financière Africaine</i>
PPC –	PIB real Por Capita
OGE –	Orçamento Geral do Estado
MF –	Ministério das Finanças
DGO –	Direção Geral de Orçamento
ANP –	Assembleia Nacional Popular
OMS –	Organização Mundial de Saúde

ODS –	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
DST –	Doenças Sexualmente Transmissíveis
VIH –	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
INEP –	Instituto Nacional de Estado e Pesquisa
UNPAF –	Plano Estratégico do UN-Habitat
AFINUA –	Ação para a Implementação da Nova Agenda Urbana
AIDS –	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
HIV –	Vírus da Imunodeficiência Humana
SIDA –	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
WFP –	Programa Alimentar Mundial
RSDS –	Reforma do Setor de Defesa e Segurança
IMC –	Instituto da Mulher e Criança
GT –	Grupos Temáticos
EU –	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	ELEMENTOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU	36
2.1	O processo histórico de formação da sociedade e do Estado na Guiné-Bissau	36
2.2	O processo de globalização e dependência	38
2.3	A Guiné-Bissau no século XXI: olhando para trás?	45
3	PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL EM GUINÉ-BISSAU	52
3.1	Configuração da pobreza na Guiné-Bissau	52
3.1.1	A pobreza e seus efeitos na educação na Guiné-Bissau	57
3.1.2	Reflexos da pobreza na saúde pública na Guiné-Bissau	62
3.1.3	Situação da pobreza e seus reflexos na moradia na Guiné-Bissau	70
3.2	Principais programas direcionados à redução da pobreza e da desigualdade na Guiné-Bissau que antecedem o DENARP	74
4	AVALIAÇÃO DO DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP)	80
4.1	A engenharia do DENARP: determinantes e potencial do processo de formação	81
4.2	Referencial ético-político que fundamenta a proposta	92
5	CONCLUSÃO	98
	REFERÊNCIAS	102
	ANEXOS	110

1 INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se em uma Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Trata-se de uma reflexão em que procuro adensar o projeto acadêmico, iniciado em 2014, no Curso de Mestrado do mesmo Programa, cujo propósito principal foi compreender e interpretar a raiz da atual crise sociopolítica na Guiné-Bissau, materializado na Dissertação cujo título é "A construção do Estado Guineense no contexto da diversidade étnico-cultural".

No percurso para a elaboração da Dissertação, encontrei imensas dificuldades, tanto no que diz respeito ao meu processo de vida, na condição de estrangeiro no Brasil, como em relação à coleta dos dados documentais nas instituições guineenses. Constatei que muitas entidades públicas e privadas não contavam com as ferramentas de comunicações acessíveis (como *websites*) e, muitas das que dispunham, demoravam a realizar a manutenção dos mesmos, além de ainda existirem links cujos sites estavam sem nenhum conteúdo. Mas, fiz dessa dificuldade um divisor de água, fortalecendo, ainda mais, a minha convicção em relação ao objeto pesquisado, entendendo sua importância como parte do processo de produção do conhecimento para a academia e para os guineenses.

Descobri essas mesmas dificuldades na escolha do tema e na elaboração da presente Tese, que se pautou, assim, por duas motivações básicas:

A primeira motivação é a minha condição de cidadão guineense consciente da necessidade de exercer controle social sobre as ações do governo e de publicizar informações coletadas sobre o país, de modo a contribuir para o processo de politização da sociedade.

A segunda motivação é o interesse de compreender as particularidades do Programa do Desenvolvimento Socioeconômico da Guiné-Bissau, nomeado como Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) enquanto políticas públicas, considerando a escassez de estudos sobre o tema, relacionados à particularidade do país africano em foco. Essa motivação, portanto, aponta como extremamente relevante a sistematização de conhecimentos nessa área, permitindo ampliar o campo de reflexão sobre o processo de gestão de políticas públicas, entendido como espaço que se conforma a partir da relação entre

o movimento interno da sociedade e aquelas relações estabelecidas com outros países e com organismos multilaterais.

O Denarp faz parte de um Plano estratégico pós-guerra, voltado para promover o desenvolvimento do país com o apoio das instituições externas. Anterior a esse, havia programas como o I Plano Quadrienal de Intervenção para o Desenvolvimento do Equilíbrio Econômico, bem como o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) que visava essencialmente o reequilíbrio macroeconômico. Posterior ao DENARP, em 2014, foi elaborado outro documento intitulado Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, que reuniu parceiros internacionais em Bruxelas, em março de 2015, com a finalidade de mobilizar fundos para financiar a economia. Um documento amplo, voltado para a promoção do que denomina desenvolvimento humano, crescimento econômico e redução da pobreza.

Nesse sentido, em 2001, ficou definido o DENARP como versão preliminar do documento de estratégia nacional de redução da pobreza, dando seguimento ao programa apoiado pela Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PGRF) referente ao período 2000-2003. A versão do DENARP concluída em agosto de 2004, objeto da presente tese, teve seu texto aprimorado em 2005, o que corresponde à primeira etapa do período que vai de 2005 a 2007, e mais um ano adicional, 2008. O fato é que o relatório conjunto do Governo da Guiné-Bissau e com o Fundo Monetário Internacional, FMI, indica que o DENARP não conseguiu cumprir seus propósitos, inclusive de crescimento do PIB de 8 a 9%. O mesmo relatório mostra que a Guiné-Bissau está longe de alcançar os patamares mínimos almejados pela população.

Desse modo, a pesquisa que deu origem à Tese, ora em foco, configurada como Avaliação Política da Política teve como objetivo reconstruir, no plano teórico, as ações estratégicas formuladas, no âmbito do denominado Denarp, com vistas à mensuração do sucesso ou insucesso das medidas voltadas para o desenvolvimento do país e do combate à pobreza.

Para concretizar esse objetivo, foi analisado o referencial ético-político que fundamenta o Programa; sua engenharia, em termos da coerência entre os elementos constitutivos e os objetivos que propõe alcançar; os determinantes de ordem econômica, política, social e cultural que influenciaram sua elaboração; o processo de participação da sociedade; e o compromisso com as metas subscritas pelo país, nas instâncias internacionais, para realização dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. Leva em conta, desse modo, não só a dimensão econômica, *stricto sensu*, mas também, as dimensões social, ambiental e institucional.

O processo de investigação que possibilitou a reconstrução do objeto de estudo foi planejado, inicialmente, para ocorrer em três momentos concomitantes: a) pesquisa bibliográfica sobre as obras de autores e autoras que pensam a realidade do país e que se debruçam para entender sobre conceitos-chave relativos à pesquisa social; b) análise da documentação disponível sobre o tema em foco; e c) entrevistas com parte dos sujeitos sociais envolvidos, direta ou indiretamente, com a formulação do Denarp, incluindo, possíveis beneficiários, gestores públicos, representantes de sindicatos, de movimentos sociais e de organizações não governamentais.

Na pesquisa bibliográfica, foram considerados artigos publicados, dissertações, teses, livros, e-books, dentre outros, onde busquei coletar elementos e dados estatísticos sobre o processo de formação da sociedade guineense, destacando as lutas internas e a situação desse Estado Nacional no quadro de nações do Sul Global.

Em Santos (2016) e outros, o conceito de Sul Global não aponta exclusivamente a uma geografia. É uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo, pelo colonialismo e pelo patriarcado, e da resistência a essas formas de opressão (SANTOS, 1995). O Sul Global agrega, portanto, países que têm uma história interconectada de colonialismo, neocolonialismo e uma estrutura social e econômica com grandes desigualdades em padrões de vida, esperança de vida ou acesso e distribuição da riqueza que resulta em pobreza da maioria.

Nessa primeira fase, foram, ainda, coletadas informações relativas às discussões conceituais sobre os aspectos relacionados à metodologia utilizada e sobre as categorias teóricas que deram suporte à análise realizada: Estado, questão social, colonialismo, política pública e gestão pública.

A pesquisa documental considerou a legislação específica, anterior e posterior à versão atual do DENARP e outros documentos complementares, entre os quais: A Constituição de Guiné-Bissau (1984); Guiné-Bissau - Objectivos Económicos da Declaração do Milénio inatingíveis (SEIDI, 2009); Guiné-Bissau - os Planos Estratégicos para Desenvolvimento, Denarp e Terra Ranka (SEIDI, 2005), Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (Denarp), Relatório Final

do Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, Relatório do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), de 2017.

A busca e a análise de tais documentos continuaram a revelar a escassez de informações, já identificada na fase de elaboração da Dissertação, mencionada no início dessa escrita, particularmente aquelas conexas à dinâmica social dos sujeitos. Isso se deve, também, certamente, à ocorrência de lutas e conflitos internos que têm historicamente inviabilizado a abertura dos denominados canais tradicionais de participação e, conseqüentemente, o controle de informações. Ou, ainda, é possível traduzir como certa tendência histórica de desprezo pelo registro de dados.

O terceiro movimento de coleta tinha como propósito entrevistar, in loco, sujeitos sociais tidos como relevantes na formulação do Denarp, acerca da sua opinião sobre o processo de construção e o significado histórico desse Plano para o país. Infelizmente, foi um movimento inviabilizado por diferentes obstáculos, em especial à ocorrência da crise sanitária mundial causada pela Pandemia de Covid-19¹ que obrigou governos a reorganizarem uma nova forma de convivência social entre países e a repensarem e obstaculizarem viagens internacionais.

Como lembra Sousa (2022):

Com base em informações sistematizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), seguida por outras organizações científicas, os dirigentes de diferentes países afetados pela pandemia, passaram a organizar seus sistemas de defesa ao vírus baseados no reconhecimento de três pontos centrais: a) há grupos constituídos por indivíduos que são mais sensíveis às implicações da doença; b) os efeitos da doença não se manifestam da mesma forma em países, regiões e áreas habitáveis; c) é fundamental construir-se uma nova racionalidade para a convivência social, subordinando interesses privados aos interesses da coletividade, sobretudo, mediante o isolamento social e a aceitação da redução de ganhos econômicos em favor da vida (SOUSA, 2022, p. 11).

Desse modo, dada a impossibilidade de desenvolver o terceiro passo, tal como planejado, a pesquisa se concretizou, de fato, mediante coleta e análise bibliográfica e documental as quais associei elementos advindos do meu

¹ A pandemia de Covid-19 iniciou na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Essa cepa de coronavírus ainda não havia sido identificada em seres humanos, até aquele ano. Trata-se de um entre sete coronavírus humanos (HCoV) já identificados, sendo, HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV, MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, que recebeu o nome de SARS-CoV-2). Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía-se em Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) (o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional OPAS (2020)).

conhecimento enquanto cidadão guineense relativos ao processo de formação da sociedade de Guiné-Bissau, balizado, na concepção de Santos (1995), para quem entender o Sul Global demanda superar a concepção hegemônica eurocêntrica sobre os diferentes países do mundo.

Do ponto de vista metodológico, a presente tese tem como referência o materialismo histórico dialético, particularmente, nas categorias teóricas totalidade, história e contradição. Todo ser social, de acordo com Marx (2011), tem uma existência real, uma vez que está situado em um contexto histórico particular, é parte de uma totalidade.

Para Marx:

A totalidade concreta enquanto totalidade-de-pensamento, enquanto concreto-de-pensamento, é de fato um produto do pensamento, da atividade de conceber; ele não é pois de forma alguma o produto do conceito que engendra a si próprio, que pensa exterior e superiormente à observação imediata e à representação, mas um produto da elaboração de conceitos a partir da observação imediata e da representação (MARX, 2011, p. 219).

Como lembra Miranda (2016), por força das leis da dialética, sabe-se que “tudo o que é sólido desmancha no ar” num movimento contínuo e contraditório do real. Por isso mesmo, é indispensável, para entender as potencialidades e desafios referidos à dinâmica instável do tempo presente, saber como os sujeitos interpretam e atuam condicionados por esse quadro de realidade, sob influências e referências de diferentes tempos e espaços (MARX, 1996).

Em relação ao modo de produção capitalista, de acordo com Marx (1996), enquanto houver classes sociais, há sempre uma parte da sociedade que é subjugada, portanto, a contradição presente nesse modo de produção não é solucionável pela reforma desse sistema, mas pela sua ruptura.

Do ponto de vista da modalidade de investigação, a presente tese é desenvolvida com base na Avaliação de Políticas Públicas.

Segundo Aguilar & Ander-Egg (1994):

Avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e

inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover conhecimento (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31).

Para deslindar a estrutura e a dinâmica do DENARP, foi definido o procedimento denominado Avaliação Política da Política que, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), consiste em emitir julgamento e atribuir valor em relação à concepção, ao desenho e ao aparato institucional em que o programa foi implementado para a modificação da realidade social sob intervenção.

Portanto, busca deslindar a engenharia da política, ou programa, e elucidar as razões que a tornaram preferível em detrimento a outras, preocupando-se com os princípios explícitos e implícitos que a fundamentam.

Como lembram os autores:

[...]. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. Não obstante, parece-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de Avaliação Política como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Política. (FIQUEIREDO; FIQUEIREDO, 1986, p. 108).

Silva (2013, p. 79) concorda com o pensamento dos autores ao afirmar que o modelo de Avaliação Política da Política, “[...] está centrado na fase de formulação da política ou planejamento do programa, podendo compreender duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita e a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa”.

Nesse sentido, na avaliação do DENARP foram tomados como suporte: a) o contexto histórico em que foi formulado; b) os determinantes internos e externos que originaram sua formulação; c) seu referencial ético-político, destacando-se o critério de justiça priorizado; d) pertinência da proposta em relação à realidade que pretende modificar (prioridades definidas, fontes e volume de recursos, critérios de elegibilidade do público a ser beneficiado e participação da sociedade, inclusive partidos políticos e outros de setores das comunidades tradicionais; e) a coerência interna da proposta, tanto em termos dos objetivos que pretende alcançar como da adequação dos mecanismos institucionais e dos recursos para o tratamento do problema em questão.

Nesses termos, com a proposta de Avaliação Política da Política, o desvendamento do Denarp inicia por sua problematização. Para tanto, houve

necessidade de identificar as categorias teóricas que fundamentam o estudo: Estado, Políticas Públicas, Pobreza, Lutas Sociais e Colonialidade do poder.

Entendo o Estado como um:

[...] arcabouço de poder que reúne, resume e põe em movimento a força política necessária ao processo de acumulação do capital que é o interesse central da classe dominante, embora sua finalidade visível seja atender às demandas da população em geral. Para que tal movimento se concretize, sem ruptura da ordem estabelecida são construídos e disseminados conjuntos de valores, princípios e doutrinas que passam a ser reproduzidas e incorporadas como os juízos dominantes de uma época (MARX, 1977, p. 100).

Mas também é tido como formas de repressão às manifestações que se distanciam da ordem estabelecida. Nesse sentido, os interesses dominantes passam a ser os da classe dominante.

O Estado de direito é a comunidade política cuja organização e ações se conformam ao direito a ele confiado. Ademais, se compreende que o Estado de direito em análise é adífora e fonte de uma espiralagem infinita de problemas, cada vez mais complexos e insolúveis. Frequentemente tem-se observado desastres protagonizados pelo subsistema político, nessa arena não se pode estar alheio a certa sobrecarga do sistema (KOSTA, 2007).

Na Guiné-Bissau, a dificuldade das demandas históricas propiciou respostas vazias, ineficazes, lentas, incongruentes e confusas em decorrência do subsistema político. Por vezes, este Estado de direito que se procura melhorar, aparece sob os escombros, destruído por outro Estado de direito, por meio sistemático da violência que pode minar a sua própria base genética (KOSTA, 2007).

Nesse sentido, toma-se como referência teórica, a crítica de Marx à filosofia política de Hegel, que se fundamenta na separação e oposição moderna entre o Estado e a sociedade civil. Procura-se por meio do método marxiano, compreender a gênese e a necessidade do particular ao universal, como parte integral das contradições existentes. Com esta analogia, prevê-se a necessidade de discernir a concepção sociológica marxista sobre o Estado moderno das relações de poder que se estabelecem.

Para Marx (1998), os indivíduos são as condições materiais de sua produção, no entanto, podem ser definidas as relações entre ser e consciência. Isto é, não é a consciência que determina o ser, mas sim, o seu ser social é que

determina sua consciência. A sociedade humana à luz do materialismo histórico, difundida no *Manifesto do Partido Comunista*, publicado no início de 1848, evidencia a história humana e suas transformações guiando à conclusão de que o materialismo dialético é:

A história já aparece como história da luta de classes. [...] No Manifesto do Partido Comunista, a indefinição é corrigida e o texto começa com a taxativa declaração de que a história sempre foi a história da luta de classes, remontada às lutas entre homens livres e escravos, na Antiguidade, e abrangente das lutas entre as categorias estamentais da sociedade feudal. (MARX, 1998, p. XXVII).

No entanto, a Guiné-Bissau teve como marco de pensamento de luta a divisão política do trabalho na década de 80, em fase avançada, produzindo, inicialmente, consequências de efeitos retrógrados nesse país, por meio da dominação do modelo de desenvolvimento econômico de base planificada, e, posteriormente, determinando oposição entre cidade e campo e depois oposição entre os estados que representam os interesses das cidades e dos campos (MARX, 1998).

As políticas públicas são formas de ação coletiva em que a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2008). Constituem ações que, sob a responsabilidade do Estado, são formadas em torno de objetivos explícitos e orientados para responder demandas sociais.

No entanto, no seu processo de formulação, tais políticas podem ter um formato que podem distancia-las, justamente, dos interesses das populações, para quem as ações se deveriam direcionar. Isto porque são as que têm menos acesso aos meios coletivos capazes de ampliar sua voz.

Já na sua operacionalização, tais políticas podem dar respostas mais ou menos próximas do seu próprio desenho original, dependendo da capacidade político-administrativa dos implementadores do setor, da quantidade e qualidade dos recursos disponíveis e do controle que a sociedade exerce sobre as decisões governamentais. Tal controle, por sua vez, é determinado pelo grau de liberdade que usufruem os diferentes sujeitos sociais em movimento e pela diversidade de canais de acesso de que dispõem, no exercício dessa liberdade (SOUSA, 2021).

O processo de gestão das políticas, por sua vez, é configurado como uma engrenagem construída para responder às demandas que fluem para o interior do Estado, portanto, compreende a estrutura organizacional do setor, os sujeitos, meios e procedimentos construídos em determinadas conjunturas para dar dinamismo às propostas elaboradas.

A pobreza é aqui compreendida como a destituição de condições materiais de existência, resultante da apropriação privada dos meios de produção por uma classe social, refletindo o nível das desigualdades sociais existente postas pelo modo de produção. É fenômeno multidimensional que impede parte importante das sociedades reais de ter acesso ao mínimo vital, de satisfazer necessidades fundamentais como de alimentação, vestimenta, abastecimento de água potável, habitação, saneamento básico, acesso à saúde, educação e de melhores expectativas de vida. É também, uma limitação na possibilidade de escolha, de incapacidade para as populações em relação às oportunidades que lhes permitem usufruir de condições adequadas de vida, de liberdade e de dignidade. A pobreza extrema priva as populações de meios de acesso, ameaçando-as com a fome, as doenças e as catástrofes ambientais.

A intensidade da pobreza e a construção de formas concretas para seu enfrentamento pelas sociedades são datadas e situadas, o que permite a visualização de sistemas de proteção social diferenciados. Isto explicaria porque, apesar dos pactos internacionais estabelecidos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, com vistas a reduzir as desigualdades entre os povos, o fenômeno da pobreza continua a se reproduzir (SOUSA; PEREIRA, 2015).

A fome, por exemplo, como uma das expressões mais perversas da pobreza, apesar de ser um fenômeno milenar, hoje não resulta da falta, mas da má distribuição de renda e riqueza entre povos, nações e continentes. E, no caso da Guiné-Bissau, esse processo de desigualdade social e pobreza se agrava, porque se trata de um país que, embora formalmente independente, permanece sujeito às relações coloniais, que se expressam nos moldes do que MIGNOLO (2005) denomina colonialidade do poder.

Em relação às lutas sociais e a participação da sociedade, é possível afirmar que os grandes desafios postos à classe trabalhadora em Guiné-Bissau não chegam a se expressar por meio das lutas sociais ou mobilizações explosivas de massas direcionadas contra a ofensiva do capital ou a favor da manutenção ou

criação de direitos sociais e trabalhistas. Tratam-se, mais particularmente, de lutas entre grupos que se pretendem permanecer no poder. Poderia se caracterizar, mais particularmente, como lugar de “desordens”, de conflitos armados e de atos de suscetíveis quebras da tranquilidade das operações do capital. Ou, como lembra Piketty (2015, p. 37), “a divisão da renda entre capital e trabalho envolve um puro conflito distributivo”.

A colonialidade do poder, segundo Quijano (2005), é a instituição de um poder mundial capitalista, moderno/colonial e eurocentrado a partir da criação da ideia de raça, que foi biologicamente imaginada para naturalizar os colonizados como inferiores aos colonizadores. Para esse autor, a mentalidade eurocêntrica não é exclusividade dos europeus ou de quem está no topo da cadeia alimentar econômica mundial, mas também está presente naqueles que são educados sob essa hegemonia, fator resultante do trabalho cognitivo de naturalização das relações de poder coloniais. Cria-se o mito de que elas são naturais, em si, e, portanto, não estão sujeitas a questionamentos.

Parto, assim, da compreensão defendida por Farias (2013) de que uma análise mais profunda sobre os problemas de Estados-Nação, como a Guiné-Bissau, deve considerar duas dimensões do colonialismo: a que se dá no âmbito das relações internas e a que ocorre no contexto das relações externas.

A primeira relação colonial acontece no interior do país, quando o exercício da colonialidade configura-se, atualmente, por uma situação de domínio de nações africanas sobre as outras, assim como entre etnias de uma mesma nação. De acordo com Casanova (1965), Silva (2007, p. 437) afirma que esta também “[...] se dá no interior de uma mesma nação, na medida em que há nela uma heterogeneidade étnica, em que se ligam determinadas etnias com os grupos e classes dominantes, e outras com os dominados”. Nesse sentido, pode-se afirmar que o colonialismo interno cobre uma área muito vasta da vida, no âmbito econômico, político, social e cultural.

No âmbito externo, cumpre destacar a questão da globalização e seus reflexos para os países pobres. Na perspectiva de Santos (2007), a globalização é paradoxal, por ser um processo de integração socioeconômica, mas que chama atenção, sobretudo, pela necessidade de incremento de uma política de incentivo ao consumo de mercadorias em grande escala. Como a globalização consiste na mundialização do espaço geográfico por meio de interligação econômica, política,

social e cultural em esfera planetária, inclui sociedades até então fechadas que passam a incorporar a cultura de consumo de mercado. Para sociedades dependentes ou democraticamente frágeis, como o caso da Guiné-Bissau, essa integração tem alto preço, resultando em aumento de problemas preexistentes como a violência, a desigualdade social e a pobreza.

Nesse sentido, pode-se falar do conceito de colonialidade do poder no contexto da supremacia que assumiu o capital monetizado, que é a versão atual do capitalismo, e a influência direta de outros países e organizações de processos internos de nações da periferia do capitalismo.

Para Löwy (2013), a vocação colonial e a expansão planetária, hoje são fenômenos que se manifestam, cada vez mais, em muitos países africanos. Para este autor, Weber, havia analisado de forma concreta os interesses capitalistas de vários grupos sociais:

[...] fornecedores e credores do Estado, capitalistas coloniais, capitalistas interessados no comércio externo etc., cujas chances de lucro dependem da utilização direta da violência coercitiva política, de tendência expansiva. A conquista de colônia no além-mar dá a esses interesses capitalistas extraordinárias possibilidades de lucro graças à submissão dos indígenas como força de trabalho nas plantações, como mostra o exemplo dos espanhóis na América do Sul, dos ingleses no Sul dos Estados Unidos e dos holandeses na Indonésia. A isso cabe acrescentar a violenta monopolização do comércio exterior das colônias, os empréstimos do Estado, as concessões às empresas ferroviárias etc. – a lista é bastante longa (LOWY, 2013, p. 8).

Conforme Farias (2001, p. 10), as instituições internacionais financeiras são “Estados supranacionais”. Organizações multilaterais que acomodam os estados dependentes aos seus interesses. “Por outro lado, o espaço geoeconômico e geopolítico da liberalização e da desregulamentação é um espaço de rivalidade oligopolista mais ou menos brutal entre os grandes grupos industriais e financeiros” (FARIAS, 2001, p. 10)

A análise reforça a ideia de que “no mundo inteiro se ouve que é preciso impor limites ao Estado para promover a recuperação pós-crise” (MAZZUCATO, 2014, p. 41). Para ela, a ideia é colocar o Estado em uma posição secundária, promovendo a força do empreendedorismo e da inovação da iniciativa privada. Isto é, o Estado deveria se “ater ao básico”, grupos de pressão empresariais há muito tempo defendem a liberdade e não o longo braço do Estado, que para eles sufoca sua capacidade de êxito por cumprimento de direitos trabalhistas, leis e impostos.

Isto é, sempre exigindo menos controle do Estado, mas “interferindo” no que alegam ser uma indústria inovadora (MAZZUCATO, 2014).

Ki-Zerbo (2006, p. 29), denomina esse modelo como a doutrina do capitalismo darwinista. A lei da selva “[...], conseguem-no porque devoram os outros”. Nesse sentido, de acordo com Farias (2001), como as políticas internacionais não deixam transparecer rivalidades subliminares para não debaterem as formas de propriedade e do poder das finanças, uma consciência verdadeira não pode ser construída na base de uma “ação humanitária”, construída com a justificativa de melhorar a situação dos países que foram colonizados.

O espaço empírico onde se construiu o objeto da investigação é a República da Guiné-Bissau², como mostram os anexos das figuras de I a V (Símbolos nacionais: bandeira, brasão, mapa e hino nacional). Trata-se de um país situado na Costa Ocidental da África, limitada ao norte com a República de Senegal, ao sul com a República da Guiné-Conacri e ao oeste com o Atlântico. Segundo dados da Firkidja (2005), o país foi uma colônia Portuguesa desde o século XV até a sua independência, em 1974. Após essa data, o país faz parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), União Africana. (UA) e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Possui uma extensão territorial de 36.125 km², e com uma população de 2 milhões de habitantes (THE WORD BANK³, 2021), formada por mais de 30 grupos étnicos distintos. A temperatura média é de 30 °C, clima tropical com duas estações predominantes: estiagem e chuvosa. Tem como língua oficial o Português (INEC⁴, 2009).

Fato que esse país, Guiné-Bissau, se tornou “independente hoje” graças aos movimentos nacionalistas, dos quais o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) participou, que sabidamente usou da imagem do ocorrido do Massacre de Pindjiguiti para legitimar a mobilização nacional e a

² **A primeira colônia de Portugal, em 1446** por Nuno Tristão. Além de ser o primeiro país luso fora de Europa, também, foi o primeiro país luso africano a se tornar “independente” do sistema colonial portuguesa. Todavia, observam os registros históricos das chegadas dos portugueses em outras regiões colonizadas, como por exemplo, em **Cabo Verde 1462** por Diogo Afonso, ilha ocidental, em **Angola 1482** por Diogo Cão, em **Moçambique 1490** por Pero de Covilha, em **São Tomé e Príncipe 1470** por João de Santana e Pedro Escobar, no **Brasil 1500** por Pedro Alves Cabral, em **Timor Leste 1512** por mercadores e missionários e em **Macau 1513** por Afonso de Albuquerque.

³ THE WORD BANK. <https://data.worldbank.org/country/guinea-bissau?locale=pt>. Acesso em: 31 maio 2023.

⁴ Instituto Nacional de Estatística e Censo.

solidariedade internacional, despertou nos guineenses consciência de união para enfrentar perigos que a administração colonial portuguesa representava aos guineenses. Desde então, 03 de agosto de 1959, se registra como memória a “mudança de consciência e postura” de lutas e resistências dispersas para uma perspectiva nacionalista unificada, face ao inimigo comum. Era preciso unir forças e lutar pela liberdade territorial, político-social, econômica e cultural da Guiné.

