Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Timóteo Saba M'bunde

As políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau: uma análise em perspectiva comparada

Rio de Janeiro

2015

Timóteo Saba M'bunde

As políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau: uma análise em perspectiva comparada

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS

M478 M'bunde, Timóteo Saba.
As políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné- Bissau: uma análise em perspectiva comparada / Timóteo Saba M' bunde. – 2015.
170 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Desenvolvimento econômico- Brasil- China- Teses. 2. Brasil-Política externa- Teses. 3. China–Política externa- Teses. 4. Ciência política – Teses. 5. Desenvolvimento econômico – Guiné-Bissau –Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 330.34(81:510)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte.

_____ _____
Assinatura Data

Timóteo Saba M'bunde

As políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau: uma análise em perspectiva comparada

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Aprovada em 02 de março de 2015.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Enara Echart Muñoz

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

Especialmente para a minha esposa e filha, Henriqueta e Tisa, respectivamente. Para os meus pais e irmãos.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Deus pela vida e saúde. Aos meus pais, fundamentalmente pela educação de base. Meus sinceros agradecimentos ao IESP-UERJ (Intituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), aos professores, colegas e funcionários em geral. Manifesto também minha gratidão à FAPERJ pela bolsa concedida, a qual foi vital para que este projeto de pesquisa fosse exitosamente concluído.

Minha especial gratidão vai endereçada ao meu orientador, professor Carlos Roberto Sanchez Milani, principal responsável pelo êxito deste projeto acadêmico. O meu salto acadêmico em termos qualitativos, nos dois anos de mestrado, se deve muito a este exímio e incansável professor. Os seus ensinamentos, correções, incentivos e orientações, de modo geral, contribuíram muito pela minha evolução como estudante e pesquisador.

Gostaria também de agradecer a professora Enara Echart Muñoz, quem coordenou o projeto de pesquisa que me possibilitou fazer estudo de campo para a realização do presente trabalho. Estendo também meus agradecimentos a todos os colegas e membros do Labmundo.

Para terminar, endereço meus agradecimentos aos dirigentes e altos funcionários do governo da Guiné-Bissau, às organizações internacionais, aos presidentes e representantes das organizações da sociedade civil, e aos embaixadores de Brasil e China na Guiné-Bissau, entrevistados durante a realização do estudo de campo. Expresso a minha profunda gratidão a todos pelas entrevistas que me concederam.

RESUMO

M'BUNDE, Timóteo Saba. *As políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau:* uma análise em perspectiva comparada. 2015. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Esta dissertação analisa as práticas, os discursos e fundamentalmente as percepções sobre a cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau nos mais variados campos, e isso desde a independência deste país africano até os dias atuais. Esses discursos e práticas são, neste trabalho, invariavelmente tratados como produtos da política externa dessas duas potências emergentes, baseando-se no pressuposto de que a cooperação internacional para o desenvolvimento é uma área de política externa dos Estados. Através de um olhar analítico, este trabalho se propôs a estudar crítica e comparativamente as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos dois países com a Guiné-Bissau. Esta obra não está restrita a um campo específico de cooperação para o desenvolvimento na Guiné-Bissau. Tentamos capturar as práticas desses dois países em praticamente todos os campos de cooperação com este país lusófono, e na base disso foram produzidos os resultados a partir fundamentalmente das percepções e leituras dos atores governamentais e sociedade civil guineense sobre o lugar da Guiné-Bissau na política de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China. O principal resultado a que chegamos é que a Guiné-Bissau concebe a China como uma parceira mais ágil do que o Brasil, mas que a cooperação brasileira produz mais aprendizado em comparação à cooperação chinesa. Esta dissertação resultou de uma pesquisa de campo realizada na Guiné-Bissau entre os dias 18 de agosto e 23 de setembro de 2014. O método qualitativo (análise de documentos oficiais, revisão da literatura especializada) foi utilizado para a produção deste trabalho e as entrevistas, as quais foram conduzidas durante o estudo de campo realizado na Guiné-Bissau, foram o principal mecanismo de produção dos dados.

Palavras-chave: Política externa. Cooperação internacional para o desenvolvimento. Guiné-Bissau. Brasil. China.

ABSTRACT

M'BUNDE, Timóteo Saba. *Brazil and China's development cooperation foreign policies in Guinea-Bissau*: an analysis in comparative perspective. 2015. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This dissertation analyzes the practices, the discourses and fundamentally the perceptions about Brazil and China's development cooperation in Guinea-Bissau in various fields, since the independence of this african country to the present days. These discourses and practices are, in this work, invariably treated as foreign policy products of these two emerging powers, based on the assumption that international development cooperation is an area of States foreign policy. Through an analytical look, this work proposed to study critically and comparatively the development cooperation policies of the two countries with Guinea-Bissau. This work is not restricted to a specific field of international development cooperation in Guinea-Bissau. We tried to capture the cooperation practices of these two countries in this Portuguese-speaking country in practically all fields, and on this basis that the results were produced from essentially the perceptions and readings of governmental actors and guinean civil society about the place of Guinea-Bissau in Brazil and China's development cooperation policy. The main result that we got is that Guinea-Bissau sees China as a more agile partner than Brazil, but brazilian cooperation produces more learning in comparison to chinese cooperation. This work resulted from a field research conducted in Guinea-Bissau from 18th august to 23rd september 2014. The qualitative method (analysis of official documents, review of the specialized literature) was used for the production of this work and interviews, which were conducted during field study in Guinea-Bissau, were the main mechanism to generate the data.

Keywords: Foreign policy. International development cooperation. Guinea-Bissau. Brazil. China.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Guiné-Bissau e suas fronteiras..... 25

Mapa 2 - Região de Casamança..... 39

Quadro1- Sinopse de golpes e transições de Estado na Guiné-Bissau (1973-2012)... 52

Tabela 1 - Evolução do orçamento executivo anual da CSS brasileira na África (2003-2013)..... 76

Quadro 2 - Obras e infraestruturas realizadas pelo governo da China na Guiné-Bissau..... 85

Tabela 2 - Recursos financeiros públicos chineses na Guiné-Bissau (2000-2014)..... 91

Tabela 3 - Total de estudantes da Guiné-Bissau que se beneficiou do PEC-G entre 2000 e 2013 101

Tabela 4 - Total de estudantes da Guiné-Bissau que se beneficiou do PEC-PG entre 2000 e 2012 103

Quadro 3 - Principais projetos de cooperação para o desenvolvimento em diversos campos entre Brasil e Guiné-Bissau..... 106

Tabela 5- Projeções e indicadores macroeconômicos da Guiné-Bissau (2012 - 2015) 128

Tabela 6- Países que mais receberam cooperação técnica brasileira (2002-2013).... 135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD- Ação para o Desenvolvimento

AD- Aliança Democrática

ABC- Agência Brasileira de Cooperação

ANAG- Associação Nacional de Agricultores Guineenses

BM- Banco Mundial

CAD/OCDE - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEDEAO- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNFC- China National Fisheries Corporation

CNE- Comissão Nacional de Eleições

CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CNS - Cooperação Norte-Sul

CSS - Cooperação Sul-Sul

ECOMOG- Economic Community of West African States Monitoring Group

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FDS- Frente Democrática Social

FED- Fundo Europeu de Desenvolvimento

FIOCRUZ- Fundação Oswaldo Cruz

FLING - Frente de Libertação para Independência Nacional da Guiné

FMI- Fundo Monetário Internacional

FOCAC- Forum on China-Africa Cooperation

GF- Guerra Fria

HIV/AIDS- Human Immunodeficiency Virus Infection and Acquired Immune Deficiency Syndrome

MISSANG- Missão Militar Angolana na Guiné-Bissau

MFDC- Movimento das Forças Democráticas de Casamança

MLG- Movimento de Libertação da Guiné

ONU- Organização das Nações Unidas

OUA- Organização da União Africana

PALOP- Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEC-G- Programa de Estudantes-Convênio de Graduação

PEC-PG- Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação

PAIGC- Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde

PCC- Partido Comunista Chinês

PEI- Política Externa Independente

PIB- Produto Interno Bruto

PIDE- Polícia Internacional e de Defesa do Estado

PRS- Partido de Renovação Social

PSD- Partido Social Democrático

RGB/MB - Resistência da Guiné-Bissau/Movimento Bafatá

SENAC- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UA- União Africana

UE- União Europeia

UEMOA- União Econômica Monetária Oeste Africana

UM- União para Mudança

UNDP- União Nacional para a Democracia e Progresso

UNCTAD- United Nations Conference on Trade and Development

UNICEF- United Nations International Children's Emergency Fund

UNILAB- Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira

UNOGBIS- Missão da ONU para o Apoio à Reconstrução da Paz na Guiné-Bissau

UPG- União dos Povos da Guiné

ZEE- Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 12

1 **CONTEXTO POLÍTICO E INSERÇÃO INTERNACIONAL DA GUINÉ-BISSAU**..... 24

1.1 **República da Guiné-Bissau**..... 24

1.2 **Independência, ruptura com Cabo Verde e fim de monopartidarismo**..... 28

1.3 **Guerra civil de 1998 e transição política**..... 38

1.3.1 Da terceira presidência de João Bernardo Vieira (2005-2009) à crise instalada após o golpe de Estado de 2012..... 45

1.4 **Inserção internacional da Guiné-Bissau através dos arranjos bilaterais, regionais e multilaterais de cooperação** 53

2 **POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**..... 59

2.1 **Conceito de política externa e sua relação com a cooperação internacional para o desenvolvimento**..... 59

2.1.1 Cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul..... 65

2.2 **China e Brasil na África**..... 68

2.2.1 Introdução 68

2.2.2 China na África 69

2.2.3 Brasil na África 73

2.3 **Política externa chinesa para a Guiné-Bissau**..... 78

2.4 **Política externa brasileira para a Guiné-Bissau**..... 92

3 **SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE A CID DE BRASIL E CHINA NA GUINÉ-BISSAU**..... 109

3.1 **Introdução**..... 109

3.2 **Aspectos fundamentais da política de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau**..... 111

3.2.1 China 112

3.2.2 Brasil 119

3.3 **Lugar da Guiné-Bissau na política de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil**..... 127

3.4 **Percepções sobre a política de cooperação da China e do Brasil na Guiné-Bissau**..... 138

3.5 **Agilidade versus aprendizagem**..... 147

CONCLUSÃO 151

REFERÊNCIAS..... 155

APÊNDICE A - Entrevistas semiestruturadas - categorias dos entrevistados..... 162

APÊNDICE B - Relação de instituições e funções dos entrevistados..... 163

APÊNDICE C - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os diplomatas guineenses..... 164

APÊNDICE D - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os governantes e dirigentes de diversos ministérios do governo da Guiné-Bissau..... 165

APÊNDICE E - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os embaixadores de Brasil e China na Guiné-Bissau..... 167

APÊNDICE F - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os representantes das organizações da sociedade civil..... 170

INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) observa duas das principais potências do hemisfério Sul, nomeadamente o Brasil e a China, melhorando e consolidando seu perfil como relevantes parceiros multilaterais e bilaterais da CID, especialmente de Cooperação Sul-Sul (CSS). A partir desse momento histórico, essas duas das principais economias do mundo aumentaram significativamente sua participação e seu engajamento no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento em geral, e nas relações de CSS em particular, neste último caso, com maior destaque no continente africano (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2014). O envolvimento de Brasil e China em práticas de cooperação na África engloba praticamente todo o espaço geográfico do continente.

Como já se fez menção, o marco histórico que caracteriza o aumento do volume e da dinâmica da CSS dos governos brasileiro e chinês foi o começo do segundo milênio da nossa era. No que se relaciona especificamente ao país asiático, os intensos e amplos envolvimentos expansionistas de cunho político-econômico na África, sob a bandeira da CID, nutrem-se essencialmente de suas necessidades de acesso de recursos naturais e energéticos, ganho de novos mercados e capital político – *soft power*. Outrossim, no alvor do segundo milênio, concretamente a partir de 2003, com a chegada do Presidente Inácio Lula da Silva ao poder, o Brasil se firma como um dos principais e maiores parceiros e doadores de cooperação entre os países do Sul, dando ênfase à África (RENZIO et al., 2014, p. 14). A CSS brasileira, a exemplo da chinesa, na minha opinião, não se dissocia dos interesses de sua política externa. A cooperação para o desenvolvimento está não menos claramente imbuída nas pretensões expansionistas (do ponto de vista político e econômico) dos Estados (MILANI, 2012; CLASSEN, 2013).

A República da Guiné-Bissau, um país africano situado na África ocidental, é um dos Estados com quem tanto o Brasil quanto a China desenvolvem cooperação. Além dos três serem países em desenvolvimento, são membros da organização Fórum Macau e compartilham laços históricos de amizade e confraternização. As relações de cooperação da China e do Brasil com este país africano foram inauguradas nas décadas de 1960 e 1970, respectivamente.

Não obstante algumas distinções na abordagem discursiva da CID, em termos gerais tanto o governo chinês quanto o governo brasileiro concebem a CID como um mecanismo e espaço privilegiado de troca de experiências, capacidades, conhecimentos técnicos e ajudas recíprocas nas mais diversas áreas. Ademais, atribuem à CID, especificamente à CSS, um papel relevante na busca pelo apoio mútuo entre os países em desenvolvimento, com o propósito de reduzir os seus problemas e limitações nacionais (LIMA, 2005; MAWDSLEY, 2011; MILANI & CARVALHO, 2013). Constata-se que, apesar de elementos de muitas semelhanças nos objetivos e na abordagem teleológica da cooperação para o desenvolvimento internacional chinesa e brasileira, os seus mecanismos, estratégias e práticas de cooperação não se revelam similares, como veremos no caso da Guiné-Bissau ao longo deste trabalho.

A República Popular da China mantém relações de cooperação com a Guiné-Bissau desde a década de 1960, a qual foi interrompida entre 1990 a 1998, período em que este Estado lusófono estabeleceu relações diplomáticas com o Taiwan. Nas relações de cooperação sino-guineense destaca-se a construção de infraestruturas públicas na Guiné-Bissau, principalmente a partir dos anos 2000. O governo chinês foi disparadamente quem construiu a esmagadora maioria de novos edifícios estatais na Guiné-Bissau. Quais são as explicações para este fato? Seria porque o setor de obras e infraestruturas é predominante na hierarquia dos programas de cooperação internacional desse país oriental na África (BRAUTIGAM, 2011) ou seria somente porque o governo da Guiné-Bissau tem demandado mais cooperação no referido setor? O presente texto responde a estes questionamentos.

As práticas e os discursos de CSS do governo da China assumem características peculiares e são praticamente não voláteis, permanecendo quase que inalteráveis, independentemente do contexto e espaço geográfico (BRAUTIGAM, 2011). Ademais, denota-se que a agilidade é a linha orientadora da cooperação desse país asiático. O objetivo de acesso de recursos naturais, matérias-primas e mercado é muito patente e claro nas suas relações de cooperação, vulgarizadas oficialmente como relações de ganha-ganha entre as partes cooperantes – China e seus parceiros do desenvolvimento, nesse caso.

Ademais, neste trabalho explicamos as razões da inflexibilidade de política externa da China, especificamente no que diz respeito a não alteração de sua agenda de

cooperação com a Guiné-Bissau nos últimos anos. Embora o período 2003-2014 tenha sido tomado por sobressaltos político-militares e crises de normal governabilidade na Guiné-Bissau, as relações de cooperação daquele país asiático com este país lusófono da África do Oeste mantiveram com agenda inalterada, continuando com a prioridade direcionada à construção de infraestruturas, cooperação no setor das pescas, agricultura, etc. Essa continuidade sequer foi flexível do ponto de vista discursivo, no sentido de cogitar esforços que fossem voltados essencialmente à agenda de cooperação que priorizasse o apoio ao fortalecimento político-administrativo e institucional guineense, nesse conturbado contexto político.

Por seu turno, o governo brasileiro empreendeu inflexão nesse sentido, tanto em termos discursivos quanto práticos mobilizou esforços, ainda que insuficientes, no sentido de apoiar o fortalecimento das instituições formais da Guiné-Bissau. Uma das observações políticas e diplomáticas brasileiras sobre a "debilidade" da Guiné-Bissau e a necessidade de um envolvimento mais assertivo, foi feita pelo então chanceler brasileiro, Celso Amorim, durante o seu discurso na 65ª sessão da Assembleia Geral da ONU:

> Precisamos (o governo brasileiro) de modalidades mais inteligentes de cooperação, as quais promovam o desenvolvimento e a estabilidade e incentivem indispensáveis reformas, sobretudo no que tange às forças armadas (AMORIM, 2010).

Esse discurso e outros similares (HIRST, 2012, p.37), foram acompanhados por alguns esforços brasileiros no sentido de dar apoio e capacidades institucionais e de boa governança ao governo da Guiné-Bissau. Dos exemplos das diligências destacam-se, além do treinamento de militares e policiais no Brasil, a construção de um centro de formação de forças de segurança na Guiné-Bissau (inaugurado em 2014 pelo governo brasileiro), apoio ao fortalecimento da gestão pública, e a presidência brasileira na missão de apoio para a construção da paz da ONU na Guiné-Bissau (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014). Este fato significa que, não obstante priorizar a cooperação técnica direcionada claramente aos setores de educação, agricultura e saúde, especialmente na Guiné-Bissau, os discursos e as práticas de cooperação do país sul-americano podem mudar em função do contexto e demanda do país beneficiário, ou melhor, cooperante, e, claro, de acordo com as possibilidades concretas do governo brasileiro.

Todavia, consideramos que o deslocamento do discurso da CID do Brasil para o âmbito de apoio ao fortalecimento das instituições político-administrativas guineenses, mediante os problemas internos guineenses supracitados, não foi suficiente para resolver os problemas que assolam o país africano em questão. Portanto, não se produziu resultados práticos suficientes, embora não tenham sido desimportantes os esforços feitos. Por que os esforços do governo brasileiro não foram muito mais produtivos e profícuos? Faltou uma maior assertividade ou seria porque o engajamento de Brasília foi apenas paliativo? Este trabalho responde analiticamente a estas questões.

No que concerne às relações históricas, os primeiros contatos de cooperação do Brasil com a Guiné-Bissau foram iniciados logo depois do reconhecimento da independência deste país africano pelo Brasil, em 1974. As suas relações de cooperação concentram-se tradicionalmente na área técnica. Aliás, a CSS brasileira, de modo geral, é assentada no campo técnico, diferentemente da CID da potência asiática (PUENTE, 2010; BRAUTIGAM, 2011; RIZZI, 2012). As linhas mestras da cooperação Brasil – Guiné-Bissau, entre outras áreas, são essencialmente a formação e o treinamento, e em termos gerais, a ciência e tecnologia.

Em termos comparativos, não obstante a capacidade e flexibilidade brasileira de capturar novos campos de cooperação, de acordo com as novas necessidades e demandas do beneficiário e possibilidades do Brasil, a cooperação brasileira na Guiné-Bissau é desprovida de agilidade que caracteriza a cooperação do seu homólogo chinês no mesmo contexto. A cooperação brasileira é fundamentalmente técnica (PUENTE, 2010), e do ponto de vista discursivo, estratégico e prático, apresenta razoável capacidade de flexibilidade na República da Guiné-Bissau. Quais são as variáveis que explicam esse quadro? Por que a cooperação da República Popular da China é mais ágil do que do país sul-americano na Guiné-Bissau? O texto faz abordagens explicativas dessas diferenças, as quais constituem particularidades fundamentais dos dois modelos de cooperação na Guiné-Bissau.

Para tentar comprovar os pressupostos desta pesquisa e apurar outras características inerentes à cooperação brasileira e chinesa até então não reveladas, este texto faz a narrativa e análise comparada de políticas de cooperação para o desenvolvimento desses dois países na República da Guiné-Bissau. O período temporal descrito e analisado é extenso, estende-se de 1974 a 2014. A nossa pretensão não é desenvolver um estudo

baseado em uma área especifica de cooperação para o desenvolvimento dos dois países na Guiné-Bissau, mas sim fazer uma abordagem abrangente de diferentes campos de cooperação. Em termos gerais, o objetivo fundamental e a preocupação central desta dissertação é destacar os principais caminhos de cooperação percorridos pelo Brasil e China na Guiné-Bissau, e explicar as motivações das suas escolhas, continuidades, inflexões ou alternâncias.

Em termos específicos, o presente trabalho suscita e responde aos seguintes questionamentos: as políticas externas de cooperação internacional para o desenvolvimento de Brasil e China com a Guiné-Bissau seguiram uma linearidade (uma continuidade) ao longo de toda a história? Quais são as motivações de eventuais variações e continuidades? Quais são os campos de cooperação para o desenvolvimento que os dois países priorizam na Guiné-Bissau e por quê? Qual é o olhar dos dirigentes e governantes da Guiné-Bissau sobre a cooperação para o desenvolvimento dos seus dois parceiros? Como é que a sociedade civil da Guiné-Bissau concebe as práticas de cooperação dos dois parceiros do governo guineense?

A justificativa deste trabalho decorre da contemplação segundo qual a Guiné-Bissau é, ao longo da sua história, um dos Estados que mais se beneficia dos recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Trata-se de um país cujo orçamento geral, nos últimos anos, tem dependido em cerca de 40% de aportes de cooperação internacional (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO apud MELLO, 2014; AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK, 2014). Por outro lado, o Brasil e a China vêm se figurando cada vez mais entre os principais doadores da Guiné-Bissau, e não só, como também entre as principais economias do mundo e principais expoentes de cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente da CSS. O Brasil, por um lado, é um ator global emergente, potência da CPLP e parceiro emblemático da Guiné-Bissau em termos histórico-culturais e de cooperação para o desenvolvimento, tendo sido a Guiné-Bissau um dos principais destinos da cooperação técnica brasileira. Por outro lado, a China, potência asiática e emergente, é parceira da Guiné-Bissau desde os primórdios da sua independência, início da década de 1960, e tem sido um relevante doador do governo de Bissau.

Portanto, justifica-se comparar historicamente os rumos, as eventuais mudanças e continuidades de políticas de cooperação para o desenvolvimento dessas duas potências

emergentes na Guiné-Bissau. Mais do que isso, justifica-se trazer ao universo acadêmico em geral, e dos especialistas em política externa e de cooperação internacional em particular, à opinião pública nacional e internacional, à sociedade civil dos três países, as dinâmicas, o quadro e o cenário que caracterizam as políticas de cooperação para o desenvolvimento entre estes três atores estatais. Dito isso, e associado ao exposto no parágrafo anterior, logo a minha proposição é que a Guiné-Bissau pode ser tomada como um tipo ideal, uma espécie de laboratório de cooperação internacional para o desenvolvimento. Um contexto propício no qual as crescentes ações e manifestações da CSS brasileira e chinesa podem ser analisadas em termos comparativos e os resultados utilizados para medir comparativamente os modelos de cooperação destes dois países em outros contextos do eixo Sul.

No que diz respeito à dimensão teórico-metodológica, trabalhou-se com o conceito de política externa e método comparativo, especificamente o método de estudo de caso. Para fins desta dissertação, a política externa foi defenida como um conjunto de ações levado a cabo pelo Estado no domínio externo em função dos fatores e interesses ao mesmo tempo domésticos e sistêmicos, ou seja, tal conjunto de ações estatais no domínio externo reflete diversos interesses internos da esfera doméstica dos Estados a serem estudados, mas igualmente é reflexo das mudanças sistêmicas na ordem internacional (SPROUTS & SPROUT 1956; ROSENAU, 1966; ALLISON & ZELIKOW, 1999; HILL, 2003; LIMA, 2000; MILANI & PINHEIRO, 2013). Esta perspectiva teórico-conceitual fundamenta-se, principalmente, nos trabalhos de Lima (2000), Hill (2003), Milani e Pinheiro (2013), entre outros, como veremos ao longo deste trabalho, apresentando elementos teórico-conceituais consistentes e sistemáticos sobre o imbricamento entre a política interna e a política externa, ou seja, uma relação de diálogo permanente entre a esfera doméstica e o âmbito externo.

Portanto, busca-se refletir a política externa enquanto política resultante dos variados interesses domésticos/internos dos Estados. Para esta corrente e autores defensores desta perspectiva (SPROUTS & SPROUT, 1956; ROSENAU, 1966; ALLISON & ZELIKOW, 1999; HILL, 2003; LIMA, 2000; MILANI & PINHEIRO, 2013), a agenda de política externa deveria ser objeto do debate público doméstico com a participação de todos os segmentos da sociedade, e isso se aplica à cooperação internacional, pois a cooperação para o desenvolvimento internacional constitui uma

área de política externa com forte participação de outros ministérios (além do Ministério de Relações Exteriores), de entidades subnacionais (sobretudo no caso do Brasil) e de agências públicas. Denota-se que o presente trabalho se apropria da discussão e perspectiva desses autores mais no sentido de pensar a política externa na dimensão da sua elaboração e formulação no âmbito interno. Mormente, esta perspectiva pluralista de política externa não questiona a titularidade e centralidade do Estado enquanto entidade executora de política externa (MERLE, 1990; HILL, 2003; HUDSON, 2007), todavia, alega que a política externa não estaria insulada da política doméstica.

Por conseguinte, a concepção de política externa enquanto resultado de imbricamento de fatores internos (articulações domésticas entre diferentes atores) e fatores externos, estabelecendo um diálogo frequente entre o interno e o externo, é o marco teórico-conceitual deste trabalho. Dito de outra forma, vamos analisar as políticas externas de cooperação para o desenvolvimento do Brasil e da China na Guiné-Bissau à luz dos seus condicionantes domésticos estruturais e seus interesses internacionais, especialmente na Guiné-Bissau.

E em relação à metodologia de pesquisa propriamente dita, o método qualitativo (análise de dados secundários, documentos oficiais, relatórios de agências, revisão da literatura) foi utilizado para a produção desta dissertação e as entrevistas efetuadas pessoalmente pelo autor foram o principal mecanismo de produção dos dados, ressaltando que a elaboração e os resultados deste trabalho decorreram de um estudo de campo realizado na República da Guiné-Bissau, entre os dias 18 de agosto e 23 de setembro de 2014. Como aponta o próprio título desta dissertação, o meu objetivo é comparar dois modelos políticos de cooperação para o desenvolvimento em um contexto específico e delimitado, a Guiné-Bissau. Sendo assim, a nossa proposta metodológica para se chegar aos resultados da pesquisa é o uso, evidentemente, do método de estudo de caso. Este é um método inerente à política comparada ("*comparative politics*"), aliás, é um dos métodos mais usados na Ciência Política, particularmente pela disciplina de política comparada (LIJPHART, 1971; GERRING, 2004).

Os estudos de caso podem ser de um ou mais casos. Conforme John Gerring (2004), o estudo de caso (de um só caso) é um método de estudo intensivo de uma única unidade (caso) para a finalidade de compreender uma classe maior de unidades (casos).

A vantagem de estudos de um só caso, como propõe o presente estudo, é a intensidade e abrangência com que se faz a abordagem – nesse caso diz respeito à ampliação do estudo a quase todos os campos de cooperação de Brasil e China na Guiné-Bissau – gerando hipóteses interessantes que poderão ser utilizadas para estudos do mesmo tipo, envolvendo mais casos. Também faz-se imprescindível assinalar que não existe apenas um tipo ou uma categoria de método de estudo de caso. Segundo Arend Lijphart (1971), existem seis tipos de métodos de estudo de caso – que seriam os tipos ideais. Ainda segundo o mesmo autor, todos os estudos de caso se relacionam com pelo menos dois desses seis tipos:

1) estudo de caso ateórico ("*atheoretical case studies"*); 2) estudo de caso interpretativo; 3) estudo de caso de geração de hipóteses ("*hyphotesis-generating case studies"*); 4) estudo de caso de confirmação teórica ("*theory-confirming case studies"*); 5) estudo de caso de invalidação da teoria ("*theory-infirming case studies"*); e 6) estudo de caso de desvios ("*deviant case studies"*). Falamos agora um pouco sobre cada uma das seis categorias de estudos de caso e apontamos os tipos/categorias que julgamos mais adequados, e portanto, aplicados ao nosso estudo de caso.

Como sugere o próprio nome, o estudo de caso ateórico é uma abordagem desinteressada em gerar hipóteses e proposições utilizáveis para a construção de instrumentos analíticos e teóricos do objeto estudado. Conforme Arend Lijphart (1971), são geralmente estudos descritivos que não visam nenhum valor teórico. O estudo de caso ateórico tem mais a função e o interesse em caracterizar e descrever o objeto específico em estudo. Além disso, esse tipo de estudo de caso não se guia por nenhuma premissa e noção básica de estudos anteriormente desenvolvidos sobre o objeto em estudo. No entanto, os dados descritivos acabam sendo úteis para outras pesquisas relacionadas, mas, repito, o estudo em si é desprovido de qualquer objetivo teórico e não se fundamenta em abordagens anteriores sobre o objeto.

Por seu turno, o estudo de caso interpretativo assemelha-se em alguns aspectos ao de caso ateórico, nomeadamente no que se refere à sua indiferença em relação à contribuição teórica ou metodológica do tema e objeto abordado. Todavia, diferentemente do anterior, o estudo de caso interpretativo é realizado com base em premissas de outros estudos já feitos sobre o tema. Em termos de propósito, é um estudo

de caso que apenas se interessa por aquele caso ou tema específico, objetivando a sua interpretação.

Já os outros quatro tipos de estudos de caso, de acordo com Arend Lijphart (1971), são mais ambiciosos e comprometidos com a contribuição conceitual e teórico-metodológica da ciência. Muito embora o autor tenha se referido a estudos de caso que adotam métodos quantitativos, vale lembrar que até dois ou mais dessas seis categorias podem se adequar a abordagens qualitativas e a estudos de um único caso.

O estudo de caso de geração de hipóteses, que se aplica mais ao presente estudo e cuja proposta é fazer comparação das políticas externas de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau, parte de pouca noção hipotética ou de hipóteses indefinidas com o objetivo de formular hipóteses definitivas que podem ser testadas em estudos de número maior de casos. O seu objetivo é desenvolver generalizações teórico-hipotéticas consistentes e sólidas que podem ser subsequentemente testadas, e caso comprovadas, passam a ser instrumentos teórico-analíticos utilizáveis para a abordagem do tema pesquisado. É uma das categorias que mais se adaptam à metodologia qualitativa.

Já os estudos de caso de confirmação da teoria e de invalidação da teoria são, resumidamente, análises com base em generalizações estabelecidas sobre o objeto em análise/estudo. Em ambos os estudos de caso, o conhecimento prévio do objeto, baseado em variáveis relatadas pela proposição, são comprovadas ou enfraquecidas, e portanto, no último caso, invalidadas. Quando as proposições são comprovadas, o estudo se consubstancia como caso de confirmação da teoria, e caso contrário, se apresenta como estudo de caso de invalidação teórica (LIJPHART, 1971).

E, por último, os estudos de caso de desvios ou desviante são esboçados fundamentalmente com o objetivo de revelar ou mostrar desvios ou falhas em estudos semelhantes anteriores. Visam, primeiro, enfraquecer as proposições originais ou anteriores inadequadas e, segundo, sugerir e propor novas hipóteses mais válidas e adequadas, adicionando as variáveis que não foram consideradas ou aprimorando a definição de variáveis já incluídas no estudo em questão. Sublinha-se que, geralmente, as novas abordagens hipotéticas serão objeto de posteriores análises de futuros estudos.

Como já ressaltamos, com a exceção de estudo de caso ateórico e estudo de caso interpretativo, todas as outras quatro categorias visam, na sua essência, a contribuir pela construção do marco teórico-análitico e/ou metodológico de objetos que propõem estudar. Portanto, por esta razão, dois ou mais desses últimos quatro tipos de estudos de caso acabam se entrelaçando em único estudo de caso. No caso do presente estudo, as quatro categorias podem ter algum tipo de relação com as variáveis propostas para a nossa pesquisa. Todavia, a principal categoria de estudo de caso na qual se apoia a presente dissertação, é o estudo de caso de geração de hipóteses, que oferece ao pesquisador experimentos cruciais e variáveis importantes que podem ser testados em outros estudos, mormente de mais casos (LIJPHART, 1971).

Ainda em termos metodológicos, para se chegar aos resultados alcançados neste trabalho, trabalhei fundamentalmente com três variáveis: relações histórico-culturais de Brasil e China com a Guiné-Bissau; regimes políticos nos dois países; e percepções de atores governamentais e sociedade civil da Guiné-Bissau. Não definimos, porém, nenhuma relação causal entre elas.

As relações histórico-culturais sino-guineenses e Brasil – Guiné-Bissau são uma variável fundamental na conformação de rumos, continuidades e/ou inflexões que a política externa e cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau tomam ao longo da história. Esta variável mostra que laços histórico-culturais e indentitários especiais, entre a Guiné-Bissau e os dois países, influenciam as políticas de cooperação destes neste contexto africano. Lembra-se que as suas relações diplomáticas foram oficializadas em um contexto de bipolaridade, em que países como Brasil e China buscavam se emancipar dos condicionalismos da Guerra Fria (GF), engendrando articulações com países que se enquadram no que convencionou chamar países do Terceiro Mundo. Portanto, além das relações culturais Brasil – Guiné-Bissau no âmbito da CPLP e relações de amizade sino-guineense brotadas no contexto da luta armada na Guiné-Bissau, a conjuntura internacional da GF possibilitou que houvesse fortes laços simbólicos e identitários entre estes países. Com a independência da Guiné-Bissau, esses valores e identidades se consolidaram por meio de novas iniciativas e plataformas envolvendo os três Estados, como verá o leitor ao longo deste trabalho. Portanto, torna-se indispensável, no meu ponto de vista, considerar o elemento histórico-cultural quando se propõe analisar as políticas externas de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil na Guiné-Bissau.

A outra variável deste trabalho são os regimes políticos. O presente trabalho defende que os regimes políticos vigentes na República Popular da China e na República Federativa do Brasil influenciam consideravelmente os cursos, dinâmicas e volumes de cooperação desses dois países na Guiné-Bissau. Por outras palavras, as ações no terreno de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil são reflexos de sua política interna, a qual é moldada por respectivos modelos ou regimes políticos. Este pensamento nosso deduz-se da concepção de que a política externa e a política interna são esferas imbricadas, sendo que a política externa é nada mais do que a continuidade de política doméstica.

A última variável da presente obra são as percepções dos atores governamentais e da sociedade civil guineense sobre os discursos e práticas de cooperação sino-brasileira na Guiné-Bissau. Isso explica a razão precípua deste trabalho ter sido produto de um estudo de campo efetuado na Guiné-Bissau, em que foram entrevistados pessoalmente os atores guineenses, tanto os governamentais quanto os da sociedade civil. Nesta variável que aborda sobre os olhares e percepções dos atores governamentais e da sociedade civil guineense, em relação à cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau, faz-se a interface das falas dos atores locais com as entrevistas efetuadas com os embaixadores de Brasil e China em Bissau. Com a conexão tripartite dos olhares, foi possível capturar de maneira mais substantiva as percepções de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau.

A obtenção e elaboração dos resultados decorreram, evidentemente, da articulação dos conteúdos apurados, fundamentalmente das três variáveis propostas.

No que concerne à estruturação da dissertação, ela começa com uma introdução que informa os propósitos específicos e gerais do trabalho, contexto de sua elaboração e marcos teórico e metodológico privilegiados pela obra. O capítulo 1 faz a apresentação do contexto político e inserção internacional da Guiné-Bissau. Na parte concernente ao contexto político do país, o texto faz abordagem da complexa história política da Guiné-Bissau desde a independência até o ano 2014, mostrando os percursos e dinâmicas de uma complicada trajetória política em busca de afirmação democrática. A discussão sobre a inserção internacional da Guiné-Bissau (desde os primórdios da independência nacional), através dos arranjos bilaterais, regionais e multilaterais de cooperação, ocupa a segunda parte do capítulo primeiro.

O capítulo 2 da dissertação apresenta abordagens teórico-conceituais de política externa e sua relação com a cooperação internacional para o desenvolvimento, e o contexto da sua institucionalização. São também apresentados os elementos conceituais da CSS e o marco histórico de sua emergência. Além disso, neste mesmo capítulo 2, o autor inclui breves notas sobre as relações brasileiras e chinesas com a África. E por último, o capítulo 2 descreve de maneira abrangente as políticas externas de Brasil e China para a Guiné-Bissau, as quais são fundamentalmente caracterizadas pelos processos e dinâmicas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito das relações Sul-Sul.

O capítulo 3, que é fundamentalmente analítico, caracteriza e compara as políticas de cooperação chinesa e brasileira na Guiné-Bissau. Feito isso, em seguida é apontado o lugar da Guiné-Bissau no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento como um todo, apresentando algumas notas sobre suas relações de cooperação com tradicionais parceiros do Norte e alguns países emergentes do Sul, e claro, seu lugar na CSS brasileira e chinesa. Em sequência, são apresentadas as percepções dos atores nacionais entrevistados sobre as práticas e os discursos da CID dos dois países e, em seguida, a partir dos modelos e regimes políticos domésticos de Brasil e China, fez-se uma abordagem analítica das configurações e burocracias da CID dos dois países. Feito isso, são inferidos os contrastes e as similaridades existentes entre as políticas de cooperação da China e do Brasil na Guiné-Bissau. A conclusão constitui a parte final do trabalho, em que o autor traz suas últimas considerações sobre o tema.

1 CONTEXTO POLÍTICO E INSERÇÃO INTERNACIONAL DA GUINÉ-BISSAU

1.1 República da Guiné-Bissau

Situado na costa ocidental da África, limitado ao norte pela República do Senegal, ao sul e leste pela República da Guiné-Conacri e a oeste pelo oceano Atlântico (mapa 1), o país que se chama hoje República da Guiné-Bissau foi colônia portuguesa. Os portugueses, através do navegador e explorador Nuno Tristão, foram os primeiros europeus a pisarem o solo guineense, precisamente em 1446, atribuindo posteriormente a este território o estatuto de província ultramarina. Ao chegarem ao atual território da Guiné-Bissau, os portugueses foram bem recebidos pelos fulas, com os quais teceram laços comerciais imediatamente. Essa relação foi importante para o processo de adaptação e articulação política dos portugueses na Guiné-Bissau, tendo durado por muitos anos, inclusive durante a luta de independência nacional.[1]

Com a realização da Conferência de Berlim (1884-1885), os portugueses intensificaram suas campanhas de ocupação que só terminaram com a conquista e ocupação da ilha de Canhabaque, no arquipélago dos Bijagós, em 1936. Conforme Ampagatubó (2008), a efetiva e plena colonização da Guiné-Bissau ocorreu somente a partir da primeira metade do século XIX.[2] Entre os séculos XV e XIX, os colonizadores portugueses sequer se preocuparam com o desenvolvimento da "Guiné portuguesa",

---

[1] Antes de se tornar um país com limites definidos, a Guiné-Bissau pertenceu ao reino dos Mandingas. Os Mandingas são descendentes diretos do grande império do Mali (que existiu entre os séculos XIII-XVI) e chegaram ao território da atual Guiné-Bissau no século XIII. Tornou-se autônoma com o desmembramento do grande império do Mali no século XVI. Os Fulas são muc□ulmanos originariamente nômades, estando disseminados por quase todo o continente africano. Era uma das etnias mais avanc□adas no momento da chegada dos portugueses, tendo já grandes lac□os comerciais ao largo da costa ocidental africana. A sua estrutura social é vertical, em que há uma hierarquizac□ão da estrutura orga□nica quase ide□ntica à forma de estrutura dos governos ocidentais: no topo há um chefe para toda a comunidade e abaixo dele estão subchefes, formando uma classe; os indivíduos te□m maior ou menor importa□ncia consoante as posic□ões que ocupam na sociedade (MENDES, L., 2010).

[2] A maioria da população da atual Guiné-Bissau, exceto o grupo dos crioulos, é originária de alguns dos povos que habitavam o Sudão Ocidental. Os crioulos constituem um grupo sociocultural de alguma heterogeneidade. A sua origem no território da atual Guiné-Bissau resulta essencialmente da presença europeia neste país (AMPAGATUBÓ, 2008).

apenas exploraram as suas riquezas. O guineense era o cultivador, o criador de gado, o apicultor, pescador e o coletor dos produtos da terra, e era obrigado a pagar impostos à administração do Estado colonial na Guiné-Bissau (AMPAGATUBÓ, 2008).

Mapa 1- Guiné-Bissau e suas fronteiras

Fonte: Guiné-Bissau Mapa - África.[3]

Semelhantemente à maioria esmagadora dos países africanos, a Guiné-Bissau é um Estado multiétnico, que cota com cerca de 30 etnias. Desde cedo, as principais etnias deste território concentravam-se em dois conjuntos: os animistas (Balantas, Manjacos, Papeis, Bijagós, Felupes e Mancanhas) e os islamizados (Fulas, Mandingas e

[3] Guiné-Bissau Mapa - África, disponível em http://www.africa-turismo.com/mapas/guine-bissau.htm. Acessado em 10/11/2014.

Beafadas).[4] O país abriga várias religiões: conforme as estimativas dos últimos cinco ano, 65% são animistas e/ou cristãos não praticantes, 33% são muçulmanos e um pouco mais de 5% são cristãos praticantes (BORGES, 2009). Administrativa e regionalmente, a Guiné-Bissau está dividida em províncias norte, sul e leste, contando com oito regiões – Bafatá, Gabú, Cacheu, Biombo, Tombali, Quinará, Oio e Bolama e o setor autônomo de Bissau, e trinta e oito setores (mapa 1).[5] Comporta uma região insular com cerca de 90 ilhas. A Guiné-Bissau cobre um território de 36.125 km^2 e sua população gira em torno de 1.746.000 habitantes.[6]

Em termos linguísticos, o português é a língua oficial da Guiné-Bissau, embora o crioulo tenha sido a língua nacional e a mais falada no país. Existem aproximadamente três dezenas de línguas tradicionais e/ou autóctones que se distribuem entre as etnias presentes em todo o território da Guiné-Bissau (MENDES, L., 2010). O crioulo é apenas um veículo de comunicação interétnico, mas não é falado por todos os guineenses. Quem fala o crioulo ainda pode falar o português e falar qualquer outra língua de um dos grupos étnicos, porém as línguas autóctones não têm o mesmo alcance do crioulo.

Agricultura, pesca e comércio são as principais atividades econômicas do país. O PIB da Guiné-Bissau, o qual gira em torno de US$ 960.800.000, conforme os dados do Banco Mundial, é representado na sua grande parte pela exportação de castanha de cajú, e as últimas atualizações da mesma fonte mostram que a renda *per capita* do país é de US$ 590.[7] A Guiné-Bissau depende muito dos setores de pesca e agricultura, quer pela sua contribuição para a formação do PIB, quer para as receitas de exportação, quer ainda para o emprego e inclusive para o orçamento do Estado.[8] A produção bruta de

---

[4] Duas hipóteses explicam as deslocações de vários grupos étnicos para o território de atual Guiné-Bissau: primeira, o movimento migratório na região, resultante essencialmente do declínio do império de Gana e da expansão do império do Mali. Segunda, as guerras no interior de vários impérios - Gana, Mali e Songhai - que existiam naquela parcela do continente africano (AMPAGATUBÓ, 2008; MENDES, L., 2010).

[5] Segundo os artigos 107 e 108 da Constituição da Guiné-Bissau, o território nacional divide-se em regiões, subdividindo-se estas em setores e seções. Os representantes máximos do Governo nas regiões são designados por governadores de região e, nos setores, por administradores de setor. A nomeação e a exoneração dos governadores de região são da competência do Governo Central, sob proposta do ministro da tutela. Ver a Constituição da República da Guiné-Bissau em http://www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf . Acessada em 1/9/2014.

[6] Ver os dados do Banco Mundial em http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau. Acessados em 12/12/2014.

[7] Ver em http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau. Acessado em 12/12/2014.

[8] A Guiné-Bissau é um país atlântico com muitos rios e riachos que cortam a longa planície, e a vegetação é do tipo savana e floresta tropical úmida. O clima é constituído por dois períodos: da seca e da chuva.

castanha de caju corresponde cerca de 100 000 toneladas, representando 98% das exportações do país e 12% da produção global, e o setor das pescas, que é responsável por atrair investimentos estrangeiros, tem um potencial anual de 275 000 toneladas, embora a exploração atual não passe de 60 000 toneladas.[9] Existem várias agências de pesca na Guiné-Bissau – que também contam com sócios estrangeiros – prestadoras de serviços de venda e revenda de concessões de pesca.

A administração político-burocrática da Guiné-Bissau por Portugal só chegou ao fim graças à emancipação política, resultante de uma sangrenta e duradoura luta armada contra o sistema colonial português. A referida luta armada, que durou 11 anos, foi conduzida pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Fundado por Amílcar Lopes Cabral e outros companheiros políticos e ideólogos, em 19 de setembro de 1956, em Bissau, o PAIGC traçou como desafio central a independência da Guiné-Bissau e do arquipélago de Cabo Verde.[10] A Guiné-Bissau e Cabo Verde tiveram a mesma liderança, ou seja, eram um projeto político único ao longo de todo o processo de luta armada. Ao lograr a independência, o projeto político da unificação da Guiné-Bissau e Cabo Verde chegou ao fim em 1980, em consequência de um golpe de Estado.

Não obstante o reconhecimento da sua independência pela ex-metrópole acontecer só no dia 10 de setembro de 1974, na sequência da Revolução dos Cravos, ocorrida a 25 de abril do mesmo ano (RIZZI, 2012; MENDES, L., 2010), a Guiné-Bissau já havia, em 24 de setembro de 1973, um ano antes, se autoproclamado Estado soberano e independente. O Brasil foi o primeiro "país do Ocidente" a reconhecer a independência da Guiné-Bissau (em julho de 1974) e foi igualmente o pioneiro no estabelecimento da missão diplomática neste novo emancipado Estado (LEITE, 2011, p. 148; RIZZI, 2012, p. 122). A declaração unilateral da independência e soberania da República da Guiné-Bissau pelo PAIGC foi imediatamente apoiada e reconhecida pela Cuba, China e União Soviética, antes de qualquer outro país ocidental.

Antes de se tornar um país independente, a liderança política guineense idealizadora da luta armada já havia apresentado e divulgado seu projeto emancipatório

---

[9]Ver o Relatório de Balanço da Guiné-Bissau para Cimeira Rio+20, disponível em https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/977guineabissau.pdf. Acessado em 25/11/2014.

[10] Conforme Dalila Mateus (2004) e Livonildo Mendes (2010), os cofundadores do PAIGC teriam sido, além de Amílcar Cabral, Aristides Pereira, Eliseu Turpin, Fernando Fortes, Júlio Almeida, Luís Cabral e Rafael Barbosa. Contudo, não há consenso sobre o número preciso de fundadores do PAIGC.