Cumprе destacar que havia vários movimentos de cunho político disfarçados no contexto social das massas populares, a exemplo da Liga Guineense, uma associação esportiva de caráter político, mas que se apresentava como uma associação escolar educativa e de ajuda mútua, entre outros, reservando seu interesse político à clandestinidade. A história sobre a resistência e a luta em Guiné-Bissau nos revela a face da colonização do país, sendo este tido como um dos primeiros movimentos organizado de anticolonização portuguesa, fundada em 25 de dezembro de 1910, na ilha de Bolama⁵.

O fato é que a década de 50 faz nascer vários movimentos nacionalistas, tais como o Movimento para Libertação da Guiné (MLG); o Movimento para Independência da Guiné (MIG); a União da População da Guiné (UPG); a União da População para Libertação da Guiné (UPLG); a Reunião Democrática Africana da Guiné (RDAG); o Partido Africano para Independência (PAI), de onde saiu o Partido Africano para Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e a Frente da Libertação Nacional Guineense (FLING), entre outros (MONTEIRO, 2013, *apud* SOARES 2016). Favorável ou não, todos apresentam a natureza política de lutar contra a colonização portuguesa, em defesa da honra, da liberdade de Guiné e da dignidade do povo guineense, destacando PAIGC, partido libertador do território hoje chamado de República da Guiné-Bissau, que segue caminhando sob complexa linha ideológica, da própria elite assimilada ou civilizada. Em tese, o que chamamos atualmente de Guiné-Bissau é fruto estrutural da própria história de lutas, inclusive sociais, por sua independência e por sua democratização incompleta.

Como diz Nzongola-Ntalaja (2012), na África, em geral, e em Guiné-Bissau em particular, o Estado pós-colonial não conseguiu dar respostas em larga dimensão aos problemas relacionados à proteção social dos cidadãos, preocupando-se mais com a segurança dos proprietários e dos dirigentes políticos e

⁵ Capital da região/estado, equivalente ao município de capital do estado, no caso brasileiro.

com a reprodução do capital. A consequência dessa forma de gestão foi desastrosa, gerando colapso na administração pública e produzindo, entre outros desserviços à população guineense, a insegurança institucional e alimentar em seu limite extremo, a fome.

Conforme descreve Mayer (1984), no prefácio ao Livro “Geografia da Fome” de Josué de Castro:

A fome – eis um problema tão velho quanto a própria vida. Para os homens, tão velho quanto a humanidade. E um desses problemas que põem em jogo a própria sobrevivência da espécie humana, a qual, para garantir sua perenidade, tem que lutar contra as doenças que a assaltam, abrigar-se das intempéries. Defender-se dos seus inimigos. Antes de tudo, porém, precisa, dia após dia, encontrar com que subsistir – comer. E essa necessidade, é a fome que se encarrega de lembrá-la. Sob o seu ferrão e para lutar contra ela, a humanidade aguçou seu gênio inventivo. Ninguém o ignora. E todo mundo sabe também que, nesse velho combate contra esta praga permanente, o homem conseguiu apenas uma vitória incerta e precária. (MAYER, 1984, p. 11),

Em 2019, a Guiné-Bissau ficou na 178ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos 189 países e territórios considerados, com um índice médio, de 0,455, bem abaixo da média dos países da África e África Subsaariana, que está na faixa de 0,537.

Segundo Castro (1984), em geral, as condições do povo ajudam a entender melhor a crise. Na Guiné-Bissau, onde o colonialismo interno e externo delimitou práticas de manipulação e submissão do povo, não é diferente. O Plano de Ação Nacional para a Implementação da Resolução 1325 [2000] do Instituto da Mulher e Criança, em 2010, demonstra, assim, que quase 64% da população guineense têm como aporte financeiro menos de dois dólares americanos por dia, sendo que 20% vivem com menos de um dólar americano por dia. E o poder aquisitivo da população camponesa, em muitas áreas, é igual a zero.

Também, de acordo com o mais recente relatório do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural em 2014, 50% do Produto Interno Bruto (PIB) guineense era proveniente da agricultura e do extrativismo vegetal, sendo a castanha de caju o principal produto comercial, totalizando 93% das receitas das exportações do país. A pesca constituía-se na segunda maior fonte da divisa para o país e a pecuária representava cerca de 17% do PIB nacional. Ainda de acordo com este relatório, de modo geral, a alimentação da população na Guiné-Bissau era inadequada, porque não supria a necessidade nutricional. E, ainda, um terço das

crianças com menos de 6 meses não usufrui do direito a um começo de vida saudável na amamentação materna.

Apesar de a fome ser um fenômeno milenar, a produção de alimentos no mundo seria suficiente para esse mal ser extirpado, se não fosse a má distribuição de renda e riqueza entre povos, nações e continentes. E, no caso de Guiné-Bissau, esse processo de desigualdade social e pobreza se agrava porque se trata de um país que, embora formalmente independente, permanece sujeito às relações coloniais que se expressam nos moldes do colonialismo interno e colonialidade do poder, segundo indica Mignolo (2005).

Todavia, países como a Guiné-Bissau são alvos históricos de conteúdo regulatório por meio da narrativa duvidosa para legitimar ações de interesse global, tanto que,

[...] o Banco Mundial também se destacou em um papel que ganhou visibilidade nos anos 2000 – a formulação de indicadores de sucesso e fracasso dos Estados. É importante destacar essa face do banco porque ela se articula à atuação da CID na Guiné-Bissau (SANTOS, 2021, p. 77).

Conforme o relatório final do DENARP de 2011, não há em Guiné-Bissau um sistema adequado e abrangente de saneamento básico. Desse modo, apenas 40% da população tem acesso à água potável em torneiras ou fontanários públicos “protegidos”, 35% das famílias não têm latrinas com mínimas condições para proteger a saúde de doenças infecciosas e outros. E não há um sistema organizacional de evacuação e tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

O relatório do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), de 2017, reafirma que a Guiné-Bissau ainda enfrenta imensas dificuldades na implementação de políticas públicas em áreas como saúde, educação escolar e na capacidade de oferecer bens e serviços para a população. Continua dependendo da ajuda internacional para a manutenção dos seus serviços básicos. O mesmo relatório (UNIOGBIS, 2017) afirma que quase 90%, se não mais, do orçamento para saúde provem de parceiros internacionais. Situação complexa, cujo preço tem deixado a Guiné-Bissau acomodada ou imobilizada pela ingerência da política externa (SANTOS, 2021).

Diante do quadro acima referido, o relatório da Global Transparência Internacional (GTI) de 2018, aponta, ainda, que há grande índice de corrupção no país, o que acentua os problemas da Guiné-Bissau. Em 2022, o IPC destaca como a

corrupção e os conflitos armados alimentam um ao outro e ameaçam a paz. O relatório daquele ano aponta que a corrupção diminui a capacidade do Estado de proteger seus cidadãos. Por outro lado, os conflitos criam um terreno fértil para a corrupção.

O Índice de percepção de corrupção no setor público na Guiné-Bissau em 2020 foi de 81 pontos, cuja escala varia de 0 a 100, como mostra em seguida a tabela 1, sendo que quanto maior a pontuação, mais massiva é percebida a corrupção. A Guiné-Bissau ocupa, assim, o 168º lugar no mundo. O ranking é encabeçado pela Dinamarca com uma pontuação de 12. O último lugar é ocupado pelo Sudão do Sul, com 88 pontos.

Tabela 1 - Índice de Corrupção na Guiné-Bissau 2007 – 2020

Ano	Guiné-Bissau	Ø África	Ø mundial
2020	81	67,5	56,7
2019	82	67,6	56,8
2018	84	67,5	56,9
2017	83	67,9	56,9
2016	84	68,5	57,1
2015	83	67,7	57,5
2014	81	67,4	56,8
2013	81	67,9	57,4
2012	75	66,7	56,8
2011	78	70,7	59,7
2010	79	71,1	59,9
2009	81	71,3	59,7
2008	81	71,4	59,8
2007	78	71,5	60,1

Fonte: os dados são determinados anualmente pela *Transparency International*. Em 2020, o índice foi calculado para 180 países de todos os continentes. O "Corruption Perceptions Index" original atribui valores mais altos para menor corrupção. Disponível em:

<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/manifesto/>

Diante dos dados definidos por um conjunto de determinantes internos e externos, a estratégia de longo prazo do “*Djitu ten*”⁶, exposta na proposta do Denarp II, não saiu do papel, mas tinha como meta atenuar, até o ano de 2025, os males causados pela pobreza e desigualdade social mediante política de desenvolvimento e promoção do bem-estar da população guineense.

Como mostra o relatório do Denarp de 2011⁷, um programa desenvolvido no país denominado de “Estabilidade e Segurança Institucional” não vem se realizando de forma consistente, devido à forte instabilidade ainda presente no país, inclusive com a ocorrência de Golpes de Estado.

Exemplos dessa instabilidade foi o Golpe de Estado realizado em 12 de abril de 2012, que exonerou o governo eleito do, então Primeiro Ministro Domingos Simões Pereira, por meio do Decreto Presidencial nº 05/2015 (vide anexo VI), que, após quatro anos (em 10 de março de 2019) retornou ao mesmo cargo por via eleitoral pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Esse golpe foi apoiado pela Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), contrariando a União Africana (UA), o CPLP, a ONU, a União Europeia (EU), entre outros, que defendiam o regresso da ordem constitucional. Conflitos posteriores resultaram em um “Golpe Branco” com a nomeação, em 22 de junho de 2019, do segundo nome enviado pelo Partido PAIGC, Aristides Gomes por meio do Decreto Presidencial nº 06/2019 e, após um ano, esse governo eleito pelo povo foi destituído por Decreto Presidencial nº 01/2020 (vide anexo VII e VIII).

Tais formas de Golpes de Estado, que ocorrem há mais de três décadas, e os jogos políticos consequentes refletem-se em ações que não têm contemplado os problemas do povo guineense, sobretudo aqueles ligados à redução da pobreza e da desigualdade social. Na verdade, refletem o dissenso e as lutas intestinas pelo poder.

A origem do DENARP em Guiné-Bissau tem suporte em três pesquisas. A primeira, em 1991, feita pelo governo do Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) sobre o Consumo e o Orçamento das Famílias (ICOF), no regime do então Presidente da República João Bernardo Vieira, conhecido

⁶ Há solução.

⁷ Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP - II), do Ministério da Economia do Plano e Integração Regional de 2011.

popularmente por Nino Vieira, o qual apontou que a taxa de pobreza em Guiné-Bissau era de 49%.

A segunda foi desenvolvida em 1996, também pelo governo do PAIGC do então regime ninista. Nesta, buscavam-se identificar as fraquezas e as potencialidades do país, com vista à definição de estratégias globais capazes de favorecer o desenvolvimento sustentável e a consequente redução da pobreza.

A terceira, após a guerra civil de 07 de junho de 1998, foi realizada pelo governo do Partido da Renovação Social (PRS), do então Presidente da República Kumba Yalá, realizando-se, em 2002, um Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza (ILAP), com vista a atualizar a relação entre pobreza e bem-estar da população. Em termos gerais, o referido inquérito revela que, no mesmo ano, haviam 764.672 de pessoas estavam em situação de pobreza, ou seja, 64,7%, somando o total de 1.181.641 habitantes.

Tal inquérito referendou resultados de pesquisa realizada em 1991 pelo Governo do Partido Africano para Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC) sobre o Consumo e o Orçamento das Famílias (ICOF). Nesta, havia sido apontado que a taxa de pobreza em Guiné-Bissau era de 49%.

Este documento revelou que o desenvolvimento do país e a eliminação da pobreza exigiram uma intervenção mais abrangente que levasse em conta, não só os aspectos econômicos, mas também, as dimensões social, ambiental e institucional. E a abordagem participativa do inquérito é tida como aquela que possibilitou a enumeração das aspirações das populações, identificados os obstáculos ao desenvolvimento e desenhadas estratégias consideradas apropriadas.

Nesse sentido, ficou definido o DENARP, embora mantenha seu propósito de luta contra a pobreza em longo prazo, "*Djitu ten*", o relatório elaborado sobre ele mostra que a Guiné-Bissau está longe de alcançar os patamares mínimos almejados pela população.

De fato, entre os esforços empreendidos para superar os limites identificados nas diversas pesquisas realizadas, financiar o balanço de pagamento e solucionar os problemas relacionados ao déficit do orçamento geral do Estado, a Guiné-Bissau assinou com o FMI o primeiro acordo de relação econômica no âmbito da Facilidade de Crédito Alargado (ECF), em 27 de agosto de 1984, e o segundo foi assinado no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), em 18 de janeiro de 1987 (CASIMIRO, 2016).

Como se sabe, acordos dessa natureza entre países pobres e agentes financeiros, como Banco Mundial⁸, FMI, além de serem processos sensíveis, exigem sacrifícios sociais e certa perda de poder econômico e político dos demandantes.

Portanto, o DENARP foi elaborado como uma ferramenta para enfrentamento dos desafios desse país, que ainda não tem conseguido alcançar seus objetivos de curto prazo, que é atacar os efeitos nefastos da pobreza e, de longo prazo, que é articular-se com as metas subscritas pelo país nas instâncias internacionais para realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações⁹.

Do ponto de vista de seu processo de gestão, em consonância com o que é definido na Constituição de Guiné-Bissau, o DENARP destaca a relevância da participação conjugada do Estado, do setor privado, da sociedade organizada e da população, esta entendida como o segmento a ser atingido imediata e diretamente pelas ações voltadas para a redução da pobreza. De fato, a Constituição Da República da Guiné-Bissau CRGB, define que:

A organização econômica e social da Guiné-Bissau assenta nos princípios da economia do mercado, da subordinação do poder econômico ao poder político e da coexistência das propriedades pública, cooperativa e privada. A organização econômica e social da República da Guiné-Bissau tem como objetivo a promoção contínua do bem-estar do povo e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes (CRGB, 1984).

Além dessa Introdução e da Conclusão, a presente exposição comporta mais três capítulos:

⁸ O GBM é constituído por cinco organizações: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944; Corporação Financeira Internacional (CFI), criada em 1956; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Centro Internacional para Arbitragem de Disputas, sobre Investimentos (CICDI), criado em 1966; e a Agencia Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI), criada em 1988. O chamado “Banco Mundial” é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM.

O GBM opera como uma Cooperativa, composto por 189 países-membros. Esses países-membros, ou acionistas, são representados por um Conselho de Governadores, que são geralmente ministros da fazenda dos países-membros, e encontram-se uma vez por ano nas reuniões Anuais dos Conselhos de Governadores do grupo Banco Mundial. A estrutura decisória do Banco Mundial é formada pelo Conselho de Governadores e a Diretoria Executiva. Os cinco maiores acionistas do Banco são os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha, a França e o Reino Unido, que juntos escolham a diretoria executiva do GBM, o Banco Mundial.

⁹ Acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

O segundo capítulo discute o processo de formação de Guiné-Bissau na sua condição de Estado capitalista periférico destacando o processo colonial, a conformação da República e o curso da democratização. Parte da ideia que, na formação da sociedade guineense, tanto quanto em outros países da periferia do capitalismo, concretizam-se os resultados do processo desigual de acumulação do capital que é parte mesma da natureza desse modo de produção. Destaca, ainda, o desenvolvimento do país como uma relação contraditória entre globalização e dependência, na medida em a globalização produz a riqueza que beneficia países do centro capitalista ao mesmo tempo em que empobrece outros, tidos como dependentes, caso da Guiné-Bissau.

No terceiro capítulo, é feita uma exposição sobre os dados e informações atuais sobre a pobreza e a desigualdade social no país e sobre os principais programas direcionados à redução da pobreza e da desigualdade em Guiné-Bissau que antecederam o DENARP.

No quarto capítulo, analisa-se o programa DENARP, compreendendo-o como expressão do movimento histórico da sociedade guineense. Parte-se do pressuposto de que a Guiné-Bissau é um Estado capitalista periférico contemporâneo cuja conformação societária é determinada por conflitos internos e por políticas do mercado capitalista global, destacando-se organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

Desse modo, no primeiro item, apresentam-se os principais programas e projetos que antecederam o DENARP para, em seguida, configurar o próprio programa, sua estrutura e dinâmica em relação com seus antecedentes. No segundo item, busca-se analisar coerências e incoerências do DENARP, recompondo categorias teóricas que ajudam a explicá-lo como desenvolvimento, colonialidade do poder, pobreza/desigualdade, Estado/gestão.

2 ELEMENTOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

O presente item trata sobre a Guiné-Bissau, destacando o processo colonial, a conformação da República e o curso da democratização. Parte da perspectiva de que, na formação da sociedade guineense, tanto quanto em outros países da periferia do capitalismo, refletem-se os resultados do processo desigual de acumulação do capital que é parte mesma da natureza desse modo de produção.

Portanto, o ser social Estado, nesse país, se consolidou como sustentáculo da dominação burguesa, ajudando a manter privilégios e interesses de parte da sociedade, o que resultou em situação de extrema pobreza para a maioria dos habitantes. Por outro lado, todo o processo histórico de exploração que se reflete na Constituição do país, Guiné-Bissau, é marcado pela luta do povo. Nesse contexto histórico de exploração, desigualdade social, pobreza e luta é que ganha sentido, portanto, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), enquanto programa de desenvolvimento, objeto da presente tese.

2.1 O processo histórico de formação da sociedade e do Estado na Guiné-Bissau

O que hoje se constitui na República da Guiné-Bissau teve sua origem com o Império de Ghana que durou até o século III da Era Cristã (ANTA DIOP, 1961). Foi sucedido pelo reino mandinga de Kaabu, que se iniciou como o Estado vassalo do famoso império de Mali, fundado pelo rei Sundiata Keita, o lendário Guerreiro Mandinga. Seu auge foi nos séculos XIII e XIV, com a capital instalada em Kansala, no interior da atual Guiné-Bissau (LOPES, 1986; MENDY, 2012).

Com o tempo, Kaabu se tornou um império com influência política que se estendia de Casamance, no Senegal, até Gâmbia e Guiné-Conacri. E, em decorrência de reiteradas crises políticas domésticas e de intensa pressão externa de colonialistas europeus, foram criadas as condições para as aventuras marítimas de Portugal, no século XV. Para materializar as pretensões do intitulado Navegador, D. Henrique, de priorizar a exploração da região da Guiné (LOPES, 1986), em 1446, o português Nuno Tristão, mesmo com a resistência dos povos locais, desembarcou

e iniciou processo de exploração e colonização na região, a partir da atual cidade de Bissau.

De acordo com alguns historiadores¹⁰, a influência portuguesa, nesse período, limitava-se a poucos centros comerciais em Cacheu e Bissau, razão pela qual, em 1588, as duas cidades receberam uma das primeiras instalações de fortes portugueses. Porém, essa dominação¹¹ se ampliou e se prolongou por quase 500 anos.

Vale sublinhar dois aspectos importantes nesse processo inicial de construção da sociedade guineense. O primeiro é que a essa dominação portuguesa se aliava processos de exploração advindas de outros territórios africanos (LOPES, 1986). O segundo, é que esse processo não ocorreu sem resistência, observando-se que o denominado pratonacionalismo africano, mesmo considerando seu caráter fragmentado e com posicionamento ambivalente em face do sistema colonial, enquanto fenômeno, inspirou movimentos de libertação que se multiplicaram através da história.

De fato, os movimentos de libertação, mesmo não tendo oportunizado acordo da independência, provocaram o nascimento, em 19 de setembro de 1956, o Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC), sob a coordenação do engenheiro, Amílcar Cabral¹², denominado o pedagogo da Revolução, cuja razão se fundamentava na política de luta anticolonial e libertação nacional do Povo de Guiné e Cabo Verde. E, após o PAIGC, movimentos políticos anticoloniais nasceram, entre os quais, a Frente de Luta para a Independência Nacional de Guiné (FLING), em 3 de agosto de 1962.

As lutas que se seguiram a partir desses movimentos resultaram na Proclamação da Independência de Guiné e Cabo Verde, em 24 de setembro de 1973, e na formação da primeira República da Guiné-Bissau, inicialmente constituída por um Estado Socialista Revolucionário (ESR), celebrada unilateralmente pelo PAIGC.

¹⁰ Mais informação, Álvares de Almeida, *tratado breve dos rios de Guiné do Cabo Verde*, p. 76.

¹¹ A violência e desumanização com os povos locais expressão desse 'processo de dominação tem como o exemplo o sacrifício do governador da etnia Papel de Bissau que capturado e condenado à morte "[...] rei de Bissau foi "amarrado, mutilado, teve os olhos arrancados e foi enterrado vivo", enquanto uma de suas esposas, em estado avançado de gravidez, "levou um tiro no umbigo"' (MENDY, 2012, p. 18).

¹² Partilha por uma teoria da filosofia-política contemporânea, sobretudo com os países da África lusófona, a partir de duas frentes de pensamentos: a política-diplomática e armada evolucionária de um projeto anticolonial portuguesa.

Desse modo, a compreensão aqui compartilhada é de que a atual República de Guiné-Bissau é produto da história de luta do seu povo, embora possam-se demarcar influências importantes nesse processo, a dos mandingas¹³ dos séculos XIII e XIV, a dos Fulas¹⁴ no século XIX e, posteriormente a dos portugueses, fortemente marcante, a partir dos séculos XIX e XX (LEPRI, 1986).

2.2 O processo de globalização e dependência

A categoria teórica do desenvolvimento comporta pontos de vista diferentes em relação ao seu conteúdo, além de muitas adjetivações, embora prevaleça, entre os pensadores, a noção de sua íntima articulação com crescimento econômico.

Para Schumpeter (1997), o desenvolvimento econômico continua sendo o objeto da história universal e resulta de movimento combinado de mudanças impostas de fora e das que são conduzidas de dentro, pela própria iniciativa dos países afetados.

Nesse texto, compartilho a posição de Oliveira (2002), quanto à diversidade de compreensão sobre o termo, quando afirma que

O debate acerca do conceito de desenvolvimento é bastante rico no meio acadêmico, principalmente quanto à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois muitos autores atribuem apenas os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem, no entanto, se preocupar como tais incrementos são distribuídos (OLIVEIRA, 2002, p. 38).

Portanto, aqui se denomina desenvolvimento em Guiné-Bissau o resultado da articulação entre dois movimentos que se refletem na vida das populações e na conformação do Estado Nacional. O primeiro de natureza política expressa-se nas mudanças institucionais efetivadas no país. O segundo, de natureza socioeconômica, é relativo aos efeitos dessas mudanças no cotidiano.

Em relação ao primeiro movimento, destaca-se o processo de transição político-ideológica que retirou, em meados de 1980, Guiné-Bissau da democracia revolucionária do PAIGC, para uma democracia liberal, não sem luta, já que parte da

¹³ Significa um povo cuja origem o Império do Mandeng, que fala a língua Malingué “da religião muçulmana”.

¹⁴ Significa um povo cuja origem do Futa Jaló, de característica nômade de pasto, que fala a língua pular, “da religião muçulmana”.

sociedade teve dificuldades de abdicar da arquitetura de poder anterior e se aliar ao novo modelo em construção.

A mudança, porém, foi ratificada e tem sua expressão no artigo 11º, inciso 1 e 2, da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) de 1984, como se observar a seguir:

- 1- A organização econômica e social da Guiné-Bissau assenta nos princípios da economia do mercado, da subordinação do poder econômico ao poder político e da coexistência das propriedades pública, cooperativa e privada.
- 2- A organização econômica e social da República da Guiné-Bissau tem como objetivo a promoção contínua do bem-estar do povo e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes (CRGB, 1984).

Em 1991, o princípio da revisão constitucional permitiu a revogação do artigo 4º da Constituição de 1984 que fazia do PAIGC «a força política dirigente da sociedade e do Estado», destacando as ligações orgânicas entre esse partido único e as Forças Armadas Revolucionárias do Povo, FARP, (KOUDAWO, 2001). Em 5 de Maio de 1991, houve a abolição do artigo 4º da CRGB de 1984, marcando assim, a primeira fase de abertura democrática, condicionada por pressões internas da oposição e forças externas.

Destaca-se, ainda, a criação da Comissão Multipartidária da Transição (CMT) em agosto de 1992, como espaço de concertação entre o poder e a oposição para a consolidação do pluralismo e a criação, em janeiro de 1993, da Comissão Nacional de Eleições (CNE), órgão competente para a realização e gestão do processo eleitoral no país. Assim, as primeiras eleições pluralistas em Guiné-Bissau ocorreram entre junho e agosto de 1994, com aprovação do PAIGC (KOUDAWO, 2001).

As difíceis condições políticas que se seguiram possibilitaram a tentativa de golpe do Estado político-militar em 7 de junho de 1998, que se transformou numa guerra civil até 1999, deixando profundas cicatrizes na vida dos guineenses, acentuando instabilidades nas instituições políticas no país.

Em relação ao segundo movimento de natureza econômica, cabe destacar que, assim como em muitos outros países de economia dependente, as mudanças globais que passaram a ocorrer a partir da política pós-Guerra Fria refletiram-se sobre o jovem Estado guineense. Este passou a adotar as recomendações do Consenso de Washington para as nações da África, América

Latina e Ásia, justificadas como formas de estimular o desenvolvimento e reduzir a pobreza e a desigualdade social, marcas históricas do país. Apresentadas como universais, essas recomendações pretendiam ter uma aplicabilidade similar em todos os países. Constituíam-se de dois momentos: primeiro, a estabilidade macroeconómica e ajustamentos estruturais e, segundo as reformas institucionais que podiam contar com a luta contra a corrupção e os programas de combate à pobreza.

Segundo Lopes (2011), as recomendações do Consenso de Washington baseadas na economia neoclássica tinham como substrato a intenção de deixar agir a “mão invisível” do mercado. Segundo ele, “baseados na crença da racionalidade da escolha dos atores económicos e na visão minimalista da regulação estatal, muitos governos africanos independentes procuraram se adequar à Cartilha tentando promover a industrialização através da criação de produtos locais e ampliação de empregos com vistas a melhorar o nível de vida e reduzir a pobreza.

Desse modo, em Guiné-Bissau, sem um debate que correspondesse à complexidade da matéria, políticos e grupos de interesses induziram à assinatura do primeiro acordo de relação económica no âmbito da Facilidade de Crédito Alargado (ECF), em 1984 e, em 1987, do segundo acordo com o FMI e Banco Mundial, no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) (JÃO, 1999; CASIMIRO, 2016).

De acordo com Jão (1999) e Casimiro (2016), o PAE, ao contrário do que apregoava, não alcançou os resultados da política de desenvolvimento urgida, tendo possibilitado a criação de falácias para justificar as soluções que, na verdade, não respondem aos problemas concretos do país. É o que conclui também Monteiro (1996), para quem:

Desde a sua introdução nos anos 80 como meio para sanar as débeis economias dos países subdesenvolvidos, quer em África quer na Ásia e América Latina, os mesmos se entregaram às vicissitudes das “receitas económicas” do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Mesmo a contragosto de alguns políticos e “decision makers” daqueles Estados, o PAE continua presente e condiciona suas políticas económicas, com resultados ora satisfatórios ora simplesmente desencorajadores” (MONTEIRO, 1996, p. 11).

Segundo Chossudovsky (1999, p. 11), na verdade, o chamado “programa de ajuste estrutural” patrocinado pelas instituições de Bretton Woods constitui um novo esquema intervencionista”. Fernandes (1973), segue na mesma linha ao afirmar que:

[...] é ilusório supor-se que, por esses meios, uma superpotência hegemônica pode garantir segurança dentro dos limites supranacionais de suas “fronteiras políticas”. A segurança real entre nações implica entendimento mútuo, fins comuns, consenso e solidariedade, não apenas ao nível das elites no poder e através dos governos, mas também entre seus povos (FERNANDES, 1973, p. 26).

Ao analisar a questão, Michelena (1977, p. 24) advoga que essas são formas diferentes de exportação de capitais, “investimento estrangeiro privado, direto, através de gigantescas corporações transnacionais” que multiplicam o “circuito internacional de reprodução ampliada do capital e, em geral, difundem pelo mundo inteiro as bases internacionais da acumulação capitalista”.