às instituições internacionais, fundamentalmente à Organização das Nações Unidas (ONU) e, porteriormente, contou com o apoio diplomático da Organização da União Africana (OUA).[11] O objetivo inicial era alcançar a descolonização e consequente afirmação de um Estado soberano por via político-diplomática, porém isso não ocorreu pela falta de interesse de diálogo e negociação por parte do regime colonial fascista português (RIZZI, 2012). Há que se lembrar o Massacre de Pindjiquiti, um evento sanguinário em que dezenas de marinheiros guineenses que reivindicavam melhores condições de trabalho foram indefesamente abatidos à queima roupa pelos homens armados portugueses, no cais do porto de Pindjiquiti, em Bissau, a 3 de agosto de 1959.

Esse massacre é apontado como fator culminante e imediato para que o PAIGC elegesse definitivamente vias militares como o método para alcançar a independência, tendo iniciado oficialmente a 23 de janeiro de 1963 a luta armada pela independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde. Ao lograr a sua independência, a Guiné-Bissau passou a ser governada pelo PAIGC através do sistema político monopartidarista que perdurou até 1994, quando o país registrou suas primeiras eleições multipartidárias. O início da década de 1990 marcou o fim do sistema político do regime único, dando a abertura ao surgimento de várias formações político-partidárias.[12]

1.2 Independência, ruptura com Cabo Verde e fim de monopartidarismo

Ainda nas vésperas da independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde, o principal fundador do PAIGC e pai da nacionalidade de ambos os povos foi assassinado por Inocêncio Kani, um comandante naval. O assassino era membro do próprio partido independentista e era também um dos homens próximos de Amílcar Cabral. No entanto, as razões do assassinato de Amílcar Cabral continuam uma incógnita, não sendo ainda consensualmente apuradas. Contudo, sabe-se que nessa altura já se revelava rivalidade entre as lideranças políticas cabo-verdianas e guineenses, que teriam sido bem

[11] A Organização da União Africana foi criada em 1963, em Addis Abeba, Etiópia, e posteriormente substituida pela União Africana (UA), em 2002.

[12] No II congresso extraordinário do PAIGC realizado em janeiro de 1991, o então Presidente Vieira anunciou o início da democratização da Guiné-Bissau, tendo sido para esse efeito alterada a Constituição da República, permitindo o pluralismo político, liberdade de expressão de imprensa e de cidadãos (SANGREMAN et al., 2006).

aproveitadas pela Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE).[13] Talvez a PIDE seja a principal autora moral do crime em questão (MATEUS, 2004; SANGREMAN et al., 2006). Este fato acabou enaltecendo "espírito de desconfianças e mal-estar" no seio do partido independentista. O desaparecimento de Amílcar Cabral, nascido em Guiné-Bissau, e que havia frequentado o ensino médio em Cabo Verde antes de partir para sua formação superior em Portugal, prenunciava a potencial cisão entre guineenses e cabo-verdianos. Amílcar Cabral, considerado uma das mais reverenciadas figuras da segunda metade do século XX, nasceu em 12 de setembro de 1924, na cidade de Bafatá, província leste da Guiné-Bissau.[14] Nas palavras do intelectual e pedagogo brasileiro, Paulo Freire (2008, p. 5), Amílcar Cabral é considerado um mestre da revolução:

> Amílcar me parece que na verdade foi um pedagogo da revolução, quer dizer, ele encarnou perfeitamente o sonho de libertação de seu povo e os procedimentos políticos pedagógicos, para a realização desse sonho, um dos caminhos que eu pensei para fazer o trabalho sobre Amílcar era procurar ouvir ao máximo a gente que havia lutado ao lado dele, dentro da Guiné, em Cabo Verde, e depois, em outros países da África, e depois fora da África.

Este agrônomo, formado em Portugal, identificava-se, simultaneamente, como guineense e cabo-verdiano. Em um dos seus vários discursos, Cabral disse: "não é porque Cabral é filho de cabo-verdiano, nascido em Bafatá, que tem amor grande pelo povo da Guiné, mas também grande amor pelo povo de Cabo Verde" (NDJAI, 2012, p. 78). Amílcar Cabral dizia que "o princípio do nosso partido e da nossa luta, que todos nós conhecemos bem, é unidade e luta, que é mesmo a divisa. Se quiser, o lema do nosso partido é unidade e luta" (CABRAL, 1968, p. 3). Ao lidar com duas nações, e por outro lado, com várias etnias, no caso da Guiné-Bissau, ele adotou a unidade e luta

---

[13] Os objetivos da PIDE eram basicamente três: 1) defender e proteger o regime português, reprimindo as oposições; 2) assegurar as informações essenciais no teatro de guerra e 3) controlar as fronteiras, funcionando como polícia fronteiriça. Convém lembrar que a tortura era um recurso dos efetivos da PIDE no interrogatório de inimigos. As confissões, consideradas prova essencial nos processos políticos, eram frequentemente obtidas sob coação e tortura. As torturas infligidas pelos agentes eram pauladas, o cavalo-marinho, a tortura do sono, os choques elétricos, os maus tratos nos órgãos genitais, as chicotadas, a palmatória, as bofetadas, a privação do sono, a tortura da estátua, entre outras (MATEUS, 2004).

[14] A concepção da luta em Cabral "é uma condição normal de todos os seres do mundo. Todos estão na luta, todos lutam. No nosso caso concreto, a luta é o seguinte: os colonialistas portugueses ocuparam a nossa terra, como estrangeiros e, como ocupantes, exerceram uma força sobre a nossa sociedade, sobre o nosso povo. A nossa luta, passa por necessidade de acabar com isso". Amílcar Cabral prossegue: "o significado da nossa luta não é só em relação ao colonialismo, é também em relação a nós mesmos, a unidade e luta. Unidade para lutarmos contra o colonialista e luta para realizarmos a nossa unidade, para construirmos a nossa terra como deve ser". Por outro lado, pode-se dizer que Amílcar Cabral, apesar de ser pai das nacionalidades guineense e cabo-verdiana, não foi uma uninanimidade entre estes dois povos, e isso é comprovado pelos mistérios que assombram a sua morte até aos dias atuais (CABRAL, 1968, p. 7-8; SANGREMAN et al., 2006; AMPAGATUBÓ, 2008).

como lema, traduzido em princípios políticos básicos complementares e fatores *sine qua non* para atingir os objetivos do PAIGC.

No seu discurso em nome dos cinco países da África portuguesa, na ocasião do 7^{0} aniversário da Revolução Cubana e Conferência Tricontinental em Havana (1966), ele criticou eventual ausência de uma linha teórica e ideológica nos movimentos de libertação nacional. Para Cabral, a ausência de ideologia orientadora em qualquer dos movimentos que conduzem luta antiimperialista e anticolonial seria sinônimo de ignorância da realidade histórica que estes pretendem transformar. Cabral era adepto do marxismo, mas discordava de Karl Marx em alguns aspectos. Amílcar Cabral concorda que o modelo econômico-capitalista gera desigualdade social e deve ser contestado e abolido, contudo discorda da concepção do Marx de que a força motora da história é a luta de classes:

> Será que a história só começa a partir do momento em que se desencadeia o fenômeno classe e, consequentemente, a luta de classes? Responder pela afirmativa seria situar fora da história todo o período da vida dos agrupamentos humanos, que vai da descoberta da caça e, posteriormente, da agricultura nômade e sedentária à criação do gado e à apropriação privada da terra. Mas seria também — o que nos recusamos a aceitar — considerar que vários agrupamentos humanos da África, Ásia e América Latina viviam sem história ou fora da história no momento em que foram submetidos ao jugo do imperialismo. Seria considerar que populações dos nossos países, como os Balantas da Guiné-Bissau, os Cuanhamas de Angola e os Macondes de Moçambique, vivem ainda hoje, se nos abstrairmos das muito ligeiras influências do colonialismo a que foram submetidas, fora da história ou não têm história (CABRAL, 1968, p. 75).

Nesta mesma linha de pensamento, Paulo Freire fez, em novembro de 1985, seguintes comentários sobre aquela que seria a vertente marxista de Amílcar Lopes Cabral:

> Amílcar foi para mim um muito bom marxista, que fez uma leitura africana de Marx, não uma leitura alemã de Marx, nem uma leitura no século passado. Ele fez uma leitura deste século na África. Não é por outra coisa, que ele em plena Havana, no sério discurso que ele fez em Havana, rejeita aceitar a afirmação de que a luta de classes é o motor na história. Ele nega isso em Havana, e ele diz no texto que não é propriamente a luta de classes, ele analisa historicamente o surgimento das classes, tecnicamente, marxistamente falando, e afirma que muito mais do que a classe é o modo de produção que se constitui em motor da história (FREIRE, 2008, p. 28-29).

Para Cabral, diferentemente de Marx, a história (conflitos sociais, usando termos do próprio Marx) é movida pelo modo de produção e não pela luta de classes. Esta inferência cabralista assenta-se no fato de que o modo de produção é presente na vida de todos os povos na história, enquanto a luta de classes não se estende a todas as

sociedades históricas. Em outras palavras, Cabral pretendia dizer que, pelo menos no caso do contexto africano, a luta em relação ao modo de produção é anterior à luta de classes. Amílcar Cabral, portanto, era um marxista que quis atualizar Karl Marx à luz das realidades africanas do seu tempo.

Ao tornar-se independente, a Guiné-Bissau passa a ter como fundamental tarefa a construção de uma nação coesa e unida em torno de identidades nacionais que suplantassem manifestações de diferenças e desigualdades de ordem étnica. Amílcar Cabral costumava declarar antes da independência, que toda sorte de tribalismo e manifestações políticas de tendência étnica tinha sido destruída pela luta armada que o PAIGC conduzia (CABRAL, 1968). No entanto, mesmo mais de uma década depois da independência pairavam sentimentos contrários no seio dos independentistas, tendo chegado um dos membros da direção do PAIGC e ex-combatente da liberdade da pátria, Manuel dos Santos, vulgo Manecas, a declarar mais de uma década depois da independência que,

> a luta armada de libertação nacional ao promover um certo grau de unidade das populações da Guiné em volta de um objetivo comum – a luta contra o colonialismo português – criou importantes laços de solidariedade e interdependência entre os diferentes grupos, mas contrariamente ao que muita gente afirma, não realizou a unidade nacional, nem engendrou a nação guineense. Construiu, sim, as suas bases, os seus fundamentos, os alicerces da nação e criou as condições necessárias, mas não suficientes ao seu aparecimento (SANGREMAN et al., 2006, p. 7).

O brutal assassinato de Amílcar Cabral,[15] um renomado pan-africanista, em 20 de janeiro de 1973, em Guiné-Conacri, levou seu meio irmão, Luís Almeida Cabral, um dos fundadores do PAIGC, a assumir a liderança do partido. Ele foi o primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau (1974-1980). Mesmo não tendo incluído no

[15] Muitos cabo-verdianos acreditam na hipótese de que Cabral foi assassinado por guineenses dissidentes do PAIGC instigados pela potência colonial. Enquanto isso, alguns guineenses acreditavam que Cabral foi morto por ordem de Sekou Touré, que teria ciúmes da sua crescente reputação como o mais importante dirigente radical da África Ocidental. Outros ressentimentos históricos ainda se fazem sentir, relativamente, por exemplo, à imposição da "disciplina partidária" no Congresso de Cassacá de 13 a 17 de fevereiro de 1964 que sustentava a aplicação da pena de morte. A sede do PAIGC ficava em Conacri. A Guiné-Conacri foi dos primeiros países africanos a lograr independência (1958) sob a presidência do proeminente pan-africanista Ahmed Sékou Touré, foi dos mais que se opôs ao sistema colonial europeu na África. Por isso, Cabral aproximou-se dele e não do então Presidente senegalês, Senghor, que era considerado um neocolonialista. Ainda assim, alguns justificam que a verdadeira razão dessa aproximação era o fato de além da zona Sul da Guiné-Bissau (faz fronteira com a Guiné-Conacri) ser majoritariamente ocupada pelos Balantas (apoiantes majoritários do PAIGC), era uma zona que oferecia condições estratégicas para o objetivo da luta armada (SANGREMAN et al., 2006; MENDES, L., 2010, p. 37-38).

seu programa político a construção do socialismo, a exemplo de Moçambique e Angola, o PAIGC adotou o modelo de desenvolvimento de viés socialista (CRUZ, 2007). O PAIGC tomou essa decisão porque no contexto da GF a Guiné-Bissau recebia e mantinha cooperação com os países socialistas, principalmente com a União Soviética. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) empreendeu importante contribuição para a independência da Guiné-Bissau durante a luta armada, desde a formação dos guerrilheiros na URSS a armamentos, medicamentos, assistência financeira, etc (CARDOSO, 1995; MATEUS, 2004).

Além de vários apoios recebidos da URSS, o PAIGC era também financiado e armado pela Cuba, China, Tunísia, Argélia e pelo Marrocos (MATEUS, 2004, MENDES, L., 2010). Portanto, o PAIGC optou por reconhecer essa aproximação e ajuda, preservando suas tradicionais relações com a URSS no momento pós-independência. Em segundo lugar, os fracassos econômicos que os países da África subsaariana que haviam experimentado o modelo liberal atravessavam, alertaram a Guiné-Bissau a seguir caminho distinto, ou seja, a implementar o modelo socialista como estratégia para tentar encontrar e trilhar o caminho do desenvolvimento (CARDOSO, 1995; ARRIGHI, 2002).

No panorama político, dentro das estruturas internas do PAIGC, o mandato de Luís Cabral não era visto com bons olhos pela elite política de origem guineense. Era considerado um governo nepotista, voltado prioritariamente aos interesses da elite cabo-verdiana. Ademais, Sangreman et al. (2006) argumentam que existe um passado construído pelo sistema colonial português que não privilegiava os guineenses como fazia com os cabo-verdianos.[16] Os mesmos autores sublinham de maneira objetiva que Portugal concedia a educação a estes, enquanto a restringia aos guineenses", tendo este comportamento gerado algum tipo de "ressentimento" (MENDES, L., 2010; SANGREMAN et al., 2006). O que se viu nesse período (1975-1980) foi ausência de uma nação suficientemente sólida, enraizada em identidades comuns, o que contribuiu para o golpe de 1980. Livonildo Mendes (2010, p. 36) lembra:

> O próprio Spínola, ex-governador colonial na Guiné-Bissau, admitia que: "parte dos naturais de Cabo Verde havia alcanc□ado um estágio de desenvolvimento cultural que mais os aproximava da Metrópole do que a Guiné-Bissau (...)". Mesmo Mário Soares afirmaria mais tarde que: "sempre estivera convencido de que Cabo Verde tinha mais a ganhar como região

[16] Ver também José Ampagatubó (2008).

> de Portugal do que como país africano independente". Também em sua opinião, Cabo Verde "não era realmente a África.

Entre os pontos de descontentamento, teria havido um que permitiria constitucionalmente que um cabo-verdiano fosse Presidente da República na Guiné-Bissau, sem que um guineense tivesse a mesma condição legal em Cabo Verde. Outro elemento que os golpistas alegaram é que a mesma Carta Magna prescrevia a pena de morte na Guiné-Bissau e não no arquipélago de Cabo Verde (RIZZI, 2012). Esse cenário de turbulência política permanente no PAIGC e no país, associado à desigualdade e pobreza (SANGREMAN et al., 2006), acabou conduzindo a Guiné-Bissau ao golpe de Estado liderado pelo João Bernardo Vieira, em 14 de novembro de 1980. Entre outras razões, o descontentamento de,

> Nino Vieira (então Comissário Principal, equiparado a Primeiro-Ministro) relacionava-se com a introdução de patentes militares no seio das Forças Armadas, em 1979. Os antigos combatentes sentiam uma profunda injustiça perante o sistema de cotas, que permitia promover jovens caboverdianos recém-chegados de Portugal ou de Cabo Verde e sem nenhuma legitimidade militar a comandarem os verdadeiros combatentes da liberdade da pátria. Quanto a Nino Vieira, considerou não ter sido promovido de forma justa, tendo em conta o seu passado na luta de libertação, acabando por reagir de uma forma que os juristas qualificam como de legítima defesa (SANGREMAN et al., 2006, p. 13).

Para José Ampagatubó (2008), o golpe que derrubou o regime de Luís Cabral espelhou divergências de racionalidades entre facções e segmentos no processo de construção e funcionamento do Estado pós-colonial. Penso que a liderança militar insurgente conseguiu justificar o seu ato golpista e por isso obteve amplo apoio à luz de alegações apresentadas previamente nos bastidores militares. O golpe foi denominado por seus autores de "Movimento Reajustador de 14 de Novembro", tendo sido precedido dois dias antes pela aprovação do texto da nova Constituição, pela assembléia do PAIGC em sessão extraordinária. O referido golpe de Estado foi a derradeira gota d' água para frustrar a sonhada unificação dos dois países, precipitando corte de relações entre as duas nações a partir daquele momento histórico. Aliás, após a deposição de Luís Cabral,

> a elite política cabo-verdiana se reuniu em janeiro de 1981 e formou o PAICV (Partido Africano da Independência de Cabo Verde) o qual incorporou legado político, histórico e ideológico do PAIGC e do pensamento de Amílcar Cabral como guia (RIZZI, 2012, p. 107).

Consumada a cisão, o PAIGC passaria a ser revestido doravante de uma liderança bissau-guineense. Todavia, havia uma continuidade. Isto é, os militares, ex-combatentes da pátria, continuavam a constituir a maioria dos dirigentes políticos, ministros, enfim, governantes do recém-independente Estado. Por outro lado, era natural que se esperasse por uma maior coordenação política dentro do PAIGC, sem cabo-verdianos. Com a integral tomada do país por guineenses havia esperança de que seria viável o processo de (re)construção coesa e consistente da nação guineense, criando mecanismos e elaborando políticas que viabilizassem o desenvolvimento deste país Oeste africano. A assunção do poder pelo carismático combatente da liberdade da pátria, João Bernardo Vieira, vulgo Nino Vieira, em 14 de novembro de 1980, um acontecimento muito aplaudido não só por seus camaradas das armas, mas igualmente pelo povo guineense, era apontada como um caminho meio andado rumo à construção de uma sociedade mais inclusiva e justa:

> Quando Nino Vieira fez o golpe de Estado contra Luís Cabral em 1980, obteve o apoio das forças armadas guineenses assim como de toda população em geral. Nino Vieira não tinha só o apoio da ala do PAIGC guineense, dos atores políticos, mas sim de todo o povo, que estava esperançado numa mudança substancial a favor da Guiné-Bissau (AMPAGATUBÓ, 2008, p. 220).

No entanto, Vieira apenas estava a herdar um quadro árduo, tanto do ponto de vista econômico quanto político, deixado por seu antecessor Luís Almeida Cabral. Além da tarefa de reorganizar a economia do país durante a crise da década de 1980, Presidente Vieira e o seu governo tinham como o maior desafio político a (re) construção da nação e de um Estado sólido e unido. A Guiné-Bissau é uma nação muito heterogênea do ponto de vista identitário, o que tende a dificultar a (re)construção nacional, e os "conflitos de racionalidades"[17] no PAIGC tendem ainda mais a complicar este processo (AMPAGATUBÓ, 2008; CARVALHO, 2010). Porém, há que se admitir que esses conflitos foram relativamente suplantados pela questão Cabo Verde *versus* Guiné-Bissau, e por isso permaneceram aparentemente adormecidos durante a luta armada e nos primeiros anos da independência. José Ampagatubó (2008) assevera que os conflitos de racionalidades que perduraram durante todo o período da luta armada influenciaram o período posterior a 1973 e explicam, em grande medida, os conflitos que marcaram a história política pós-independência da Guiné-Bissau:

[17] A expressão "conflitos de racionalidades" é tomada aqui como exercício de intolerância mediante perspectivas diferentes sobre o poder e governação, que teria sido responsável pelos conflitos e violência dentro do PAIGC (AMPAGATUBÓ, 2008).

> Trata-se das perspectivas divergentes sobre o poder - a moderna e a tradicional; a racial e a étnica -; perspectivas essas que vão dar origem a uma «cultura de conflito» no interior do PAIGC. É este traço que vai marcar, todo o seu percurso como formação partidária na Guiné-Bissau (AMPAGATUBÓ, 2008, p. 179).

Nos primeiros anos do mandato de João Bernardo Vieira começou-se a constatar a afirmação de um regime mais autoritário do que o anterior (CARDOSO, 1995; AMPAGATUBÓ, 2008). A ditadura ninista ou "PAIGCista" se consolidava através de perseguições, abuso de poder e intrigas dentro do partido.[18] Foi em decorrência disso que houve acusações sobre suposto descontentamento de uma determinada elite política e militar pertencente majoritariamente a etnia Balanta, sendo acusada, sem evidências, de que estaria a arquitetar um golpe de Estado (CARDOSO, 1995). Recorda-se que "Nino Vieira foi alvo de muitas críticas em 1985/86, por ter feito dezenas de perseguições, detenções e execuções, o argumento é que, alegadamente, a etnia Balanta pretendia assaltar o poder" (CARDOSO, 1995 apud MENDES, L., 2010, p. 66). No entanto, é pertinente salientar que a relação entre o Presidente Vieira e os Balantas era muito confiável e amigável desde os tempos da luta armada anticolonial.[19]

Apesar de não ter havido provas sobre a suposta intentona, a acusação foi suficiente para que esses homens fossem arbitrariamente presos, torturados e muitos condenados à execução (CARDOSO, 1995; MENDES, L., 2010). Dos executados, 39 elementos, mais de 90%, eram oficiais militares e intelectuais Balantas. Essa violação dos direitos humanos, de cunho étnico, ocorrida em 17 de outubro de 1985, evidenciava o fracasso do processo de construção de Estado nacional guineense. Estava em curso a edificação de uma máquina ditatorial. Teixeira (2008) argumenta que esse episódio sanguinário de 1985 será posteriormente determinante para que em 1998, na explosão da guerra civil, os ex-combatentes da etnia Balanta constituíssem majoritariamente a

---

[18] José Ampagatubó (2008) recorda que Nino Vieira se apropriou praticamente de todos os patrimônios da Guiné-Bissau, a ponto de no início dos anos 90 quando havia bastante corte de energia elétrica em Bissau, mandou retirar do hospital Simão Mendes, o único gerador que funcionava ao serviço daquela instituição hospitalar, para o uso privado. Esse tipo de comportamento fazia com que o regime de Nino Vieira perdesse simultaneamente o apoio da população e dos militares que estiveram ao lado dele para o ajudarem a derrubar Luís Cabral.

[19] Os Balantas, concretamente os camponeses Balantas, tinham uma relação de oposição aos portugueses, sendo dos últimos grupos a ser "pacificado" em 1915. As últimas "campanhas de pacificação" foram contra os Felupes e Bijagós, estes dois últimos são infinitamente pequenos grupos étnicos em termos numéricos, comparados aos Balantas. Nas palavras de Cabral, os Balantas não tinham boas relações com os portugueses e estavam mais prontos a desafiá-los (MENDES, L., 2010, p. 29; TEIXEIRA, 2008).

“Junta Militar”, que viria a combater contra as forças fiéis ao Presidente Vieira e seu regime.

No plano internacional, o desmoronamento do muro de Berlim provocou efeitos políticos e econômicos em todo o espaço global e na República da Guiné-Bissau, evidentemente. As repercussões do fim da ordem bipolar decretaram o triunfo do modelo da democracia liberal e capitalista de viés ocidental sobre o modelo socialista, no tabuleiro político-econômico internacional. Na Guiné-Bissau, como em praticamente todos os Estados, esse processo deu-se através de forjamento e aplicação de políticas liberalizantes, introdução de mercado livre e abertura política (CARDOSO, 1995; CRUZ, 2007). É pertinente resgatar a seguinte fala:

> A perda do aliado ideológico e militar externo (antiga União Soviética) em referência, com consequente falta de alternativas em termos de alianças políticas no contexto internacional, constituiu o principal fator que obrigou os agentes políticos ligados ao PAIGC a aceitarem pronunciar-se a favor do processo de transição do monopartidarismo para o multipartidarismo assim como na adoção da economia do mercado na Guiné-Bissau (AMPAGATUBÓ, 2008, p. 169).

Na dimensão política, essas mudanças traduziram-se em convocação das primeiras eleições democráticas gerais no país, através de uma emenda constitucional de 1991, ratificada na altura pelo Presidente João Bernardo Vieira (CARVALHO, 2010). Este fato impulsionou a criação de vários partidos políticos, que concorreram às primeiras eleições multipartidárias, convocadas para 1994 (CARDOSO, 1995; SANGREMAN et al., 2006). Com a exceção da Frente de Libertação para Independência Nacional da Guiné (FLING) e Resistência da Guiné-Bissau/Movimento Bafatá (RGB/Movimento Bafatá)[20], as demais formações partidárias foram criadas após a emenda constitucional de 1991. A FLING e os já extintos MLG (Movimento de Libertação da Guiné) e UPG (União dos Povos da Guiné) foram criados nos anos 1950, no contexto da mobilização independentista na Guiné-Bissau. Cogitou-se em 1961, dois anos antes do inicio da luta armada, a unificação de todos eles, o que não concretizou-se. O principal ponto de discórdia dizia respeito à unificação da Guiné-Bissau e Cabo Verde. Por um lado, havia pequenos grupos que não queriam a aproximação com Cabo Verde. Por outro, o PAIGC, sobretudo Amílcar Cabral, insistia na tônica da unidade dos dois povos e territórios (SANGREMAN et al., 2006, p. 11).

---

[20] A Resistência da Guiné-Bissau/Movimento Bafatá (RGB/Movimento Bafatá) é uma formação partidária fundada por ex-estudantes guineenses em Portugal, em 1986, prenúncios de abertura democrática na Guiné-Bissau.

Ademais, com exceção da FLING e RGB/Movimento Bafatá, todos outros partidos foram fundados por dissidentes do PAIGC (CARDOSO, 1995; SANGREMAN et al., 2006).[21] Esta realidade pode ser uma variável não menos importante para compreendermos as causas fundamentais de conflitos e discórdias que caracterizam a história política guineense. Não é inverdade que o círculo vicioso da instabilidade política que caracteriza a República da Guiné-Bissau emana do PAIGC, desde os primórdios da independência. Carvalho (2010, p. 74) tece seguintes comentários a respeito:

> Além da questão étnica vivida no seio da sociedade guineense, o golpe de Estado de 1980 trouxe outro conflito interno dentro do próprio PAIGC - a criação das alas dentro do partido: uma ala flexível, dos jovens que tinham acabado de chegar dos estudos, com formação superior, e outra ala militar, que na sua maioria era composta pelos velhos combatentes da liberdade da pátria, os quais lutavam para preservar os privilégios herdados durante o período do Estado novo (após a independência).

Os principais partidos de oposição concorrentes ao lado do PAIGC às primeiras eleições pluralistas, em 1994, foram a Resistência da Guiné-Bissau/Movimento Bafatá (RGB/Movimento Bafatá), o Partido da Renovação Social (PRS) e os "pequenos partidos", entre os quais União para Mudança (UM), Aliança Democrática (AD), Partido Social Democrático (PSD), Frente Democrática Social (FDS) e União Nacional para a Democracia e o Progresso (UNDP).[22] Realizadas as eleições gerais, o partido independentista saiu vitorioso das eleições legislativas, obtendo 62% dos assentos parlamentares e a oposição obteve os restantes 38%. Nas presidenciais houve segundo turno entre o candidato do partido no poder, Presidente João Bernardo Vieira, e Koumba Yalá, candidato do PRS, o mais forte da oposição.

Durante a campanha político-eleitoral, a estratégia adotada pelo candidato do partido governista baseou-se em um discurso voltado à unidade nacional e reconciliação da "família do PAIGC" e de toda a nação guineense. Por sua vez, o candidato de oposição preferiu, como havia feito no primeiro turno, um discurso estratégico de apelo à promoção de justiça social, de ataque ao regime do Presidente Vieira, rotulando-o de sanguinário, ditatorial e corrupto. Enfim, Yalá lançou mão de um discurso populista, o

---

[21] Entre os três movimentos independentistas surgidos nos anos 1950 (FLING, MLG e UPG), só a FLING sobreviveu ao ponto de se institucionar como partido político na ocasião da abertura democrática. Todavia, não conseguiu se firmar como uma das principais forças políticas na Guiné-Bissau.

[22] Ver Carlos Cardoso (1995); Ricardino Teixeira (2008) e Ricardo Carvalho (2010).

que lhe rendeu resultados que surpreenderam as expectativas, apesar de não ter vencido. O segundo turno foi muito disputado e foi ganho com uma ligeira vantagem de Nino Vieira (52%) sobre seu opositor Yalá (48%) (CARDOSO, 1995). A Guiné-Bissau teria desta feita, pela primeira vez, um governo e Presidente eleitos democraticamente, por sufrágio universal direto.

1.3 **Guerra civil de 1998 e transição política**

A má gestão da questão de Casamança deu origem ao conflito político-militar na Guiné-Bissau (RUDEBECK, 2001; AMPAGATUBÓ, 2008). A problemática sobre Casamança, integrada à República do Senegal (mapa 2), remonta ao século XIX. Trata-se de uma região que pertencia à "Guiné portuguesa" (atual Guiné-Bissau), tendo acontecido a sua integração administrativa ao Senegal no contexto da Conferência de Berlim. Portugal, que aspirava implementar seu projeto político de união de Angola e Moçambique, o chamado "Mapa Cor de Rosa", – projeto que viria a ser abortado pela Grã-Bretanha – teve que fazer algumas concessões para a França e Alemanha:

> No caso francês, isto implicou a passagem da zona de Casamança para os franceses em troca de território francês de Cacine na Guiné-Conacry. No caso alemão, Portugal acertou fronteiras no sul de Angola com o Sudoeste Africano, hoje Namíbia, e no norte de Moçambique com a África Oriental alemã, hoje Tanzânia (SANGREMAN et al., 2006).

Mapa 2 - região de Casamança

Fonte: www.afrol.com[23]

Volvido um século após a "construção artificial" dessas fronteiras por arranjos da Conferência de Berlim, surgiu em 1982 o Movimento das Forças Democráticas de Casamança (MFDC), um movimento rebelde que combate contra o exército senegalês com vistas a sua emancipação nacional (AMPAGATUBÓ, 2008). O referido grupo de

[23] Disponível em http://www1.american.edu/TED/senegal-groundnut.htm. Acessado em 12/11/2014.

guerrilha separatista compartilha identidades culturais e étnicas com os guineenses que habitam nessa região do norte da Guiné-Bissau:

> A base étnica do MFDC é Djola (Felupe em crioulo da Guiné-Bissau). As etnias como Manjacos, Balantas, Mancanhas (Brames) e de certo modo também Papeis constituem povos que emigraram da Guiné-Bissau para aquela região ao sul do Senegal. Os Mandingas existem nos três países: Guiné-Bissau, Senegal e Gâmbia. Essa mescla de povos e culturas entre Casamança (Senegal), Gâmbia e Guiné-Bissau fez com que, aquando do início da luta armada do MFDC, no princípio da década dos anos 80, o referido movimento tivesse apoio discreto não só dos gambianos como também dos guineenses, sobretudo da etnia Felupe, onde existem ainda hoje numerosos refugiados de Casamança, nomeadamente nas localidades fronteiriças de Varela (em Felupe Yall), Kuhladjer, Djaquemondo e S. Domingos (AMPAGATUBÓ, 2008, p. 212).

Na avaliação de Sangreman et al. (2006), apesar de nunca ter oficialmente manifestado seu apoio e solidariedade com relação ao citado grupo rebelde, o governo de Bissau no mínimo teria "fechado os olhos" ao apoio logístico e inclusive bélico que este recebia da Guiné-Bissau. A questão de Casamança[24] perpetuava a crise no seio do PAIGC, e o clima político interno era cada vez mais tenso em consequência de boatos sobre envolvimento de alguns oficiais militares no tráfico de armas ao MFDC (CARVALHO, 2010). Rudebeck (2001, p. 18) chama atenção a uma importante questão: "o produto cobiçado não era ouro ou os diamantes, mas sim as armas, das quais existe um excedente no país desde a guerra de libertação".

Para desanuviar esse cenário de boatos e desconfianças, foi criada pelo governo uma comissão de inquérito interministerial, nos finais de 1997, integrada também por elementos dos ministérios da Defesa e de Administração Interna. Todavia, a comissão não conseguiu produzir um relatório que apurasse e apontasse abertamente os envolvidos (SANGREMAN et al., 2006). Por sua vez, a Assembleia Nacional Popular criou igualmente uma comissão parlamentar, cujos resultados não encontraram nenhum elemento que ligasse o então chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, Brigadeiro Ansumane Mané, ao tráfico de armas. Diante desta realidade, o parlamento nacional solicitou o seu retorno ao cargo, uma vez que havia sido exonerado precipitadamente pelo Presidente Vieira (SANGREMAN et al., 2006; CARVALHO, 2010). A recomendação parlamentar, no entanto, não foi acatada pelo Presidente da República e na madrugada de 7 de junho de 1998 irrompeu a guerra civil:

[24] Sobre a região de Casamança e o conflito no seu entorno, ver Lars Rudebeck (2001) e José Ampagatubó (2008).

> De repente, a 7 de junho de 1998, numa silenciosa manhã, tão cedo que ainda o cantar dos galos mal se fazia ouvir, uma guerra civil eclodiu. Os primeiros tiros caíram perto das instalações militares no bairro de Santa Luzia, a nordeste de Bissau (RUDEBECK, 2001, p. 11).

Esse conflito viria a durar 11 meses e suas consequências seriam desastrosas (RUDEBECK, 2001). Tanto os citadinos da capital Bissau quanto o governo e o próprio Presidente João Bernardo Vieira, tratavam esse episódio nos primeiros momentos como um incidente que não teria proporções maiores e que seria imediatamente controlado. As duas oposições beligerantes do conflito resultaram da cisão das Forças Armadas guineenses: de um lado os militares fieis ao regime do Presidente João Bernardo Vieira e do outro, as forças revoltosas lideradas pelo então chefe do Estado Maior do Exército, Brigadeiro Ansumane Mané (RUDEBECK, 2001; TEIXEIRA, 2008). À medida que o conflito ganhava proporções e tensões maiores, os insurgentes que se autodenominaram "Junta Militar" ganhavam mais integrantes. Além dos jovens descontentes com os 18 anos do regime de João Bernardo Vieira, o contingente dos revoltosos era fortalecido por ex-combatentes da liberdade da pátria, tendo estes últimos se tornado comandantes das frentes de combate. Desta feita, a Junta Militar se quantificava e qualificava militarmente e consolidava suas posições (RUDEBECK, 2001).

A renhida disputa militar em análise contou com o envolvimento direto de exércitos de dois países da sub-região, Senegal e Guiné-Conacri, a favor das forças governamentais.[25] As alegações da Guiné-Conacri eram de que havia um acordo entre os dois Estados que estabelecia apoio mútuo em caso de invasão ou revoltas militares na Guiné-Bissau ou em Guiné-Conacri. Já o envio de tropas do Senegal foi, além de acordos secretos que teriam existido, uma decisão política cujo propósito era de assegurar apoio ao governo guineense em relação ao combate contra os independentistas na região de Casamança (TEIXEIRA, 2008; AMPAGATUBÓ, 2008).

[25] A intervenção militar senegalesa na Guiné-Bissau teria sido por conta de um acordo secreto entre os dois países, assinado em Dakar, a 12 de novembro de 1975 e renegociado mais tarde, precisamente no dia 27 de Julho de 1990, em Bissau. Teria sido nesse espírito de renegociação que os supracitados acordos provocaram sucessivas «achegas» e modificações que dizem respeito à questão da defesa e segurança entre a Guiné-Bissau e o Senegal (AMPAGATUBÓ, 2008). Os militares da Guiné-Conacri foram os primeiros a chegar à Guiné-Bissau em socorro do regime então no poder, sempre no âmbito do eventual acordo secreto entre os dois países. Na realidade, aqui nunca existiu nenhum acordo nesse sentido. O que houve possivelmente foi uma longa amizade entre o regime e Lassana Conté da Guiné-Conacri; amizade essa que remonta desde Kandjafra, quando o atual Presidente da Guiné-Conacri era o comandante local das forças armadas daquele país, e Nino Vieira chefe da frente Sul do PAIGC no contexto da luta armada para a independência da Guiné-Bissau. Esta amizade foi aprofundada e consolidada com a chegada ao poder na Guiné-Conacri de Lassana Conté, em 1985, através de um golpe de Estado. Ver o mesmo Ampagatubó (2008, p. 233).

Tal argumento tende a se fundamentar porque assistiu-se igualmente durante a guerra a adesão de vários rebeldes de Casamança à Junta Militar. Por outro lado, de acordo com a observação de Rudebeck (2001) e Carvalho (2010), o desembarque das tropas do Senegal e Guiné-Conacri no solo guineense, a favor do Presidente Nino, mobilizou ainda mais a já existente simpatia da opinião pública nacional e atores sociais e políticos a favor da Junta Militar.

No plano global, europeu especificamente, Portugal apoiou o golpe de Estado no sentido de provocar ruptura no processo de aproximação da França à Guiné-Bissau e recuperar sua influência neste país, enquanto antiga metrópole. Enquanto isso, a França apoiou a continuidade de *status quo* político como estratégia para ampliar a sua influência na Guiné-Bissau, principalmente através da União Econômica Monetária Oeste Africana (UEMOA) (RUDEBECK, 2001; TEIXEIRA, 2008).

Houve algumas negociações pela paz durante alguns períodos de cessar fogo entre as partes beligerantes, graças aos esforços, ora da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ora da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Todavia, política e diplomaticamente não se chegou a uma resolução definitiva para a paz, o resultado mais importante conseguido nas mesas de negociação foi a retirada das forças senegalesas e guineenses de Conacri do território da Guiné-Bissau, substituídas pelo desembarque da missão de paz do braço armado da CEDEAO, *Economic Community of West African States Monitoring Group* (ECOMOG) (RUDEBECK, 2001). Em relação ao Brasil e China, dois países cujas políticas de cooperação para o desenvolvimento na Guiné-Bissau constituem o objetivo central do presente trabalho, diríamos que não tiveram qualquer envolvimento no conflito. Os esforços brasileiros pela paz se expressaram no âmbito da CPLP, evitando tomar posições a favor ou contra o então regime de Nino Vieira. A China, por sua vez, manteve neutralidade total.

Após alguns “incidentes militares” as duas partes beligerantes voltaram definitivamente às hostilidades, tendo a Junta Militar, finalmente, ocupado em 7 de maio de 1999 a capital Bissau. Desse modo foi derrubado o regime que durava quase dois decênios, tendo sido o Presidente João Bernardo Vieira exilado em Portugal.

Há que se referir que o desempenho da ONU no processo de pacificação foi constatado no período de transição pós-conflito, ao criar a missão da ONU para o apoio

à reconstrução da paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS). A sociedade civil guineense, reitero, desempenhou um papel de relevância indiscutível nos processos e tentativas de construção de consensos e paz entre os atores beligerantes, durante o período de confronto de balas.[26] Ao ganhar a guerra, a Junta Militar assumiu o controle do Estado, tendo formado um governo de transição que organizou e realizou eleições gerais. As referidas eleições (as legislativas) foram ganhas pelo Partido de Renovação Social (PRS), tendo o líder e candidato do mesmo partido, Koumba Yalá, ganho as presidenciais.

Yalá dirigiu o país em um período de pouco mais de três anos (2000-2003), tendo sido deposto pelos militares em 2003, não cumprindo com os cinco anos de mandato previstos na Constituição. Esse governo conseguiu, através da cooperação com a China, empreender construção de importantes infraestruturas durante os três anos que durou (PENG, 2007). Entretanto, não conseguiu resolver problemas (especialmente econômicos) herdados do antigo regime e da guerra civil, tendo sido alvo de muitas críticas em função de fracassos na gestão pública e nas relações interinstitucionais, o que produziu um mal-estar nas suas relações com a elite militar. Por ser da etnia Balanta e por vários ministros do governo pertencerem também a sua etnia, Presidente Yalá viu seu mandato ser rotulado de etnocêntrico por muitos. Há quem aponta que o mesmo contou com especial proteção dos militares. Alguns falam em "balantização do poder" para se fazer referência a esse período político na Guiné-Bissau (AMPAGATUBÓ, 2008; RIZZI, 2012). A despeito de conotações pejorativas e etnocêntricas que a expressão "balantização do poder" carrega, Ampagatubó (2008, p. 236-237) tenta suavizá-la da seguinte maneira:

> Trata-se de profundas mudanças que ocorreram na liderança política na Guiné, fator esse que fez com que a etnia Balanta, que constituiu a maioria das forças armadas durante a luta armada, chegasse ao poder pela primeira vez na história do Estado pós-colonial naquele país, através do PRS de Kumba Yalá e o início do fenômeno «balantização» do poder político-administrativo no país. Refere-se às coincidências do calendário no qual o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, o procurador da República e o

[26] "As organizações da sociedade civil tiveram intervenções importantes na busca pela paz. O seu envolvimento direto se deu em negociações pela paz. Entre as ações mais importantes, se destacam a chamada Comissão Nacional de Boa Vontade e o Movimento Nacional da Sociedade Civil para a Paz, Democracia e Desenvolvimento, estabelecido em novembro de 1998. Esse movimento se tornou a porta-bandeira da sociedade civil pela paz. Em Outubro de 1998, no auge do conflito três manifestações percorreram as ruas da capital e dirigiram-se à zona controlada pela Junta Militar. Começaram por exigir a "Paz". Acabaram de punhos erguidos a exigir a retirada de todas as tropas senegalesas. Duas dessas manifestações foram recebidas pelo próprio brigadeiro Ansumane Mané, que prometeu manter o cessar-fogo que tinha sido acordado" (RUDEBECK, 2001; CARDOSO, 2008, p. 21).

primeiro Bispo guineense foram todos da etnia Balanta.

Pode-se discutir sem nenhuma hesitação sobre os fracassos e equívocos políticos e administrativos do governo do PRS e do próprio Presidente Yalá, mas a conotação etnocêntrica a ele atribuída sob o argumento de promoção seletiva dos Balantas aos cargos políticos não fundamenta-se.[27] O fato é que devido à marginalização política submetida aos Balantas pelo regime do PAIGC (de Vieira, nomeadamente), tendo sido alguns dos seus intelectuais fuzilados em 1985 (TEIXEIRA, 2008; MENDES, L., 2010), quando se deu a abertura multipartidária muitos Balantas (mas não só) se juntaram aos novos partidos – entre os quais o PRS era o mais forte, ao lado de RGB/Movimento Bafatá, – como forma de encontar um alento e abrigo político e partidário (RUDEBECK, 2001). Era natural que isso ocorresse em função do seu passado amargo no PAIGC, e era normal que viessem a ocupar majoritariamente as estruturas do PRS, partido que viria a ganhar eleições e assumir o poder político em 2000.[28]

Sendo um dissidente do PAIGC e caracterizado por discursos populistas e ousados, que denunciavam e criminalizam o então Presidente e o PAIGC em um contexto político dominado por um regime repressivo, Koumba atraiu uma grande massa ao PRS – naturalmente muitos Balantas, uma vez que eram a maioria no país (RUDEBECK, 2001). Para reforçar a minha avaliação, a tese que advoga a existência de privilégios políticos de natureza étnica e proteção do regime de Yalá por militares Balantas foi posta em xeque, senão derrubada. Tudo porque Yalá foi deposto, em 2003, pelos mesmos militares (cuja grande maioria era da pertença étnica Balanta) que há quatro anos tinham derrubado João Bernardo Vieira. Carlos Cardoso (1995, p. 333-334) argumenta na mesma linha:

> O PAIGC perdeu muito dos seus militantes, na sua maioria pertencente à etnia Balanta, fato de que só se dá conta no momento em que se autoriza formalmente a constituição da oposição. Entretanto o descrédito do PAIGC era cada vez maior.

Além das dificuldades de gestão política e institucional, o breve regime koumbista foi marcado pela permanente ingerência e pressão política da elite militar (RUDEBECK, 2001), acabando esse processo se transbordando até a sua destituição

[27] Koumba Yalá, figura política carismática e de discursos muito populistas, teve responsabilidade na década de oitenta pela formação dos quadros internos do PAIGC (RUDEBECK, 2001).

[28] A RGB/Movimento Bafatá, cujo líder não era Balanta, no momento de sua formação, veio a contar também com uma considerável militância de Balantas.

militar, em 2003.[29] Como já foi dito, ao longo do seu mandato houve profundas clivagens dentro da classe castrense (CARVALHO, 2010), tendo uma dessas ondas de desentendimentos culminado com a morte do Brigadeiro Ansumane Mané, líder da Junta Militar. Ansumane Mané discordou da promoção militar que alguns oficiais militares haviam se beneficiado do Presidente Yalá e resolveu retirar destes os respectivos patentes, sob a alegação de que havia muitos Generais nas Forças Armadas. Associado a esse ato, à revelia da Constituição da República, Mané também se autoproclamou comandante supremo das Forças Armadas, gerando uma profunda crise político-militar e reações militares que precipitaram a sua morte.

1.3.1 Da terceira presidência de João Bernardo Vieira (2005-2009) à crise instalada após o golpe de Estado de 2012

Com a deposição do Presidente Koumba Yalá, em 2003, foi instaurado um governo de transição, o qual realizou eleições parlamentares em 2004, em um cenário político nacional caótico de muitas fricções e desavenças políticas intrapartidárias. O partido independentista saiu vencedor dessas eleições legislativas, alcançando 45 dos 100 assentos parlamentares, relegando o PRS à segunda colocação com 35 deputados. As demais 20 cadeiras foram distribuídas entre outros partidos. Dessas eleições de março de 2004 emergiu-se uma proeminente figura política do PAIGC, antigo aliado de Nino Vieira, que assumiria o cargo de Primeiro-Ministro do país. A figura em questão tratava-se de Carlos Gomes Júnior (CARVALHO, 2010).

No PAIGC, uma ala descontente com o desenrolar dos acontecimentos políticos nas estruturas do partido e no governo dissidiu e começou a mobilizar-se com vistas ao regresso de João Bernardo Vieira ao país, exilado em Portugal desde 1999 (FERNANDES JÚNIOR, 2009). O cenário evidenciava crise e fragmentação do PAIGC, tendo Carlos Gomes Júnior, que acumulava as funções de Primeiro-Ministro e presidente desta agremiação, manifestado publicamente desfavorável ao regresso do ex-

[29] Koumba Yalá faleceu a 4 de abril de 2014, aos 61 anos de idade, vítima de uma paragem cardíaca.

Presidente, cuja segurança o governo por ele liderado não garantiria.[30] Enquanto isso, os militares, na pessoa do chefe das Forças Armadas, foi curiosamente a favor do regresso do ex-Presidente:

> Devemos lembrar que Nino Vieira só voltou ao país graças à intermediação realizada pelo apoio de um grupo dominante dentro das forc as armadas; naquela altura, entre eles, o próprio general Baptista Tagme Na Waie, antigo inimigo de Nino, que usou de suas regalias de força (CARVALHO, 2010, p. 92).