Tal forma de intervenção, ao contrário do que apregoa, acentua a desestabilização política dos países que adotaram as recomendações, sufocando as instituições estatais e contribuindo, na prática, para a eliminação de empregos e redução da atividade econômica, levando ao colapso com lutas sociais, conflitos étnicos e guerra civil. Afinal, “o que estava em jogo era a capacidade dessa burocracia internacional de supervisionar as economias nacionais por meio da deliberada manipulação das forças do mercado” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 12).

Desse modo, o novo modelo de intervenção instituído não contribuiu para melhorar a situação socioeconômica e política de Guiné-Bissau, o que se acentua em razão das crises internas provocadas pela incapacidade política e de gestão local, no sentido de inibir as ingerências, inclusive, a corrupção, e restabelecer a ordem e a segurança institucional e política.

Em acordo com Marini (2000, p. 109), entendo que esse período histórico é importante para compreender o momento em que as relações da Guiné-Bissau com centros capitalistas passam a compor uma estrutura definida, “na divisão internacional do trabalho, que determinará o curso do desenvolvimento posterior da região”.

Trata-se, enfim, de uma luta, muitas vezes inglória, que vivem esse e outros países da periferia do capitalismo no sentido de enfrentar o desafio contemporâneo com vistas a superar a visão político-militar que dificulta o processo de construção de um Estado democrático de direito nesse país.

[...] os governantes pós-coloniais não transformaram as estruturas herdadas de modo que o Estado e a economia pudessem servir às profundas aspirações dos seus povos, em vez de servir aos interesses das classes dominantes do sistema mundial, com as quais esses governantes tendem a se identificar. [...] A reflexão africana sobre essa questão deve ultrapassar

os aspectos empíricos dos principais constrangimentos do ambiente, da governança e globalização liberal para considerar as suas causas subjacentes e o seu impacto negativo na formação do Estado africano. Essas causas estão invariavelmente relacionadas com três obstáculos ao desenvolvimento: (a) as desigualdades sociais, tanto em nível nacional como mundial; (b) a natureza do Estado e a sua posição no sistema mundial; (c) a existência de tradições que Amílcar Cabral denunciou outrora como obstáculos para luta da libertação nacional, entre outros...” (NZONGOLA-NTALAJA, 2012, p. 108).

Em razão do quadro histórico, os estados nacionais não conseguem maximizar o bem-estar social, o que explica a sua crescente perda de capacidade criadora. Segundo Furtado, (1999, p. 14) “o ideal keynesiano de pleno emprego foi abandonado, o que acarretou a degradação do tecido social com aumento da criminalidade e enfraquecimento da coesão comunitária”. Haveria, assim, corrida pelo poder de capital, com crescente apropriação de renda, com vistas a promover o avanço do capitalismo.

Nesse contexto, está situado o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE)¹⁵, projetado para países dependentes, inclusive para Guiné-Bissau, pelo FMI e o Banco Mundial. Segundo Van Maanen (1996, p. 30), o Banco Mundial, em 1986, apresentou um relatório confidencial sobre a Guiné-Bissau que indicava inúmeros problemas de esfera econômica:

- a) o excessivo consumo, quer particular, quer público, provocando o aumento dos déficits das dívidas existentes;
- b) produção agrícola mínima devido aos preços dos produtos demasiado baixos;
- c) enormes déficits no orçamento do Estado, provocados por um investimento essencialmente não produtivo, pelo aumento das dívidas, pelos atrasos no seu pagamento;
- d) grande expansão monetária, provocando inflação e desvalorização;
- e) grande dependência da ajuda externa.

Ainda, para este autor, tal documento teve reajustamento em 1993, nomeado como fase de desenvolvimento autossustentado, dando lugar aos novos caminhos a seguir, descritos a baixo:

¹⁵ Mito de desenvolvimento econômico falacioso, sobretudo na Guiné-Bissau.

- a) aumento da produção agrícola tanto para consumo interno como para exportação, podendo esta última contribuir para a obtenção de divisas para pagar as dívidas;
- b) redução do papel do Estado na provisão de infra-estruturas, de serviços sociais, da ordem pública, etc..., para reduzir o déficit orçamental e conceder mais apoio aos setores produtivos;
- c) prossecução de uma estratégia financeira, interna, que permitisse mobilizar recursos para o desenvolvimento e o pagamento das dívidas;
- d) planificação monetária para sustentar a inflação e anular a diferença cambial entre as taxas oficiais e não oficiais. O objetivo seria estimular a exportação e limitar a importação de tal maneira que o Governo pudesse ter mais controle sobre as dívidas. Tudo isto exigia uma grande transformação económica, ou seja:
- e) liberalização do comércio interno e abolição do monopólio do Estado nas atividades comerciais;
- f) abolição do controle dos preços de alguns produtos (arroz, açúcar, óleo) a fim de estimular a produção;
- g) abolição das subvenções, liberalização do comércio de divisas;
- h) diminuição da carga fiscal no comércio externo;
- i) modernização do sistema bancário e aumento dos juros;
- j) racionalização do investimento estatal, reestruturação e privatização.

Enfim, as orientações impostas por agentes financeiros internacionais, além de não solucionarem problemas históricos, acarretaram em consequências nefastas ao país, tal como o aumento da dívida externa, donde se pode concluir que a nova ordem mundial do capitalismo financeiro acaba produzindo uma nova pobreza que acentua aquela preexistente nos países da periferia do capitalismo, fortalecendo o modo imperialista global de organização. Nesse modelo, o Estado deve ser “mínimo”, para os pobres, e máximo, para fortalecer a acumulação do capital.

A nova forma de imperialismo não é apenas um produto de fatores económicos. No centro do processo está a grande empresa corporativa e, portanto, o capitalismo monopolista. Por isso, as mudanças da organização,

das funções e do poder financeiro das empresas capitalistas foram produzidas por mudanças nos padrões de consumo e de propaganda de massa, na estrutura de renda, por uma revolução concomitante na tecnologia e nos padrões burocráticos de administrações, e pelos efeitos múltiplos e cumulativos da concentração financeira do capital na internacionalização do mercado capitalista mundial (FERNANDES, 1973, p. 20).

Para responder às demandas desse contexto, programas instituídos em Guiné-Bissau, como o DENARP foram aprovados com o apoio do Comitê de Pilotagem¹⁶, que conta com a participação de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Assim, no âmbito do 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), em dezembro de 2013, a União Europeia - representada pela Comissão Europeia - e os PALOP e Timor-Leste - representados pelo Ordenador Nacional de Angola - assinaram a Convenção de Financiamento para a implementação do Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED).

Em outubro de 2014, a União Europeia e o Camões I.P (Embaixada de Portugal na Guiné-Bissau) celebraram o Acordo de Delegação para a execução do PACED. Contando com: o FMI, o Banco Mundial, o BAD, o PNUD, à União Europeia, à UEMOA entre outras agências de cooperação bilateral e multilateral. Enquanto sujeitos de interesses, esses grupos estrangeiros aprovaram o relatório do DENARP em 2011, resumindo que as causas da pobreza na Guiné-Bissau são a instabilidade política institucional e os choques endógenos das últimas décadas, retirando a responsabilidade da política externa como contributo para o aumento da pobreza nesse país.

Enfim, um olhar mais apurado permite que se entenda que, “[...] as economias dependentes foram transformadas em mercadoria, negociáveis à distância, sob condições seguras e ultralucrativas” (FERNANDES, 1973, p. 17). Para Castro (1984), as condições do povo ajudam a entender melhor a crise. No caso da Guiné-Bissau, é importante relembrar que sua posição de 177 num total de 191 países no quadro de classificação do IDH do ano de 2021 a 2022, com o valor de 0,483 e 64,4 contagem de pessoas (%) (PNUD, 2022). Isto é, a realidade bem

¹⁶ Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED) que busca contribuir para prevenir e lutar contra a corrupção, o branqueamento de capitais e a criminalidade organizada, especialmente o tráfico de estupefacientes, através da melhoria das capacidades humanas e institucionais, nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste.

conhecida por guineenses, em que se identifica 68,5% de pobres e 22% em extrema pobreza, em 2005, (DENARP, 2004).

Enfim, na Guiné-Bissau os programas de desenvolvimento socioeconômico subsequentes seguem o velho ditame político que orienta o PAE do FMI e do Banco Mundial no país, a partir de 1987, século XX.

2.3 A Guiné-Bissau no século XXI: olhando para trás

Considerando os elementos expostos na primeira parte desse item, a Guiné-Bissau não sofreu mudanças relevantes, no início do século XXI, no sentido da redução da pobreza e da desigualdade social. Nessa perspectiva, é possível afirmar que a história desse país também se constrói dando passos para trás, em eterno retorno a um estado de violência social. Isto, a despeito das promessas de construção, com o PAE, da denominada democracia burguesa, com seus traços como o multipartidarismo entre outras diversidades que dão suporte ao Estado moderno de direito.

Para Rancière (2014), como a democracia implica em movimento e participação coletiva, há sempre momentos de caos, sobretudo provocados por aqueles que não primam pela liberdade de outros povos. Do ponto de vista interno, o aumento de demandas pressiona os governos, colocando em xeque a autoridade instituída. Nesse sentido, exportar a democracia não é apenas levar os benefícios do Estado constitucional, eleições e imprensa livre, mas, sobretudo, a agitação (RANCIÈRE, 2014).

Nessa linha de raciocínio, a democracia pode ser mensurada pela intensidade da participação social. Significa o aumento de demandas, o que, na prática, pode significar tanto a ascensão de grupos que buscam melhorar a vida coletiva, como dos que lutam pela destruição da ordem reinante em prol da criação de novo modelo de sociedade e, ainda, daqueles que visam a desestruturar a capacidade de produção com vistas à apropriação de riquezas do país para beneficiar nações estrangeiras. Nesse processo, “[...] alguns Estados nacionais desempenham o papel de locomotiva e outros, já há alguns séculos, o papel de vagões.” (KI-ZERBO, 2006, p. 23).

Pode-se mesmo estabelecer uma analogia entre democracia em construção com saque de riquezas em Guiné-Bissau e o processo semelhante que

aconteceu em Bagdá¹⁷. Esse saque explica, em parte, porque países africanos (senão o Sul global) são vítimas de ingerência que não mudou desde o século XVI. Da mesma forma ocorre em países dependentes da América Latina com crescentes insurreições armadas. Alguns casos da Colômbia, da Venezuela e, no Continente Africano, da República do Gana, têm resistido aos esforços do imperialismo e seus aliados. E, ainda, Tanzânia, Uganda e a Quênia que esmagaram complôs subversivos (N'KRUMAH, 1967).

Mas, outros países do Continente Africano permanecem sob pressão do capitalismo global e de movimentos rebeldes separatistas, a exemplo do Movimento das Forças Democráticas de Casamance (MFDC), do Abade Augustin Diamacouné Senghor, no sul do Senegal; as Forças Democráticas Aliadas (ADF), na República Democrática do Congo (RDC) e do grupo radical islâmico Boko Haram, no Norte da Nigéria, Camarões, Chade e Níger, ambos em região da África Subsaariana.

No caso de Guiné-Bissau, há enfrentamento entre a instituição da democracia burguesa e retorno tem significado sempre a ascensão do poder militar.

Conforme Costa explica que:

[...] a emancipação (esmagante) do sector castrense que a guerra de 7 de Junho tornou patente foi tamanha que tornou refém todos os outros órgãos de soberania. Nota-se que a hipervalorização dos portadores e manuseadores das armas verificou-se quer de um lado, quer do outro do Polón di Brá¹⁸. Após a consumação do assalto (i.e., golpe) final da Junta Militar, em Maio de 1999, completamente indisfarçável se tornou a tendência. Era o poder... e ponto final (KOSTA, 2007, p. 388).

São grupos com conformação antiestadista, antipoliticista e nilista que dirigem forças sociais com ideias ditas progressistas. Assim mostra Acanda (2006):

[...] os grupos sociais sistematicamente despojados de capacidade de decisão para determinar suas condições de vida, defender sua identidade etc. acabam por cair na marginalização, na anomia e no escapismo. A luta para tornar a sociedade civil atuante e para fortalecê-la é uma luta política e exige permanente interação com o poder constituído a fim de, pelo menos, limitá-lo, mediante a criação de instancias de contra-poder que freiem sua dinâmica alienante (ACANDA, 2006, p. 46).

Portanto, olhar para trás nos remete ao sentimento de um estágio máximo da violência social na Guiné-Bissau, já apontado em itens anteriores, que se

¹⁷ Bagdá conta com uma população de 8 milhões de habitantes, é a maior cidade do Iraque e a segunda maior cidade do Sudoeste Asiático, depois de Teerã. Antigo centro do mundo islâmico, desde 2003, está no centro de conflitos violentos, devido à Guerra do Iraque.

¹⁸ Nome dado a uma localidade de um bairro em Bissau, onde fica um pé de *Polon* (um *Arvore Gigante*), típico da Guiné-Bissau.

materializa em assassinatos de dirigentes políticos e altos membros das Forças Armadas¹⁹. Ao mesmo tempo, verifica-se a ascensão de organizações como a FARP e Estado-Maior General das Forças Armadas, CEMGFA, que são capitaneados pelo CEDEAO, organização entendida como o centro de produção de caos sociopolítico dessa região africana, ao serviço do imperialismo global.

Em 2012, por exemplo, a CEDEAO foi a única organização membro do P5²⁰ a legitimar o golpe de Estado político-militar que destituiu o então Presidente da República interino, Raimundo Pereira - PAIGC, dando a transição de dois anos, na presidência, para o Manuel Serifo Nhamadjo – PAIGC. Configura-se, assim, como um espaço-tempo em que foi premiado o processo da abertura democrática sem romper com a disseminação de discursos populistas, raciais e étnico-religiosos, privilegiando vantagens eleitorais e não o bem-estar da coletividade.

É importante relembrar, como diz Korybko (2018), que a Guiné-Bissau é apenas um de muitos países sujeitos ao novo conceito da *Guerra Híbrida*²¹, a tática dos Estados Unidos que, para manter sua hegemonia, privilegia governos alinhados à sua política, utilizando métodos como desinformação, diplomacia, *lawfare* e intervenção eleitoral externa.

Na condição de precursor dessa nova política de fazer guerra no mundo multipolar, os EUA terceirizam as operações de desestabilização para aliados regionais com ideias afins se o alvo for considerado muito caro ou politicamente sensível a uma abordagem direta e unilateral. Mas para este, “[...] a liderança velada basicamente culmina na guerra por procuração, com EUA gerindo as contribuições de seus aliados à empreitada de longe” (KORYBKO, 2018, p. 37).

Assim, pode-se afiançar que esse tipo de política externa aliada aos problemas internos tem impossibilitado a Guiné-Bissau de fomentar, senão uma ruptura com o modelo histórico de violência social, pelo menos uma política de

¹⁹ Revolucionários (FARP), a exemplo de ocorrido em 02 de março 2009, quando assassina a bomba, o Major-General, o então Chefe da CEMGFA, Batista Tagme Na Waie e o João Bernardo Vieira (Nino Vieira), o ex-comandante da luta de libertação e político com três mandatos a frente da Presidência da República Guineense. Lembrando que hoje, o país vive sob ciclo de uma cultura de golpe político-militar, por vezes diferentes daquilo que começou com o Movimento Reajustador em 14 de novembro de 1980, sob liderança do ex-combatente, João Bernardo Vieira (Nino Vieira), abrindo caminho para o segundo evento de golpe de Estado político-militar falhado em 07 de junho de 1998, e que deslanchou numa guerra civil durante onze meses na Guiné-Bissau.

²⁰ Grupo de cinco organizações internacionais envolvidas no processo de consolidação da paz na Guiné-Bissau, entre os quais: a União Europeia, União Africana, Nações Unidas, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

²¹ É a combinação entre revoluções coloridas e guerras não convencionais..., Andrew Korybko, 2018.

distribuição nos moldes do que é apregoado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que, sem sucesso com a meta inicial até 2015, se estendeu até 2030.

De fato, tendo em conta os elementos expostos nesse texto, o país continua a apresentar limitada capacidade de satisfazer as necessidades básicas da sua população, sobretudo no tocante à promoção das políticas públicas, como forma de promover o desenvolvimento e bem-estar social enquanto condição necessária para uma vida digna.

Entre os anos de 2007 e 2009, a ONG Voz di Paz (2010) ouviu mais de três mil pessoas guineenses, a saber: representantes locais da sociedade civil, do Estado, de instituições privadas, tradicionais e religiosas, das médias, particularmente das rádios comunitárias, assim como membros dos espaços regionais de diálogo. Além desses, mais de mil pessoas das forças de defesa e segurança exprimiram em painéis sobre os obstáculos à paz, e na diáspora guineense, concretamente em Portugal cerca de duzentas pessoas participaram do processo de escuta.

Assim, o relatório dessa ausculta nacional da ONG Voz di Paz (2010) destacou (dezessete) pontos das principais problemáticas – agregadas em quatro problemáticas: nacionais, regionais, transversais e emergentes, como exposto a seguir: (se todo o texto abaixo não for citação, seria ideal não usar os parênteses. Inserir dois pontos ao final do tópico e seguir com a explicação)

Problemática nacional

- **1 - Enfraquecimento do Estado e má governação** (o enfraquecimento do Estado aparece aos guineenses como a matriz de muitos problemas. Este sentimento é transversal a todas as camadas sociais e regiões geográficas. [...]);
- **2 – Pobreza** (a pobreza é um dos problemas mais referidos como fatores de desarmonia no país. [...] As recorrentes menções fazem deste fenómeno uma das mais estruturantes fontes de conflitos no país. No maior número de auscultações, a fome foi referida como uma preocupante causa de mal-estar social);
- **3 – Má administração da justiça** (os guineenses consideram a justiça como alicerce da paz. Todavia a má gestão do sistema judicial conjugada com a corrupção e impunidade generalizada, tornam-se obstáculos ao desempenho da função pacificadora);
- **4 – Instabilidade política e institucional** (muitos participantes atribuem a instabilidade do país à má compreensão do sistema pluralista que a Guiné-Bissau escolheu no início dos anos 90. [...] Ademais, a maior parte dos auscultados

estabelecem uma correlação entre a instabilidade política e institucional, e o desenvolvimento da corrupção e a gestão danosa do bem público);

- **5 – Herança mal gerida de guerra de libertação nacional** (muitas das divisões que hoje enfermam a sociedade têm raízes profundas nas lutas internas que marcaram o processo de libertação do país. As oposições entre campos serviram de fermentos a uma cultura de ódio e retaliações que desenvolveu os seus efeitos perversos no período da independência, aprofundando o fosso entre Guineenses que estiveram quer de lados opostos quer nas mesmas trincheiras);

Problemas regionais

- **6 – Insegurança dos bens e das pessoas** (a insegurança é generalizada no país. [...] A proliferação das armas ligeiras lhe serve de sustento. Assim, ela transformou o roubo de gado num fenómeno nacional com consequências gravosas, cujos contornos sócio-culturais são ultrapassados pelas suas dimensões criminosas que envenenam as relações entre grupos étnicos. Assim também, o tráfico de droga e contrabandos de vários produtos inclusive as armas levam ao paroxismo os efeitos da insegurança);
- **7 – Má gestão do espaço e dos recursos** ([...] A posse da terra, seu uso e sua gestão alimentam conflitos múltiplos tanto nas zonas rurais como nas áreas urbanas. [...] A ausência política racionalizando a utilização do espaço e dos recursos contribui para a agudização dos conflitos de interesses);
- **8 – Práticas sócio-culturais nefastas** (esta temática reveste-se de aspectos múltiplos, tais como: a mutilação genital feminina, a feitiçaria, o casamento precoce ou forçado, tráfico de crianças, e a exploração de alunos de escolas corânicas, os funerais dispendiosos, etc. O choque entre práticas culturais, crenças religiosas e tradições é considerado por muitos como uma das raízes de repetidas conflitos locais);

Problemáticas transversais

- **9 – Corrupção** (esta problemática é generalizada e atravessa todos os aspectos da vida social, económica e política. [...] Ela é considerada como a mãe dos males, geradores de instabilidade e crise. A sua contribuição no aprofundamento da pobreza é denunciada como responsável do agravamento do mal-estar social);
- **10 – Fraca cultura de diálogo** (as relações conflituosas que se desenvolvem no país têm fundamentalmente a ver com um déficit de diálogo na sociedade. A chamada “cultura de matchundade” (machismo) leva muitos a preferir envolver-se em confrontos, mesmo violentos, em vez de procurar soluções baseadas no diálogo);
- **11 – Perda de valores** (a perda de valores e da moral é sublinhada como fonte de conflitos entre comunidades, famílias e gerações. As mudanças de mentalidade e

comportamentos induzidas pela progressão de novos padrões culturais opõem cada vez mais as gerações e aumentam o mal-estar social);

- **12 – Injustiça e exclusão social** (muitas transformações ocorridas desde o acesso à independência são vistas como promotoras de injustiça e divisões sociais que resultam em frustrações, contestações e ciúmes na origem de muitos conflitos. A exclusão e marginalização revestem-se, por vezes, de características físicas, tal como no caso da região de Boé e das Ilhas que se sentem injustamente isoladas e prejudicadas);

Problemáticas emergentes

13 – Intolerância religiosa (a questão da intolerância religiosa é uma realidade recente. Ela nasce de factores como ignorância sobre as outras crenças ou a falta de compreensão dos preceitos da sua própria fé. O potencial conflituoso das relações entre religiões tende a crescer devido às interferências com assuntos políticos);

- **14 – Desertificação humana** (o êxodo rural massivo que afecta certas regiões esvaziá-la da sua camada juvenil e cria pequenos desertos humanos onde novos tipos de conflitos nascem entre a minguante população autóctone e a crescente vaga de novos habitantes atraídos por novas oportunidades de trabalho e exploração de recursos. [...]);
- **15 – Tribalismo** (as diferenças culturais foram abafadas por longos anos em nome da unidade nacional. Porém, hoje, elas são utilizadas por fins políticos e servem de referência na árdua luta para o acesso a recursos raros. Elas aprofundam-se a amálgama entre problemáticas étnicas e religiosas, cristalizando assim incompreensão radicalismo e ódios que enfraquecem a coesão nacional e dilaceram o tecido social);
- **16 – Tráfico de droga** (o tráfico de droga é um perigo particularmente destabilizador para o país. O laxismo na aplicação das leis, a permeabilidade das autoridades à corrupção e a escassez dos recursos disponíveis para a luta contra o mal fazem desta problemática um novo flagelo altamente nocivo para o corpo social dentro do qual introduz novas divisões e novos conflitos);
- **17 – Coabitação entre autóctones e alógenes** (a questão da coabitação entre autóctones e alógenes é distinta da do tribalismo. [...] Este tipo de conflito surge da concorrência no acesso aos escassos recursos de que os autóctones se consideram legítimos e exclusivos detentores).

Trata-se de um trabalho relevante, particularmente pela auscultação de dimensão nacional. Apesar de esforço, porém, o relatório chama atenção pela ausência da parte da totalidade não menos importante para análise dos aspectos que constituem pano de fundo da crise guineense, que é o poder da ingerência

externa, por meio do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento (SANTOS, 2021).

Outro aspecto importante da análise do relatório é que os problemas apresentados (insegurança pública, instabilidade política/limitação técnica-política, corrupção, tráfico de drogas, doenças transmissíveis, mortalidade infantil, tribalismo, fome, etc.), que constam em listas de diferentes análises feitas por organismos internacionais, agora são referendados pela sociedade guineense e podem demonstrar: a) que o retrocesso desse país pode ser atribuído à problemática histórica da luta de libertação mal resolvida (o Caso 17 de Outubro de 1986, o levante político-militar, a guerra de 07 de junho de 1998, com o desdobramento desumano e de ameaça a Constituição Republicana com bandeiras separatistas étnico-raciais e o fundamentalismo); b) vir a se constituir em justificativa para demonstrar a necessidade de intervenção.

Mas, por outro lado, os elementos expostos nesse rol de respostas da ausculta, embora não incluam soluções com vistas à construção de uma visão de futuro, podem ser considerados pistas importantes para entender a realidade local e algumas controvérsias políticas que têm conduzido a Guiné-Bissau ao insucesso na política de desenvolvimento socioeconômico que se projeta, sobretudo desde a Segunda República, na década de 1980 e que, na atualidade, inclui o Programa Denarp, cuja meta inicial era provocar mudanças substantivas até 2015, e como seus objetivos não foram atingidos, a meta se estendeu até 2030.

Dos elementos expostos, é possível identificar o ser social Guiné-Bissau como uma nação com incapacidade demonstrada de romper com os atos cíclicos da instabilidade política e governativa nos quais se alternam ciclos democráticos com golpes de Estado político-militares que, na maioria das vezes, terminam em assassinatos de dirigentes políticos no governo²². Pode-se falar, assim, que se trata de uma nação tendente a andar para trás. Tal movimento se expressa mediante movimentos dirigidos por chefias das FARP e CEMGFA, capitaneados por grupos como P5 e CEDEAO.

²² Caso dos altos membros das Forças Armadas Revolucionárias (FARP), a exemplo do ocorrido em 02 de março 2009, quando foi assassinado a bomba, o Major-General, então Chefe da CEMGFA, Batista Tagme Na Waie e João Bernardo Vieira (Nino Vieira), o ex-comandante da luta de libertação e político com três mandatos a frente da Presidência da República Guineense. Hoje, o país vive sob o ciclo de uma cultura de golpe político-militar, por vezes diferentes daquele que começou com o Movimento Reajustador em 14 de novembro de 1980, sob liderança de Nino Vieira, abrindo caminho para o segundo evento de golpe de Estado político-militar falhado em 07 de junho de 1998, e que deslanchou numa guerra civil durante onze meses.

3 GESTÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE SOCIAL NA GUINÉ-BISSAU

O presente capítulo compõe-se de três subitens em que se apresentam elementos configurativos sobre a situação da pobreza e da desigualdade social em Guiné-Bissau; os principais programas direcionados à redução desses fenômenos no país, com destaque para os que antecederam o DENARP e os determinantes estruturais e conjunturais de ordem econômica, política, social e cultural que influenciaram a elaboração do mesmo.

3.1 Configuração da pobreza na Guiné-Bissau

No presente estudo sobre a Guiné-Bissau, optamos por privilegiar os seguintes eixos centrais para configurar a pobreza que, entendida como fenômeno multidimensional, se reflete em diferentes campos da vida social: o processo de formação da sociedade com recrudescimento de conflitos internos, a dependência externa, o processo de gestão da coisa pública e a falta de investimentos adequados em trabalho, educação, saúde e moradia.

Como já referido em itens anteriores, a situação da pobreza e da desigualdade social que marca a face atual da Guiné-Bissau remonta à colonização portuguesa que negligenciou o país em relação a outras colônias como Angola, Cabo Verde e Moçambique, com a introdução de um sistema de governança humilhante e discriminatório semelhante ao *apartheid*, como mostra a carta²³ denúncia do remetente: João Batista Forte Pimentel - Bissau, de 30 de janeiro de 1960 à destinatário Coronel Jorge Frederico Velez Caroço (ver anexo IX).

Com uma história política marcada por golpes militares e civis, as consequências dessa decisão foram determinantes para definir a atividade econômica sempre estruturada no tripé: agricultura, caça e pesca, ocorrendo mudanças que continuaram negativas para a população apenas com a adaptação do país aos ditames do capitalismo de feitio neoliberal. Nesse sentido, permanecem sendo negados aos guineenses o atendimento de demandas no campo do trabalho e acesso a serviços essenciais em áreas como saúde, educação e moradia.

²³ Denúncia as condições a que o governo português sujeita os autóctones da Guiné. Fome, falta de representatividade política, abandono de escolas, exploração pelo BNU, Casa Gouveia e Ultramarina, a má aplicação do Plano de Fomento, falta de liberdade. Para mais informação acesse <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=07063.036.093#12>.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano (2019), em comparação com os países da região, “[...] a desigualdade aumentou na Guiné-Bissau (juntamente com Costa do Marfim, no Gana) com um crescimento dos rendimentos dos 40 percentis inferiores 20 pontos percentuais abaixo da média” (PUND/ONU, 2019, p. 118), como mostra em seguida na tabela 2.

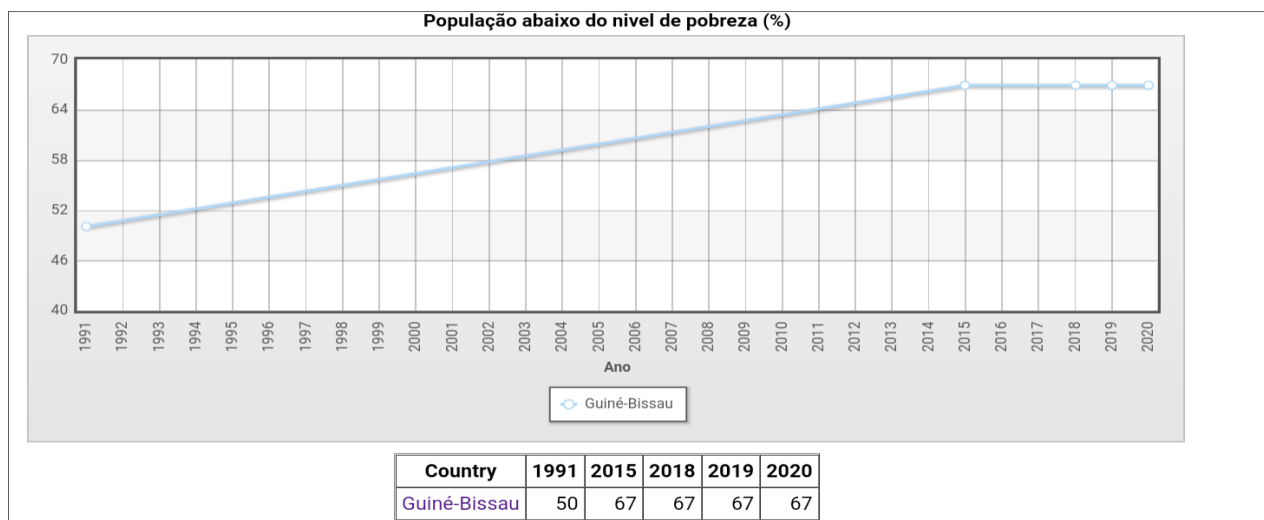
Tabela 2 - Índice de desenvolvimento humano em Guiné-Bissau

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO					
Ranking.	Índice de desenvolvimento humano (IDH)	Esperança de vida à nascença	Anos de escolaridade esperado	Média de anos de escolaridade	Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita PPC em \$ de 2011
178	0,461	58,0	10,5n ²⁴	3,3l ²⁵	1.593

Fonte: PNUD/ONU, 2019.

Os dados da tabela 2 e do gráfico 1, em seguir, chama atenção em relação ao nível de vida dos guineenses. A complexa situação tem desafiado sistematicamente o país, com a crise interna. Portanto, se compreende que as estatísticas ora mencionadas são reflexo conjuntural do que vive a Guiné-Bissau.

Gráfico 1 - a magnitude e curso evolutivo da pobreza da Guiné-Bissau



Fonte: Index Mundi, 2015.

O Relatório de 2019 aponta que Guiné-Bissau ficou na 178ª posição considerando o IDH de 189 países e territórios considerados. Trata-se de índice

²⁴ Baseado em regressão transnacional.

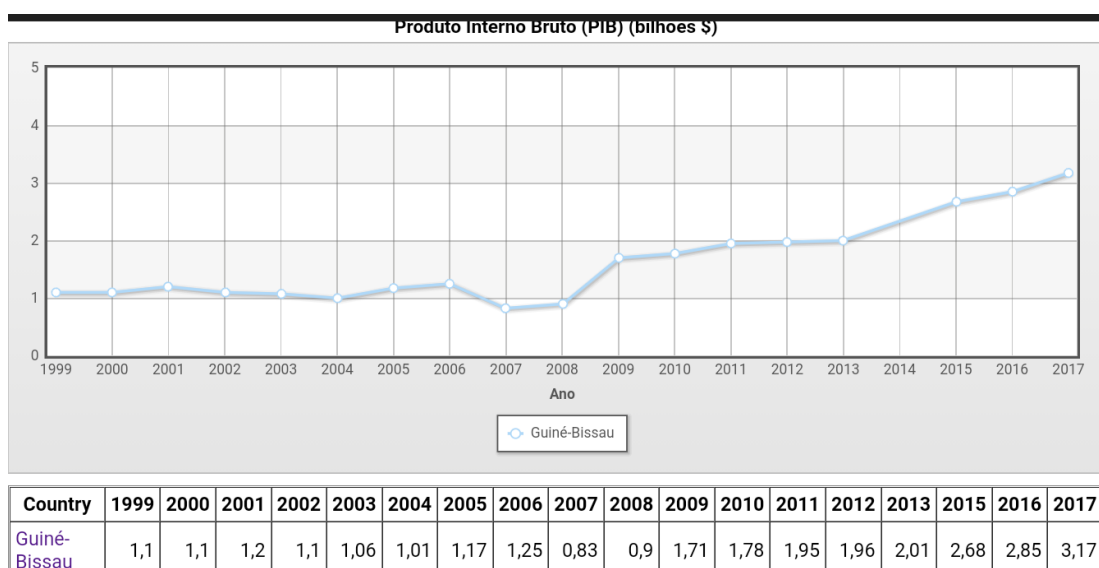
²⁵ Atualizado pelo GRDH com base em dados dos inquéritos de grupo para indicadores múltiplos do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) de 2006-2018.

médio de 0,455, abaixo da média dos países da África e até da África Subsaariana (0,537).

De fato, em porcentagem, o saldo corrente do PIB que era de 5,3% em 1997, de 6,6% em 1998 e de 3,1 em 1999, caiu, no período de 2000 a 2003, com uma média anual de -5%. Com a taxa da pressão fiscal, houve muita baixa em relação à média de 17% dos países da sub-região, conforme mostra a média dos últimos quatro anos deste período que registrou 9,7%.

Na Guiné-Bissau, a composição do PIB por setor se apresenta da seguinte forma, segundo estimativa de 2017: agricultura com 50%; indústria com 13,1%; serviços com 36,9%. O estudo também revela que, em 2017, a taxa de crescimento da produção industrial era de 2,5%, fixando-a na 117ª posição, com uma força de trabalho de 731,300 de pessoas (CIA.GOV, 2021). Conforme o Index Mundi (2017), a representação histórica do PIB, no gráfico 2, segue uma tendência histórica.

Gráfico 2 - Produto interno bruto



Fonte: Index Mundi, 2017.

As despesas financiadas com recursos internos, como sempre, diminuíram de 3,5 mil milhões de FCFA²⁶ (Franco CFA da África Central) em 2000, para 2,5 mil milhões de FCFA em 2001, para 0,7 mil milhões em 2002 e 0,1 mil

²⁶O FCFA vale 0,0017 Dólar americano.

milhões FCFA em 2003. E em relação ao rácio²⁷ da massa salarial, de 54% em 1999, para uma média de 77,1% no período de 2000 a 2003, em ritmo crescente, se mantida essa tendência, causaria o desmoronamento total das finanças públicas, com as consequências imensuráveis, sobretudo no atraso de pagamento dos salários (DENARP, 2004).

É importante salientar que, além do tripé natural, agricultura, pesca e pecuária, mal explorado, a Guiné-Bissau dispõe de um potencial substancial para o desenvolvimento de recursos minerais, incluindo fosfatos, bauxita e areias minerais com exploração offshore de petróleo e gás. O clima e o solo do país tornam viável o cultivo de safras comerciais, frutas, vegetais e tubérculos, enquanto cajus geram mais de 80% das receitas de exportação, sendo a principal fonte de renda para muitas comunidades das regiões rurais.

A modernização da agricultura tem sido apontada como elemento que poderia alavancar a economia do país.

Conforme Lopes:

Historicamente, o desenvolvimento económico bem-sucedido tem sido estimulado e até sustentado por um aumento da produtividade do trabalho na agricultura. Os dados sugerem que esta última desempenha um papel central nos processos mais alargados de transformação económica” (LOPES, 2020, p. 134).

Isto porque a modernização, além de aumento da produtividade, gera a melhoria da disponibilidade alimentar por unidade de trabalho. Numa terra tropical de solo fértil, provavelmente a produção reduziria o custo “[...] da alimentação relativamente aos rendimentos dos trabalhadores agrícolas, o que, por sua vez, gera um aumento dos seus excedentes orçamentais, fazendo assim crescer os rendimentos reais” (LOPES, 2020, p. 135). E o pacote da política do desenvolvimento económico desse país deve contar necessariamente “com a «economia azul», que consiste numa imensidão de recursos oceânicos, lagos e rios” (LOPES, 2020, p. 167).

Para analistas como Lopes (2020), o desafio da Guiné-Bissau seria romper com o pensamento histórico antiprogressista que mina os planos estratégicos para o desenvolvimento económico dentro da perspectiva política da economia azul, enquanto a verde seria mais humanitária e ambiental. Observa esse

²⁷ Relação quantitativa estabelecida entre dois valores que mostra o número de vezes que um valor está contido em outro.

autor que na Guiné-Bissau há fraco rendimento da pesca artesanal, em função da tímida estrutura, além das práticas fraudulentas de concessão sem discriminação de licenças, permitindo ação da exploração mal controlada dos recursos haliêuticos, visto como ameaça para os ecossistemas marinhos, assim como na produção de recursos para o fomento das políticas sociais.

Apesar desse potencial apontado por Lopes (2020), a Guiné-Bissau tornou-se dependente da agricultura de subsistência, das exportações de castanha de caju e da ajuda externa. Considerando o padrão de uma vida saudável ou digna, dois em cada três guineenses permanecem abaixo da linha de pobreza absoluta, sobrevivendo em cooperativas, pequenos negócios, da extração ilegal da madeira, do tráfico de entorpecentes, prostituição, etc. A combinação de perspectivas econômicas limitadas, com instituições fracas e geografia favorável fizeram desse país africano numa estação de intermediação do mercado ilícito para Europa.

Desse modo, os determinantes históricos que se expressam na situação local precária, conjugado ao difícil contexto de crise global da pandemia do novo coronavírus, ampliaram a incapacidade do país, para atender ao conjunto de demandas existentes, apesar do seu potencial. Assim, percebe-se fatores como a fragilidade na capacidade interna de produção econômica: na agricultura (incluindo a pesca e silvicultura), na indústria (incluindo mineração, manufatura, produção de energia e construção) e nos serviços (atividades governamentais, comunicações, transportes, finanças e todas as outras atividades econômicas privadas que não produzem bens materiais).

Esse somatório de causas se reflete no ranque mundial do PIB real per capita (PPC), verificando-se que, em média, os guineenses vivem por dia com menos de 2 dólares/dia (\$ 1,925 – em 2017; \$ 1,949 – em 2018 e; \$ 1.989 – em 2019). Em comparação com outras nações do mundo, o país ocupa a posição 214.

Além dos elementos mencionados, a crescente população jovem da Guiné-Bissau (aproximadamente 60% da população com menos de 25 anos) é sustentada por uma alta fertilidade. De fato, a população em idade reprodutiva apresenta taxa total da fertilidade de mais de 4 filhos por mulher, embora também haja altas taxas de mortalidade infantil e materna no país: há um total de 50,44 óbitos/1000 nascidos vivos, (por gênero o sexo masculino apresenta 56,33 óbitos/1000 nascidos vivos contra 44,37 óbito/1000 nascidos vivos do sexo feminino (estimativa de 2021). A mortalidade materna apresenta 667 mortes/100.000

nascidos vivos no país. Esse percentual representa uma das mais altas do mundo. Tais taxas são associadas à concepção precoce e à falta de cuidados de saúde, à escassez de remédios e outros suprimentos necessários para avaliar a atenção médico-hospitalar (CIA.GOV, 2021).

Tal situação resulta e reforça a herança política que alia rivalidades étnicas, clientelismo, corrupção sistêmica, além de insurreições político-militares, como a desferida pela Junta Militar durante a Guerra Civil de 1998.

A relação entre fatores exógenos e endógenos vem, assim, impossibilitando a busca de vias e meios concretos que permitam lutar contra a pobreza e a realização dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD), como a aposta de duas fases do Denarp, a primeira de 2005 a 2007, sem sucesso, e a segunda que seria de 2011 a 2015 que não chegou a ser implementado devido à instabilidade política no período vigente.

A história de instabilidade política nesse país africano, com guerra civil e a crise provocada por vários golpes (o mais recente foi em 2020) é resultado de um estado frágil, com uma economia fraca, com alto nível de desemprego, corrupção galopante, pobreza generalizada e crescente tráfico de drogas e de crianças. Alguns jovens sem educação, sem perspectivas de emprego se envolvem no florescente mercado internacional ilícito, com uso de drogas e violentos crimes associados ao referido mercado.

3.1 1 A pobreza e seus efeitos na educação na Guiné-Bissau

Com relação à educação, aqui considerada a base de sustentação para o desenvolvimento de qualquer nação, ao contrário desse pensamento, não houve investimento adequado pelos portugueses durante todo o processo de colonização da região de Guiné-portuguesa, tanto que, à altura da independência, em 1973, a taxa de letrados da Guiné-Bissau era de 1%.

A insuficiência nesse campo dificulta o entendimento de dinâmicas sociais engendradas por meio de golpes militares como o que removeu do poder o Estado binacional da Guiné e Cabo Verde, em 1980. Da mesma forma, a passagem ao liberalismo econômico se deu sem o conhecimento do coletivo sobre a complexidade desse sistema, que se assenta em consumismo e limites impostos de fora para dar conta da ajuda estrangeira e, internamente, mediante a gestão da

coisa pública de forma pessoalizada, portanto, regida pela lógica do favor e do clientelismo.

Desse modo, a ausência de investimentos em educação e a ingerência externa resultou, de um lado, em uma dinâmica político-econômica que direciona o país para a exportação de *commodities* e importação de produtos industrializados, com preços e condições determinados pela oferta e procura internacional, estimulando a mudança nos padrões de consumo de alimentos e outros bens de primeira necessidade. Essa dependência sistêmica, acentua ainda mais o histórico empobrecimento das comunidades rurais que hoje pode ser visualizada conforme indica o gráfico 1, acima referido.

Isto, apesar dos preceitos regionais e internacionais, inclusive da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) de 1984 que, no seu Artigo 16, inciso 1, afirma que “a educação visa a formação do homem. Ela deverá manter-se estreitamente ligada ao trabalho produtivo, proporciona a aquisição de qualificações, conhecimentos e valores que permitam ao cidadão inserir-se na comunidade e contribuir para o seu incessante progresso”. Além disso, o inciso 2 do referido Artigo, afirma que “o Estado considera a liquidação do alfabetismo como uma tarefa fundamental”.

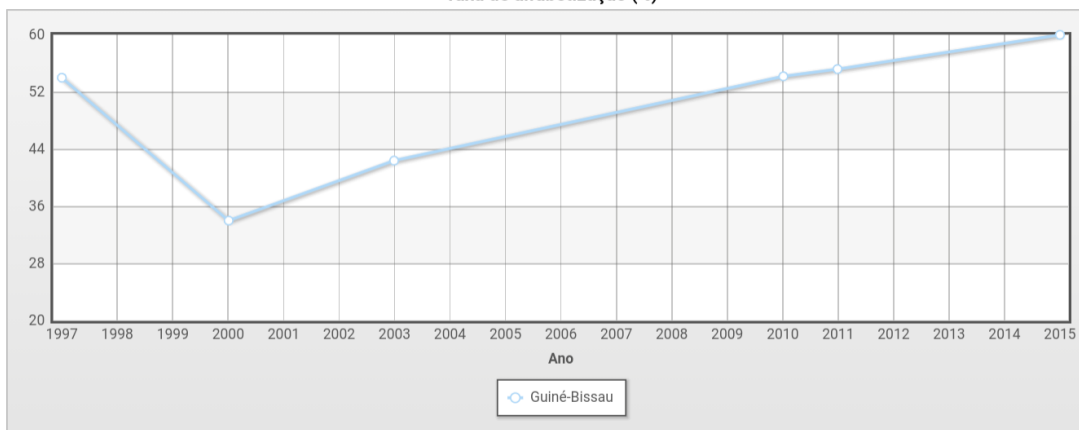
Em 1974, o recém-criado Estado guineense compreendeu que era necessário traçar planos estratégicos para a institucionalização do Ministério da Educação forte e eficiente na formação de seus recursos humanos, no qual optou por instrumentos da política macro educativa alicerçado primordialmente na institucionalização de:

[...] (SNEF, Estratégia do Desenvolvimento do Sector da Educação, Regulamento da carreira docente, Estatuto base das escolas privadas, Plano de médio prazo) e de estruturas mais operacionais para a concepção, planificação, administração e gestão do ensino, nomeadamente o INDE, o INAFOR e a Direcção Geral de Planificação e Projetos. Foi também durante esse período que a Guiné-Bissau se dotou do mais pertinente instrumento de investigação e consulta, a saber o INEP (Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa) (MONTEIRO; MARTINS, 1996, p. 147).

A dinâmica desse ideário institucional assenta-se no reconhecimento da necessidade de organizar o sistema da educação para atender demandas dos desafios de novos tempos, com uma estrutura e diretriz de ensino educacional eficiente e de qualidade. A ineficiência do setor educativo expressa-se pelo seu fraco Orçamento Geral do Estado (OGE). Portanto, a educação continua a apresentar

quadro muito modesto, considerando-se a capacidade de ler e escrever em idade padrão que os países usam para avaliar o nível da alfabetização. Isso, embora não seja uma medida perfeita aos resultados educacionais, por ser a mais fácil de usar, é válida para comparações internacionais (INDEX MUNDI, 2015). Como mostra o gráfico 3, no quadro evolutivo da taxa de alfabetização anual na Guiné-Bissau.

Gráfico 3 - Quadro evolutivo da taxa de alfabetização anual na Guiné-Bissau
Taxa de alfabetização (%)



Country	1997	2000	2003	2010	2011	2015
Guiné-Bissau	53,9	34	42,4	54,2	55,3	59,9

Fonte: Index Mundi, 2015.

De fato, como mostra o gráfico, a educação encolheu de 15% em 1987, para 10% em 1994. Proporcionalmente, equivalente a 0,9% do PIB nacional, e em comparação com a média da região da África Subsaariana com 4% do PIB no mesmo período. Em 2001, as despesas com educação inscritas no OGE foram de 11,2% e, em 2004, foi de 13,1%. Em relação à porcentagem do PIB nacional, as despesas representam 2,2% em 2001 e 2,5 em 2004 (DENARP, 2004).

Em 2015, o Orçamento Geral do Estado (OGE) foi de 14%, considerado insuficiente e inferior ao limiar de 20% requerido para cobertura do ensino primário universal. Em termos de despesas correntes, a educação representa apenas 11% dos gastos, comparada com os 85% destinados ao pagamento de salários. Contudo, houve um leve progresso de pessoal em nível do ensino pré-escola, primário, secundário e superior. A taxa de alfabetização de jovens com idade de 5 a 24 anos, passou de 59% em 2000 para 71% em 2010. A taxa líquida de matrículas passou de 51% para 74%, com coeficiente de desempenho do ciclo primário evoluído de 29% para 67%, uma margem crescente relativamente importante no esforço de governo e parceiros (TERRA RANKA, 2015).

No atual contexto social, verifica-se elevação das taxas de repetição e evasão escolar. Hoje, a proporção das taxas de conclusão do ciclo primário é de 75% para os rapazes (os meninos) e 59% para as raparigas (as meninas), apesar de uma pequena e tímida progressão no acesso à educação, essa continua sendo um privilégio, ou seja, um bem de direito longe de ser para todos. (*TERRA RANKA, 2015*).

Pelos elementos expostos, pode-se afirmar que não há uma diretriz política no campo da educação que possibilite a ampliação de conhecimentos científicos capazes de fazer alavancar o desenvolvimento humano, socioeconômico e ambiental guineense.

Em relação à sua dinâmica, carece de recursos financeiros próprios que permitam romper com a dependência das parcerias técnicas e financeiras viabilizando a contratação de professores qualificados no sistema do ensino básico, que hoje corresponde à relação 1 professor para 52 alunos.

Em 1999, final do século XX, período pós-guerra civil de 1998, o país contava com 27 estabelecimentos do ensino secundário, dos quais 17 eram públicos e 10 da iniciativa privada. No ensino superior, o país contava com o pequeno número de universidades e centros de formações superiores na capital, Bissau. Sendo uma Universidade Pública (Amílcar Cabral-UAC)²⁸ e outras cinco privadas (Colinas de Boé, Lusófona da Guiné, Jean Piaget – que fornece formação médica, Católica da Guiné, e Nova da Guiné²⁹). Há necessidade de uma resposta sob exigências dos desafios contemporâneos.

Apesar dos esforços empreendidos tanto pela Universidade Amílcar Cabral quanta pela Colinas de Boé, a realidade evidencia a inexistência da pesquisa científica e da extensão acadêmicas, atuando apenas na função do ensino. Geralmente, os raros trabalhos de pesquisa dos professores ou investigadores acontecem de forma isolada.

²⁸ O país viu nascer em 1999 à Primeira Universidade (Amílcar Cabral-UAC) instituída por Decreto nº 16/99, de 03 de fevereiro de 1999, publicado no Boletim Oficial nº 41/99, de 06 de dezembro de 1999. Lembrando que a época, o governo guineense não conseguiu esconder o ânimo com a iniciativa, no qual elegeu como uma das suas prioridades, no amparo a consolidação da sua capacidade de formação e pesquisa, visando o desenvolvimento de recursos humanos, como elemento necessário para o funcionalismo público e na luta contra o fenômeno da fuga do cérebro. Mas, pelo anda da carruagem, o cumprimento desse objetivo tem sido objeto de muita dúvida entre os guineenses.

²⁹ Esses se juntaram aos embriões Faculdades de ensino superior do país, como: a Faculdade de Direito de Bissau - fundada em 1979; a Faculdade de Medicina Raul Dias Arquelles – fundada em 1986, bem como, a Escola Normal Superior Tchico Té – fundada em 1979; o Centro de Formação Administrativa (CENFA) – fundado em 1982 (MENES/DGES, 2019).

Esse é, sabidamente, um problema comum em toda a África, segundo Mama (2010, p. 605),

de tal forma que o contributo do continente para o conjunto das publicações científicas a nível mundial andará abaixo dos 0,5%. O fato de a maior parte dessa produção – e a quase totalidade do que se produz na área das ciências sociais – pertencer a apenas três países (Egito, a Nigéria e a África do Sul) significa que muitos países não contribuem com absolutamente nada. Os dados existentes não fazem distinção por sexo, mas perfil das universidades africanas (com 6% de docentes, encontrando-se a maioria das mulheres nas categorias iniciais da carreira ou em cargos administrativos) é de molde a sugerir que as mulheres africanas produzem uma percentagem despicienda desse conhecimento. O quadro geral da sub-representação africana no conhecimento mundial repete-se em todos os campos, disciplinas e cursos.

Em 2011, o total das despesas efetuadas nos setores da educação, saúde, infraestruturas e agrícola foram de 10.080,9 milhões de FCFA, o que corresponde a 22% do PIB, enquanto que o valor anual previsto era de 12.228,0 milhões de FCFA. Nesse período, o gasto com o setor da Educação foi de 6.812,6 milhões de FCFA, e o previsto era de 6.898,0 milhões de FCFA, o que corresponde a 1,48% do PIB. Em relação ao setor de saúde, as despesas efetuadas situam-se na ordem de 2.477,0 milhões de FCFA, o que corresponde 0,54% do PIB, enquanto o previsto era de 3.788,0 milhões de FCFA (MF/DGO, 2011).

Em outros setores, embora o gasto não tenha correspondido ao previsto, é possível notar que houve um investimento bem mais significativo do que na educação. No setor Agrícola, as despesas efetuadas foram de 422,3 milhões de FCFA, o que corresponde 0,09% do PIB, enquanto que o gasto previsto era de 1.055,0 milhões de FCFA. No setor das Infraestruturas, foram executados 368,9 milhões de FCFA, e o previsto era de 487,0 milhões de FCFA, o que corresponde 0,08% do PIB. Além disso, nos setores da Defesa e Segurança foram executados 13.828,8 milhões de FCFA, o que corresponde a 3,01% do PIB. O quadro 1 demonstra essas informações.

Quadro 1 - Gastos sociais e despesas prioritárias Dez. 2011 (em milhões Fcfa)

Setores Sociais e Agrícolas	Prog. Dezembro FMI	Real.	Tx Real	Em% do PIB
Educação	6.898,0	6.812,6	98,8	1,48
Saúde	3.788,0	2.477,0	65,4	0,54
Agricultura	1.055,0	422,3	40,0	0,09
Infraestruturas	487,0	368,9	75,8	0,08
Total Geral	12.228,0	10.080,9	82,4	2,2

Fonte: MF/DGO, 2011.

Em 2015, o relatório do Ministério das Finanças forneceu informações conforme a nova disposição da União, relativa ao Código da Transparência e Gestão das Finanças Públicas, na Lei nº 01/2015 e das leis do Orçamento, inclusive a Lei nº 01/2015, no espaço da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), aprovada na Assembleia Nacional Popular (ANP).

Nesse mesmo ano, observou-se que a classificação funcional teve um total de gasto de 103.746,5 milhões de FCFA contra uma programação prevista de 177.488,0 milhões de FCFA, o que corresponde uma taxa de 58,5%, um rácio de 17,4% do PIB. A função Defesa e Soberania, com 33.102,5 milhões de FCFA, representa uma taxa de execução de 81,0% e 5,5% em termos do PIB. A função Social, com 19.127,7 milhões de FCFA, o que corresponde 3,2% do PIB. E a função Produtiva e Infraestrutura, com 1.104,2 milhões de FCFA, representa uma taxa de execução de 6,9%, correspondente a 0,2% do PIB.

3.1 2 Reflexos da pobreza na saúde pública de Guiné-Bissau

Com o normativo universal reconhecido pela primeira vez em 1946, durante a constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS), a saúde goza do mais alto padrão, como um direito fundamental de todos os seres humanos sem distinção de raça, religião, convicção política, condição económica ou social. A Guiné-Bissau tornou-se membro da OMS desde 1974, para quem a saúde se orienta a partir da:

[...] normativa jurídica internacional para o direito à saúde estão estabelecidas no artigo 25, inciso 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que afirma que “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, inclusive quando à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (UNIOGBIS, 2017, p. 9).

Além disso, existem outras normativas internacionais e regionais de direitos humanos à saúde, juridicamente vinculativo, nas quais a Guiné-Bissau é signatária. A Agenda 2030 impôs o desafio aos Estados membros da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) e metas que preveem a direção das políticas de desenvolvimento global e nacional até 2030.

Na concepção de saúde e bem-estar, os ODS também se inscrevem no Artigo 15, que afirma “a saúde pública tem por objetivo promover o bem-estar físico e mental das populações e a sua equilibrada inserção no meio sócio ecológico em que vivem. Ela deve orientar-se para a prevenção e visar a socialização progressiva da medicina e dos sectores médico-medicamentosos” (CRGB, 1984).

A esperança de vida saudável é de 51,5. Trata-se de um país de rendimento baixo, com o quarto menor PIB total da Região Africana, com 0,06% do PIB e o 35º PIB per capita em US\$ 585,2, conforme os preços estimados em 2015. A oitava menor população da Região, com 0,18% da população total, a 37ª maior área, cujo território corresponde a 0,12% da Região e a 23ª maior densidade populacional, com 62,29 habitantes/km². Essa região apresenta uma situação sanitária compatível com a classificação do seu rendimento. A esperança de vida saudável e as taxas de morbidade e mortalidade são piores que a médias regionais. O número referente a doenças não transmissíveis é ligeiramente inferior ao da média da Região (OMS PARA ÁFRICA, 2018).