Conforme o argumento dos militares, Nino Vieira era digno de regressar ao país, pois foi combatente da liberdade da pátria e companheiro das armas. Todavia, o seu passado com Na Wai foi muito amargo, lembrando que General Batista Tagme Na Wai, de etnia Balanta, foi uma das vítimas de tortura no já citado caso de 17 de outubro de 1985 (MENDES, L., 2010; TEIXEIRA, 2008; CARDOSO, 1995). O clima não amigável entre os militares e o governo de Carlos Gomes pode ser um dos elementos que melhor explica a reaproximação de Na Wai ao ex-Presidente exilado. Finalmente, o ex-Presidente voltou ao país com a anuência e segurança dos militares e sua candidatura foi recolhida pelo tribunal e consequentemente deferida pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), com vistas a disputar eleições presidenciais de 2005. Fernandes Júnior (2009, p. 33) assinala que,

> a volta de Nino Vieira (ao país) foi num ambiente ainda marcado por desgaste da vida pública do Estado guineense, da sua função, enquanto a entidade que garante os direitos, o pleno gozo da liberdade. Ele regressou como candidato independente.

Entre todos os candidatos às eleições presidenciais[31], três eram disparadamente os favoritos. Era previsível que haveria segundo turno entre dois destes três candidatos: João Bernardo Vieira, candidato independente, não era apoiado por nenhum partido político, mas contava com o apoio da ala dissidente do PAIGC.[32] Koumba Yalá, candidato do PRS, já era um ator político um pouco desgastado, tendo em conta que muitos consideravam como um fracasso a sua experiência como Presidente da República, mas ainda gozava de uma considerável popularidade. Por seu turno, Malam

---

[30] As mencionadas declarações estão disponíveis no site de Agência de Notícia de Portugal S.A., em http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=151357&tm=&layout=121&visual=49. Acessadas em 14/8/2014.

[31] Quadro sintético de Ricardo Ossagô Carvalho (2010, p. 48-49) apresenta informações de todas as eleições presidenciais de 1994 a 2009.

[32] Com o apoio de João Bernardo Vieira, a ala política dissidente do PAIGC viria a fundar o PRID (Partido Republicano da Independência e Desenvolvimento) (FERNANDES JÚNIOR, 2009).

Bacai Sanhá, também ex-combatente da luta de libertação nacional, candidato apoiado pelo PAIGC e o Primeiro-Ministro. Foram eleições muito tensas, cujos resultados conduziram João Bernardo Vieira e Malam Bacai Sanha ao segundo turno. João Bernardo Vieira derrotou o candidato do PAIGC, Bacai Sanha, tendo o vencedor contado com o apoio declarado de Yalá, o fiel da balança no segundo turno (FERNANDES JÚNIOR, 2009; CARVALHO, 2010). Percebe-se que o apoio político oferecido foi uma estratégia política de Koumba Yalá e do PRS para conseguir cargos políticos importantes, assim que João Bernardo vencesse a disputa, visto que este último era um candidato independente, desprovido de uma base partidária própria.

Abriu-se, assim, um ciclo de conflito politíco-institucional entre o Presidente da República e o governo liderado por Carlos Gomes Júnior, culminando com a exoneração do Primeiro-Ministro. Ou seja, após consultas aos partidos de oposição e militares, o Presidente fez uso das suas prerrogativas reservadas pela Constituição da República, emitindo o decreto presidencial que destituiu o Primeiro-Ministro.[33] Ricardo Carvalho (2010, p. 93) lembra o fato em questão:

> Em 2005, Nino Vieira, menos de um me□s após ter tomado posse no cargo de Presidente da República, destituiu, em 28 de outubro de 2005, por decreto, o Governo do primeiro-ministro eleito democraticamente do seu antigo partido do PAIGC, Carlos Gomes Júnior, o que evocou tensões contínuas entre o Governo e os outros orgãos de soberania e, por conseguinte, falta de eficácia do Executivo.

Conforme a Agência de Notícias de Portugal S.A. (2008), a alegada justificativa para a distituição do governo pelo Presidente Vieira foi a grave crise institucional, destacando ainda a mesma fonte de que, de acordo com os analistas locais (da Guiné-Bissau), a destituição do Primeiro-Ministro foi percebida como uma represália ao fato de Carlos Gomes Júnior "ter dito, em campanha eleitoral para as presidenciais de 2005,

---

[33] O semi-presidencialismo é o sistema político da Guiné-Bissau, de acordo com a Constituição da República, no seu artigo 98^{0} , 1 – O Primeiro-Ministro (PM) é nomeado pelo Presidente da República (PR) tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidos os partidos políticos representados na ANP. E segundo o artigo 97^{0}, 1 – O Governo é constituído pelo PM, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado. 2 – O PM é o Chefe do Governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a ação deste e assegurar a execução das leis. 3 – Compete ainda ao PM, sem prejuízo de outras atribuições que lhe forem conferidas pela Constituição e pela lei, informar ao PR acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País. Conforme o artigo 104^{0}, 2- o Presidente da República pode demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos representados na Assembleia Nacional Popular. Consultar a Constituição da República da Guiné-Bissau, disponível em http://www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf . Acessada em 1/9/2014.

que não estaria disponível para trabalhar com Nino Vieira que apelidou de mercenário".[34]

As eleições parlamentares dos finais de 2008, que puseram fim ao período de transição, foram vencidas pelo PAIGC, desta vez com uma maioria absoluta, possibilitando o partido a formar um governo sem depender de alianças no parlamento. Carlos Gomes Júnior, mais uma vez, era o Primeiro-Ministro. Naturalmente, as desconfianças políticas mútuas anteriormente instaladas entre ele e o Presidente Vieira se exacerbaram. Surpreendentemente, nos dias 1 e 2 de março de 2009 ocorreram, quase que sucessivamente, catastróficos episódios de assassinato do chefe das Forças Armadas, decorrente de um suposto atentado bombista, e execução a tiros do Presidente João Bernardo Vieira na sua residência, algumas horas após o primeiro crime.[35] A execução deste último teria sido a reação dos militares fieis a Tagme Na Wai, assassinado horas antes:

> Nino Vieira foi assassinado na sequência do assassinato do chefe de Estado Maior das Forças Armadas, o General Tagme Na Waie, um dia antes. Logo no dia 4 de Junho foram assassinados o ex-ministro de Defesa Nacional Hélder Proenc□a e o candidato às eleic□ões presidenciais e ex-ministro da Administrac□ão Territorial, o major Baciro Dabó, com justificac□ão de um alegado golpe de Estado (MENDES, L., 2010, p. 65).

A autoria desses dois hediondos crimes não foi até hoje revelada pelas autoridades competentes. A esses acontecimentos se seguiram clivagens nas estruturas militares e políticas do país (MENDES, L., 2010). Somado ao referido cenário conflitante, a imagem da Guiné-Bissau no plano internacional ficou ainda mais crítica, em função do narcotráfico que ocorria dentro das suas fronteiras nacionais. Assistia-se, principalmente a partir de 2005, à invasão de narcotraficantes internacionais à Guiné-Bissau, e desses processos, em 2008 "foi apreendido em Bissau um avião com 515kg de cocaína no aeroporto internacional de Bissalanca (Bissau) que acabaram por desaparecer no estabelecimento do tesouro público" (FERNANDES JÚNIOR, 2009, p. 34). Algumas altas figuras militares foram acusadas de estarem coniventes e envolvidas com o narcotráfico (FERNANDES JÚNIOR, 2009). O país chegou inclusive a ser rotulado de "narco-Estado" (RIZZI, 2012), tendo sido as acusações naturalmente rejeitadas pelas autoridades da Guiné-Bissau.

---

[34] Ver em http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=151357&tm=&layout=121&visual=49. Acessado em 14/8/2014.

[35] Sobre os referidos assassinatos, consultar também José Fernandes Júnior (2009) e Ricardo Ossagô Carvalho (2010).

Nesse contexto, os Estados Unidos da América – através da DEA (*Drug Enforcement Administration*) – foram um dos países que mais exerceram pressões sobre as autoridades nacionais, pedindo a estas que redobrassem os esforços para fazer face ao crime de narcotráfico internacional. As autoridades estadunidenses chegaram a acusar abertamente algumas chefias militares de estarem envolvidas com o tráfico internacional de estupefacientes, transformando cada vez mais em situação caótica a já precária conjuntura política e militar da Guiné-Bissau. O quadro traduziu-se na configuração de cenários como a do caso de 1^{0} de abril,[36] que deixou as autoridades e os cidadãos guineenses perplexos e aterrorizados (CARVALHO, 2010).

O Primeiro-Ministro e o Presidente da República Malam Bacai Sanhá[37] – este último havia vencido eleições presidenciais de 2009, realizadas na sequência da morte de João Bernardo Vieira – recorreram à comunidade internacional, apelando esta a apoiar e financiar reformas nos setores da defesa e segurança. Não só, as autoridades políticas guineenses também solicitavam aos parceiros internacionais o envio de contingentes militares para supervisionar e monitorar esse processo. A razoável expectativa possível, caso fosse enviada uma força para se instalar no solo guineense com o propósito anunciado, era de que tal força resultaria de arranjos multilaterais ou regionais. Contudo, não foi isso que veio a acontecer. As autoridades da Guiné-Bissau e Angola entraram em acordo e instituir bilateralmente a MISSANG (Missão Militar Angolana na Guiné-Bissau), um projeto de cooperação que posteriormente produziu perceptíveis espíritos de desconfianças por parte das tropas guineenses com relação aos seus pares angolanos.

Aos 12 de abril de 2012 foi executado o golpe de Estado pelos militares, destituindo Carlos Gomes Júnior e o Presidente interino Raimundo Pereira. Em decorrência disso foi extinta oficialmente a cooperação técnico-militar entre Bissau e Luanda. À Rádio Notícias TSF (2012), Daba Na Ualna, porta-voz dos militares

---

[36] "No dia 1.° de abril de 2010, quando todos pensavam que a notícia era de "mentira", por ser dia da mentira, veio à tona mais um ou quase mais um golpe de Estado, além da briga dentro da classe das Forc□as Armadas - uma tentativa de golpe de Estado que resultou na detenc□ão domiciliar do Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior e também do Chefe de Estado Maior Geral das Forças Armadas, Almirante Zamora Induta, por um grupo de militares liderado pelo vice-Chefe de Estado Maior Geral das Forças Armadas, major general António Injai" (CARVALHO, 2010, p. 95).

[37] Malam Bacai Sanhá faleceu em 9 de janeiro de 2012, em Paris, vítima de doença prolongada.

guineenses, explica da seguinte maneira o cenário político-militar precedente ao citado golpe de Estado: "tudo começou através de um clima de mal-estar que começou desde a chegada dos primeiros armamentos da MISSANG a Bissau". Conforme o porta-voz das Forças Armadas da Guiné-Bissau, o ápice da crise que viria a desencadear o golpe foi quando o "embaixador de Angola teve a veleidade de ir ao Estado Maior General e acusar o Chefe do Estado Maior diretamente de estar a preparar um golpe de Estado".[38]

O golpe de Estado de abril de 2012 foi responsável para que se instalasse um quadro político difícil na Guiné-Bissau, dando origem à relação não tão amigável entre a CEDEAO e CPLP. Os seus posicionamentos político-diplomáticos se contrastaram em praticamente todo o período da crise política guineense decorrente do citado golpe (2012-2014). Para a CPLP, a restauração do governo deposto era a condição *sine qua non* para viabilizar o país, e defendia, portanto, o seu retorno. Já a CEDEAO concebia o golpe de Estado como fato consumado e, por isso, argumentava que os parceiros da Guiné-Bissau deveriam trabalhar para superar a crise, apoiando as instituições formais guineenses a realizarem novas eleições. Mediante o contexto político em questão, praticamente todas as organizações internacionais governamentais das quais a Guiné-Bissau era membro, com a exceção da CEDEAO, suspenderam relações com este país africano, inclusive a União Africana suspendeu a Guiné-Bissau da organização continental.

Percebe-se que a história política da Guiné-Bissau foi desde os primórdios da independência acompanhada por clivagens, polarizações e conflitos que envolvem os políticos e militares (RUDEBECK, 2001; AMPAGATUBÓ, 2008; CARVALHO, 2010). É fato que a Constituição da República demarca inequivocamente a esfera de atuação dos militares, separada à dos civis, todavia, em termos práticos não há limites fronteiriços claros entre o domínio civil e militar, entre a classe política e castrense (quadro 1). Muitas vezes a luta pelo poder seduziu os agentes militares e atores politicos à mesma arena, sendo que estes últimos, na maioria das vezes, sempre incitaram os primeiros às disputas políticas. Ricardo Carvalho (2010, p. 74) tenta ir mais fundo, procurando entender e explicar a raiz dos problemas:

[38] Ver em <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=2419348. Acessado em 7/7/2014.

> A Guiné-Bissau teve uma particularidade histórica em relac□ão aos outros países vizinhos colonizados pelos franceses e ingleses, que foi a obtenc□ão da independe□ncia política depois de 11 anos de luta armada para a libertac□ão nacional. Em relac□ão a este propósito, esta singularidade histórica - a experie□ncia da dominac□ão colonial e a luta anticolonialismo - está presente na memória dos guineenses.

Continua o mesmo autor:

> O processo colonial está, em parte, no cruzamento de vários problemas que a sociedade guineense está passando hoje, mormente em relac□ão ao papel político das Forc□as Armadas. Portanto, é oportuno ampliar o debate em torno da Guiné-Bissau, de sua historia, dando e□nfase principalmente ao estado atual de instabilidade política que envolve a elite governamental, militar, a sociedade civil e o estado atual de transic□ão, arrastado e complicado, que a Guiné-Bissau está passando (CARVALHO, 2010, p. 74-75).

Volvidos dois anos do último golpe, o país voltou a ver a sua imagem relativamente reconstruída no plano internacional, sobretudo com a formação do governo de inclusão no início de junho de 2013. A reintegração plena da Guiné-Bissau à comunidade das nações, global e regionalmente já ocorreu praticamente na sua plenitude, já que as eleições gerais foram realizadas em 2014, tendo o PAIGC e o seu candidato presidencial, José Mário Vaz, saído vitoriosos desse pleito. A Guiné-Bissau já conta com um Presidente da República e governo democraticamente eleitos, que já estão a exercer seus mandatos normalmente.

Quadro 1 - Sinopse de golpes e transições de Estado na Guiné-Bissau (1973-2012)

Golpes de Estado	**Ano**	**Motivações**	**Presidentes que assumiram a presidência após os golpes**
1) Assassinato de Amílcar Cabral. Para muitos foi o primeiro golpe na história política da Guiné-Bissau.	1973	Continua uma incógnita. Mas já era patente a rivalidade entre as elites da Guiné-Bissau e Cabo Verde.	Luís Cabral
2) 14 de novembro. João Bernardo Vieira depós Luis Almeida Cabral.	1980	Os revoltosos alegaram que Luís Cabral privilegiava os cabo-verdianos e marginalizava os guineenses.	João Bernardo Vieira
3) Queda de João Bernardo Vieira, em consequência do conflito político-militar.	1999	Tráfico de armas aos independentistas de Casamança.	Malam Bacai Sanha (Presidente interino). Depois Kumba Yalá assumiu democraticamente.
4) Derrubada de Koumba Yalá.	2003	Crises político-institucionais e socioeconômicas.	Henrique Rosa (Presidente de transição). Depois João Bernardo Vieira assumiu democraticamente.
5)Assassinato do Presidente João Bernardo Vieira.	2009	Continua uma incógnita. Mas há quem diga que foi uma reação ao assassinato do chefe das Forças Armadas, Batista Taqme Na Wai, poucas horas antes.	Raimundo Pereira (Presidente interino). Depois Malam Bacai Sanha assumiu democraticamente.
6) Morte natural de Malam Bacai Sanha.	JAN. 2012	Doença prolongada.	Raimundo Pereira (Presidente interino).
7) Deposição do governo do PAIGC e Presidente interino, Raimundo Pereira.	ABR. 2012	Crise entre militares angolanos e guineenses no contexto da missão militar angolana no país.	Manuel Serifo Nhamadjo (Presidente de transição).

Elaboração própria. Fontes: (CARDOSO, 1995; AMPAGATUBÓ, 2008; CARVALHO, 2010; MENDES, L., 2010).

1.4 Inserção internacional da Guiné-Bissau através dos arranjos bilaterais, regionais e multilaterais de cooperação

Os densos processos de liberalização, democratização, integração regional e de multilateralismo levados à tona pelos ventos de globalização, caracterizaram o contexto da inserção internacional da Guiné-Bissau às instituições multilaterais, tanto no plano global quanto nos fóruns regionais. Emancipado do colonialismo português e plenamente integrado à ONU e à OUA (hoje UA), o país recém-independente estabeleceu relações profundas com as instituições financeiras de Brettonwoods. As relações da Guiné-Bissau com o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram estabelecidas precisamente em 1986 (CRUZ, 2007).

A Guiné-Bissau constituiu-se como Estado soberano em um contexto cujos primeiros efeitos das experiências do neoliberalismo forjado pelas instituições financeiras internacionais, à escala global, já eram sintomáticos (CARDOSO, 1995). Ao invés de ser panaceia para os problemas econômicos da Guiné-Bissau e de praticamente toda a região da África subsaariana, a implementação da economia do mercado foi um fator complicador do quadro econômico do país e da região. Segundo Giovanni Arrighi (2002), os fatores externos derivados das medidas econômicas de natureza sistêmica projetadas pelo BM e FMI são variáveis imprescindíveis para explicar esse cenário. Para este autor, antes das medidas neoliberais, caracterizadas fundamentalmente por minimalismo do Estado, a África subsaariana não apresentava um cenário econômico tão negativo:

> Embora a África subsaariana tenha, de longe, o pior desempenho dentre as regiões do Terceiro Mundo, esse resultado negativo é, quase inteiramente, um fenômeno pós-1975. Até então, o desempenho africano não era muito pior que o da média mundial e mostrava-se melhor que o do sul da Ásia e até do que as mais ricas regiões do Primeiro Mundo (América do Norte). É só depois de 1975 que a África sofre um verdadeiro colapso, um mergulho seguido de declínio constante nas décadas de 1980 e 1990, principal razão para o desempenho comparativamente ruim no período 1960-99 como um todo (ARRIGHI, 2002, p. 41).

No período pós-independência (1974-1980), o governo de Luís Cabral conseguiu criar algumas infraestruturas, pequenas indústrias,[39] como ocorreu também em outros países da região subsaariana da África (ARRIGHI, 2002). Todavia, essas iniciativas industriais foram dificultadas pelas cartilhas financeiras das agências de Brettonwoods (CARDOSO, 1995; ARRIGHI, 2002), cujas políticas econômicas, entre outras coisas, diziam ter como principal objetivo propiciar o saneamento e estabilização do quadro econômico-financeiro internacional. O Programa de Ajustamento Estrutural proposto/imposto pelas instituições financeiras de Brettonwoods e aprovado pelo país em novembro de 1986, foi definido com os seguintes objetivos:

> A Guiné-Bissau aprovou o Programa de Ajustamento Estrutural por um período de seis anos, isto é, até 1992 com etapas de estabilização (1987-89) tendo em vista restituir os equilíbrios macroeconômicos, internos e externos e a etapa de crescimento visando dilatar o ritmo de expansão econômica e consolidar os ganhos da estabilização (1990-1992) (CRUZ, 2007, p. 62).

Partia-se do pressuposto de que o país tinha como necessidade preliminar a construção de infraestruturas, desde estradas, hospitais, instalações portuárias e eletricidade. Por outro lado, a necessidade de recursos humanos, desde mobilização dos quadros técnicos e superiores à alfabetização da população, entre outras capacidades, com o propósito de trilhar o caminho do desenvolvimento (CRUZ, 2007). O recurso da Guiné-Bissau à "ajuda externa", cuja obtenção é condicionada à observação e implementação das orientações propostas pelos atores financeiros multilaterais e bilaterais, justificava-se nesse contexto socioeconômico do país.[40] Naquele contexto da desintegração da URSS e da crise econômica que agudizava-se, associado à projeção de políticas liberalizantes das instituições financeiras internacionais, o país percebeu que era inviável persistir com um modelo de desenvolvimento cuja inspiradora (a URSS) estava em declínio (CRUZ, 2007; CARVALHO, 2010). Portanto, o governo do PAIGC viu-se obrigado a adotar a política econômica de Ajustamento Estrutural, baseada fundamentalmente nos seguintes termos:

---

[39] Tendo como exemplos o complexo agroindustrial de Cumeré, fábricas de Leite Blufo, Titina Silá, Pansau Na Isna, de Oxigênio e de Acetileno, de descaroçamento do Algodão, Socotran e da Cerâmica (AMPAGATUBÓ, 2008).

[40] O Ministério das Finanças é instituição responsável por uma série de constrangimentos que inviabilizou os objetivos econômicos traçados, cuja razão principal talvez seja a inexistência de instrumentos de previsão e de controlo orçamental. A juntar a estes fatores, salienta-se o fato de que a falta de um sistema de informação adequado e competente, relativamente às receitas e despesas (correntes e de investimento), dificultam muito as escolhas de políticas e ou estratégias de desenvolvimento (CRUZ, 2007, p. 63).

> Na primeira fase, os objetivos principais deste Programa consistiam em corrigir os desequilíbrios financeiros e em superar os obstáculos estruturais ao crescimento. Esta nova orientação traduziu-se concretamente numa liberalização dos preços, numa desvalorização massiva da moeda nacional (o peso) e na adoção de um sistema de cambio flutuante. Em Maio de 1987, foi concluído um primeiro crédito de ajustamento estrutural com o Banco mundial e em Outubro do mesmo ano uma facilidade de ajustamento estrutural com o Fundo monetário Internacional (CARDOSO, 1995, p. 250-251).

A adoção do mercado livre pelo Estado guineense não surtiu efeitos esperados, além do fracasso da "panaceia" neoliberal, o país tinha sérios problemas estruturais (CRUZ, 2007). Tais problemas de ordem estrutural relacionam-se à corrupção, ao déficit de um governo estável e eficiente, e à ausência de estratégias de médio e longo prazo. Todos esses fatores são avaliados como incompatíveis às privatizações e ao mercado livre. Textos de Issuf Sanha (1993) e Faustino Imbali (1993) já faziam essas reflexões no começo dos anos 1990. Jorge Cruz (2007, p. 63) sublinha o seguinte:

> o resultado não foi de modo algum satisfatório na medida em que o crescimento das exportações foi inferior às importações com um grande impacto sobre a balança comercial [...] Por sua vez, a reforma fiscal impunha-se tendo em conta que a estrutura tributária tanto a direta como a indireta careciam de quadros qualificados e de mecanismos de controlo e de fiscalização.

Na esfera regional, foi instituída a CPLP por Estados detentores do português como a língua oficial, em 1996.[41] Segundo os membros fundadores, entre os quais o Estado guineense, esta articulação originou-se da necessidade de criação de um espaço de debate e coordenação sobre questões culturais, entre outras coisas, especialmente o idioma português. Porém, a organização vem tendo atuação além do campo cultural e linguístico, afetando o espaço político dos Estados membros, como se viu no caso da própria Guiné-Bissau, no período pós-golpe de Estado (golpe de abril de 2012). Contudo, pode-se admitir que a CPLP vem priorizando nas suas relações a dimensão da cooperação técnica em várias áreas, entre as quais saúde, agricultura, educação, etc.[42] A CPLP reserva um espaço privilegiado à cooperação para o desenvolvimento, uma das evidências foi a criação do Fórum de Macau com a China em 2003, do qual a Guiné-

---

[41] Ver o histórico da CPLP, disponível em http://www.cplp.org/id-45.aspx. Acessado em 10/6/2013.

[42] A idéia sobre a criação de uma organização desta natureza, que conta com Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor Leste (e mais recentemente a Guiné Equatorial foi associada à organização) como membros, está enraizada no primeiro encontro dos chefes de Estados e governos dos países que falam português. Este encontro foi realizado em novembro de 1989, no Maranhão, Brasil, a convite do ex-Presidente brasileiro José Sarney. De lá em diante, o processo passou a ser mais denso e se transbordou em criação de uma organização de fato. Ver História da criação da CPLP em http://www.cplp.org/id-45.aspx. Acessada em 10/6/2013.

Bissau é membro fundador. A República Federativa do Brasil, único Estado emergente da CPLP, pelo menos rotulado e reconhecido como tal pelos países do Norte e do Sul, reserva um papel muito relevante na sua política externa de cooperação técnica com os países da CPLP.

Por seu turno, a CEDEAO, composta por 15 membros; Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo, é um importante organismo de integração econômica para a Guiné-Bissau.[43] Esta entidade implementada na década de 1970 alcançou avanços significativos durante os 38 anos de sua existência, começando pela revisão do seu Tratado em 1993. O novo Tratado dá ênfase à cooperação política, na medida em que confere prerrogativas à comunidade a adotar políticas com vistas a evitar e solucionar conflitos dentro dos territórios dos Estados membros. O mesmo Tratado instituiu um parlamento, um conselho econômico e social, um tribunal, e um banco (Banco Central dos Estados da África Ocidental) para a comunidade.

Apesar de continuarem a ser membros da CEDEAO, Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo, resolveram engendrar em janeiro de 1994, em Dakar, outro processo de integração – a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Estes países passaram a compartilhar a mesma moeda, o Franco CFA.[44] A Guiné-Bissau foi o oitavo país a aderir a esta união monetária, em 1997, tendo abandonado a sua moeda oficial, Pesos da Guiné-Bissau, que estava em uso desde a independência. A sua adesão à UEMOA gerou uma relativa estabilização monetária, sendo, contudo, esse processo de normalização interrompido pela guerra civil de 1998.

---

[43] Antes da independência (desde a década de 1960), a Guiné-Bissau (principalmente a cúpula do PAIGC) participava em vários fóruns e frentes de natureza anticolonialista e independentista. Mas não só, ainda antes da Guiné-Bissau se tornar soberana, a liderança do partido participou efetivamente das iniciativas de cooperação nas áreas econômica e comercial, instauradas pelo Togo e Nigéria (a semente da CEDEAO). O aprofundamento dos esforços de cooperação entre Togo e Nigéria não se limitou ao plano bilateral. Esses dois países concordaram em convidar em 1973, todos os países da região ocidental africana a participarem desse fórum, do qual se fizeram presentes 13 países. Ficaram fora apenas a Guiné-Conakri e Gâmbia. A Guiné-Bissau foi representada pela elite política do PAIGC já nas vésperas da sua emancipação total do jugo colonial português. Após várias rodadas de negociações, o Tratado de Lagos de 28 de maio de 1975 proporcionou a criação formal da CEDEAO, integrada pela Guiné-Bissau, um dos seus membros fundadores (PENNA FILHO, 2000).

[44] Entre 1945 e 1958, CFA significava *Colonies Françaises d'Afrique*, assim a moeda criada recebeu o acrônimo CFA (Franco CFA). Com a independência desses países africanos no começo dos anos 1960, o Franco CFA ainda era usado, mas o significado para o acrônimo CFA passou a ser *Communauté Financière Africaine* (Comunidade Financeira Africana).

Nas relações de cooperação internacional para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, a União Europeia ocupa um lugar importante. As suas relações de cooperação foram articuladas em 16 de junho de 1975, através da adesão da Guiné-Bissau à convenção de Lomé (capital de Togo), numa parceria dos Estados da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) com a União Europeia através do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Por ter aderido a esta convenção, o país tem sido beneficiado pela União Europeia (UE) com recursos cuja maior parte é direcionada às ações de cooperação nos domínios de combate à pobreza, defesa do meio ambiente e igualdade de gênero, entre outros.[45]

Sublinha-se que estas iniciativas são de ações não programadas. Dos 216,5 milhões de euros que a Guiné-Bissau se beneficiou através dos protocolos financeiros de 4º ao 8º FED de 1976 até 2001, 166,5 milhões de euros foram direcionados aos Programas Indicativos Nacionais, enquanto que outros 50 milhões de euros foram destinados às ações não programadas. Ainda nesse período, 54,1 milhões de euros provenientes do orçamento geral da Comissão Europeia foram aplicados para financiar ações de emergência junto das comunidades mais carentes e vulneráveis, em alguns casos abrange setor de cultura e formação. Com a entrada em vigor do novo Acordo de Parceria ACP – UE, assinado em Cotonou, Benim, a 23 de Junho de 2000, pelos Estados de ACP e a UE, foi estabelecido e assinado o Programa Indicativo Nacional 2002 - 2007 entre o governo da Guiné-Bissau e a Comissão Europeia, a 1 de abril de 2002, correspondendo ao 9º FED, cujo montante total foi de 62 milhões de euros.

No âmbito regional, nos últimos anos a Guiné-Bissau tem se enquadrado nos projetos de cooperação com a UE, geralmente por duas vias. Ou por via da África ocidental, através da CEDEAO ou UEMOA, ou por via PALOP (Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa). A principal distinção das duas vias consiste no seguinte: pela via África ocidental são observados como prioritários os setores da defesa do meio ambiente, saúde, energia solar e apoio ao processo de integração no quadro da UEMOA. Enquanto isso, por via PALOP, a cooperação com a UE, apesar de ser relativamente abrangente, dá maior ênfase à capacitação pessoal e institucional, ou seja, à formação e qualificação de recursos humanos, à gestão de empresas, ao comércio e investimentos estrangeiros, estatística, administração pública e saúde também.

---

[45] Consultar os dados da Delegação da Comissão Europeia na Guiné-Bissau, disponiveis em <http://www.guine-bissau.net/ue/pt/cooperacao.htm>. Acessados em 28/ 6/ 2013.

Além das iniciativas regionais, entre outras relações de cooperação, a Guiné-Bissau mantém cooperação com Portugal. O ex-colonizador é tradicional parceiro estratégico de cooperação com o país e muito importante nas intermediações da parceria Guiné-Bissau – UE. Também existem parcerias de cooperação para o desenvolvimento com a França que merecem ser lembradas, devido à sua importância.[46] Há resquícios de acordos de cooperação entre os dois Estados que datam o ano de 1976, porém desde a década de 1960, através das iniciativas e arranjos daquilo que viria a ser CEDEAO, a Guiné-Bissau (as lideranças do PAIGC) e França já se aproximavam. Os referidos acordos de cooperação se desdobram nas áreas de cooperação técnica, cultural, científica e econômica.[47] Por ser um país inserido numa região de influência da França, esta potência do Ocidente tem adotado o *soft power* como o principal mecanismo de disputa pela influência na Guiné-Bissau, sobretudo em relação a Portugal. Mas agora ambos os países ocidentais, ex-metrópoles na África, e outros países ocidentais assistem à crescente presença de duas potências emergentes – Brasil e China – na República da Guiné-Bissau.

Como já apontamos na introdução, a elevada dependência da República da Guiné-Bissau em relação à cooperação internacional ou à "ajuda externa" (termo da preferência dos países do eixo Norte) gira em torno de 40% do seu orçamento geral – pelo menos nos últimos anos, – o que faz dos recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento muito relevantes e parceiros internacionais inprescindíveis para a materialização de políticas públicas nacionais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO apud MELLO, 2014; AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK, 2014).

---

[46] Dos acordos assinados e materializados entre a Guiné-Bissau e a França, o rubricado em novembro de 1990, que gerou a construção do Centro Cultural Franco Bissau-Guineense, é um dos mais importantes.

[47] Ver o site da Embaixada da França na Guiné-Bissau em http://france.visahq.com.br/embassy/guinea-bissau/. Acessado em 12/07/2014.

2 POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

2.1 Conceito de política externa e sua relação com a cooperação internacional para o desenvolvimento

A definição de política externa, seus atores, distintas capacidades de agência e o processo decisório, entre outros aspectos a ela relacionados, fazem da análise de política externa uma tarefa muito complexa e um campo de estudo repleto de desafios. Todavia, a principal questão que tem mobilizado tensos e controversos debates ao longo dos anos nas disciplinas de Relações Internacionais e Ciência Política, fundamentalmente entre os realistas neoclássicos (especialmente os realistas ofensivos e defensivos), e as correntes pluralistas, está relacionada à existência ou não da fronteira entre a política doméstica e política externa.[48]

Durante a maior parte do século passado, a política externa foi incontestavelmente concebida como um campo totalmente separado da política doméstica. As teorias e autores de cunho realista tais como Raymond Aron (2002), Kenneth Waltz (2002), Hans Morgenthau (2003), entre outros, formularam suas ideias e teorias sob este prisma. De fato, o contexto da Segunda Grande Guerra e da GF, em que ações dos Estados – particularmente das potências europeias, da URSS e dos EUA – eram voltadas essencialmente para questões estratégicas e geopolíticas, conduzidas pelos diplomatas e

[48] No seu interessante trabalho de 1998, intitulado Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, em que tenta pensar a política externa sob olhar teórico do neorealismo clássico, Gideon Rose (1998) organiza em quatro correntes os chamados pensadores ou teóricos realistas: 1) realistas de política doméstica, "Innenpolitik theorists"; 2) realistas ofensivos; 3) realistas defensivos e finalmente 4) realistas neoclássicos. Para Rose, como próprio sugere o termo, os "Innenpolitik theorists" são os realistas que defedem que a política externa é produto de política doméstica, a qual envolve os atores sociais domésticos, fatores culturais, ideológicos, econômicos, todas essas variáveis dão forma à política externa dos Estados. Já os realistas ofensivos, para quem a política externa baseia-se no viés do mundo de perspectiva hobbesiana, a política externa é um instrumento agressivo de perseguição e projeção de poder no plano internacional. Diferentemente destes, os chamados realistas defensivos concebem a política externa como meio de reação aos constrangimentos e fatores do sistema internacional. Ou seja, a política externa deve ser reativa e não ativa. Já os realistas neoclássicos rejeitam a hipótese de que o único objetivo dos Estados é a segurança; em vez disso, afirmam que os Estados tentam usar o seu poder para dirigir o sistema internacional para os seus próprios objetivos e preferências. Eles ainda afirmam que a política externa é resultado de fatores domésticos e externos. Portanto, os Estados que são mais poderosos perseguem as políticas externas mais abrangentes. Fatores como a estrutura do Estado e da psicologia das elites orientam política internacional e determinam as respostas (ROSE, 1998). É importante sublinhar que os realistas atribuem muita ênfase à segurança e ao poder na sua análise de política externa.

militares, contribuiu para o enraizamento do viés segundo qual a política externa seria um campo separado da política doméstica. Por outro lado, paradoxalmente, antes mesmo do fim da ordem internacional bipolar, algumas abordagens teóricas começaram a questionar as premissas realistas que distinguem a política externa da política interna. Tudo isso decorre das mudanças que se registravam no plano global, motivadas essencialmente pelas ondas de globalização e, no plano doméstico dos Estados, pelos processos de democratização. Esse cenário remete alguns ciêntistas políticos a repensar a relação entre a política externa e política doméstica (SPROUT & SPROUT, 1956; ROSENAU, 1966; ALLISON & ZELIKOW, 1999; HILL, 2003).

Nos anos 1950 e 1960, houve importantes autores que discutiram o processo decisório e a dimensão doméstica da política externa, entre os quais se destacaram o trabalho conjunto dos autores Margaret Sprout e Harold Sprout (1956), e o trabalho de James Rosenau (1966). No seu trabalho intitulado *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, os autores Sprouts argumentaram que para compreender a política externa dos Estados é necessário entender *psycho-milieu* dos indivíduos e grupos tomadores de decisão (*decision makers*) da política externa. De acordo com esses estudiosos, *Psycho-milieu* significa percepção e interpretação do cenário ou contexto internacional pelos tomadores da decisão da política externa, os quais atuam e se articulam no âmbito doméstico (SPROUT & SPROUT, 1956).

Para oferecer a sua contribuição aos estudos sobre a dimensão doméstica da política externa, o renomado autor estadunidense, James Rosenau, escreveu em 1966 a obra *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*. A ideia central desenvolvida por Rosenau neste trabalho, cuja citação tornou-se recorrente nos estudos sobre os processos decisórios e política externa, é a de que constitui uma necessidade ou uma normatividade integrar informações em vários níveis de análise de líderes individuais para o sistema internacional, a fim de poder construir uma teoria que permitisse compreender a política externa (ROSENAU, 1966). Conforme o pressuposto metodológico deste autor, as informações, os processos de articulação e de dinâmicas dos atores individuais e grupais, os quais são constituintes de diferentes segmentos sociais domésticos, devem ser contemplados e considerados na construção de instrumento teórico de política externa.

Depois das contribuições de Harold Sprout & Margaret Sprout (1956) e de James Rosenau (1966), uma das obras pioneiras a contestar com argumentos contundentes e sistemáticos o insulamento da política externa em relação à política doméstica ou políticas públicas, foi o trabalho intitulado *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, publicado em 1971 pelo autor Graham Allison, tendo sido a segunda versão publicada pelo mesmo autor com Philip Zelikow, em 1999. Nesse trabalho que analisa a crise dos mísseis que envolveu os EUA e URSS no contexto da GF, é discutida a importância que a dimensão da política doméstica teve em todo o processo decisório e de construção de consensos em torno dessa crise, que era amplamente tomada como uma questão de política externa (ALLISON & ZELIKOW, 1999). Graham Allison (1971) desenvolveu três modelos de tomada de decisões sobre a política externa: o modelo de ator racional, o modelo de comportamento organizacional e o modelo de política governamental.

Em síntese, o modelo de ator racional, segundo este pensador, trata a ação dos governos como resultado de sua escolha racional. A ação do agente racional, Estados ou governos, é condicionada pelas alternativas que se apresentam, seus valores, utilidade e estimativas de suas consequências para o próprio agente. Já o modelo II, o de comportamento ou processo organizacional, baseia-se sobre ideias que partem da premissa de que ações de política externa dos governos são produtos de processos organizacionais de diferentes departamentos dos próprios governos. Por sua vez, o terceiro modelo, o de política governamental, sustenta que a política externa dos governos é reflexo de negociação entre o governo e outros atores domésticos, cujos interesses e objetivos são geralmente diferentes (ALLISON, 1971).

No modelo de política governamental, Allison (1971) apresenta sua concepção de política externa enquanto uma política pública, a qual, de acordo com este autor, é elaborada à luz de negociações entre o governo e atores não estatais internos (as organizações da sociedade civil e/ou as empresas). Ele sustenta que todos os três níveis de análise são úteis. Todavia, assevera que o segundo e o terceiro modelos guarnecem os analistas de um poder maior de explicação e previsão, porque ambos são modelos centrados na análise de relação e negociação do governo com seus departamentos e com atores não governamentais. Com isso, Graham Allison (1971) atribui maior importância

à participação dos agentes internos não governamentais na elaboração e definição de política externa dos governos.

Outro trabalho, um dos mais importantes a impactar profundamente toda essa discussão, e que contribuiu de maneira significantiva para o fortalecimento das perspectivas segundo as quais a política externa não deveria jamais ser insulada da política doméstica, é a obra de Christopher Hill, intitulado *The Changing Politics of Foreign Policy*. Entre outros elementos evocados, ele destaca nesse trabalho que as teorias realistas e neo-realitas eram insuficientes para explicar a política externa. Dito isso, este pensador inglês confere importância a outras abordagens teóricas no processo de construção de conhecimentos relacionados à matéria de política externa (HILL, 2003).

Não pretendemos reportar aqui todo o conteúdo do trabalho de Christopher Hill, de linhagem pluralista e construtivista, mas se formos destacar resumidamente os principais pressupostos da perspectiva deste autor, diriamos que Hill concebe a política externa como um objeto complexo e multifacetado, portanto o seu entendimento completo requer várias abordagens teóricas. Segundo ele, dada a multiplicidade de atores domésticos (por exemplo as organizações não governamentais e empresas) que se interessam pela política externa e que agem no âmbito internacional, a política externa não poderia ser exclusivamente uma matéria dos Estados, ainda que eles sejam o principal ator. Apesar de admitir que a política externa constitui "a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (usualmente o Estado) nas relações internacionais" (HILL, 2003, p.3), ele assevera que "cidades, regiões, seitas e organizações não governamentais são possíveis atores que podem e devem também ser investigados quando se estuda a política externa" (HILL, 2003, p. 41).

Por outras palavras, esses atores são ou deveriam ser imprescindíveis quando se pensa a política externa. Podemos capturar do Christopher Hill a concepção de que o Estado é o principal ator de política externa, contudo existem outros atores domésticos que influenciam a formulação e os rumos de política externa – conduzida pelo Estado. Portanto, baseando na obra de Hill (2003), a política externa é um fenômeno complexo que mobiliza vários atores com interesses diversos e variados, por isso a sua compreensão requer considerar a multiplicidade e diversidade de agentes envolvidos.

Sobre esta matéria, os autores Carlos Milani e Leticia Pinheiro (2013, p. 33) fazem seguinte obervação:

> Afinal, se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa em fim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado de competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras de regime democrático.

A discussão sobre a ontologia, epistemologia, agência e também a normatividade de política externa continua a predominar os debates contemporâneos sobre o tema. Esse debate se evidencia ainda mais quando é discutida a relação entre a política externa e relações internacionais, ou entre políticas públicas e política externa. O que autores como Lima (2000), Milani & Pinheiro (2013) reivindicam é a necessária democratização da política externa. Isso significaria a participação dos demais atores domésticos (diferentes segmentos da sociedade civil) na elaboração da agenda e orientações da política externa, mas principalmente na cobrança de maior transparência do Estado sobre suas decisões internacionais. Recentes debates levantados no Brasil, em torno da necessidade democrática de participação de diversos atores domésticos nas discussões sobre a agenda de política externa do país, vão justamente nessa direção.

Realmente, as teorias realistas perderam fôlego no que diz respeito à leitura e à análise da agência dos Estados em matéria de política externa, principalmente nos países democráticos, como é o caso do Brasil (LIMA, 2000). No caso do país oriental, a "politização" ou "democratização" de política externa e estratégias da CID, se exister, deve ser muito restrita pelas doutrinas do Partido Comunista Chinês (PCC). De fato, as discussões sobre a democratização da política externa encontram seu enquadramento mais no caso brasileiro do que chinês. No entanto, já que o nosso objetivo é analisar as políticas de cooperação de Brasil e China na Guiné-Bissau, inrtercambiando fatores internos e externos (por exemplo, seus regimes políticos e relações históricas com a Guiné-Bissau), o marco teórico-conceitual proposto por este trabalho sustenta-se pelo fato de que pode haver segmentos da sociedade da Guiné-Bissau que sejam críticos e/ou reativos à CID chinesa ou brasileira.

Não vamos adentrar mais detalhadamente no debate normativo sobre se a política externa deveria ser ou não uma política pública, se todos os atores domésticos deveriam

participar em alguma medida na elaboração de política externa (democratizando a política externa) dos respectivos países, como defendem vários autores (LIMA, 2000; MILANI & PINHEIRO, 2013). Neste trabalho, apenas duas premissas são defendidas, em conformidade com a perspectiva pluralista: o Estado é a entidade central na formulação e na execução da política externa, e esta se encontra interligada à política doméstica, portanto, isso significa, *ipso facto*, que a formulação da política externa deveria considerar a participação de outros atores domésticos não estatais. Não obstante rejeitar o monopólio/exclusividade dos Estados na formulação de política exterior, para a perspectiva pluralista o Estado continua a ser o principal agente executor de política externa (MERLE, 1990; HILL, 2003; HUDSON, 2007). Autores como Marcel Merle (1990) e Valerie Hudson (2007) corroboram a visão de que o Estado é a figura central de política externa e o legitimador da mesma.

E qual seria a relação de política externa com a cooperação internacional para o desenvolvimento? É indiscutivel que ao longo da sua evolução histórica a CID sempre apresentou-se como uma área da política externa, tendo as superpotências lançado mão da CID para perseguir seus objetivos estratégicos e geopolíticos durante a GF. Contudo, a *foreign aid* teve seu nascimento no período anterior à GF, tendo se registrado as suas práticas desde a colonização. A projeção do plano Marshall no fim da Segunda Guerra Mundial, processo pelo qual foram reconstruídas as infraestruturas e economia da Europa devastadas pela guerra, foi a iniciativa que inaugurou o processo de institucionalização da CID, designada ajuda externa pelos países do Norte (MORGENTHAU, 1962; HAYTER, 1971). É evidente que não obstante a existência de um passado de ajuda externa no contexto colonial e o plano Marshall ter sido inaugurador da CID nos termos que ela é conhecida hoje, a GF foi responsável pela sua consolidação e institucionalização. Para Carol Lancaster (2007, p. 5), não haveria a institucionalização da CID se não houvesse a GF: "*If there had been no Cold War threat, the United States—the first and, for most years, the largest aid-giving country—might never have initiated programs of aid or put pressure on other governments to do so*".

Ainda na década de 1960, quando a maioria dos países africanos tornou-se soberana, os EUA e ex-metrópoles sobretudo, reproduziram a titularidade de principais doadores dos países recém-independentes. Ou seja: "*in the last 60 years, the content of ICD has been an indicator of the willingness of industrialized nations to attend to the*

needs of developing countries" (HIRST & ANTONINI, 2009, p. 9). Neste contexto, quando os países do Norte não mantinham relações de cooperação ("ajuda externa") bilateralmente com os países em desenvolvimento, o faziam via multilateral por intermédio de agências internacionais, as quais representavam e reproduziam os interesses do Ocidente (HAYTER, 1971).

Portanto, desde a sua origem a CID foi sempre um instrumento de política externa, mormente a Cooperação Norte-Sul (CNS), uma vez que antes da segunda metade da década de 1950 e anos 1960 só se falava, quase que apenas em CNS. Todavia, a CSS também foi concebida e projetada como tal. No meu modo de ver, a concepção ontológica e epistimológica da CID como instrumento de política externa é razoavelmente inevitável, seja Norte-Sul quanto Sul-Sul. É uma característica intrínseca da sua gênese. Por isso que este trabalho faz abordagem da Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil e da China na Guiné-Bissau enquanto políticas externas desses dois países da América Latina e Ásia, respectivamente.

2.1.1 Cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul

O marco histórico contemporâneo do início das relações entre os países do Sul foi a conferência de Bandung de 1955, e a esse encontro se sucederam várias outras iniciativas de gênero nas décadas posteriores. O adensamento de contatos entre esses países ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, com os movimentos de independência das ex-colônias afro-asiáticas e sua crescente influência no âmbito da ONU no espaço de diálogo Norte-Sul e nas articulações por uma nova ordem econômica internacional. A conferência da ONU sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964, foi muito relevante para todo esse processo. Este período caracterizado por intensas relações entre essas nações (boa parte era recém-independente) produziu passos muito importantes em prol da institucionalização da CSS para o desenvolvimento internacional (PUENTE, 2010; MILANI & CARVALHO, 2013).

As relações de CSS cujos princípios básicos objetivam promover relações mais justas e igualitárias entre os povos e governos, caracterizadas fundamentalmente pela horizontalidade e incondicionalidade, permearam todo esse período (PUENTE, 2010).

Ademais, o marco histórico que edificou a concepção da CSS enquanto um modelo de cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, foi o evento realizado em Buenos Aires (Argentina), em 1978 – a famosa Conferência de Plano de Ação sobre a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento. Toda essa investida dos Estados do Sul, a favor da institucionalização do modelo de CSS, era essencialmente motivada pelo desejo de emancipação das imposições e condicionalidades atreladas aos padrões de CNS. Observa-se que no contexto da GF, a CNS foi condicionada aos interesses estratégicos das superpotências e seus aliados, condição que era denunciada e criticada pelos países do Sul (PUENTE, 2010).