Em níveis de segurança sanitária apropriada, a OMS desenvolveu uma classificação para verificar a Capacidade para o Regulamento Sanitário Internacional, RSI, a fim de identificar a realidade de cada país, no qual o resultado mostra que apenas 57% das capacidades necessárias existem nos países da Região Africana, com o valor mais baixo de todas as regiões da OMS, a região do Mediterrâneo Oriental, com a classificação de 74%. Ao contrário dessas, as classificações mais altas estão nas Regiões do Sudeste Asiático e Europeia, com 80% (OMS PARA ÁFRICA, 2018). A situação chama atenção pela elevada discrepância mundial e a necessidade de uma política responsável para com o investimento e gestão, visando à erradicação da insegurança sanitária na Região Africana.

Contudo, o sistema de saúde está longe de alcançar os ODS, tendo em vista a precariedade e a ineficiência com os quais operam, se compararmos com os países centrais e outros, como o Brasil, por limitações de estruturas, recursos técnicos, políticos e financeiras que permitem o enfrentamento dos problemas

crônicos, tais como paludismo³⁰, doença endêmica, causadora da morbidade e mortalidade infantil de crianças com menos de 5 anos de idade. O fato é que mais de 50% de pacientes indicam essas doenças como motivos de consultas, e bem como causa de mortalidade de 15%, e mais de 64% como causas de óbitos na pediatria do Hospital Nacional Simão Mendes, o maior complexo hospitalar do país.

Com a escassez no sistema de saúde pública, apenas 38% das crianças com paludismo considerado moderado, e 29% considerado grave, recebem tratamento adequado. Tal fato denota a situação de pauperização da família guineense, que não consegue evitar as taxas de morbidade e mortalidade infantil das crianças com menos de 5 anos, das quais apenas 5% dormem sob proteção do mosquiteiro.

Com relação às Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), em 2000, apenas 4% dos adultos buscavam atendimento, em 2001 as consultas apontam acréscimo de 9%. O que implica que 120 mil pessoas estão expostas a Infecções Sexualmente Transmissíveis, IST, devido ao hábito de relações sexuais não protegidas. A tuberculose se configura numa das doenças mais letais entre jovens e adultos, com uma incidência anual estimada entre 1 a 1,25 novos casos de BK+, e a taxa de detecção em 85%. Entre 1991 e 2001, a incidência da doença geral passou de 80 a 130/100.000 habitantes. Em parte, esse aumento conta com impulso na interação com o Vírus da Imunodeficiência Humana, VIH, isto é, 40 a 50% dos doentes são soropositivos (DENARP, 2004).

Outra questão relevante é o registro da mortalidade materna que revela causas ligadas a complicações obstétricas, entre as quais: 42% de hemorragias, 19% e distorcias, 16% de infecções, 9% de abortos e 6% de eclâmpsias. Além desses, registra-se, frequentemente, a associação aos casos de paludismo, de anemia e carências nutricionais. A taxa de utilização dos Centros de Parto Normal, CPN, apresentou uma frequência de 59%, somando 255,791 mulheres gestantes, e registrou a variação de 18% no número de partos com assistência em 1999, para 27 em 2003 (DHE-SIS/MINSAP).

Certas regiões (estados) ainda carecem de parteiras com qualificações. Sendo que, em toda parte, o rácio médico por habitante chega a 7000; 1 enfermeiro

³⁰ Paludismo ou Malária é uma doença prevalente nos países de clima tropical e subtropical. Também conhecida como sezão, maleita, febre terçã e febre quartã, o vetor da doença é o anofelino (Anopheles), um mosquito que pica principalmente ao entardecer e à noite.

para mais de 3000 habitantes; 1 parteira para 15.614 habitantes. Apenas 1 Hospital Nacional, Simão Mendes, de referência que, a propósito, encontra-se em estado de total abandono; 3 Centros de Referência Nacional, Hospital Raoul Follereau, Hospital de Leprosaria de Cumura e Centro de Saúde Mental; 4 Hospitais Regionais e 118 Centros de Saúde. Além desses, os hospitais comungam da mesma situação, em estado de degradação avançado, sem equipamentos necessários e mão de obra qualificada (DENARP, 2004).

O setor administrativo da saúde pública está dividido em 11 regiões, subdivididas em 114 distritos ou áreas sanitárias, definidas com base em critérios geográficos, no âmbito nacional. Vale sublinhar que, as condições de saúde e acesso a cuidados variam de uma área para outra.

Nessa senda, cerca de 50% da população vive em zonas urbanas com condições precárias de saúde e acesso a cuidados variáveis. Enquanto que mais de 40% da população ainda vive a uma distância superior a 5 km das instituições prestadoras de cuidados de saúde primários mais próximas. À vista dessa realidade, pessoas e famílias, sobretudo aquelas com condições financeiras mais favoráveis procuram por melhores serviços em outros países, como o Senegal, Portugal entre outros. Salienta-se que parte do orçamento para cuidados de saúde financia tratamentos de saúde no exterior para até 300 guineenses por ano (UNIOGBIS, 2017).

Na Guiné-Bissau, a informalidade é uma situação comum. A maioria dos 20% da força laboral atua em serviços de pequenas atividades informais, como microempresas. Ademais, apenas cerca de 10% da força laboral representa trabalho formal/assalariado, dos quais metade são pequenos serviços urbanos e outra metade no setor público (BANCO MUNDIAL, 2015).

De acordo com o relatório da OMS para África (2018), os níveis de vida saudável na Região Africana continuam expressamente mais baixos do que no resto de mundo. É a única Região da OMS com uma esperança de vida saudável abaixo dos 60 anos. De fato, essa região possui uma lacuna de 16,4 anos se comparada à região do Pacífico Ocidental, que é a região de melhor desempenho em todo mundo.

À vista dessa realidade sanitária, a OMS criou um trabalho normativo sobre a capacidade de resposta no ano de 2000, com atributos utilizados para observar a capacidade de resposta, tais como: a dignidade, autonomia, a confidencialidade, a atenção imediata, o acesso ao apoio social, a qualidade das

comodidades básicas e a escolha dos prestadores de cuidados. Fato que permitiu que os países partilhem opiniões sobre a capacidade de resposta de cada sistema de saúde classificada e representada em porcentagem de respostas positivas de cada atributo, cuja média das classificações apontam o valor do índice em 0,47, devido a impulsos de acesso ao apoio social em 0,73; a qualificação das comodidades básicas em 0,37, e a autonomia em 0,27, representando as áreas de desempenho mais baixas da capacidade de resposta.

Na concepção de atributo dignidade, 54% dos inqueridos concordaram que os utentes são tratados com respeito durante os cuidados médicos, e 20% discordaram. Os direitos dos utentes com patologias estigmatizantes foram considerados protegidos por 43% dos inquiridos. Enquanto que 33% dos inquiridos acreditaram que os utentes foram encorajados a discutir as suas preocupações e necessidades durante o processo de consulta, contra os 33% que discordaram. Apenas 38% concordaram que há respeito pelos desejos de privacidade durante o processo de consulta, contra os 23% que discordaram.

Na concepção de atributo autónomo, 46% dos inquiridos concordaram que o consentimento dos utentes é procurado de forma explícita antes do processo médico, contra os 35% dos inquiridos que julgaram que os utentes recebem informações alternativas, comparando com os 25% que discordaram. Apenas 31% concordaram que os utentes são consultados e com suas opiniões relativamente consideradas à preferência da gestão da sua patologia, contra os 28% que discordaram.

Na concepção de atributo confidencialidade, 54% dos inquiridos concordaram que as consultas são feitas de forma a proteger a confidencialidade. E 49% dos inquiridos acreditam que a confidencialidade da informação prestada pelos utentes é preservada (qual das 2 percentagens preserva e não preserva?). Enquanto que 36% concordaram que os registos médicos são preservados, contra os 20% que discordaram. Contudo, o problemático sistema sanitário da Região Africana mostra tamanha dificuldade com a capacidade criativa e de gestão sanitária, na assistência do registo do sistema hospitalar da região.

Na concepção de atributo atenção imediata, 12% dos inquiridos compreendem que os utentes conseguem chegar a uma unidade de atendimento em menos de 30 minutos, contra os 68% que discordaram. Considerando a realidade de

muitos países da Região, como a Guiné-Bissau, é impossível falar em acesso ao serviço de atendimento médico em 30 ou menos.

Na concepção de atributo de acesso ao apoio social, 63% dos inquiridos estavam em consenso em relação à possibilidade de os utentes receberem visitas durante o período de internação, e que a esses devia ser permitido a satisfazer suas necessidades, além disso, 62% dos inquiridos sugerem, ainda, que deviam ser garantidos aos utentes a prática de atividades religiosas. Para esses, havia mais utentes que necessitavam de cuidados adicionais por parte da família e amigos em relação ao apoio social. No entanto, foram autorizadas atividades religiosas sempre que não interferissem nos cuidados dos doentes.

Na concepção de atributo da qualidade das comodidades básicas, 49% dos inquiridos concordaram que as unidades de saúde normalmente se encontram limpas. Além disso, 31% concordaram que a roupa e outros artigos pessoais fornecidos aos utentes normalmente se encontravam limpos e apropriados para uso. Outros 21% acreditavam ser confiável a qualidade dos serviços de água e saneamento para os utentes nas unidades de saúde, enquanto 20% concordaram que a comida para os utentes era adequada para as suas necessidades nutricionais.

A eficácia de um sistema nacional de saúde é um pré-requisito para a concretização do direito humano de todos e todas à saúde. Na Guiné-Bissau, relatos têm sido sublinhados repetidamente de que as pessoas não estão habituadas a questionar por qualidade do atendimento recebido, ou fazer reclamações ao hospital ou para administração regional e nacional sobre as instalações, bens e cuidados de saúde. Segundo UNIOGBIS, 2017, não existe mecanismo formal confiável que permita aos indivíduos participarem do processo governamental de tomada de decisão, ou de revisão de leis. Ainda podemos observar a supervisão e a monitorização interna do cumprimento das normas de direitos humanos efetuados pelo Ministério de Saúde Pública (MINSAP), cujo cumprimento enfrenta inúmeras dificuldades óbvias, como: a falta de transporte, combustível e financiamento adequado.

A carência da disponibilidade de serviços de saúde na Guiné-Bissau decorre de uma combinação de fatores, sobretudo da falta de profissionais e bens de saúde. Consequentemente, constam informações de que nesse país não há serviços de patologia anatômica, devido à falta de patologistas treinados, bem como de equipamentos necessários. Em caso da necessidade desse serviço, como

diagnóstico de cancro, o paciente recorre ao serviço de análise de biópsia em Portugal, por razões da capacidade em serviço de diálise, cardiologia intensiva, quimioterapia e radioterapia (UNIOGBIS, 2017).

Em razão das limitações do país, o MINSAP reconheceu a incapacidade em todos os níveis do sistema nacional de saúde pública, que engloba desde gestores que enfrentam uma falta de apoio, até o déficit do sistema da corregedoria para responsabilização de culpados e resolução de queixas do desserviço e violações do direito à saúde. Embora haja uma lei sobre negligência ou desserviço, a maioria da população guineense desacredita no sistema de responsabilização por improbidade, inclusive judicial, no setor de saúde.

Todavia, com a impunidade ora mencionada, os pacientes têm opções muito limitadas para reivindicar seus direitos, sendo que o mecanismo de queixa é viabilizado apenas no Hospital Simão Mendes e no Hospital Militar, ambos sediados em Bissau, capital do país. Isso significa que mais de 50% da população do país desconhece o referido instrumento de ouvidoria e garantia de direitos, ainda mais quando consta que “não existe uma carta de direitos dos pacientes em nenhum desses hospitais que defina claramente as liberdades e os direitos dos pacientes” (UNIOGBIS, 2017, p. 23).

Em 2014, na Guiné-Bissau, havia 0,7 médicos por 10 mil pessoas³¹, em comparação com 1,7 médicos na atualidade (quando?). Desses, existem apenas três pediatras para uma população de aproximadamente 720 mil crianças com menos de 15 anos de idade³². Existem 1.137 enfermeiros correspondendo a uma taxa de 6,4 enfermeiros por cada 10 mil pessoas. O país conta com apenas 4 obstetras e cerca de 34 parteiras qualificadas, apenas uma anestesista, que expatriada.

A falta de especialistas em anestesiologia fica evidente quando se volta os olhos para a sala de cirurgia da maternidade do Hospital Nacional Simão Mendes, a referência do país, que não conta com esta especialidade. Vale lembrar que a maioria desses médicos vive e trabalha nas zonas urbanas, o que não beneficia praticamente metade de população que vive nas zonas rurais. É preocupante a maciça escassez de profissionais especializadas no setor de saúde

³¹ OMS, “Guinea-Bissau Cooperation Strategy” (Guiné-Bissau – estratégia de cooperação), Bissau, 2015.

³² Idem.

guineense, como demógrafos, epidemiologistas, gestores e administradores de serviços de saúde. O fato de o país não contar com instituições de formação para especialidades médicas tem contribuído sobremaneira para a “fuga de cérebro” desses profissionais que saem do país em busca de especialidade médica e que muitas vezes não retornam (UNIOGBIS, 2017), tornando-se um contínuo e histórico problema de Guiné, em especial no setor de saúde pública.

Essa carência de disponibilidade resulta na combinação da falta de profissionais e de bens de serviços de saúde como demógrafos, epidemiologistas, além da cardiologia intervntiva, quimioterapia e radioterapia que não são oferecidas na Guiné-Bissau, e qualquer diagnóstico de câncer só pode ser concluído em Portugal, que oferece os serviços de biópsia. Isto é, tanto a incapacidade do Estado quanto dos prestadores de serviços de saúde viola os direitos individuais à vida e à saúde na Guiné-Bissau (UNIOGBIS, 2017).

O alto nível de dependência da Guiné-Bissau de ajuda internacional para atenção na prestação de serviços básicos continua sendo um dos maiores desafios. Uma análise feita pelo Banco Mundial, em 2016, mostra que a Guiné-Bissau tem a taxa mais elevada de pagamentos diretos com prestação de serviços das famílias sem meios financeiros, num país onde o setor de saúde continua sendo uma prioridade secundária para com a despesa de saúde pública.

A proporção do orçamento do governo gasto com a saúde é de 5,18%³³. Ainda, o país apresenta fraca capacidade técnica e institucional quanto a coleta de informações de dados com a evidência, é relativamente modesto em escala, cuja predominância era do Projeto Saúde de Bandim, financeiramente amparado pelo Governo Dinamarquês com o apoio técnico da Universidade de Copenhaga, pelo Laboratório Nacional de Saúde Pública, pelo Departamento de Epidemiologia e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), (UNIOGBIS, 2017).

É notório, assim, que a Guiné-Bissau enfrenta dificuldades para a implementação das políticas públicas efetivas no setor da saúde, visando à segurança de bens e serviços à população, a fim de reduzir a incessante taxa de mortalidade, bem como a dependência de ajuda internacional, como mostra em seguida:

[...] Mais de 90 por cento do orçamento da saúde é proveniente de parceiros internacionais, incluindo o Fundo Global, a União Europeia, o Banco

³³ OMS “2015 National Budget Allocation” (Dotação Orçamental Nacional 2015).

Mundial, Agência Sueca de Cooperação Internacional, a Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI) e agências e programas das Nações Unidas. Além disso, o estado de saúde da população e o seu acesso a atendimento médico e medicamentos dependem de uma série de fatores sociais, económicos e culturais, que são os determinantes da saúde. Na Guiné-Bissau, estes incluem, entre outros, a pobreza, assim como as dificuldades de acesso a água potável e segura saneamento adequado, infraestruturas de base [...] (UNIOGBIS, 2017, p. 7).

Com a população guineense lançada à própria sorte, com a ausência de postos de trabalho e políticas públicas efetivas para coibir a pobreza endêmica generalizada, não se vislumbra, no quadro atual, saídas adequadas capazes de melhorar o funcionamento dos serviços de saúde pública afetados pela pobreza da maioria da população, pela falta de recursos e pela ineficiência na gestão da coisa pública.

Outros fatores, igualmente importantes para garantia da saúde pública, residem na inexistência de água potável (canalizada ou poço protegido) e de saneamento básico. Sobre isso, o inquérito do ILAP revela que mais de 95% das pessoas caminham diariamente por 30 minutos, em média, para buscar água potável, bem como, em nível nacional, apenas 54,6% da população tem acesso a essa forma de água, contra 45,5% da população que utiliza água não protegida proveniente de poços alternativos, rios, ribeiras etc. A média nacional indica que 5,1% da população está ligada à rede pública de água potável. Isto é, 49,5% da população recorrem às torneiras, fontanários ou poços protegidos para abastecimento.

Quanto ao saneamento básico, cerca de 35% dos agregados por domicílios não tem casa de banho (banheiro) e é comum a utilização de latrinas mal concebidas. Contudo, outro grande perigo à saúde pública é que o país não tinha, até 2004, um sistema organizado de evacuação e tratamento do lixo urbano (DENARP, 2004).

3.1.3 A situação da pobreza e seus reflexos na moradia em Guiné-Bissau

A questão da moradia aqui é entendida como uma das expressões da questão social resultante do processo de acumulação privada da riqueza por uma parte da sociedade, próprio do modo de produção capitalista. De fato, nesse modo de produção, como já lembrado, o poder económico influencia decisões dos

governos nacionais em prol dos interesses da acumulação, inclusive na concepção de preceitos legais para gerir o Fundo Público.

Em relação a essa expressão da questão social, a moradia em Guiné-Bissau é um problema histórico, amplo e tensionado. Os dados disponíveis atualmente são insuficientes para traçar um quadro da situação do país.

No campo da moradia, três elementos se agregam para formar a visível insuficiência e inadequação da habitação: a herança colonial que leva a não aceitação de hábitos considerados estranhos pela população; a falta de condições para incorporar as condições tidas como adequadas para uma vida digna³⁴; o desinteresse dos responsáveis pela gestão de coisa pública em relação a esse tema e o marco legal, já que a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB, 1984) prevê um modelo de organização do Estado, mas aberto à iniciativa privada, defendendo a propriedade do solo e dos recursos nele existentes.

Nos termos do art. 11º, inciso 1 da CRGB, *“a organização econômica e social da República da Guiné-Bissau assenta-se nos princípios da economia de mercado, da submissão do poder político e da coexistência das propriedades pública, cooperativa e privada”*. O art.12º, alíneas a, b e c da referida Constituição, reconhece as seguintes formas de propriedade:

- a) A propriedade do Estado, patrimônio comum de todo o povo;
- b) A propriedade cooperativa que, organizada sob a base do livre consentimento, incide sobre a exploração agrícola, a produção de bens de consumo, o artesanato e outras atividades fixadas por lei;
- c) A propriedade privada, que incide sobre bens distintos do Estado (CRGB, 1984).

Apesar disso, consta também no art. 13º, inciso 1, que *“o Estado pode dar, por concessão, às cooperativas e outras pessoas jurídicas singulares, ou colectivas a exploração da propriedade estatal desde que sirva o interesse geral e aumente as riquezas sociais”* (CRGB, 1984).

Cumprе destacar que a lei da terra promulgada em 1998 estabelece e reforça que, na República da Guiné-Bissau, a terra é propriedade do Estado e patrimônio comum de todo o povo (art. 12º, inciso 1). No mesmo diploma, inciso 2, estabelece que *“a terra como suporte físico fundamental da comunidade é valor*

³⁴ Também está ligada a direitos e deveres que garante o bem-estar de todos os cidadãos, à uma vida digna.

eminentemente nacional qualquer que seja forma da sua utilização e exploração". O art. 4º, inciso 1, estabelece que *"a todos os cidadãos é reconhecido, nos termos da presente lei, o direito de uso privativo da terra, sem discriminação de sexo, de origem social ou de providência dentro do território nacional"*. Bem como acrescenta o inciso 2 do art. 4º:

[...] para fins de exploração econômica, habitacional, de utilidade social e outras atividades privativas e sociais, o Estado pode conferir direitos de uso privado de terras a entidades nacionais ou estrangeiras, individuais ou colectivas, tendo em conta o interesse nacional superiormente definido nos planos e nos objetivos de desenvolvimento econômico e social (CRGB, 1984).

No domínio fundiário, apesar da insuficiência de elementos jurídicos ao setor, a Lei da Terra é que regulamenta o regime jurídico do uso privado da terra, integrado ao domínio público do Estado. Isto é, o Estado pode proceder a uma expropriação em nome do interesse público. Por se tratar de uma relação que contempla a cobrança de imposto com vistas a aumentar a eficácia do uso da terra, essa é vista como medida que desencoraja a construção ou manutenção de grandes parcelas de terra, na qual o proprietário não consegue extrair rentabilidade econômica.

O denominado Regulamento Geral da Construção e Habitação Urbana da Guiné-Bissau (RGCHUGB), de 2005, atualmente é o documento mais importante do Ministério das Obras Públicas, Construção e Urbanismo, particularmente para a utilidade da Secretaria de Estado de Ordenamento do Território e a Direção Geral de Habitação e Urbanismo. É com este meio técnico-político que se tem evidenciado esforços na gestão territorial e urbana. Esse documento regulatório estabelece regras de urbanização, edificação, construções, instalações, etc. (UM-HABITAT, 2018).

Da mesma forma que outros países, porém, tem havido crescente processo de urbanização de Guiné-Bissau, sobretudo em razão da intensificação do êxodo rural com a centralização política e econômica e dos serviços em centros urbanos como Bissau. De fato, em 1997, viviam em área urbana apenas 22,5% da população. Em 2015, esse número chegou a 42,16%, sendo que a capital do país, Bissau, ocupa posição de destaque, com aumento de pouco mais de 25% da população. Em 2018, houve um acréscimo, alcançando aproximadamente 43,4%

dos guineenses que vivem em áreas urbanas (UDES, 2018 apud CMB; ONU-HABITAT, 2019).

Apesar disso, tanto Bissau quanto o restante do país comportam infraestruturas urbanas insuficientes e, as existentes, carecem de manutenção e equipamentos funcionais (INE, 2015 apud UN-HABITAT, 2018).

A partir de 2015, a UN-Habitat tem se constituído parceiro privilegiado para organizar a assistência técnica ao Governo Guineense e demais parceiros, com o objetivo de orientar para a implementação de sua missão, 2018 - 2022, confiada pelo Secretariado das Nações Unidas. Com essa parceria, foram elaborados os principais documentos estratégicos do país, tais como: o Plano Estratégico e Operacional “Terra Ranka” (2015 – 2020), Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II) e a Carta Política de Desenvolvimento do Setor da Infraestrutura.

Assim como a maioria, esse Programa também está alinhado às prioridades do hibridismo da ideia matriz, estabelecidas no Quadro de Parceria (UNPAF) de 2016 a 2020, assinado na visão do Plano Estratégico do UN-Habitat-Quadro de Ação para a Implementação da Nova Agenda Urbana (AFINUA). Nesse compasso, ONU e aliados “empenham-se” para a implementação da Nova Agenda Urbana (NAU), para alcance das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11, Cidades e comunidades sustentáveis, embora, aparentemente, todo esse esforço não consiga superar a crescente ideia de globalizar os localismos europeu e estadunidense que desenham cidades e comunidades “inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”.

Trata-se de agenda que prevê uma atuação a curto e médio prazo com vistas a alicerçar o desenvolvimento do país, incluindo a melhoria do quadro legal e institucional, a regulamentação do acesso à terra, a qualificação dos bairros informais, o desenvolvimento do setor habitacional e imobiliário, bem como a realização de eleições autárquicas, dentre outros desafios (UN-HABITAT, 2018).

Foram, assim, desenhadas metas para o cumprimento integral da missão do UN-Habitat, confiada pelo Conselho Econômico e Social da ONU, delimitado em sete áreas temáticas, que se interligam a questões transversais, entre as quais: gênero, juventude, mudanças climáticas e direitos humanos nomeadamente:

1. Planeamento urbano, desenho urbano e ordenamento do território;

2. Legislação urbana, terra e governo local;
3. Economia urbana;
4. Serviços urbanos básicos;
5. Redução do risco e reabilitação e;
6. Pesquisa e desenvolvimento de capacitação (UM-HABITAT, 2018).

Pela narrativa padrão das agências da ONU e aliados, se incorporariam apoio e assistência técnica na realização de reforço de capacitação, desenvolvimento de parcerias para mobilização de recursos e disponibilidade e o acesso às redes de conhecimento, etc. Apesar do conteúdo que apresentam, esses programas têm objetivos antagônicos, razão pelo qual tendem a não conseguir alcançar, justamente, as metas previstas pelo país.

Fato que, ao longo desse estudo, com a exceção do Programa “Terra Ranka”, podemos constatar similaridade nas narrativas encontradas nos relatórios, diários e nas diretrizes impostas aos programas nacionais de desenvolvimento. Desse modo, em quatro anos (2018 – 2022) de parceria de governo de Guiné-Bissau e UNU-Habitat, as metas previstas não foram alcançadas.

Mais recentemente, foi apresentado um novo programa, nomeado Bissau 2030: Plano de Desenvolvimento Sustentável 2030, sob realização da UNU-Habitat e Câmara Municipal de Bissau (CMB), em 2019. Sua proposta, porém, também é fundamentada em outras narrativas de programas infrutíferos para a Guiné-Bissau.

3.2 Principais programas direcionados à redução da pobreza e da desigualdade em Guiné-Bissau que antecederam o DENARP

No presente item busca-se discutir as condições e circunstâncias moduladas pela distribuição de renda, poder e recursos em nível global, nacional e local que, atravessadas por decisões políticas internas, podem ter influenciado a elaboração do Denarp. Tratam-se de fatores de ordem socioeconômica, cultural e política, que interagiram constituindo a conjuntura favorável para que essa política pública, dentre tantas outras, se destacasse na agenda governamental. Também se consideram como igualmente importantes as condições históricas em que ocorreu o planejamento e a criação do programa.

Na configuração do Denarp se agregam, portanto, três dimensões fundamentais: socioeconômica (o padrão de crescimento econômico provoca desigualdades sociais); política (as desigualdades influenciam a participação política e o exercício do poder político); da segurança social (as desigualdades interagem com a violência, influenciada por fatores econômicos, sociais e políticos) (PNUD/ONU, 2019).

O primeiro determinante que relaciona a dimensão econômica e seus reflexos sobre as condições da população traz à tona a própria situação da pobreza material de Guiné-Bissau. Essa se assenta em profunda e crescente desigualdade do país em relação a outras nações do Continente Africano e da África (Sul) em relação aos países do Norte. É mediada, portanto, pela lógica de acumulação do capital, pelo consumismo exacerbado e pela imposição do ideário do Norte em contraposição ao Sul que funda as hierarquias do mundo.

De acordo com Santos (2016), essas hierarquias só serão desafiadas quando conhecimentos e experiências do Sul e do Norte puderem ser debatidos com base em relações horizontais e sem que as narrativas do Sul se submetam manifestando posição reativa (a periferia reagindo ao centro, o tradicional ao moderno, a alternativa ao cânone). Para o autor, as Epistemologias do Sul existem porque há Epistemologias do Norte que se imputam universais.

Nesse sentido, o desígnio futuro versa sobre o reconhecimento de uma abundância de epistemologias, a do Ocidente e a do Oriente, a do Norte e a do Sul, a do nível local, do global, em que as diferenças sejam horizontais e não verticais (Santos, 2016).

O reflexo da importância atribuída às epistemologias do Norte em relação ao Sul resulta em uma pobreza que se expressa na submissão de países e, internamente, nas profundas carências vividas por enormes parcelas da população em campos diversos, como moradia, saúde, educação, mas também na área da segurança que considera o caráter polissêmico da violência materializado sob diferentes modos e em contextos sociais diversos.

Ao refazer o caminho de construção do DENARP relembra-se que é um documento que foi idealizado no ano de 2001 e elaborado em 2004, com texto aprimorado em 2005, e constituiu-se como seguimento ao programa apoiado pela

Facilidade para o Crescimento e 6 Redução da Pobreza (PGRF)³⁵ para o período 2000-2003.