Já no período posterior à GF, na primeira década de 2000 fundamentalmente, a China, o Brasil e algumas potências do hemisfério Sul[49] consolidaram-se como novos importantes atores da CID e "líderes" da CSS. A partir desse período histórico, essas novas potências se (re)lançaram às ações e articulações de cooperação internacional, passando a figurar-se entre os maiores doadores emergentes dos países mais pobres do eixo Sul, destinando volumosos valores à cooperação para o desenvolvimento (MILANI & CARVALHO, 2013; LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013). Nota-se que tanto a China quanto o Brasil, e os demais países em desenvolvimento, concebem as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento como mecanismos de ajuda, capacitação e fortalecimento mútuo ao desenvolvimento. De acordo com Emma Mawdsley (2011), a CSS não passa de um espaço de relacionamento entre países que compartilham as mesmas visões, identidades e experiências históricas, e que discursivamente almejam objetivos comuns.

Em termos conceituais, a CSS pode ser tratada como uma relação de trocas que envolve financiamento de projetos de infraestrutura, transferência de tecnologia, intercâmbio de experiências no âmbito das políticas públicas e cooperação técnica por meio de entidades nacionais, subnacionais e privadas. No entanto, apesar de ser um termo muito usado, tem havido dificuldades no que diz respeito ao estabelecimento de um conceito suficiente de CSS, o que também pode estar relacionado à dificuldade em

[49] Países como África do Sul, Brasil, China, Índia, México ou Turquia, além de serem chamados potências emergentes, são também designados "new powers" "grandes países periféricos" ou "rising states" (NARLIKAR, 2010; DUPAS, 1998; ALEXANDROFF; COOPER, 2010; apud MILANI, 2012, p. 224).

definir práticas que refletem prioridades de cooperação dos países que constituem o eixo Sul (LEITE, 2012). Bruno Ayllón (2006, p. 7) diz que a CSS seria um,

> conjunto de atuações de caráter internacional realizado por atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade. A finalidade primordial da CID deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.

O fato é que continua a não haver consenso com relação ao conceito preciso e último da CSS. Isso é nitidamente observado quando se fala, por exemplo, da CSS da China e CSS do Brasil. Apesar de ambos os países pertencerem ao mesmo grupo de Estados (do eixo Sul) e sua CSS apresentar algumas características semelhantes, existem claras distinções. Para o Brasil a CSS seria,

> totalidade de recursos investidos pelo Governo Federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, nos governos de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas" (IPEA, 2010 apud MILANI & CARVALHO, 2013, p. 16).

No que diz respeito à China, conforme os apontamentos de Milani e Carvalho (2013, p. 17), a CSS chinesa,

> assume múltiplas formas, desde o envio de missões médicas por dois anos, a construção de rodovias e pontes, cooperação técnica, a instalação de estações termoelétricas, até programas de treinamento e empréstimos de apoio ao comércio exterior. Do ponto de vista financeiro, inclui doações, empréstimos a juro zero e empréstimos subsidiados. As doações e os empréstimos concedidos sem cobrança de juros são gerenciados pelo Ministério do Comércio, seguindo orientações da política externa chinesa.

De acordo com a observação de Iara Leite (2012), o único consenso aparentemente existente sobre o conceito da CSS é de que os atores nela envolvidos (especialmente que dela se beneficiam) são países em desenvolvimento. Deixando de lado a discussão sobre pluralidade de vertentes conceituais da CSS, é menos complicado admitir o fato de que a CSS enquadra-se como um instrumento de política externa dos países da região,

sobretudo das potências emergentes. Conforme Maria Regina Soares de Lima (2005, p. 11) “a inserção ativa deve ser buscada na composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. Portanto, a CSS seria uma estratégia importante para a (re)inserção internacional brasileira como também chinesa. Dito isso, concorda-se que é um instrumento de política externa, contudo é pertinente esclarecer de que esta citada observação de Lima (2005) está diretamente relacionada à sua análise de CSS enquanto uma plataforma de barganha conjunta dos países do Sul, particularmente das potências emergentes, em relação aos Estados do Norte. Enquanto isso, este trabalho, reitero, visa essencialmente analisar comparativamente as políticas de cooperação de Brasil e China na Guiné-Bissau enquanto instrumento de sua política externa.

2.2 **China e Brasil na África**

2.2.1 Introdução

Diferentemente dos países europeus, os quais tiveram contato com a África e estabeleceram relações políticas e econômico-comerciais neste continente desde o século XV, o marco inicial de aproximação sino-brasileira ao continente africano se registra fundamentalmente a partir dos anos 1950 e 1960. Portanto, as décadas de 1950 e 1960 inauguraram as relações diplomáticas e contatos oficiais de China e Brasil com o continente africano. Lembra-se que foi a partir da segunda metade dos anos 1950 que algumas nações africanas lograram a independência. Já na década de 1960, praticamente todos os povos africanos subjugados pelo sistema colonial, exceto alguns, como por exemplo as cinco ex-colónias portuguesas na África, se emanciparam da dominação e opressão colonial europeia.

A China e o Brasil, que nunca foram ex-metrópoles, muito pelo contrário, foram vítimas de dominação e opressão do colonialismo, sempre demonstraram ser solídários às nações colonizadas e eram a favor da autodeterminação das mesmas. A China já

expressava sua solidariedade de maneira contundente desde a proclamação da República, em 1949 (HONG-MING, 2004). Já o Brasil expressou nessa mesma linha um pouco mais tarde, ou seja, somente a partir da década de 1970. Todavia, desde a década de 1960 o Brasil já sinalizava uma política externa pró-autodeterminação dos povos. Mas, repito, somente na década de 1970 tomou posições contundentes e irreversíveis nessa direção, a partir do momento (nos anos 1970) em que deixou de fazer a opção preferencial pela amizade histórica com Portugal (LEITE, 2011).

O continente africano, como veremos a seguir, sempre constituiu uma região estratégica para a inserção internacional da China e do Brasil – seja em relação à dimensão política, seja no que diz respeito à perspectiva econômica. Portanto, essas duas potências emergentes reservam na sua agenda de política externa um lugar importante ao continente africano.

2.2.2 China na África

Sublinha-se que o Partido Comunista Chinês (PCC) já fornecia apoio militar e bélico aos movimentos independentistas no continente africano, desde as décadas de 1950 e 1960. Com a realização da conferência de Bandung (Indonésia) em 1955, pelo movimento terceiro-mundista, a China e as lideranças políticas africanas se aproximaram ainda mais.[50] A potência oriental continuava a alargar a sua relação de amizade com diferentes nações e movimentos nacionalistas e independentistas na África. Da revolução comunista a 1978, se quisermos, da proclamação da República à abertura econômica (1949-1978), a política externa chinesa para a África foi claramente caracterizada por questões ideológicas e políticas, tendo a luta contra o colonialismo e imperialismo definido a sua política externa na região, por um período de três décadas:

> Embora ainda não fosse um país poderoso, a China, por ter sido submetida também ao jugo dos imperialistas e dos colonialistas, entendia perfeitamente as aspirações e as dificuldades dos países africanos irmãos, e queria dar sua contribuição à luta política e ao desenvolvimento da economia desses últimos, o que ela considerava um dever (HONG-MING, 2004, P. 237-238).

[50] É importante salientar que entre 1956 e 1959, a China estabeleceu sucessivamente relações diplomáticas com cinco dos nove países que tinham acabado de lograr sua independência: Egito, Argélia, Marrocos, Sudão e Guiné-Conacri (HONG-MING, 2004).

A China baseia sua política externa em alguns princípios claramente estabelecidos, a saber: 1) respeito mútuo da soberania e da integridade territorial; 2) não-agressão mútua; 3) não-ingerência nos assuntos internos; 4) igualdade e vantagens recíprocas; e 5) coexistência pacífica. De acordo com Zhang Hong-Ming (2004), estes cinco princípios que orientam a política externa da China foram anunciados em dezembro de 1953 pelo então Primeiro-Ministro e ministro do exterior, Zhou Enlai.

Os primeiros trinta anos da política externa chinesa para a África (1949-1978) não foram somente caracterizados pelo apoio político e militar à África. Nesse período, considerado primeiro momento das relações sino-africanas (RYSDYK, 2010), foram desenvolvidos programas de cooperação em diversos campos, desde as infraestruturas, finanças, agricultura e saúde. Em 1963, o total de "ajuda" econômica da China ao continente africano era de 50 milhões de libras esterlinas, soma que hoje corresponderia um pouco mais de US$ 78 milhões. No mesmo ano, a China rubricou acordos de assistência econômica e técnica com vários países africanos, possibilitando envio de técnicos à África para dar assistência na área tecnológica. No que concerne à saúde e agricultura, a China financiou o congresso afro-asiático de oftalmologia no Cairo (capital do Egito) em 1960, enviou à Tanzânia aproximadamente 100 peritos para trabalhar na área de agricultura e irrigação, bem como no plano do desenvolvimento econômico daquele país.[51] Janaina Rysdyk (2010) recorda que entre 1970 e 1975 foram construídos 1.860 km de ferrovia para ligar a então capital tanzaniana, Dar es Salaam, à província de Copperbelt, em Zâmbia. Para realizar essa obra, a China concedeu empréstimo de US$ 405 milhões sem juros, além da mão de obra de cinquenta mil trabalhadores.

Porém, a despeito desses altos valores financeiros envolvidos nesse contexto, as relações econômicas e comerciais sino-africanas se esfriaram um pouco em decorrência das críses dos finais da década de 1960 e 1970, pelo menos não acompanharam o mesmo rítmo das décadas anteriores (RYSDYK, 2010). A preocupação em sanear os problemas econômicos internos motivaram a China Popular a reduzir intensidade nas relações comerciais com a África. Denota-se, entretanto, que sozinha a variável

[51] Ver também o texto de Fábio D. R. M. Cruz, *Independência e Auto-suficiência*: a Política Externa da República Popular da China entre 1957 e 1965. Universidade Nova de Lisboa, setembro de 2011.

econômica não consegue explicar esse cenário, havia também elemento político-estratégico a considerar. Nesse período prenunciava-se "o fim da GF, refletindo a reaproximação sino-soviética e tornando, consequentemente o continente africano menos estratégico na disputa da China com a URSS e os EUA por zonas de influência" (RYSDYK, 2010, p.21). Ademais, nesse contexto o PCC procurava diversificar suas relações internacionais, contudo, as relações diplomáticas com os países africanos continuavam estáveis e regulares. Porém, como mostra Hong-Ming (2004), a China não demorou a recuperar-se e a relançar sua parceria com o continente africano. Esse novo combustível nas relações sino-africanas coincide ou se deu por conta de abertura comercial promovida por Deng Xiaoping. Com a abertura, o comércio desatou-se dos embaraços ideológicos, passando a adotar o pragmatismo e agilidade como características fundamentais das suas relações externas.

A década de 1990 foi o período em que o modelo chinês de cooperação para o desenvolvimento apresentou-se de maneira mais atrativa como o mais ideal para muitos Estados africanos perseguirem o desenvolvimento. Essa avaliação ou crença das elites políticas africanas era decorrente das condicionalidades da CID impostas pelas instituições financeiras de Bretton Woods e agências bilaterais de coopreação aos países africanos, e que não deram certo. O modelo chinês é desvinculado de quaisquer condicionalidades políticas, desde que a parte cooperante não reconheça diplomaticamente o Taiwan. Todavia, a ampliação das relações de cooperação chinesa com os países africanos somente conheceu uma profunda e intensa dinâmica a partir dos anos 2000, com o início do chamado FOCAC. FOCAC significa Fórum de Cooperação da África com a China, que é realizado em cada três anos, desde 2000, e conta com não menos de 45 países africanos. O seu objetivo precípuo é estimular e apoiar desenvolvimento mútuo. A China ainda criou o Fórum Macau[52] em 2003, que é uma outra plataforma de cooperação que alberga os países da CPLP (MENDES, C., 2010).

As duas plataformas sino-africanas de cooperação e comércio sinalizam de maneira inequívoca a importância que a política externa do PCC atribui à África, na sua estratégia de contínuo crescimento econômico, neste novo milénio. A "irrupção" da investida comercial e de cooperação chinesa no continente africano acompanha o

[52] A designação Fórum Macau deve-se ao fato de o secretariado permanente da organização estar sediado nessa região administrativa especial chinesa. O fórum constitui uma instância de cooperação econômica e comercial muito específica, cujo estabelecimento de contatos são regulares entre os participantes, dos quais os países africanos são a maioria.

acelerado crescimento econômico desta potência oriental, na primeira década dos anos 2000. Como veremos mais em frente, foi justamente a partir dos anos 2000 que as relações de cooperação sino-guineense foram intentificadas e ampliadas. No entanto, convém lembrar que foi ainda nos primórdios da luta pela independência da Guiné-Bissau, precisamente nos finais dos anos 1950 e início dos anos 1960, antes do início da luta armada na Guiné-Bissau, que a China teve primeiros contatos com as lideranças políticas e militares do PAIGC.

Desde a proclamação da República em 1949, até os dias atuais, a política externa chinesa para a região manteve suas principais características políticas e econômicas tradicionais. No primeiro momento da sua aproximação ao continente africano, o país oriental claramente priorizou desenvolver e fortalecer relações políticas e ideológicas com os países africanos que haviam se tornado independentes. Não obstante, como advertem Hong-Ming (2004) e Rysdyk (2010), as relações comerciais sempre estiveram presentes nas relações sino-africanas. Contudo, nesse contexto histórico (1949-1978) da GF, a China priorizou as dimensões políticas e ideológicas na sua agenda de cooperação com a África. Um exemplo que podemos tomar como clássico da obstinada perseguição chinesa por zonas de influência na África, no contexto da ordem internacional bipolar, é o caso angolano. Conforme nos lembra Hong-Ming (2004), o PCC apoiava as três frentes independentistas de Angola: MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) e FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola). Quando o PCC tomou conhecimento de que a União Soviética apoiava MPLA, a China passou imediatamente a apoiar os movimentos rivais, especialmente a FNLA.[53]

Fica nítido que durante a ordem bipolar a pretensão chinesa era fazer face à crescente influência da URSS na África. Por isso a China sempre apoiava o oponente de quem era apoiado pela URSS, independentemente de sua orientação político-ideológica.

---

[53] Em 1975 (após a independência), os três movimentos independentistas angolanos – FNLA, UNITA e MPLA – formaram uma frente comum e assinaram, com a representação portuguesa, os Acordos de Alvor, que previam a participação de todos eles no governo do país. Porém, devido à existência de rivalidades políticas, não verificou-se um entendimento entre as três forças angolanas. Em março de 1976 registaram-se violentos confrontos entre o MPLA e a FNLA, que marcaram o início de uma guerra longa e sangrenta. As duas organizações procuraram apoios no exterior. A FNLA simbolizava o anticomunismo contra a expansão da Rússia e o MPLA era anticapitalista. O MPLA passou a controlar Luanda (capital) com o apoio de Cuba e da URSS, a FNLA contou com a ajuda do Zaire, da China e de alguns países ocidentais, enquanto a UNITA foi apoiada pela África do Sul e pelos EUA. Logo depois a UNITA e a FNLA formaram uma frente comum contra o MPLA.

Dito isso, denota-se que o objetivo primordial do PCC era construir sua influência no continente africano. Ainda que o seu aliado africano tivesse eventualmente uma orientação político-ideológica ocidental, uma vez que fosse adversário do aliado da URSS tornava-se importante e estratégico para a China naquele momento. Portanto, pode-se dizer que o objetivo imediato chinês era abrir e ampliar zonas de influência na África e conseguir aliados, era o primeiro passo, e só depois pensar em cooptação política, econômica e ideológica destes.

Com o fim da bipolaridade Leste-Oeste, a dimensão comercial e econômica que já se figurava na agenda de cooperação sino-africana no período anterior, tornou-se patente e passou a constituir disparadamente a prioridade de suas relações com a África, até os dias atuais. Hoje os interesses chineses no continente africano passam pela exploração de recursos naturais, abertura e ampliação do mercado e obtenção da mão de obra barata. O principal instrumento de alavancamento desses objetivos tem sido a chamada CSS chinesa, cujas características essenciais são trocas comerciais e investimentos em infraestruturas e construção civil, e exploração do petróleo no continente africano (BRAUTIGAM, 2011). A instalação de empresas chinesas na África, sobretudo as petroleiras e as empresas de infraestruturas, a exemplo de *China National Offshore Oil Corporation* e *China Civil Engineering Construction Corporation* (RYSDYK, 2010), expressa a relevância que a China atribui à dimensão economico-comercial na região, elegendo a exploração de recursos na África como a prioridade inequívoca de suas relações contemporâneas com o continente africano.

2.2.3 Brasil na África

Por sua vez, o início de política externa da República Federativa do Brasil para a África pode ser contextualizado no âmbito da chamada Política Externa Independente (PEI), não obstante a existência de contatos Brasil-África desde o século XIX.[54] Entre outras características, a política externa independente do Brasil significava mais autonomia nos rumos de sua política no plano internacional e defesa clara aos princípios

[54] O Brasil instalou um consulado na África (África do Norte), em 1861. Contudo, nesse período as relações do Brasil com a África eram tímidas devido à prioridade da diplomacia brasileira aos problemas de fronteiras na sua vizinhança, após a independência em 1822 (RIBEIRO, 2010).

de autodeterminação dos povos (LEITE, 2011). Isso significava contestação contra o colonialismo e apelo à emancipação dos povos oprimidos, dos quais a grande parte era africana. Ademais, a aproximação do Brasil aos Estados africanos se insere na estratégia brasileira de maior projeção e universalização de suas relações no cenário internacional, num vetor de emancipação dos constrangimentos ideológicos especiais (LEITE, 2011). Portanto, o início da política externa brasileira para o continente africano deve ser pensado a partir dos arranjos da CSS (nas décadas 1950 e 1960). O Brasil aproximava-se cada vez mais dos povos africanos que se tornavam independentes e fazia pressão em nível multilateral, especialmente na ONU, para que outros povos africanos ainda sob jugo colonial se emancipassem.

Não obstante todos os esforços precedentes, o posicionamento mais firme e direto a favor da independência dos povos dominados, como já fizemos menção, foi tomado na década de 1970. O rompimento do Tratado de Amizade e Consulta de 1953 com Portugal,[55] a favor da emancipação das ex-colônias, caracterizado pelo ato de reconhecimento imediato e unilateral da independência da Guiné-Bissau, em 1974, simbolizava a assertividade brasileira em relação a uma nova postura internacional adotada (LEITE, 2011). Patrícia Leite (2011) recorda que na década de 1970 os povos africanos que se tornavam independentes mantinham relações diplomáticas com o Brasil. Nos anos 1970, a política externa brasileira para a África já era bem orientada e os objetivos já eram inequivocamente traçados. Este posicionamento ficou claro quando o então Presidente Ernesto Geisel assumiu a mais alta magistratura brasileira:

> Ao assumir a Presidência, em março, o Presidente definiu a nova política em relação à África, de prioridade comparável àquela concedida à América Latina. "Daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar". Essa importância significava, em primeiro lugar, desenvolver e fortalecer as relações do Brasil com os países subsaarianos independentes, estabelecidas desde o início da década de sessenta, particularmente os da parte ocidental do Continente. Em segundo lugar, implicava aproximar-se dos países africanos de língua oficial portuguesa, que lutavam por sua emancipação política. A política africana significava, também, apoiar as tradicionais reivindicações de igualdade racial e condenação do apartheid (LEITE, 2011, p. 142).

[55] O Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, como sugere o próprio nome, dizia respeito à consulta mútua dos dois países (a ex-metrópole e sua ex-colônia) sobre decisões mais importantes relacionadas às ex-colônias portuguesas ainda não independentes nesse contexto, entre as quais a Guiné-Bissau, e busca pela preservação de amizade entre os dois países.

Foi nesse contexto histórico que as ex-colónias de Portugal na África lograram sua independência. A Guiné-Bissau, particularmente, teve a sua soberania amplamente reconhecida no plano internacional, em 1974, apesar de tê-la autoproclamado um ano antes. Foi a primeira colônia portuguesa na África a conseguir esse feito. Como já mencionamos, o Brasil foi o primeio "Estado do Ocidente" a reconhecer a independência da República da Guiné-Bissau, ato esse marcado imediatamente por contatos diplomáticos e posterior assinatura de acordos mútuos de cooperação. Semelhantemente à China, a política externa brasileira e/ou CSS brasileira direcionada à África incorporava também elementos comerciais.[56] Por exemplo, entre 1973 e 1979, as exportações brasileiras para a África independente (excetuando os PALOP) mais que quadruplicaram, tendo sido estimadas em US$ 190 milhões para US$ 600 (LEITE, 2011).

Por sua vez, a importação brasileira de produtos africanos nesse mesmo contexto histórico cresceram 300%, ou seja, atingiram US$ 679 998 000 (RIBEIRO, 2010). Entre a década de 1980 e o início de 1990, os desequilíbrios macroeconômicos brasileiros (gerando baixo crescimento econômico, calculado em 2,1% ao ano), associado ao fracasso de planos heterodoxos de estabilização em curto período de tempo, forjaram a mudança no enfoque da política externa brasileira. A sua política externa para a Àfrica, mormente inserida dentro das iniciativas da CSS brasileira – mesmo havendo significativas trocas comerciais – declinou-se. Segundo Cláudio Ribeiro (2010), a retração resultante da participação brasileira no comércio mundial e o maior foco às instituições financeiras internacionais são a variável independente desse declínio.

O relançamento de uma política externa mais densa para a África, vinculada a um instrumento importante de inserção econômica e política internacional, que é a chamada CSS, ocorrerá, *a posteriori*, nos anos 2000 (tabela 1). O principal fator desse processo foi a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República do Brasil, dando um novo e maior fôlego às investidas brasileiras no continente africano (RIBEIRO, 2010; LEITE, 2011; MILANI & CARVALHO, 2013).

---

[56] O Brasil exportava para África uma variedade de produtos, vendia, além da carne, café, açúcar e soja, quantidades crescentes de manufaturados, como automóveis, tratores, produtos de aço, eletrodomésticos, têxteis, calçados e material de construção. Em 1977, os manufaturados passaram a ocupar 51% da pauta exportadora brasileira para a região (LEITE, 2011).

Tabela 1- Evolução do orçamento executivo anual da CSS brasileira na África (2003-2013)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Em milhões US$	524	198	525	2.239	1.410	3.633	9.608	20.212	14.154	9.947	3.249

Elaboração própria. Fonte: (RENZIO et al., 2014, p. 14).