O objetivo do PGRF era dar suporte a outros programas voltados para o fortalecimento econômico dos países membros de baixa renda com capacidade de promover o crescimento duradouro, resultando na elevação dos padrões de vida e na redução da pobreza. Além disso, os programas apoiados pelo PRGF guardam coerência com os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERPs), elaborados pelos países tomadores e endossados pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial, nas suas respectivas áreas de competência.

Nesse contexto, a ascensão econômica de Guiné-Bissau passou por inúmeros obstáculos. Houve queda do preço da castanha de caju, o mais importante produto de exportação do país, e fraca capacidade da gestão pública, além das ingerências políticas internacionais. Assim, o país foi intensamente atingido pela crise de 1998-99, que causou a queda real de 28% do PIB e da produção agrícola que continuou a decrescer entre 2000-2003. Tais fatores e a recessão econômica que se seguiu no período, obstaculizaram a continuidade de projetos sociais, inclusive na área de assistência social.

Do ponto de vista político, de 2000 a 2003, a inconstância governamental atingiu todas as instituições da República. O Poder Executivo tornou-se instável com a sucessão de governos que não tiveram tempo suficiente para realizar ações duráveis. A interdependência do poder presidencial, judicial e legislativo deixou de ser uma realidade e foi substituída por confrontos, cujo agravamento desorganizou o funcionamento da justiça e conduziu a dissolução do Parlamento. A desorganização do aparelho de Estado provocada por esses conflitos institucionais tornou-se um dos maiores obstáculos para a implementação de políticas econômicas e sociais coerentes, provocando uma recessão que agravou as sequelas da guerra (DENARP).

O DENARP e seus antecessores, portanto, não obtiveram o sucesso esperado. Na verdade, apresentaram resultado muito aquém dos objetivos inicialmente fixados, sobretudo no tocante do crescimento econômico descrito em

³⁵ O Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) foi elaborado pelo Departamento de Elaboração e Exame de Políticas a partir de consultas aos departamentos regionais, o Departamento de Finanças Públicas e o corpo técnico do Banco Mundial em dezembro de 1999. Seu propósito era tornar os esforços de redução da pobreza nos países membros de baixa renda um elemento primordial e mais explícito de uma estratégia econômica renovada, voltada para o crescimento.

média de 3,1% entre 2007 e 2009, contra o objetivo inicial de 5%. Consequentemente, o nível da pobreza continuava bastante elevado no país, sendo 64,7% em 2002 contra 69,3% em 2010, mostrando que esse país não atendeu o mínimo dos OMD, na primeira etapa do programa (MEPIR, 2011).

É importante lembrar que era para a educação que se voltava o principal desafio do Denarp. Nesse sentido, pretendia:

a) promover a expansão e aprimoramento de acesso ao ensino básico da educação universalizante, buscando em, 2007, atingir a taxa de 83%, e, em 2015, cerca de 98% de crianças;

b) dinamizar a eficiência interna do sistema, elevando o rácio das crianças que terminam o ensino primário a 25%;

c) aumentar a taxa das mulheres e meninas que terminam o ensino básico, suprimindo as disparidades no ensino primário e secundário, com vista a estabelecer a igualdade até 2015.

Esse desafio não foi menos complexo no âmbito da saúde e acesso a água potável, campos onde buscava:

a) promover uma redução em 2/3 da taxa de mortalidade infantil por nascimentos vivos de 124/1000 em 2000, para o número de 48/1000 até 2015;

b) reduzir em 2/3 a mortalidade infanto-juvenil para mil nascimentos vivos de 203/1000 em 2000, para a proporção de 80/1000 em 2015;

c) reduzir em 3/4 a taxa de mortalidade materna por 100.000 nascimentos vivos: 700/100.000 em 2000, para a faixa de 525/100.000 em 2015;

d) aumentar a taxa de ligação à rede de água canalizada nas cidades e de poços protegidas nas aldeias, conhecidas como tabancas.

Apesar dos esforços evidenciados, convém reconhecer que as perspectivas preconizadas não alcançaram resultados satisfatórios, com o retorno muito lento e gradual. Como mostra a projeção da taxa de crescimento do PIB de 2.4%, 2.6%, 3.1%, 3.8%, referente aos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, respectivamente. A realidade é que o DENARP já se apoiava numa visão de mobilização de recursos para estimular o crescimento econômico, com vista à redução real da pobreza e cumprimentos dos OMD.

Nesse sentido, em 2004, foi marcado o período de teste e ajuste do DENARP para a implementação da primeira fase de 2005 a 2007. No plano de ação

plurianual efetivava-se a ação, com a implementação acelerada nos seguintes objetivos:

- a) garantir uma taxa média anual de crescimento de, ao menos, 5% durante o período;
- b) limitar a taxa de inflação média anual a 3%;
- c) reduzir a taxa de incidência da pobreza geral de 68,5% em 2004 para 66,5%, em 2007, e 65,4% em 2008. Somando-se a isso, a taxa da extrema pobreza de 22% em 2004 para 21,4% em 2007 e, para 21,0%, em 2008.

Reconhecido o insucesso do DENARP, foi elaborado o DENARP II, uma fase que já estava prevista, dando continuidade ao Programa para o período de cinco anos (2011 - 2015) que se inscreve na visão prospectiva do desenvolvimento a longo prazo, denominada “Guiné-Bissau 2025 *Djitu ten*”, desde 1996.

Fato que essa segunda fase do DENARP ainda não chegou a ser implementada, por múltiplos fatores entre os quais, a crônica crise política e institucional. Porém, continua latente o propósito de eliminar a pobreza, a partir de um plano estratégico da dimensão econômica, social, institucional, cultural e ambiental. Nessa senda, em vista do aprimoramento do Programa, também, estavam incluídas no Denarp II, questões transversais como boa governança, luta contra corrupção, direitos humanos, igualdade de gênero, erradicação de doenças como a pandemia do AIDS/HIV/SIDA, reforço da capacitação institucional, conservação do ambiente etc.

Na proposta do DENARP II, o caráter estrutural da pobreza guineense é destacado e sua solução é pensada como uma ação inteligente a curto, médio e longo prazo, visto que a temporalidade das ações tem produzido efeitos desafiadores sob condicionalismos externos no domínio da mobilização de recursos.

Assim, o período de 2005 a 2007 seria a primeira fase dessa versão do DENARP, estabelecido numa visão da reconstrução pós-conflito (1998 – 1999). Prometia-se envidar esforços na implementação de medidas e ações com efeitos imediatos e visíveis na vida da população guineense, sobretudo daqueles que mais necessitam.

As ações certificavam, além da garantia da estabilidade macroeconômica, concentrar-se nos setores chave da economia, como a agricultura, pesca, infraestrutura de base e apoio à produção e à microcréditos, entre outros, visando ao

impacto no crescimento rápido, acelerando a economia do país e o desenvolvimento do capital humano.

Na projeção de 2002, a taxa de pobreza retida para o ano de 2004 (68.5% e 72.7%) era decorrente da redução do rendimento per capita. Como isso não ocorreu, os objetivos estratégicos do DENARP II se voltam para: a) reduzir o quadro geral da incidência da pobreza de 68.5% em 2004, para um decréscimo de 63.2% em 2010 e de 58.1% em 2015; b) reduzir a extrema pobreza de 22% em 2004, para o decréscimo de 20.3% em 2010 e de 18.7 em 2015; c) atingir, no horizonte de 2015, os objetivos definidos no âmbito internacional relativamente aos setores sociais, sobretudo a educação e alfabetização, saúde, água, saneamento e habitação; d) desenvolver a infraestrutura de apoio à produção.

O DENARP II é uma forma complementar, dando a continuidade à primeira proposta do DENARP, na luta contra a pobreza e a realização dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento Sustentável, ao longo prazo estabelecido.

Com o golpe de Estado em abril de 2012, mais uma vez, interromperam-se os esforços para cessar dinâmicas do ciclo que têm mantido Guiné-Bissau como um país pobre. Em 2013, o PIB per capita era de US\$ 590. Em 2010, o nível da pobreza nacional era de 70%, cuja população vivia com US\$ 2 (dólar) por dia, e 33% em extrema pobreza (vivendo com US\$ 1 por dia).

Em 2011, como efeito da crise sistemática, o inquérito sobre segurança alimentar realizado pelo Programa Alimentar Mundial (WFP) descobriu que a população rural que enfrentava insegurança alimentar severa aumentou de 20% em 2011 para 40% em 2013, um acréscimo de 260.000 pessoas. O que estima um possível aumento da pobreza absoluta em 2 pontos percentuais e a extrema pobreza em 3 pontos percentuais³⁶ (BANCO MUNDIAL, 2015).

³⁶ G. Porto e W. Cont, "Measuring the Impact of a Change in the Price of Cashew Received by Exporters on Farm-Gate Prices and on Poverty in Guinea-Bissau, "World Bank Policy Research Working Paper (2014).

4 AVALIAÇÃO DO DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP)

O presente capítulo tem como escopo sistematizar os elementos centrais presentes no processo de formulação do programa DENARP, compreendido como expressão do movimento histórico da sociedade guineense. Trata-se, portanto, da materialização de uma política pública, decisão governamental datada e situada no país Guiné-Bissau, estado capitalista periférico contemporâneo, cuja configuração societária é determinada por conflitos internos e por políticas do mercado capitalista global, cuja configuração também se destacam organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, seguindo determinados critérios.

Como apresentado na parte introdutória dessa tese, a avaliação de políticas públicas, na sua especificidade de avaliação política da política, emite valor sobre a concepção e o desenho da política ou programa, considerando: a pertinência em face da realidade que pretende modificar; a coerência interna dos seus elementos constitutivos; os princípios de ordem política, econômica e sociocultural e o modelo de intervenção social priorizado.

Desse modo, para Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 32):

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

E, conforme Boschetti:

Do ponto de vista político, é importante que avaliações dessa natureza contemplem o papel do Estado em sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, no sentido de identificar se atribui maior ênfase aos investimentos sociais ou prioriza políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos

sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores (BOSCHETTI, 2009, p. 9).

Com base nessa concepção, o propósito desse capítulo é desvendar o DENARP, para além da sua aparência, na sua relação dialética com a ordem social vigente. Isso significa apreender não só o sentido de justiça que o embasa para a melhoria nas condições de vida das populações mais pobres do país, como dos limites e potencialidades da Guiné-Bissau no contexto do modelo de cooperação internacional hegemônico que serve de pano de fundo para o desenvolvimento de países situados na periferia do capitalismo.

Partindo destes pontos, é relevante reafirmar que a presente tese tem compromisso com a produção de conhecimento, razão pela qual considera-se fundamental salientar que o conhecimento do objeto, na sua existência real e efetiva, independe dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador (NETTO, 2011).

Do ponto de vista da sua apresentação, nesse capítulo, trata-se do contexto histórico, enfatizando os determinantes que originaram a formulação do DENARP, seus fundamentos ético-políticos e sua engenharia, considerando o contexto da sua criação, no princípio do século XXI, em relação a seus antecedentes, no final do século XX.

Desse modo, recompondo-se categorias teóricas que ajudam a explicar o DENARP, como desenvolvimento, colonialidade, pobreza/desigualdade, Estado/gestão, procura-se manter como substrato a seguinte questão central: qual a natureza do DENARP, os conflitos e formas de interpretação feitas sobre a realidade e os interesses que agrega?

4.1 A engenharia do DENARP: determinantes e potencial do processo de formulação

O Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza da Guiné-Bissau (DENARP) foi elaborado em 2004, e teve seu texto aprimorado em 2005, com um total de 69 páginas. Sua construção aconteceu através de processo amplo de consultas com as partes interessadas e os parceiros de desenvolvimento, inclusive os corpos técnicos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

Conforme já anunciado nos capítulos anteriores, o DENARP II foi pensado e elaborado para dar continuidade ao Programa após a Guerra Civil, de 1998 a 1999, em Guiné-Bissau, que acirrou a já difícil condição econômica, política e social vivenciada no país, além de tornar as instituições do Estado mais fragilizadas.

Isto é:

Durante 1990-2001 verificou-se um recuo do nível de vida de 1,3% por ano. Em 2002, o país registou uma taxa de crescimento negativo do seu PIB de -7,2%. Como resultado das consequências do conflito de 1998-1999, o investimento, em percentagem do PIB, passou de 21,8% em 1997 para 11% em 2003, comprometendo assim a esperança de reconstrução. A poupança local é negativa desde 1998 até ao presente momento. A ajuda pública ao desenvolvimento baixou, passando de 74,2% em 1994 para quase 29,2% do PIB em 2002. Por habitante, a ajuda pública ao desenvolvimento caiu de 133,8 para 40,4 dólares respectivamente em 1994 e 2004 (DENARP, 2004, p. 15).

Portanto, quando foi instituído o DENARP, o país enfrentava desafios, de curto e longo prazos, para atacar os efeitos nefastos da pobreza com suporte na articulação com as metas subscritas pelo país, em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidas pela ONU, em 2000. A instabilidade governativa, em função da constante crise interna cíclica do país, desafiava as instituições da República, a interdependência dos três poderes (Presidencial, Legislativo e Executivo) desobedecendo os limites constitucionais, as leis nacionais e as convenções internacionais. A desorganização do aparelho do Estado obstaculizava a formulação e gestão de políticas públicas.

Como é sabido, os formuladores de políticas públicas possuem um papel crucial no processo de definição da engenharia de um programa. São eles que captam o problema, debruçam-se sobre a questão e apontam saídas e opções viáveis sobre o que fazer e como fazer.

Não obstante, a Guiné-Bissau ordena, por meio do DENARP, referência para a redução da pobreza, a primeira fase da implementação, dos principais eixos programáticos, cujas finalidades consistem em: a) Reforçar o Estado de Direito e as instituições democráticas; b) Sanear e melhorar a gestão e finanças públicas; b) promover o desenvolvimento econômico sustentável; c) Melhorar a prestação de serviços de qualidade nos setores sociais (MEPIR, 2009).

Desse modo, a engenharia do DENARP II, apresentada em seguida nos eixos, reforçam a inclusão das questões transversais para aprimorar a primeira fase do Documento, com a dimensionalidade da indicação dos aspectos priorizados pelos

formuladores para a reconstrução da economia e das institucionalidades, apontando os desafios contra a pobreza na Guiné-Bissau.

Eixos Estratégicos do DENARP II.

Eixo I: Fortalecer o Estado de direito e as Instituições republicanas

1. Reforma do setor de Defesa e Segurança (RSDS);
2. Luta contra a proliferação de armas ligeiras de pequeno calibre e tráfico de drogas;
3. Promoção dos direitos humanos;
4. Reforço da Justiça e da autoridade da lei;
5. Reforço de capacidades da Assembleia Nacional Popular;
6. Participação cívica, diálogo e reconciliação nacional;
7. Reforma e modernização da Administração pública;
8. Descentralização e Desenvolvimento Local;
9. Prevenção e gestão de riscos das catástrofes naturais.

Eixo II: Assegurar um ambiente macroeconómico estável e incitativo

1. Estabilização do quadro macroeconómico e reforço das capacidades de gestão estratégica de desenvolvimento;
2. Reformas da gestão das finanças públicas;
3. Melhoria do ambiente de negócios e promoção do sector privado.

Eixo III: Promover o desenvolvimento económico durável

1. Apoio aos sectores portadores de crescimento;
2. Desenvolvimento de infraestruturas económicas básicas;
3. Melhoria da governança nos sectores emergentes de minas e do petróleo;
4. Desenvolvimento da indústria de transformação;
5. Melhoria e desenvolvimento do mercado de emprego;
6. Gestão e proteção do ambiente.

Eixo IV: Aumentar o nível de desenvolvimento do capital humano

1. Desenvolvimento e melhoria da qualidade do sistema educativo;
2. Desenvolvimento do sector sanitário e melhoria da qualidade dos serviços fornecidos;
3. Intensificação e extensão das ações de luta contra o VIH/SIDA;

4. Melhoria do acesso aos serviços de água e saneamento;
5. Melhoria e extensão da proteção social;
6. Desenvolvimento de ações e de advocacia para a igualdade e equidade de gênero.

Como examinado no Quadro 2, o DENARP, elaborado por técnicos do Ministério da Economia do Plano e Integração Regional, apresenta estrutura com cinco capítulos que tratam do Ambiente Político, Governativo e de Segurança. Nele é pensado o desempenho econômico em Guiné-Bissau com destaque para a fraca valorização das potencialidades (energia elétrica, transporte, situação do setor primário e do setor privado); o desenvolvimento humano com realce dos desafios relacionados ao acesso aos serviços sociais, às desigualdades estruturais e morosidade; o progresso em direção à igualdade entre homem e mulher; a pobreza monetária e não monetária, seus desafios e as tendências dos ODM.

Um primeiro ponto a ser destacado é que o escopo do Plano é apresentar as políticas macroeconômicas, estruturais e sociais do país com vistas a fomentar o crescimento e a redução da pobreza, objetivando a busca de financiamento externo e das principais fontes de recursos. Portanto, trata-se de um Plano de Governo que busca responder desde os níveis da pobreza histórica, até a forma colonial do poder instalado, as lutas intestinas e a histórica dificuldade de participação social.

Em relação à pobreza, dados estimados e expressos no próprio corpo do Programa, dão conta de que, na época de uma população de 1.181.641 pessoas, 764.672 vivem numa situação de pobreza, com menos de dois dólares americanos por dia, indicando uma incidência de 64% de pobres, enquanto que uma população de 245.965 pessoas, ou seja, 20% vivem na extrema pobreza (DENARP, 2004). O fenômeno da pobreza guineense também pode ser visualizado a partir da relação que se estabelece entre os países africanos:

Quadro 2 - Situação socioeconômica de alguns países da UNIÃO AFRICANA³⁷- em 2022

Países	População	PIB anual	PIB per capita	IDH	Dívida total (M.€)	Dívida (%PIB)	Déficit (%PIB)
 África do Sul [+]	60.143.000	353.948 M€	5.885 €	0,709	244.148	68,98%	-6,04%
 Angola [+]	33.933.611	63.521 M€	1.872 €	0,581	54.889	86,41%	3,77%
 Argélia [+]	44.616.626	137.480 M€	3.081 €	0,748	86.594	62,99%	-7,22%
 Cabo Verde [+]	561.901	1.637 M€	2.914 €	0,665	2.379	145,13%	-9,09%
 Camarões [+]	27.224.262	38.352 M€	1.409 €	0,563	17.464	45,54%	-2,37%
Chade [+]	16.914.985	9.960 M€	589 €	0,398	5.577	55,96%	-1,81%
 Comores [+]	888.456	1.123 M€	1.264 €	0,554	256	24,02%	-0,51%
 Congo [+]	5.657.017	10.589 M€	1.872 €	0,574	11.070	103,64%	1,73%
 Costa Rica [+]	27.053.629	58.988 M€	2.180 €	0,538	25.615	47,58%	-5,57%
 Eritreia [+]	102.100.000	357.529 M€	3.502 €	0,707	318.902	89,20%	-6,96%
 Etiópia	99.701.000	83.876 M€	841 €	0,485	44.412	52,95%	-2,77%

³⁷ <https://pt.countryeconomy.com/paises/grupos/uniao-africana>

Países	População	PIB anual	PIB per capita	IDH	Dívida total (M.€)	Dívida (%PIB)	Déficit (%PIB)
[+]							
 Guiné	13.497.237	13.402 M€	993 €	0,477	5.804	42,54%	-1,73%
[+]							

Os dados do Quadro 3 demonstram que, comparativamente com outros países da União Africana, Guiné-Bissau possui IDH e PIB per capita baixo, o que denuncia a situação de pobreza da população, além da incapacidade do Governo, até o momento, em administrar os recursos existentes de modo a melhorar os indicadores socioeconômicos e as condições institucionais do país.

Sobre a questão colonial, enquanto política de intervenção pós-conflito em Guiné-Bissau, o DENARP reflete um tratamento particular dado à questão social, que acompanha lógica ancorada no processo de redefinição da forma de regulação do capitalismo. Trata-se, de acordo com Quijano (2005), de um modelo de gestão baseado na globalização em curso e que representa a culminância de um processo do capitalismo moderno e eurocentrado, um novo modelo de poder mundial que comporta entre seus eixos a classificação da população mundial de acordo com a ideia de raça.

Os formuladores chamam a atenção para a valorização que o DENARP empresta à abordagem participativa, considerando que houve preocupação do Governo em ouvir a população, enumerar suas aspirações, identificar os obstáculos impostos ao desenvolvimento e desenhar as estratégias consideradas apropriadas a partir da consulta.

Nas consultas de base, segundo Natamba (2006), sindicatos, ONGs e associações participaram da configuração do DENARP, através de seminários e debates desenvolvidos em todas as fases da investigação: preparação do diagnóstico, definição das estratégias e programação das ações prioritárias. As averiguações serviram essencialmente para aprofundar o conhecimento do fenômeno da pobreza, tanto nos seus aspectos quantificáveis como nas suas dimensões qualitativas.

Dentre as estratégias participativas, é importante lembrar o Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza de 2010 (ILAP II) que revelou o agravamento

da pobreza comparativamente ao ano de 2002, o aumento do desemprego, em relação aos elementos apontados no ILAP, e a ineficácia das políticas públicas e medidas para alcançar a ampliação das oportunidades de geração de rendimentos e extensão de direitos econômicos.

A realização do ILAP 2001-2002 e do estudo participativo sobre as percepções da pobreza envolveram uma amostra representativa de todas as regiões do país e permitiram atingir os atores de todos os níveis, particularmente os setores periféricos da sociedade. Os especialistas desempenharam um importante papel na mobilização e participação de recursos humanos de qualidade, pois realizaram 11 encontros ao longo do processo, com uma média de 30 participantes por sessão, envolvendo, assim, cerca de 350 técnicos das mais variadas especializações, ativos nos setores do Estado, privado ou associativo (NATAMBA, 2006).

Um fórum de validação dos documentos técnicos de orientação metodológica de todo o processo teve lugar entre 13 e 14 de maio de 2010, juntando os técnicos de todos os departamentos ministeriais, setor privado e outros parceiros (num total de 36 pessoas, sendo 6 delas de sexo feminino). Esta reunião procedeu, igualmente, a validação do quadro organizacional de pilotagem dos trabalhos, foram constituídos sobre os temas a seguir discriminados, cuja composição integram técnicos dos departamentos estatais, do setor privado e da sociedade civil, bem como representantes dos parceiros de cooperação:

- (1) Reforma do setor da Defesa & Segurança;
- (2) Reforma da Administração Pública, capacidades institucionais e descentralização;
- (3) Agricultura e Segurança Alimentar;
- (4) Gestão macroeconómica e sectores portadores de crescimento;
- (5) População, capital humano e sectores sociais;
- (6) Pobreza, vulnerabilidade e desigualdade;
- (7) Infraestruturas económicas, energia e telecomunicações;
- (8) Setor privado e emprego; e,
- (9) Seguimento & avaliação.

Um dos grupos foi presidido pelo Ministério da Mulher que tutela o Instituto da Mulher e Criança (IMC). As mulheres representaram 13,6% dos efetivos dos grupos de trabalho que elaboraram os relatórios temáticos, o que constituiu um avanço em relação ao primeiro DENARP. Os trabalhos dos Grupos Temáticos (GT)

permitiram estabelecer um diagnóstico sobre os diferentes temas, identificar os estrangulamentos e delinear as estratégias para sustentar os eixos do DENARP II.

Um dos entraves do DENARP foi o frágil tratamento dado às chamadas questões transversais, caso do VIH/SIDA, gênero, ambiente monitoramento, avaliação e direitos humanos. Com vistas a corrigir essa falha, foram organizados seminários específicos voltados à capacitação dos técnicos; consultas regionais e nacionais; consultas regionais em cada uma das oito regiões e mais a capital do país; e duas consultas nacionais que possibilitaram a expressão da sociedade civil com suas expectativas sobre o reforço da sua parceria com o governo.

Este documento revelou, portanto, que o desenvolvimento do país e a eliminação da pobreza exigiriam uma intervenção mais abrangente que levasse em conta não só os aspectos econômicos, mas, também, as dimensões social, ambiental e institucional. Assim, balizada nos princípios de focalização, de descentralização e de expansão dos mecanismos participativos, o DENARP II destaca questões como a boa governança, a recomposição da ordem legal, a luta contra a corrupção, o respeito pelos direitos humanos, o reforço da capacidade institucional, a igualdade de gênero, a melhoria da oferta dos serviços sociais, o aumento da capacidade de produção agrícola e de pesca, a conservação do ambiente, entre outros.

Parte da perspectiva de que:

No quadro da implementação da sua primeira estratégia nacional de redução da pobreza (DENARP I), a Guiné-Bissau realizou progressos significativos na estabilização da gestão macroeconômica, na reforma da administração pública e na melhoria da oferta dos serviços públicos, nomeadamente nos domínios da educação e saúde. Mas, devido a conjugação de vários fatores (instabilidade política e institucional, penúrias das infraestruturas de base, impacto das crises petrolífera e económica internacional, etc.), estes resultados ficaram muito aquém dos objetivos inicialmente fixados, particularmente no que concerne ao crescimento económico, que foi, em média, de 3,1% entre 2007 e 2009, contra um objetivo inicial de 5%.

Em relação ao cenário institucional, no primeiro Documento consta que:

As infraestruturas de apoio às actividades económicas são fracamente desenvolvidas. A insuficiência e a medíocre qualidade das infraestruturas rodoviárias (2755 km dos quais apenas 755 km asfaltadas) e portuárias, com problemas de assoreamento e falta de equipamentos, tornam elevados os custos dos transportes. As telecomunicações são fracamente desenvolvidas apesar do início de uma nova dinâmica induzida pela introdução de telefones celulares. Em finais de 2001, a Guiné-Bissau

dispunha de 7000 linhas telefônicas operacionais num total de apenas 10.500 linhas instaladas (DENARP, 2004, p. 18).

No mesmo documento ressaltam-se que as dificuldades no abastecimento de energia elétrica figuram entre os maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social. De fato, apenas 5,7% da população tem acesso à energia elétrica, e ainda de forma irregular. Na capital, Bissau, esta proporção sobe para apenas 12,9%. Esta situação afeta a qualidade da vida das populações e dificulta o desenvolvimento das atividades industriais e outros serviços.

O DENARP também denuncia uma dimensão geográfica da pobreza, como mostra que:

O número de pobres é maior nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. Vivem nas regiões 79,4% das pessoas vítimas da pobreza na Guiné-Bissau, seja 69,3% das pessoas. A capital, Bissau, que habita 20,6% da população da Guiné-Bissau, conta com 51,6% de pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia. Relativamente a extrema pobreza, ela afecta 9,3% de pessoas em Bissau contra 24,8% no resto do país. A contribuição destas duas zonas no conjunto da extrema pobreza é respectivamente de 11,6% e 88,4% (DENARP, 2004, p.11).

Os indicadores sociais apontam que há prevalência de populações com poder de compra abaixo do nível de vida considerado linha de pobreza. Isso significa uma despesa de consumo inferior a 25% da linha de pobreza fixada em 2 dólares por dia. Em extrema pobreza, estão as pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. As diferenças ficam ainda mais notórias na relação entre outras cidades e Bissau (capital do país), respetivamente 27,8% e 16,9% (DENARP, 2004).

A taxa de consumo dos pobres é inferior a \$2 por dia (no interior do país, 27,8% são, enquanto em Bissau são 16,9%). Também há prevalência da pobreza por gênero, já que, num total de 245.965 pessoas em situação de extrema pobreza, 51,9% são de sexo feminino e 48,1% de sexo masculino. Por outro lado, há maior engajamento e a capacidade criativa entre as mulheres na mobilização de recursos, tanto individual quanto coletivo, por meio de mecanismos informais, como *abotas* (sistema de solidariedade financeira popular), entre outros, que geram o rendimento para a sobrevivência das famílias.

A pobreza crônica também possui uma dimensão territorial, sendo mais acentuada no interior do país em relação à capital, Bissau.

Pode-se ver no Quadro 4, a seguir, que as taxas de pobreza nacional variam em situação preocupante, sendo 62,6% para a região (estado) de Biombo/Bolama e 79,6% para a região de Oio. Vê-se a proporção da população que

dispõe de menos de 2 dólares por dia, o que corresponde 51,6%, em Bissau, e a 69,1% nas outras regiões do país, em 2002. Cumpre destacar que Bissau se torna uma região mais privilegiada, mas também que mais contribui para o fenômeno da pobreza no país, em decorrência da centralidade de poder político governativo na capital do país, estimulando sobremaneira a densidade demográfica da região através do êxodo rural.

Quadro 3 - Taxa de pobreza por região e contribuição regional na pobreza

Regiões	Taxa de pobreza absoluta (menos de 2\$ por dia)	Contribuição por região na pobreza
Bafatá	72,4%	13,6%
Biombo / Bolama	62,6%	9,1%
Cacheu	63,8%	14,2%
Gabú	65,8%	12,3%
Oio	79,6%	18,0%
Quinará / Tombali	69,1%	12,2%
Bissau	51,6%	20,6%
Regiões sem Bissau	69,1%	79,4%
Total do País	64,7%	100%

Fonte: INEC, 2002

Porém, a crítica situação pós-conflito não cooperou com a criação de um clima capaz de favorecer o avanço econômico e a reconstrução do país. Realmente, o não cumprimento da taxa de crescimento do PIB de 8 a 9%, previsto tanto pelo “Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PGRF)” quanto pelo DENARP interino entre os anos de 2000 a 2003, causou efeitos negativos. A queda do preço da castanha de caju em 30%, as ingerências políticas na gestão pública e fracas capacidades institucionais condenaram a Guiné-Bissau à recessão econômica que se havia instalado no pós-guerra, trazendo a suspensão de inúmeros projetos de assistência social.

Nesse sentido, pode-se avaliar como ação construtiva dos formuladores as definições sobre as causas, o tratamento da pobreza, a relação com as condições de bem-estar, e a importância da participação da população. Porém, é importante lembrar que a Guerra Civil de 1998 teve contornos alarmantes que pôs em risco a própria viabilidade do Estado e que ceifou milhares de vidas, além de resultar na destruição de parte das infraestruturas econômica, social e administrativa que já eram fracas no país. Com a redução da produção, já pouco diversificada e fracamente concorrencial, as instituições sucateadas, inclusive as responsáveis pela formação da mão de obra, ataçaram mais os problemas existentes, inibindo força e

esperança. Tal situação despertou nos guineenses a ideia que uma articulação com a comunidade internacional daria mais resultados que o esforço interno.

Vale sublinhar que, como outros programas semelhantes, desenvolvidas por países devedores, na elaboração do DENARP houve grande influência da comunidade internacional, para além da inclusão da agenda da (ONU), nomeado como Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD). Nesse sentido, pode-se falar do Programa como um condicionante exigido pelo BM e FMI para habilitar o acesso ao recebimento de ajuda externa e alívio da dívida com os países membros do Clube de Paris. Como se vê em seguida, a dinâmica dessa política, previa:

[...] que a Itália vai anular 100% da sua dívida no Ponto de Conclusão da IPPTE, enquanto que a Espanha vai dar um tratamento comparável caso a caso. Um acordo com o FMI vai permitir prever um alívio substancial no quadro da Iniciativa a favor dos Países Pobres Muito Endividados. Contudo receia-se que o mesmo tratamento da dívida externa no quadro da IPPME não será suficiente para garantir a sua sustentabilidade. A iniciativa tomada pelo Grupo dos Oito países mais industrializados e confirmada pela Assembleia-geral do FMI e do Banco Mundial em anular a dívida dos países pobres, continua a ser uma esperança. O problema que se coloca é de o país poder beneficiar desta decisão o mais rapidamente possível (DENARP, 2004, p. 16).

Enquanto país saheliano³⁸, a Guiné-Bissau serve de tampão climático à expansão de desertificação sahariana, aos países úmidos da sub-região. Contudo, as medidas de proteção da biodiversidade com vista à preservação do equilíbrio ecológico sub-regional têm sido insuficientes. Práticas antiambientais alastram-se e poucas iniciativas foram tomadas com vista a valorizar racionalmente a riqueza do meio ambiente (DENARP, 2004).

Essa decisiva influência internacional limita, como em outros países advindos do colonialismo, o processo de produção, uma das razões pelas quais o grande potencial natural do país não tem sido adequadamente aproveitado. Tal incapacidade se manifesta mediante constrangimentos de ordem técnica e organizacional, como a fraca produtividade e o encravamento das regiões produtoras. No setor da pesca, observa-se fraco rendimento, tanto da pesca artesanal, como da prática de concessão sem discriminação de licenças, o que favorece uma exploração mal controlada dos recursos haliêuticos e uma ameaça para os ecossistemas marinhos. Isto, apesar de a Guiné-Bissau contar um Acordo de Parceria de Pesca com a União Europeia (UE), permitindo que navios da UE,

³⁸ A região do Sahel é um cinturão da África de até mil quilômetros de largura, e se estende por 5 400 km desde o Oceano Atlântico até ao mar Vermelho

precisamente de Portugal, França, Itália, Espanha, Grécia, explorem as atividades de pesca na região e processem, em seu benefício, os pescados do país.

4.2 Referencial ético-político que fundamenta a proposta

Como já referido, na análise aqui desenvolvida, o processo de pesquisa, com lastro no método dialético de matriz marxiana, se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Portanto, na dinâmica da investigação, foram levadas em conta o DENARP como parte de uma totalidade histórica e as contradições presentes nos processos de sua formulação e implantação.

De fato, a partir da teoria crítica marxiana, foi possível compreender a Guiné-Bissau como totalidade concreta, resultante de variadas determinações, mediações e particularidades que se constituem na realidade social que, por sua vez, expressa-se em um processo histórico marcado pela luta de classes.

A análise dos elementos que configuram a engenharia do DENARP permitiu avaliar como sua principal virtude é a de emprestar relevância à politização da ação pública, com o agrupamento de diferentes escalas de governo e setores organizados da sociedade na elaboração da proposta, destacando o propósito de amoldar a política às particularidades de regionais e de grupos específicos

Em relação à forma de gestão recomendada, verificou-se que no documento há um privilégio do modelo de gestão democrático e com o exercício da justiça como equidade. Tal decisão espelha certa contraposição ao centralismo autoritário característico de experiências históricas comuns na Guiné-Bissau, culpabilizadas pela situação de desigualdade, disparidade e fragmentação que conforma a questão social no país e se reflete nas políticas públicas.

A grande questão que se coloca em relação à avaliação política do DENARP é: até que ponto os mecanismos democráticos preconizados pela política e expressos na gestão compartilhada podem se refletir no reforço ao poder local? O questionamento é se tais mecanismos se constituem apenas, de fato, em uma dimensão retórica e não em uma intenção efetiva de fortalecimento da democracia, como equidade e justiça substantiva.

Como fazer a ruptura com as raízes históricas de violência expressas mediante traços preponderantes, como a naturalização das desigualdades sociais, utilizando-se o princípio liberal de igualdade jurídica associada à matriz herdada da

colonização, isto é, com marcas da violência expressas através do impedimento das falas divergentes; da indistinção entre o público e o privado, onde os governantes procedem como titulares da coisa pública e operam através da lógica do favor e do clientelismo; e a constituição de relações sociais baseadas na lógica do mando x obediência (SOUSA, 2014).

Assim, a interferência governamental que leva à redução do espaço de direitos, à ampliação do mercado e da valorização dos mecanismos de privatização historicamente vem contando com a conivência de significativas parcelas da sociedade organizada, que naturalizam a mediação entre os recursos públicos e as demandas dos trabalhadores através da linguagem do favor.

Do mesmo modo, os elementos que caracterizam a relação dos países centrais com a Guiné-Bissau podem ser mediados pelo tempo histórico caracterizado pela lógica da globalização que desnuda a relação desigual entre países do centro e da periferia do capitalismo.

Para Santos, os saberes e práticas do outro lado da linha apagam-se a partir do cânone monocultural marcante do lado de cá. Assim, a cultura de invisibilidades é afiançada pelas cinco monoculturas do pensamento moderno: do saber e do rigor do saber que cria o ignorante, do tempo linear que causa o residual, da naturalização das diferenças que legitima a classificação do inferior, do universalismo abstrato que demarca o que é local e estabelece a sua irrelevância e dos critérios de produtividade capitalista que determinam o improdutivo (SANTOS, 1995, 2006, 2014).

Desse modo, de acordo com Santos (2007), na África, a globalização é paradoxal, por ser, ao mesmo tempo, um processo de integração socioeconômica e uma forma de incrementar políticas de incentivo ao consumo de mercadorias em grande escala.

As informações sobre a pobreza guineense permitiram aos formuladores do DENARP apreenderem a pobreza como:

[...] um fenómeno objectivo que pode ser definido como um estado de grande carência e uma condição de incapacidade a satisfazer as suas necessidades humanas de base em termos de alimentação, roupa, abastecimento em água potável, habitação, saneamento de base, cuidados primários de saúde e educação. Mas a pobreza é também uma limitação da possibilidade de escolha, de incapacidade para as populações de beneficiar das oportunidades que lhes permitem viver nas condições decentes, de liberdade e de dignidade. A pobreza, sobretudo extrema, priva as

populações de meios de ficar em vida porque ameaçados pela fome, doenças e catástrofe ambientais (DENARP, 2004, p. 9).

Trata-se da definição da pobreza como um fenômeno multidimensional, expresso em privações que impedem o ser humano de acessar o mínimo vital, isto é, satisfazer suas necessidades fundamentais como a nutrição, a saúde, a educação e a moradia. Subjacente a essa concepção de pobreza, tem-se que, desde que resolva a questão da distribuição de recursos materiais, ocorrerá a necessária inclusão social, como ideal à justiça social.

Essa incapacidade distributiva, tida pelos formuladores do DENARP como condição básica a ser superada para que se configure o bem-estar da população, nunca foi cumprida na Guiné-Bissau. Desse modo, tanto a população ouvida, como os dados da realidade permitiram aos formuladores evidenciarem que:

O debate acerca do conceito de desenvolvimento é bastante rico no meio acadêmico, principalmente quanto à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois muitos autores atribuem apenas os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem, no entanto, se preocupar como tais incrementos são distribuídos. Deve-se acrescentar que 'apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, se completam'. (OLIVEIRA, 2002, p. 38).

Elemento central relevante que cabe na avaliação sobre os limites do processo de formulação do DENARP é que, embora seja de conhecimento geral que o Estado nação Guiné-Bissau é expressão de colonialidade, como já referido, tal elemento não é considerado relevante pelos formuladores do Plano. Como é sabido, diferentemente de colonialismo, ainda que a ele vinculado, a colonialidade refere-se a uma estrutura de dominação/exploração que incorpora as monoculturas do saber, onde o controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho de uma determinada população domina outra de diferente identidade e cujas sedes centrais estão, além disso, localizadas noutra jurisdição territorial.

O colonialismo é, obviamente, mais antigo, enquanto a colonialidade, nos últimos 500 anos, tem provado ser mais profunda e duradoura que o colonialismo. Mas foi, sem dúvida, engendrada naquele e, mais ainda, sem ele não poderia ser imposta na intersubjetividade do mundo de forma tão enraizada e prolongada.

Casanova e Stavenhagen (1965) propuseram chamar Colonialismo Interno ao poder racista/etnicista que opera dentro de um Estado-Nação. Para Quijano, (2005, p. 117) "o colonialismo implica num elemento de colonialidade que

articula discursos de interesse da agenda da globalização. É ela que nos irá dizer quem manda e quem obedece, quem, fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído” (SOUZA, 2017, p. 13).

A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjectivos, da existência social quotidiana e da escala societal. Origina-se e mundaniza-se a partir da América (QUIJANO, 2009, p. 72).

A imposição da língua do colonizador ao colonizado é uma condição fundamental para a dominação colonial, que se estende dos dias atuais à ‘eternidade’. Não é por acaso que os colonizadores falam das línguas dos colonizados como dialetos, sendo que a superioridade e riqueza da primeira se contrapõem à pobreza e à inferioridade da segunda (FREIRE, 2007).

Também, essa observância se compreende:

[...]. No domínio do conhecimento, a apropriação vai desde o uso de habitantes locais como guias e cerimônias locais como instrumentos de conversão, à pilhagem de conhecimentos sobre a biodiversidade, enquanto a violência é exercida através da proibição do uso das línguas próprias em espaços públicos, da adoção forçada de nomes cristãos, da conversão e destruição de símbolos e lugares de culto, e de todas as formas de discriminação cultural e racial (SANTOS, 2009, p. 29).

O papel do ensino colonial enquadrava-se na preparação do terreno para proliferação do colonialismo nos países dominados. Hoje, a extensão dessa política colonial vem se manifestando na forma de dominação interna, neocolonialista articulada principalmente com a força do poder econômico e bélico, característica dos países dependentes, exemplo da Guiné-Bissau. Como diz Fanon (2005), a engenhosa arquitetura que se expressa no presente, é um trabalho que se situa na temporalidade, como desafio humano na busca incessante do ideal para fazer do presente um instrumento de acesso para o futuro.

Portanto, o colonial que regressa é, de fato, um novo colonial abissal, o que implica a volta de cosmopolitismo subalterno, como lembra Santos (2009):

[...] O regresso do colonial não significa necessariamente a sua presença física nas sociedades metropolitanas. Basta que possua uma ligação relevante com elas. No caso do terrorista, esta ligação pode ser estabelecida pelos serviços secretos. No caso do trabalhador imigrante indocumentado, basta que seja contratado por uma das muitas centenas de

sweatshops que operam no Sul global³⁹ subcontratadas por corporações metropolitanas multinacionais. No caso dos refugiados, a ligação relevante é estabelecida pelo seu pedido de obtenção do estatuto de refugiado numa dada sociedade metropolitana (SANTOS, 2009, p. 34).

Concorda-se com Santos (2009), entendendo a realidade em que vive a Guiné-Bissau na atualidade, como um novo colonialismo abissal que se expressa através das disputas, inclusive, no campo de políticas públicas entre sujeitos de interesses antagônicos. Seu status é revestido no viés particularista do paternalismo, militarismo, assistencialismo e clientelismo, segregando o Estado ao mínimo e na exclusão da participação da população por meio de processo seletivo parcial por afinidade, discriminando verdadeira transformação do direito em privilégio (SILVA, 2006)⁴⁰.

[...] no capitalismo mundial o trabalho existe actualmente, como há 500 anos, em todas e cada uma das suas formas historicamente conhecidas (salário, escravidão, servidão, pequena produção mercantil, reciprocidade), mas todas elas estão ao serviço do capital, articulando-se em torno da sua forma salarial. Mas do mesmo modo, em qualquer dos outros meios a autoridade, o sexo, a subjectividade, estão presentes todas as formas historicamente conhecidas sob a primazia geral das suas formas chamadas modernas: o Estado-nação; a 'família burguesa' a 'racionalidade moderna'. (QUIJANO, 2009, p. 79).

Tal discussão, porém, não é incorporada em sua inteireza pelos formuladores do DENARP II, mesmo que seja um fato a ingerência estrangeira nos assuntos internos das nações emergentes e dependentes, incluindo os países da África Subsaariana e a Guiné-Bissau.

Na realidade, “é preciso estudar, compreender, revelar e combater ativamente o neocolonialismo sob qualquer disfarce que este possa usar”, uma vez que as suas técnicas são inteligentemente sutis, variados e operantes, não apenas no campo econômico, bem como “nas esferas políticas, religiosa, ideológica e cultural (N'KHRUMAH, 1965, p. 281).

Segundo Faria, (2018, p. 133), “é de fundamental importância para que esses povos possam alcançar a autonomia, confrontar os modelos desenvolvimentistas vigentes que desconsideram as particularidades e singularidades destes”. Além disso, a ocupação desse espaço de poder permitirá reescrever a própria história, até então mal contada, e ajudar a projetar o presente

³⁹ Refiro-me aqui às regiões periféricas e semiperiféricas e aos países do sistema mundo moderno, que foram denominados de Terceiro Mundo, após a Segunda Guerra Mundial (SANTOS, 1995: 506-519).

⁴⁰ Reconstruindo um processo participativo na produção do conhecimento: uma concepção e uma prática. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo Romeu. **Pesquisa participante**. O saber da partilha. Aparecida, SP: Ideias & Letras, SILVA, 2006 *apud* SILVA, 2013.

para o futuro de um tempo que não para de disseminar maldosamente uma racionalidade estrutural abissal, antes referida entre a regulação e a emancipação.

5 CONCLUSÃO

O presente item constitui-se das principais conclusões da tese que aborda a avaliação do Programa do Desenvolvimento Socioeconômico da Guiné-Bissau, denominado Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, DENARP. Tal Programa trata das políticas macroeconômicas, estruturais e sociais do país voltadas para a redução da pobreza nesse país.

O DENARP dá sequência a outros Planos construídos por diferentes governos de Guiné-Bissau, com apoio de instituições externas, voltados para promover o desenvolvimento do país. Assim, entre outras ações propostas, podem-se destacar, nos anos 1980, a operacionalização de um Programa de Ajustamento Estrutural que visava essencialmente o reequilíbrio macroeconômico. Já em 2014, outro documento foi organizado, intitulado Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, que reuniu parceiros internacionais em Bruxelas, em meados de março de 2015, com a finalidade de mobilizar fundos para financiar o referido programa do desenvolvimento socioeconômico. Constitui-se de um documento amplo, voltado para a promoção do que denomina desenvolvimento humano, crescimento econômico e redução da pobreza.

A versão preliminar do DENARP, ou nomeadamente ou DENARP I, que é de 2001, configura-se como uma estratégia para redução da pobreza que não foi operacionalizada, sendo considerada um embrião da versão definitiva, concluída em agosto de 2004, que é o objeto da presente tese.

No contexto do DENARP, a pobreza é entendida como fruto da história econômica e política do país e sua superação deve ter suporte em políticas planejadas para operar de maneira articulada, a partir de ações direcionadas a elevar os indicadores sociais do país nas áreas estratégicas como da educação, habitação, saúde e renda.

No movimento de avaliação da proposta DENARP, foram mapeadas as experiências governamentais desenvolvidas em Guiné-Bissau e mensurado o referencial ético-político que fundamenta o Programa. Também foi avaliada sua engenharia, em termos do nexo entre os elementos constitutivos e os objetivos que propõe alcançar; os determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais que influenciaram sua elaboração; o processo de participação da sociedade; e o acordo com as metas firmadas pelo país, nas instâncias internacionais, para realização dos

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. A reflexão leva em conta, desse modo, não só a dimensão econômica, *stricto sensu*, mas também, as dimensões social, ambiental e institucional.

A avaliação lançou vistas a quatro conclusões fundamentais que refletem diretamente o potencial do DENARP para alcançar os objetivos pretendidos. A primeira conclusão diz respeito à configuração do país na geopolítica internacional. Nesse sentido, na medida em que o DENARP se situa como um programa cujo germe é a proposição dos parceiros financiadores, em especial o FMI e o Banco Mundial, para criar contrapartidas capazes de viabilizar o perdão da dívida do país ocorrido em 2011, reforça-se a ideia de que, nesse contexto, continua a se expandir o processo de colonização ocidental centrado no controle dos países do Norte sobre os do Sul. Chama a atenção, sobretudo, a colonialidade do poder que incide sobre o controle do trabalho e determina a repartição geográfica dos diferentes desenhos de nação no contexto global, ao mesmo tempo em que não há efetivo investimento para a criação de mudanças nos países expropriados.

As inconveniências das políticas impostas pelos órgãos internacionais de fomento, seguiam antes enredo falacioso. Falava-se de carência de qualificação técnica e de uma capacidade de ação estratégica dos países em fase de implementação dos programas dentro das normas pré-estabelecidas numa relação assimétrica entre o doador e o beneficiário, em parte atribuído à debilidade da função pública e limitação da máquina administrativa.

Nesse contexto, a ajuda externa constituir-se-ia em um dos meios utilizados para cristalizar a histórica dependência na relação Norte-Sul e o papel das agências internacionais criadas por nações do centro global, e para concretizar o escopo de trabalhar para o desenvolvimento de atividades humanas que solidifiquem a geografia social em curso. Portanto, não se pode falar de efetivas mudanças nos padrões de consumo, na estrutura de renda e nas formas de administrações em Guiné-Bissau enfatizados nos diferentes planos de governo do país.

A segunda conclusão relaciona-se às chamadas lutas sociais que se desenvolvem no país e que poderiam guardar relação com a configuração do DENARP como uma forma efetiva de participação. Pelas informações coletadas, porém, tais lutas aproximam-se muito mais da configuração de conflitos étnicos que

fazem parte da história do país do que do envolvimento da sociedade em questões sociais e políticas que afetam a vida das pessoas nas cidades, como movimentos pela saúde, transporte, moradia e igualdade racial, por exemplo.

É notório que a preocupação central presente na base desses movimentos não é a resolução de conflitos internos nem a resposta às demandas explícitas da sociedade, nem mesmo os esforços evidenciados para reduzir a pobreza e consolidar a paz e o desenvolvimento do país. Trata-se, em grande parte, de uma preocupação permanente com a sobrevivência em situações de tumulto de natureza violenta, belicosa, ou militar entre grupos culturais, religiosos, raciais ou geográficas de origens diferenciadas. É o que foi denominado no texto como certa tendência do país ao movimento no sentido do retorno ao passado.

A terceira conclusão relaciona-se com a configuração do DENARP que se apresenta como um conjunto de ações balizadas na participação social, porém, não parece capaz de agregar as linhas básicas desse movimento que materializa na modalidade de gestão compartilhada, intersetorial e integrada de políticas públicas.

De fato, menciona-se no documento formalizado que houve, na construção das propostas, o envolvimento de diferentes sujeitos sociais estatais e não estatais. Porém, não há políticas de informação, que, de fato, coloquem o tema do Governo e seus elementos constituintes na agenda pública do país. Da mesma forma, a ampliação dos espaços de participação tende a ser pontual, parecendo, assim, que essa participação seja, tão somente, um pré-requisito para a garantia de que o DENARP seja reconhecido na arena internacional.

Como uma forma de investimento em programas voltados para o atendimento da população, o DENARP, além de ajustar o país ao novo quadro internacional, o governo guineense buscava pagar uma histórica dívida social com as populações menos privilegiadas no país. Isto porque, em Guiné-Bissau, os programas elaborados para atender ao conjunto da população foram sempre operacionalizados, quando de fato o eram, não como forma de reconhecer e prover necessidades dos indivíduos e, muito menos, suprir as condições necessárias ao exercício da reflexão e do controle social, ações relevantes para diminuir diferenças estruturais resultantes das formas históricas de organização social articuladas ao modo de produção.

Enfim, embora a estrutura do DENARP e a indicação de que se constitui fruto de participação coletiva sejam elementos relevantes para avaliar positivamente

o Programa, a quarta conclusão que aqui se aponta refere-se ao papel atribuído ao DENARP ajuizado como modelo social inclusivo e com potencial para ser uma experiência exitosa em termos socioeconômicos e políticos.

De fato, tendo em vista a recuperação da história do país, as soluções apontadas e seu potencial parecem ser superdimensionados nos documentos disponíveis. Isto porque a ampliação e o efetivo sucesso das políticas ali apontadas, considerando a grande maioria despossuída, exige que se façam mudanças difíceis de abarcar, como aquelas relacionadas às mudanças no campo do trabalho e renda, o que implicaria em implementar ações substantivas no projeto sócio-político em andamento, para além, portanto, do espaço destinado a esse programa.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução Lisa Stuart – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- AGUILA, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ANTA DIOP, Cheikh. Estrutura social e política. In: NEVES, João Alves das (org.). **A nova África**. São Paulo: Editora Anhambi, 1961.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS METALÚRGICAS E ELECTROMECHANICAS (ANEME). **Guiné-Bissau**: enquadramento perspectivas de desenvolvimento levantamento e caracterização das empresas das empresas comerciais industriais. Internacionalizar em Português, Lisboa, 2018. Disponível em: https://www.aneme.pt/site/wp-content/uploads/2018/07/ESTUDO_guineBissau-1.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.
- BANCO MUNDIAL. **Guiné-Bissau**: memorando econômico do país, terra ranca! Um novo começo. 2015. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/425691468276277003/pdf/582960PORTUGUES0CEM0final010Feb150PT.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- BISSAU 2030: **plano de desenvolvimento sustentável 2030**. ONU-Habitat e Câmara Municipal de Bissau. Bissau, 2019. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/bissau_2030_pt_compressed.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL SERVIÇO SOCIAL (CFESS) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS) (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília--DF: CFESS/ABEPSS. 2009. Disponível em: <http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/rafaela.ribeiro/estagio-supervisionado-4/boschetti-i-avaliacao-de-politicas-programas-e-projetos-sociais/view>. Acesso em: 5 abr. 2023.
- CASANOVA, Pablo González. **Colonialismo interno (uma redefinição)**. In: BORON, Atilo A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). A teoria marxista hoje: problema e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100715084802/cap19.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- CASIMIRO, Fernando. **Finanças**: resgate seletivo, 2016. Disponível em: <http://www.didinho.org/2016/10/>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- CASTRO, Josué. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: edições Antares, 1984.
- COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2013.

CHOSSUDOVSKY, Michel, 1942. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**; tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderno, 1999.

CIA.GOV. **The world factbook**. 2021. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/guinea-bissau>. Acesso em: 24 set. 2021.

DADOS MUNDIAIS. **Corrupção na Guiné-Bissau**. 2020. Texto on-line. Disponível em: <https://www.dadosmundiais.com/africa/guine-bissau/corruptcao.php>. Acesso em: 3 abr. 2023.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Tradução: Enilce Albergaria Rocha, Lucy Margalhães. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

FARIA, Ivani Ferreira de. Metodologias participantes e conhecimento indígena na Amazônia: propostas interculturais para a autonomia. In: MENESES, Maria Paula; BIDASECA, Karina Andrea (Orgs.). **Epistemologias del sur** – 1 ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Coimbra: Centro de Estudos Sociais – CES, 2018. Disponível em: <https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **A globalização e o estado cosmopolita: as antinomias de Jurgen Habermas**. São Paulo, Cortez, 2001.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O modo estatal global: crítica da governança planetária**. São Paulo: Xamã, 2013. FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas: um quadro de referências teórico**. São Paulo: IDESP, 1986.

FIRKIDJA, di Skola. **Programa de Apoio ao Ensino Básico na Guiné-Bissau**. Bissau, julho de 2005. Disponível em: <https://www.fecongdo.org/relatorio2018/firkidjadiskola/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FREIRE, Paulo. **Cartas à Guiné-Bissau: registros de uma experiência em processo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GABINETE INTEGRADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ NA GUINÉ-BISSAU (UNIOGBIS). **Relatório sobre o direito à saúde na Guiné-Bissau**. Bissau, 2017. Disponível em: https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/report_on_the_right_to_health_-_guinea-bissau_portuguese_.pdf. Acesso em: 13 fev. 2019.

GABINETE INTEGRADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ NA GUINÉ-BISSAU (UNIOGBIS). **Relatório sobre o direito à saúde na Guiné-Bissau**. Bissau, 2017. Disponível em: https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/report_on_the_right_to_health_-_guinea-bissau_portuguese_.pdf. Acesso em: 7 out. 2021.

GUINÉ-BISSAU. **As causas profundas de conflitos**: a voz do povo – resultados da auscultação nacional realizado em 2008. Disponível em: https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2010/08/2010_GB_Interpeace_Voz_Di_Paz_The_Voice_Of_The_People_PT.pdf. Acesso em: abr. 2023.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da república (1984)**. Aprovada em 16 Maio de 1984. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisaCplp/anexo/guinebissau.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2015.

GUINÉ-BISSAU: **documento do programa-país do UN-Habitat da Guiné-Bissau**. UM-Habitat e Ministério de Obras Públicas, Construção e Urbanismo. Bissau, 2018. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/10/hcpd_guine_bissau_v02.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.

INSTITUTO DA MULHER E CRIANÇA. **Plano de Ação Nacional para a Implementação da Resolução 1325 [2000]**. Bissau, 2010. Disponível em: http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/guineabissau_nationalactionplan_2010.pdf. Acesso em: 5 jul. 2017.

JAO, Mamadu. **Intervenção rural integrada**: a experiência do norte da Guiné-Bissau. Editora: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP). Bissau, 1999.

KI-ZERBO, Joseph. **Para quando África?**: entrevista com René Holenstein. Tradução Carlos Aboim de Brito. Rio de Janeiro: Pallas, 2006.

KOSTA, Emilio Kafft. **Estado de direito – o paradigma zero**: entre lipoaspiração e dispensabilidade. Coimbra: Almedina, 2007.

KOUDAWO, Fafali. **Cabo Verde e Guiné-Bissau**: da democracia revolucionária à democracia liberal. Coleção Kacu Martel, série ciências sociais n° 14. Bissau: INEP, 2001.

KORYBKO, Andrew. **Guerras híbridas**: das revoluções coloridas aos golpes. Tradução de Thyago Antunes. – 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEPRI, Jean Pierre. Contribuição para a análise sociológica da Guiné-Bissau actual. **Soronda Revista de Estudos Guineenses**. Bissau n.1 Jan. de 1986, INEP, 1986.

LOPES, Carlos. A Guiné-Bissau à procura de um modelo social. **Soronda Revista de Estudos Guineenses**. Bissau n.1 jan. INEP, 1986.

LOPES, Carlos. Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 94, 2011

LOPES, Carlos. **África em transformação**: desenvolvimento económico na era da dúvida. Tradução: Myriam Zaluar. 1 ed. Lisboa, editora: Tinta da China, 2020.

LOWY, Michael. Prefácio. *In*: FARIAS, Flávio Bezerra de. **O imperialismo global**: teorias e consensos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MAMA, Amina. Será ético estudar a África? Considerações preliminares sobre pesquisa académica e liberdade. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

MACPHERSON, C.B. **Ascensão e queda da justiça económica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Metodologias convencionais e não-convencionais e a pesquisa em administração**. Caderno de pesquisa em administração: São Paulo, v. 00, n. 0, 2º SEM./1994.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos económicos de 1857-1858 - Esboços da crítica da economia política. Tradução Mario Duayer & Nélío Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1996.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Grijalbo. 1977.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética de dependência** / uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. – Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MAZZUCATO, Mariana. **Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs setor privado. Ed. Potolio-perguin, 2014.

MENDY, Peter Karibe. Amílcar Cabral e a libertação da Guiné-Bissau: contexto, desafios e lições para uma liderança africana efetiva. *In*: LOPES, Carlos (org.). **Desafios contemporâneos da África**: o legado de Amílcar Cabral. São Paulo: Unesp, 2012.

MICHELENA, José Augustin Silva. **Crise no sistema mundial**: política e blocos de poder; tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MIGNOLO, Walter. **A colonialidade de cabo a rabo**: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. *In*: LANDER, Edgardo. A colonialidade do saber. Buernos Aires: Clacso, 2005.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA DO PLANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL (MEPIR). **Segundo documento de estratégia nacional de redução da pobreza - DENARP**

II (2011 – 2015). Bissau, 2011. Disponível em:
https://fecongdo.org/pdf/crianca/DENARP%20II%202011_2015.pdf. Acesso em: 6 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. **Finanças públicas – Estado:** relatório das finanças públicas “janeiro a dezembro de 2011”. Bissau, 2012.

MIRANDA, Maria Leidinalva B. **A reinvenção dos dias:** Ética e Resistência Emancipatória no Serviço Social Contemporâneo. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. 2016.

MONTEIRO, António Isaac (org.). Introdução. *In*: MONTEIRO, António Isaac (org.). **O programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau:** análise dos efeitos sócio-econômicos. Bissau: INEP, 1996.

MONTEIRO, Artemisa Odila Candé. **Guiné-Bissau:** da luta armada à construção do estado nacional: conexões entre o discurso de unidade nacional e diversidade étnica (1959-1994). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Tese) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2013.

NATAMBA, Adelina. **Revisão:** Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza na Guiné-Bissau. 2006.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NZONGOLA-NTALAJA, Georges. **Desafios para formação do Estado na África.** *In*: LOPES, Carlos (org.). **Desafios contemporâneos da África:** o legado de Amílcar Cabral; Tradução Roberto Leal. São Paulo: Unesp, 2012.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Tradução de Bárbara Freitas. – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p. 39-48, maio/ago. 2002.

OMS. **O estado da saúde na região africana:** Uma análise da situação da saúde, dos serviços de saúde e dos sistemas de saúde no contexto dos objetivos de desenvolvimento sustentável onde estamos onde precisamos de ir. Escritório regional da OMS para a África: Brazzaville 2018. Disponível em:
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275287/9789290341222-por.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 ago. 2021.

ONG, Voz di Paz. **Guiné-Bissau – as causas profundas de conflitos:** a voz do povo. Ed. Voz di povo/interpeace. Bissau, 2010. Disponível em:
https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2010/08/2010_GB_Interpeace_Voz_Di_Paz_The_Voice_Of_The_People_PT.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

PEREIRA, P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I et al (orgs.) **Política Social no capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução André Telles. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PNUD/ONU. **Relatório do desenvolvimento humano. Além do rendimento, além das médias, além do presente: as desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI**. New York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

PNUD. **Desenvolvimento humano: tempos incertos, vidas instáveis: construir o futuro num mundo em transformação**. Relatório de 2021/2022, síntese. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewpt1pdf.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [file:///C:/Users/marcelino/Downloads/Quijano%20Colonialidade%20do%20poder%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/marcelino/Downloads/Quijano%20Colonialidade%20do%20poder%20(1).pdf). Acesso em: 16 mar. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: ALMEDINA, 2009. Disponível em: <https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar. 1 ed.- São Paulo. Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura e outros. **As Epistemologias do Sul num mundo fora do mapa**. Dossiê • Sociologias v. 18 n.43 • Set-Dez 2016.

SANTOS, Boaventura S. ARAUJO, Sara e BAUMGARTEN, Maíra. **As Epistemologias do Sul num mundo fora do mapa**. Dossiê Sociologias v. 18 n.43 • Set-Dez 2016.18 (43).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: ALMEDINA, 2009. Disponível em: <https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos. **Guiné-Bissau: da independência colonial à dependência da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14 ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**; tradução de Maria Silva Passas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997. Disponível em: http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/s_Schumpeter_-_Teoria_do_Developimento_Econ%C3%B4mico_-_Uma_Investiga%C3%A7%C3%A3o_sobre_Lucros_Capital_Cr%C3%A9dito_Juro_e_Ciclo_Econ%C3%B4mico.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.

SEIDI, Ussumane. **GUINÉ-BISSAU: os planos estratégicos para desenvolvimento DENARP e TERRA RANKA**. Leeds: Didinho.org, 2020. Disponível em: <http://www.didinho.org/wp-content/uploads/2020/06/Guine-DENARP-TERRA-RANKA-1.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2021.

SEIDE, Ussumane. (2009). **PROJETO GUINÉ-BISSAU CONTRIBUTO, UMA RECAPITULAÇÃO NECESSÁRIA**. In: Fernando Casimiro (Didinho). Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/37409230>. Acesso em: 12 jan. 2023.

SEIDE, Ussumane. **Guiné-Bissau: Os planos Estratégicos para o Desenvolvimento – DENARP – TERRA RANKA**. Bissau, 2005. Disponível em: <https://www.didinho.org/guine-bissau-os-planos-estrategicos-para-o-desenvolvimento-denarp-terra-ranka/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

SOARES, Marcelino Mendes. **A construção do Estado guineense no contexto da diversidade étnico-cultural**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2016. Disponível em: <http://tedeabc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/1725>. Acesso em: 16 maio 2023.

SOUSA, S. S.; PEREIRA, M. E. F. D. Pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil. **Ser social**, [S. l.], v. 16, n. 35, p. 308, 2015. DOI: 10.26512/ser_social.v16i35.13399. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13399. Acesso em: 17 nov. 2022.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro. Leya, 2017. Disponível em: <file:///E:/Tese%20Aben%C3%A7oada/Jesse%CC%81%20Souza%20-%20A%20Elite%20do%20Atraso.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2023.

STAVENHAGEN, Rodolfo. “Classes, Colonialism and Acculturation”, Studies. In: Comparative International Development, 1965. *Apud*: SANTOS, Boaventura de Sousa e MENEZES, Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina. AS. 2009.

THE WORD BANK. **Guinea-Bissau**. 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/guinea-bissau?locale=pt>. Acesso em: 31 maio 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Relatório da transparência internacional 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/manifesto/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

UNICEF Guiné-Bissau. **Política social e seguimento & avaliação**. Habilitando sistemas de proteção social para todas as crianças. Disponível em: <https://www.unicef.org/guineabissau/pt/pol%C3%ADtica-social-e-seguimento-avaliação>. Acesso em: 1 abr. 2023.

VAN MAANEN, Bert. Economia. In: MONTEIRO, António Isaac (org.). **O programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau**: análise dos efeitos sócio-econômicos. Bissau: INEP, 1996.

ANEXOS

Anexo 1 - Figura: Símbolo nacional

Os significados das cores do nacionalismo

A banda vermelha – simboliza o sangue derramado pelos negros herois e mártires, desde os tempos imemoriais, no seu combate contra a dominação estrangeira;

A banda verde- a nova esperança nascida nos nossos corações com o ressurgimento da luta para a paz e o progresso;

A banda amarela – a abundância que vai ser criada pelas nossas próprias mãos, nos nossos países libertos do colonialismo;

A estrela negra – lembra os objetivos do nosso grande Partido, instrumento de unidade e da libertação dos nossos povos.

Anexo 2 - Figura: Símbolo nacional

Os dois ramos de palmeira em Círculos laterais representa a Guiné,
A concha amarela em baixo representa Cabo Verde.
O alto entre as folhas de palmeira a Estrela negra do Partido e envolvendo todo este conjunto, na periferia do emblema, a inscrição Unidade Luta e Progresso.

Figura III: Mapa da divisão administrativa da Guiné-Bissau.



Figura IV: Localização geográfica da Guiné-Bissau.



Fonte: Wiki loves Pará. Disponível em: << [https://pt.wikipedia.org/wiki/Guin%C3%A9-Bissau#/media/Ficheiro:Guinea-Bissau_on_the_globe_\(Cape_Verde_centered\).svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Guin%C3%A9-Bissau#/media/Ficheiro:Guinea-Bissau_on_the_globe_(Cape_Verde_centered).svg)>>. Acesso em: abr. 2023.

Figura V: Hino nacional

HINO NACIONAL DA GUINÉ-BISSAU

Esta é a nossa Pátria amada

O hino da Guiné-Bissau, começa com a descrição da paisagem natural e humana das nossas terras, como as encontrou o combatente do PAIGC:

Sol, suor e o verde e mar,
Séculos de dor e esperança!
Esta é a terra dos nossos avós!

Vinha a seguir a contribuição que a elas trazia a nossa geração de combatentes cuja a missão era a de transformar a realidade encontrada na Pátria bem-amada:

Fruto das nossas mãos,
Da flôr do nosso sangue:
Esta é a nossa pátria amada!

Cantamos , no coro, a Pátria gloriosa, fazendo apelo à luta sem tréguas para a realização dos nossos objetivos superiores:

Viva a pátria gloriosa!
Floriu nos céus a bandeira da luta.
Avante, contra o jugo estrangeiro!
Nós vamos construir na pátria imortal
A paz e o progresso!

O hino continuava explicando as origens e identidades dos povos da Guiné e de Cabo verde:

Ramos do mesmo tronco,
Olhos na mesma luz:
Esta é a força da nossa união!

E termina com um canto de glória às vitórias alcançadas:

Cantem o mar e a terra
A madrugada e o sol
Que a nossa luta fecundou!

Anexo 6 - Decreto Presidencial nº 05/2015**Decreto Presidencial Nº 05/2015.**

Considerando que é o domínio público a existência de uma grave crise política que põe em causa o normal funcionamento das instituições da República, crise essa agudizada pela circunstância do Presidente da Assembleia Nacional ter induzido em erro os Deputados da Nação, bem como pelo último comunicado à Nação proferido pelo Primeiro-Ministro.

Tendo em conta que, pese embora os significativos esforços empreendidos, o Primeiro-Ministro e o Presidente da República não conseguiram ultrapassar as incompatibilidades de relacionamento institucional e que o não regular funcionamento das instituições tem provocado danos irreparáveis ou de difícil reparação às instituições do Estado, à consolidação da democracia constitucional e constitui bloqueio à necessária conjugação de esforços para materialização dos desígnios nacionais.

Relembrando que o Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República, não sendo essa relação de hierarquia e dependência funcional compatível com condutas que se consubstanciam em deslealdade, desconsideração e desrespeito institucional.

Reconhecendo ainda que há uma quebra mútua do vínculo de confiança que permite a subsistência de uma normal relação institucional.

Tendo em conta que o Governo tem revelado preocupantes sinais tendentes a obstruir a realização da justiça, susceptível de pôr em causa a autonomia e independência do judiciário.

Constatando a alteração superveniente das circunstâncias e pressupostos que garantiam a consubstanciação dos propósitos iniciais de concluir a legislatura sem nenhuma vicissitude constitucional do Governo.



Considerando ainda que foram cumpridas todas as formalidades essenciais prescritas pela Constituição da República.

O Presidente da República decreta, nos termos e para os efeitos do alínea b) do n.º 1 do Artigo 69.º, conjugado com n.º 2 do Artigo 104.º, bem como do artigo 70.º, todos da Constituição da República da Guiné-Bissau, o seguinte:

Artigo 1º

É demitido o Governo chefiado pelo **Eng.º Domingos Simões Pereira**.

Artigo 2º

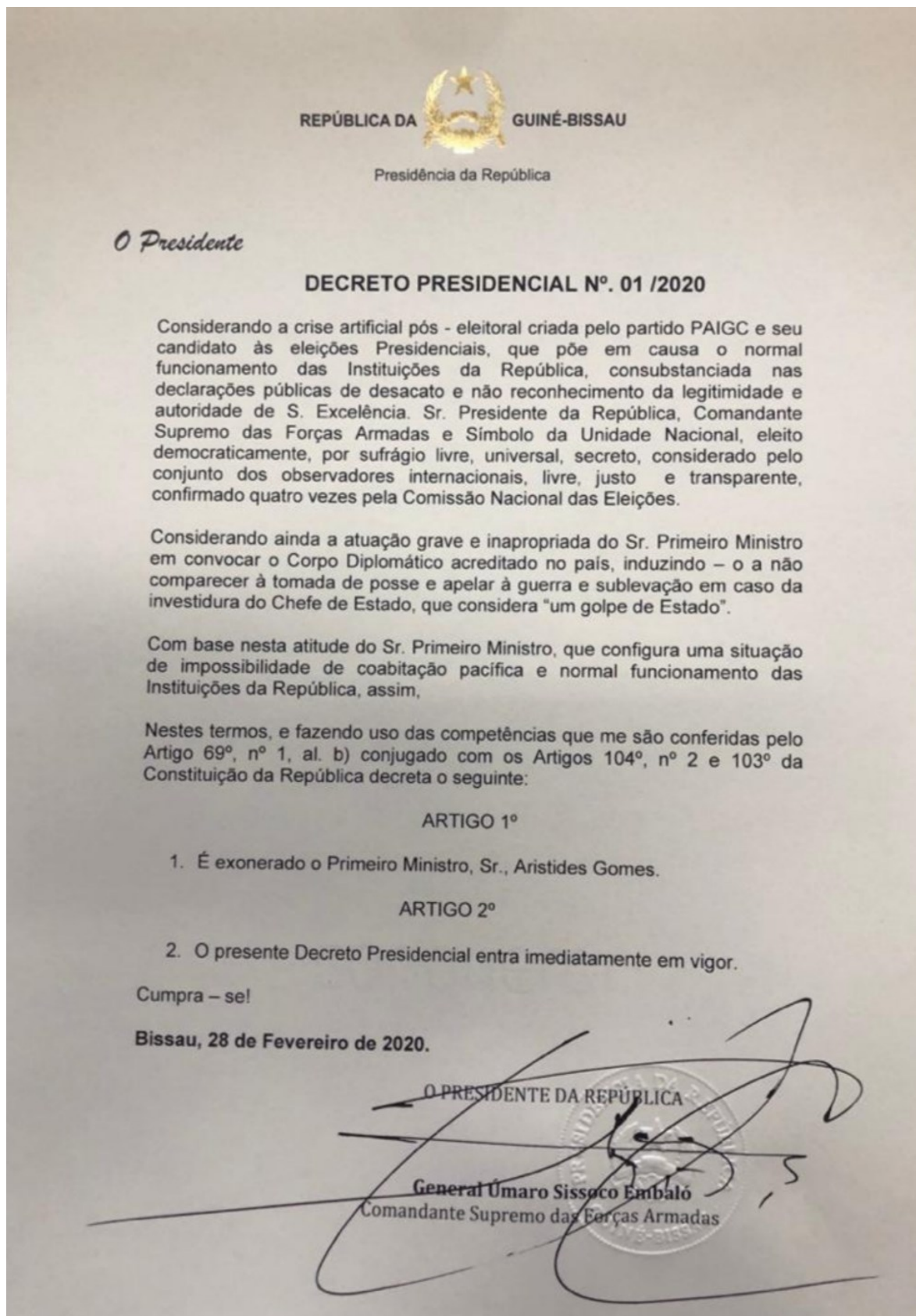
Este Decreto Presidencial entra imediatamente em vigor.

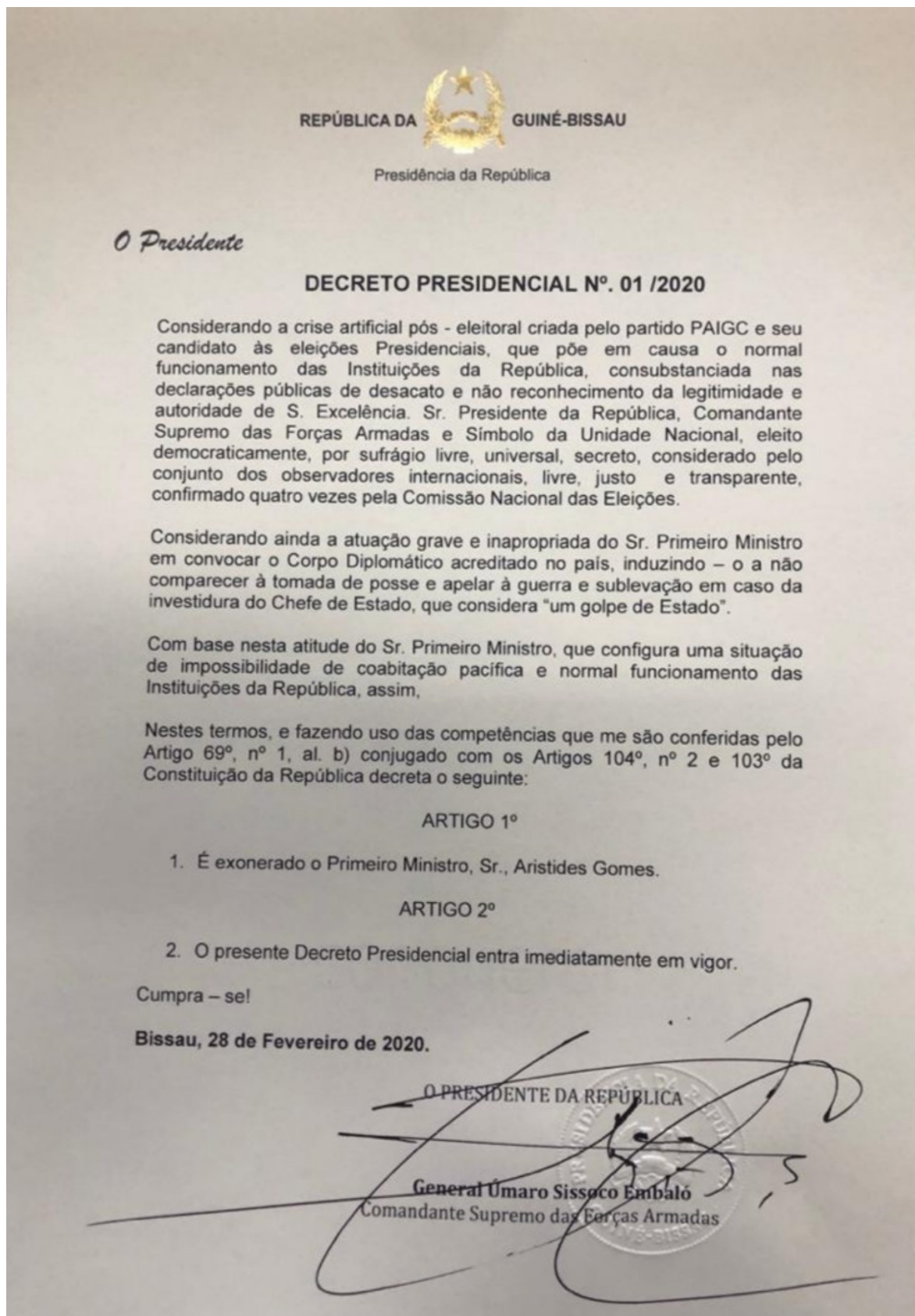
Publique-se!

Bissau, 12 de Agosto de 2015.

O Presidente da República

José Mário Vaz

Anexo 7 - Decreto Presidencial nº 01/2020.

Anexo 8 - Decreto Presidencial n. 01/2015.

Anexo 9: Carta denúncia as condições a que o governo português sujeita os autóctones da Guiné.

Ilustríssimo e Excelentíssimo Senhor
Coronel JOÃO ANTÓNIO V. L. L. CAROÇO

Muito prezado amigo

Li com muita atenção uns comentários feitos no jornal de Bissau, "O Arauto", a respeito de um artigo de V. Ex.^a publicado no jornal de Lisboa, "a Republica".

Não me foi dado ler o dito artigo de V. Ex.^a porque ver assinante da "a Republica" equivale a uma inscrição na lista negra.

Todavia, porque muito preso a ilustríssima pessoa de V. Ex.^a a quem a Guiné muito deve, recebi dirigir-me directamente a V. Ex.^a para lhe explicar o que é a Guiné de hoje.

V. Ex.^a certamente, vai ficar espantado por eu lhe dizer que, nesta época do ano, em plena colheita de arroz, a população da Guiné está sendo flagelada por uma fome atroz, fome que é provocada por uma infeliz política arrendatária e agrícola.

No governo de V. Ex.^a, apesar da grande falta de dinheiro que houve, nunca o povo da Guiné teve fome.

Qual o remédio para evitar crises de fome? A resposta é só uma: o desenvolvimento da agricultura. Foi essa uma das maiores preocupações de V. Ex.^a tanto que, por D.L. n.º 108-U, de 1923 instituiu o Crédito Agrícola. Pois, sr. Coronel, o Crédito Agrícola nunca funcionou na Guiné.... A receita tinha, mas é a verdade.

Desde que se instalou em Portugal a ditadura, toda a acção do Governo tem sido dirigida no sentido de impedir a elevação do nível de vida e de cultura dos autóctones. Tendo sido tratados como animais.

No tempo de V. Ex.^a toda a população vivia satisfeita.

Havia trabalho para todos. V. Ex.^a tinha criado lugares de chefes de Posto para os naturais. Hoje, nenhum nativo pode ser chefe de Posto. V. Ex.^a havia dado aos nativos as terras do Chão de Lebel, e Bissau, foram destruídas as suas lares, os seus terrenos, donde foram expulsos, sem indemnização alguma.

Não se pôde em vigor o Crédito Agrícola porque os nativos nunca chegaram a ter independência económica. O comércio nacional não concede créditos aos nativos como fazia o comércio estrangeiro que, por isso mesmo, foi afectado na Guiné.

O governo da ditadura cerceou-nos todos os direitos que a democracia portuguesa nos tinha concedido.

O Código Administrativo publicado por V. Ex.^a tinha criado na Guiné: 2 Cidades Municipais, uma em Bolama e outra em Bissau, todas eleitas livremente, sem intervenção do Poder Nacional nem da Pide; Comissões em Cacheu, Bria, Bumbungo e Mafatá; e Comissões nas restantes zonas de circumscrições.

Hoje há apenas uma cidade em Bissau, e duas Comissões em Bria e Mafatá. As Comissões das zonas de produtores são extintas.

Quer dizer: nestes últimos 30 anos retrocedemos para o século... Mas ainda há mais: nas zonas de Bissau, nas zonas de Bolama e Mafatá foram extintos os nativos. Todavia, tanto em Bissau como em Bolama, foram admitidos os brancos.

V. Ex.^a acha que temos razões para estarmos contentes?

Ninguém saiu de ser cidadão, porque foi abandonada. Cacheu, Bria e Mafatá deixaram de existir.

As escolas de 1.ª e 2.ª ordem criadas por V. Ex.^a nunca existiram. O liceu agora criado não são admitidos os naturais.

Todos nós sabemos que a Pide foi criada para dar uma satisfação à opinião pública internacional, cada vez mais interrogada no que se passa nas colónias europeias de África e não para dar educação aos nossos filhos.

Não há escolas primárias. Ao contrário do que V. Ex.^a havia feito, criando escolas primárias em todas as circumscrições, hoje as escolas estão entregues às mãos de polícias que se preocupam apenas com o dinheiro, alegando falta de verba.

É uma forma que o governo adoptou para não dar educação aos nativos.

2

A Escola Técnica criada em Bissau é mais um elemento de propaganda do que de educação. Não tem professores. Aproveitaram, para o efeito, operários que já viviam na ruína. Semi-analfabetos, cheios de vícios, que educação poderão dar aos nossos filhos?

Entre os tempos, muitos nativos possuíam bens. Mas os comerciantes, bem relacionados, podendo citar alguns como Vitor Gomes Pereira, Antonio dos Santos Teixeira, Colhido Vieira, o Barulho, este criado de V. Exa e muitos outros.

Durante a campanha de mandioca e de arroz, havia sempre trabalho para toda a gente.

Hoje, a ruína está entregue ao banco nacional ultramarino, Cnes Gouveia e Ultramarina. Isto é, aconteceu aquilo que V. Exa sempre havia combatido.

O Plano de Fomento que poderia modificar a situação tem sido mal aplicado. Em vez de aproveitar o dinheiro do Plano para organizar racionalmente a agricultura, o Governo tem seguido o sistema de administração directa. O resultado é o que se tem visto. Desaparecem as verbas nas algibeiras dos funcionários, sem ao menos se poder denunciá-los. Durante o Governo de V. Exa, os prevaricadores é que eram perseguidos e castigados. Hoje, o denunciante é que é perseguido e castigado. A maneira que a imoralidade e a corrupção assentaram arraiais no funcionalismo.

Certos da impunidade, os funcionários não têm mais a medir. Chega-se a ter a impressão de que todos se salvam-se quem puder. Outra forma não se pode compreender como é que o Governo assiste impassível aos roubos que os funcionários têm praticado.

Nestas condições, Sr. Coronel, sem direitos de eleger e ser eleito livremente; sem o direito de estar livre de meno de Fide; sem direito à livre expressão do pensamento; sem direito ao ensino, ao trabalho e a um nível de vida compatível com a dignidade humana, não temos interesse nem vantagem em continuar com os portugueses. Estamos dispostos a seguir com os nossos irmãos doutras terras de Africa que já estão livres do jugo do colonialismo.

A culpa não é nossa, mas do Governo da ditadura que nos cerceou todos os direitos que a Democracia nos tinha concedido.

Não quero roubar mais tempo a V. Exa. Sem uma razão de papel chegaria para tudo.

Reiterando a V. Exa a expressão sincera da minha mais elevada consideração peço-lhe que faça desta carta o uso que entender, podendo mandar publicá-la no mesmo jornal em que havia sido publicado o seu artigo.

Bissau, 30 de Janeiro de 1960.

João Baptista Gomes Amentel

Fonte: <<http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=07063.036.093#1>>