Como temos defendido, a cooperação para o desenvolvimento entre os países menos desenvolvidos constitui uma ferramenta estratégica de política externa dos mesmos. O Brasil, semelhante à China, embora cada um com as respectivas peculiaridades, contempla interesses econômicos e políticos no continente africano, os quais são estrategicamente perseguidos pelo governo de Brasília. Quando digo estrategicamente, me refiro justamente ao fato de o governo brasileiro ter lançado mão da cooperação para o desenvolvimento internacional para consolidar a sua aproximação aos países africanos (PUENTE, 2010). O incremento do volume de cooperação brasileira na África, entre 2003-2013, decorre de dois objetivos fundamentais: 1) expansão econômica e comercial, e 2) projeção de *soft power* na região.[57]

No primeiro caso – expansão econômica e comercial – a oferta de cooperação pelo governo brasileiro na África é acompanhada de inserção de empresas estatais e privadas brasileiras, muitas delas são financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (MILANI & CARVALHO, 2013). São casos da Vale, que é uma mineradora global, com sede no Brasil e líder mundial de produção de minério de ferro; do Grupo Camargo Corrêa, que é uma das maiores organizações empresariais privadas do Brasil, atuando nos setores de cimento, concessões de energia,

[57] Joseph Nye foi quem cunhou o termo *soft power* no final da década de 1980. No seu texto intitulado *Soft Power: the means to success in world politics*, 2004, ele disse que *soft power* reside na capacidade de atrair e convencer. O poder brando ou *soft power*, conforme Nye, é oriundo da atratividade da cultura de um país, seus ideais políticos e suas políticas. Seu principal instrumento é a diplomacia. O oposto de *Soft power*, segundo Nye, é *Hard power*, significa, resumidamente, política externa baseada em coerção ou força, o qual se nutre geralmente do poderio militar ou econômico do Estado.

de transporte, engenharia e construções, vestuário, calçados e setor naval; da Petrobras, que é a maior empresa do Estado brasileiro e uma das maiores petroleiras do mundo, atuante em sete setores: petroquímico, geração de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás, refino de petróleo e gás, produção de biocombustíveis e distribuição. Outro caso é da Odebrecht, que é uma organização global de origem brasileira, atuante nos setores de engenharia e construção, indústria e desenvolvimento e operação de projetos de infraestrutura e energia.

Essas empresas são exemplo de organizações empresariais privadas e estatais brasileiras que se internacionalizaram e intensificaram suas atuações na África, principalmente nos últimos 10 anos. Podemos dizer que todo esse processo foi assegurado e agilizado pelo *soft power*, capitalizado junto dos governos africanos, principalmente pelo então Presidente Inácio Lula da Silva. Em outras palavras, podemos asseverar que o Presidente Lula "convocou" os empresários e investidores brasileiros a investirem na África, e a CSS brasileira para o desenvolvimento pode ser interpretada como instrumento utilizado pelo poder executivo, sobretudo no seu segundo mandato (tabela 1), com vistas a acumular *soft power* e maior aproximação aos seus pares africanos.

Além do mais, penso que o referido *soft power* pode ser concomitantemente concebido como um meio e um fim. É um meio porque é uma ferramenta de inserção econômica e política brasileira na região. Também é um fim tendo em conta o fato de o Brasil buscar ampliar seu reconhecimento e boa imagem na África e no mundo, isto é, seu *soft power*. Não obstante, a CSS brasileira, me refiro estritamente à cooperação técnica, apoiou vários projetos importantes no continente africano e o mesmo se aplica ao caso da CSS chinesa. Penso que se o Brasil encontra dificuldades em competir de igual para igual com a China em outros contextos africanos, tal fato, ao que me parece, não se vê no contexto dos PALOP. Nesse contexto, provavelmente os fatores língua comum e CPLP fortalecem o país sul-americano a competir com seu homólogo oriental. Essa tendência revela-se ainda mais verdadeira no caso da Guiné-Bissau.

2.3 Política externa chinesa para a Guiné-Bissau

As relações diplomáticas entre a República Popular da China e Guiné-Bissau começaram em 1974, ano em que este país africano logrou a independência. Todavia, a China e a liderança política do PAIGC tiveram primeiras aproximações nos anos 1960. Por um lado, o seu contato nesse período estava relacionado à necessidade que o PAIGC tinha em relação ao apoio político e militar para iniciar a luta armada contra o sistema colonial português e lograr independência nacional. Por outro lado, dentro da estratégia de política externa chinesa de mobilização ideológica e política, apoios à luta anti-imperialista e anticolonial eram necessários para atrair mais adeptos ao seu modelo político-ideológico (HONG-MING, 2004). A motivação para a aproximação PCC-PAIGC residia-se fundamentalmente nisso.

Um fato marcante nas relações da China com a nação guineense, de acordo com o embaixador da República Popular da China na Guiné-Bissau, Wang Hua, foi o desembarque de um grupo de revolucionários guineenses (do PAIGC), na China, em plena década de 1960. Segundo o embaixador, o objetivo da visita daquele grupo de guerrilheiros era receber treinamento militar e assimilação tática de guerrilha. Este diplomata ainda informou que o líder do PAIGC, Amílcar Cabral, visitou a China duas vezes nesse mesmo contexto político.[58]

Portanto, as relações sino-guineenses precederam o início da guerra de libertação nacional na Guiné-Bissau. Salienta-se que nesse contexto, o apoio chinês à guerrilha do PAIGC não limitou-se apenas à formação e ao treinamento dos guerrilheiros, tendo se estendido ao fornecimento de armas e demais equipamentos militares, além do suporte financeiro e logístico concedido pelo PCC aos revolucionários guineenses. Um elemento importantíssimo a destacar é o fato de toda a assistência bélica chinesa ao PAIGC ser acompanhada de grande apoio e respaldo político, e, em alguma medida, ideológico. Dito isso, o primeiro momento das relações da China com a nação guineense (cuja representante era o PAIGC) foi caracterizado essencialmente pela

[58] Entrevista a nós concedida pelo embaixador da China na Guiné-Bissau. Bissau, setembro de 2014.

mobilização de fatores que possibilitassem o início da luta armada para a independência nacional.

Desta feita, em termos da evolução histórica das relações sino-guineenses, podemos dizer que no período que vai até 1974, as suas relações se concentraram nos esforços relacionados à criação de condições com vistas à emancipação política da Guiné-Bissau do opressivo sistema colonial português. Em outros termos, mais ou menos entre 1960 a 1974, a política externa do PCC para a Guiné-Bissau procurou ajudar reunir fatores políticos, logísticos, financeiros e principalmente militares com o propósito de consecução da independência da Guiné-Bissau. Segundo as declarações de Hua a mim dirigidas, "antes da independência nós (a China) demos armas para o PAIGC, pois isso era a necessidade dele naquele momento".[59] A política externa do Pequim para o país, nesse período histórico, insere-se dentro do escopo da estratégia chinesa de atração de adeptos ao seu viés político-ideológico, cujo mecanismo era apoiar política e militarmente as nações afro-asiáticas a lograrem suas independências nacionais. Outrossim, lembramos que nesse período histórico um dos mais importantes acordos de cooperação entre os dois países parceiros foi o de setor de educação, instituído em 1977. A partir desse convênio, os estudantes guineenses contemplados com bolsas de estudo passaram a ir à China fazer formação superior completa.[60]

Após a indepêndencia da Guiné-Bissau e o estabelecimento oficial de relações diplomáticas entre os dois países, além de estabelecer a cooperação no domínio de educação e formação, o governo do país comunista e o país africano firmaram cooperação no setor de saúde pública, em 1976, um ano antes de assinatura do acordo de cooperação no domínio de educação. Ou seja, saúde e educação fazem parte das primeiras áreas em que a Guiné-Bissau e a China começaram a cooperar. Tudo isso em um contexto em que as parcerias de cooperação da República Popular da China eram inseridas dentro da sua estratégia de atração e difusão do seu sistema político-econômico e ideológico.

Na década de 1980, houve pouco avanço substancial de cooperação para o desenvolvimento entre a Guiné-Bissau e a China. De acordo com Rysdyk (2010), a

---

[59] Idem.

[60] Ver os dados da embaixada da República Popular da China na Guiné-Bissau, disponíveis em http://gw.china-embassy.org/por/zjbgx/. Acessados em 11/10/2014.

República Popular da China manteve estável sua relação com os países africanos, embora tenha desacelerado parcerias de cooperação econômica e comercial com os Estados da região. Isso teria acontecido devido à prioridade do PCC em sanar e estabilizar internamente a sua economia. Se ao longo das décadas de 1960 e 1970 as relações sino-africanas se sujeitaram aos objetivos político-ideológicos, por conta das ameaças da URSS e dos EUA em um cenário iminente de guerra, na década de 1980, com a abertura econômico-comercial promovida por Deng Xioping[61] e o estado decadente da GF, o enfoque chinês passou a ser o fortalecimento de sua economia. Tanto Zhang Hong-Ming (2004) quanto Janaina Rysdyk (2010) concordam que a partir da década de 1980 as questões ideológicas deixaram de ocupar prioridade na agenda de política exterior da China, tendo passado o pragmatismo comercial e econômico a ocupar lugar cimeiro na sua agenda de política externa. De alguma forma, na década de 1980, salvo alguns casos, a África perdeu foco na política externa do Pequim:

> De todo modo, durante a década de 80, a África não ocupava um lugar importante nas preocupações internacionais de Beijing. Com efeito, desde o lançamento da reforma e da abertura em 1978, a China concentrava sua política interna na edificação econômica. De fato, reorientou sua estratégia internacional, optando por uma diplomacia ao serviço da economia (HONG-MING, 2004, p. 256).

Realmente, no decênio de 1980 a política externa de pragmatismo econômico chinês direcionou-se aos países africanos que tinham muito a dar ao país oriental (HONG-MING, 2004). A Guiné-Bissau não entrava no rol desses países, ainda mais em um contexto em que ela tinha acabado de se tornar independente. Portanto, esse fato pode explicar as razões de não muita evolução da cooperação sino-guineense e de pouca aproximação dos dois Estados durante a década de 1980. Dos poucos acordos firmados durante esse período, foi rubricado o acordo cultural em 1982. Para se ter ideia, nesse período a única visita importante da China foi a do vice-presidente da Assembleia Nacional Popular, senhor Wang Hanbin, que visitou Bissau em setembro de 1989, em reação à visita da presidente da Assembleia Nacional Popular guineense, senhora Carmen Pereira, que havia visitado a China três anos antes, concretamente em abril de 1986.

[61] Deng Xioping foi líder político da República Popular da China entre 1978 e 1992. Ele é considerado o "arquiteto" do milagre econômico chinês, e foi o criador do chamado socialismo de mercado, regime político-econômico vigente na China contemporânea.

Contudo, não podemos deixar de ressaltar que o principal estádio de futebol da Guiné-Bissau (o estádio nacional 24 de setembro) foi construído pela China nos anos 1980. No entanto, em termos de número de projetos desenvolvidos, não se pode comparar a década de 1980 com a década de 2000 e nem com o período anterior, quando foram firmados acordos de cooperação nos campos de saúde pública e educação – além de todo o apoio recebido durante a luta armada de independência. Contudo, as relações políticas e diplomáticas entre os dois países permaneceram estáveis ao longo da década de 1980. Já na década de 2000, momento em que a China consolidou-se como potência econômica global, o país oriental ampliou e aprofundou sua cooperação para o desenvolvimento com a República da Guiné-Bissau. Pode-se dizer que os projetos e acordos de coopereção para o desenvolvimento que precederam a década de 2000 são poucos, se comparados com os últimos 14 anos (2000-2014). No que se relaciona às visitas oficiais recíprocas de dirigentes políticos dos dois países, a disparidade, em termos proporcionais, é também gritante, conforme informam os dados disponibilizados pela embaixada da República Popular da China na Guiné-Bissau:

> **As visitas principais da parte chinesa à Guiné-Bissau**: o Sr. Wang Hanbin, Vice-Presidente da Assembleia Popular Nacional (setembro de 1989), o Sr. Ji Peiding, Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros (fevereiro de 2001), o Sr. Chen Jian, Ministro Adjunto da Economia e Comércio Externo (outubro de 2002), o Sr. Wei Jianguo, Vice-Ministro do Comércio Externo (Março de 2004), o Sr. Lv Guozeng, Ministro Adjunto dos Negócios Estrangeiros (setembro de 2004 e Novembro de 2005), o Sr. Li Zhaoxing, Ministro dos Negócios Estrangeiros (janeiro de 2007), o Sr. Zhaijun, Ministro Adjunto dos Negócios Estrangeiros (novembro de 2009), o Sr. Wang Jiarui, Ministro do Departamento de Ligação Internacional do Comitê Central do Partido Comunista da China (março de 2011), etc. **As visitas principais da parte guineense à China:** o Sr. Victor Saúde Maria, Ministro dos Negócios Estrangeiros (julho de 1975), o Sr. Carmen Pereira, Presidente da Assembleia Nacional Popular (abril de 1986), o Sr. Fernando Delfim da Silva, Ministro dos Negócios Estrangeiros (abril de 1998), o Sr. Mamadú Yaja Djaló, Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Comunidade (outubro de 2000, pela participação na Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação Sino-Africana, realizada em Beijing), a Sra. Filomena Mascarenhas Tipote, Ministra dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e da Comunidade (janeiro de 2002), o Sr. Koumba Yalá, Presidente da República (dezembro de 2002), o Sr. Suarez Sambu, Ministro dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e da Comunidade (Junho de 2004), o Sr. João Bernardo Vieira (outubro de 1982 e Outubro de 2006, pela participação na Cimeira de Beijing do Fórum de Cooperação Sino-Africana e, Setembro de 2008, pela participação na Cerimônia de Encerramento dos Jogos Paraolímpicos de Beijing), o Sr. Francisco Benante, Presidente da Assembleia Nacional Popular (maio de 2008), o Sr. Carlos Gomes Junior, Primeiro Ministro (setembro de 2010, pela visita em nome do Presidente do Partido Africano de Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde e participou na atividade do dia da Guiné-Bissau da Expo Shanghai e, em novembro do mesmo ano, para participar na Cerimônia de Abertura da terceira Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação Econômica e

> Comercial entre a China e CPLP), o Sr. Faustino Imbali, Ministro dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e da Comunidade do Governo de Transição (Julho de 2012, pela participação da Quinta Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação Sino-Africana em Beijing), etc.[62]

As visitas de alto nível de dirigentes políticos e diplomáticos da China à Guiné-Bissau atingiram praticamente uma dezena, isso só na década de 2000. Por sua vez, as visitas de dirigentes políticos e diplomáticos da Guiné-Bissau ao país oriental superaram a marca de uma dezena. A quantidade de visitas realizadas nesse período temporal simboliza a magnitude e profundidade de cooperação para o desenvolvimento entre os dois países, há pouco mais de dez anos para cá. Houve significativos avanços nas parcerias de cooperação, cujas observações resultaram em diversas obras de infraestruturas, desenvolvimento de projetos agrários, de saúde, cultura e esporte, educação e doações de bolsas de estudo, além de donativos financeiros, como veremos mais adiante.

E como foi a cooperação para o desenvolvimento entre os dois países durante a década de 1990? As relações diplomáticas Pequim-Bissau foram interrompidas durante oito anos, de 1990 a 1998. O rompimento das relações ocorreu em consequência de aproximação entre governo da Guiné-Bissau e o Taiwan, a chamada República da China. A Guiné-Bissau teria sido aliciada financeiramente pelo governo de Taiwan a reconhecer a sua soberania, tendo esse ato se traduzido em corte automático de relações diplomáticas com a República Popular da China. Assim, a Guiné-Bissau passava a receber do Taiwan benefícios financeiros e vários programas de cooperação após o estabelecimento de relações diplomáticas Bissau-Taipé, ocorrido em maio de 1990. Nos termos de Ip Kuai Peng (2007, p. 1243), "o aliciamento da diplomacia monetária das autoridades de Taiwan" teria provocado esse fato e consequente fim de relações sino-guineenses. O diplomata chinês disse ser de responsabilidade exclusiva do então Presidente, João Bernardo Vieira, o ato de reconhecimento de Taiwan como uma soberania independente da China. Para o mesmo diplomata, o reconhecimento da soberania de Taiwan não traduzia a vontade total do governo naquela altura e muito menos do povo da Guiné-Bissau. O embaixador chinês foi enfático e contundente ao responder as minhas questões sobre a problemática de Taiwan e "uma só China", tendo proferido alguns questionamentos e declarações análogos em tom de indignação:

---

[62] Ver o site da Embaixada da República Popular da China na Guiné-Bissau, disponível em http://gw.china-embassy.org/por/zjbgx/. Acessado em 11/10/2014.

> Você é de qual região da Guiné-Bissau? Onde você nasceu? Oio... Muito bem. A região de Oio é independente da Guiné-Bissau ou poderia de um dia para outro começar a demandar a sua independência? Poderia? Não, certo? Seria razoável alguém dizer que reconhece a região de Oio como independente da Guiné-Bissau? Faz sentido? Não, não é?[63]

O máximo representante político do governo comunista chinês na Guiné-Bissau aponta que durante todo o período em que as relações diplomáticas sino-guineenses estavam suspensas, a amizade e o espírito solidário entre os dois povos permaneceram vivos. Salientamos que, de acordo com a estratégia da sua diplomacia, o governo da China não hesita a reestabelecer relações diplomáticas com todos os países que no passado decidiram se aproximar do Taiwan e depois manifestarem vontade de reestabelecer relações com o Pequim. Este pragmatismo político-diplomático assente na estratégia do governo da China, não tem sido alterado ao longo de toda sua história, desde a proclamação da República em 1949. Ou seja, a política externa que eleva a agenda diplomática de "uma só China" tende não só a ser importante, como também ser uma prioridade perene nas relações internacionais do PCC. Esse fato foi mais uma vez comprovado quando em 23 de abril de 1998 a China decidiu reestabelecer de imediato suas relações com o governo da Guiné-Bissau, logo que o país africano resolveu suspender relações com a ilha de Taiwan:

> Com a assinatura do "Comunicado Conjunto sobre o Restabelecimento de relações diplomáticas entre a República Popular da China e a República da Guiné-Bissau" pelos Governos da República Popular da China e da Guiné-Bissau, foram recuperadas as relações diplomáticas entre os dois países (PENG, 2007, p. 1243).

Após o ato de restabelecimento de relações no final da década de 1990, as ações de cooperação para o desenvolvimento sino-guineense ganharam ímpeto a partir do início do novo milênio. Entre os fatores que podem explicar a dinamização e aprofundamento da política de cooperação para o desenvolvimento da China na Guiné-Bissau, podemos destacar o seu gradual crescimento econômico nos finais da década de 1990 e o acelerado crescimento na década de 2000, gerando a necessidade de sua expansão pela África, à procura de mercado, mão de obra e principalmente de recursos naturais (HONG-MING, 2004; RYSDYK, 2010). Portanto, a retomada de relações diplomáticas com a Guiné-Bissau nos finais da década de 1990 representa um novo impulso na cooperação para o desenvolvimento. Desde então (retomada de laços diplomáticos), "a

[63] Entrevista concedida em Bissau pelo embaixador da China na Guiné-Bissau. Setembro de 2014.

experiência da China na construção econômica da Guiné-Bissau era uma mais-valia com a qual o país tem contado a partir de então" (SÁ et al., 2009).

A cooperação para o desenvolvimento sino-guineense ao longo da década de 2000 foi diversificada e alargada a diversos setores. Apesar dessa diversificação, setores como infraestrutura, agricultura, saúde pública e pescas têm se destacado mais. Entre esses quatro setores, o de obras e infraestruturas ganhou maior notoriedade e importância. Sobre isso, o embaixador da China na Guiné-Bissau explica: "a Guiné-Bissau necessitava de lar e edifícios, necessitava de hospitais naquele período (década de 2000), e nós cooperamos neste sentido".[64] É pertinente destacar que a China foi quem construiu e/ou remodelou praticamente todos os edifícios construídos a partir da década de 2000, onde funcionam as instituiçoes governamentais e os serviços públicos da Guiné-Bissau (quadro 2).

O PRS e o então Presidente Koumba Yalá, que assumiram o poder logo no início do milênio, direcionaram a linha de sua política externa à China. O alinhamento ao país oriental propiciou a (re)inauguração de construção de grandes infraestruturas na Guiné-Bissau pela China, durante os anos de governação do PRS e mandato do Presidente Yalá (2000-2003). O palácio do povo (Assembleia Nacional Popular) e as residências dos ex-combatentes da liberdade da pátria (estas últimas situadas nos subúrbios de Bissau) foram as principais obras realizadas nesse período. Embora a China tenha sido historicamente uma parceira importante de cooperação para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, como já vimos, a viagem de Koumba Yala à República Popular da China, em dezembro de 2002, pode ser considerada simbólica em relação à priorização categórica da parceria com o país asiático na sua política de cooperação, em detrimento dos parceiros tradicionais ocidentais. Ressaltamos que os países do Ocidente, particularmente Portugal, não tinham relações tão boas com Yalá e o governo do PRS como a China tinha. Concordamos com Sá et al. (2009, p. 109) quando afirmam que "o investimento na construção de infraestruturas estatais tem sido a face mais visível da cooperação chinesa na Guiné-Bissau". Ainda no âmbito de cooperação Bissau-Pequim no campo de infraestruturas, o diretor geral de Habitação e Urbanismo do Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo, Ildo Baticã, lembra que "há uma equipe

[64] Idem.

técnica chinesa composta por 10 peritos residentes em Bissau, que trabalha na manutenção de todas as obras realizadas no país pelo governo chinês".[65]

Quadro 2 - Obras e infraestruturas realizadas pelo governo da China na Guiné-Bissau

Projetos	*Realização*	*Financiador*	*Beneficiário*	*Ano de construção*	*Montante US$*
Estádio Nacional 24 de setembro	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	1987	---
Hospital Regional de Canchungo	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	Anos 1980	---
Edifício da Assembleia Nacional Popular	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2001	----
11 Edifícios residentes de Ex-combatentes	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2000	---
Palácio do Governo	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2010	US$25 milhões
Escola de Amizade Sino-guineense (Escola Nacional de Saúde)	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2008	US$15 milhões
Instituto Nacional de Saúde	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2013	US$10 milhões

[65] Entrevista concedida a nós em Bissau, setembro 2014.

Hospital de Amizade Sino-guineense (Hospital Militar)	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2009	US$12 milhões
Residências para oficiais das Forças armadas	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	Anos 2000	----
Reabilitação do Palácio da República	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2012	US$7,5 milhões
Reabilitação do Estádio Nacional 24 de setembro	Governo da China	Governo da China	Governo da Guiné-Bissau	2012	US$15 milhões

Elaboração própria. Fontes: (DIREÇÃO GERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO DO MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, CONSTRUÇÕES E URBANISMO DA GUINÉ-BISSAU, 2014; SÁ et al., 2009; EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2014).

Entre outros acordos e projetos de cooperação sino-guineense no campo de obras e infraestruturas, está em andamento a construção do edifício da justiça (Palácio da Justiça) na capital Bissau.[66]

Não obstante a posição de destaque que tem na agenda de cooperação entre os dois países, o setor de obras e infraestruturas é apenas uma entre muitas outras áreas em que os dois Estados fazem parceria. Como já referimos, a sua cooperação nos setores de educação e saúde começou a ser desenvolvida desde a década de 1970. Em termos comparativos, podemos dizer que foram desenvolvidos mais projetos de cooperação na área de saúde do que na de educação. No que concerne à educação, exceto as bolsas de estudo concedidas, viu-se poucas realizações em comparação com os esforços realizados no domínio de saúde pública. Desde 1977, a China recebeu um pouco mais de duas centenas de estudantes guineenses, contempladas com bolsas de estudo pelo PCC. Já no que se refere à sáude, além de equipes técnicas de médicos que a Guiné-Bissau tradicionalmente recebe desse país, o país africano foi beneficiado com escolas

[66] Entre outros projetos de infraestruturas ainda não executados entre os governos guineense e chinês, fala-se em projeto para a construção de barragem de produção de eletricidade.

de saúde e hospitais, construídos pela China (quadro 2). Historicamente, a China tem reservado um lugar importante à saúde pública na sua agenda de cooperação para o desenvolvimento com a Guiné-Bissau, como apresentam os dados preservados na embaixada da China em Bissau:

> Desde 1976, a China começou a enviar equipas médicas para a Guiné-Bissau, até agora a China já tem enviado 14 equipas médicas, com um número total de 195 pessoas. Atualmente 17 médicos chineses estão a trabalhar respectivamente no Hospital de Amizade Sino-Guineense e Hospital de Canchungo.[67]

De acordo com o diplomata do PCC em Bissau, logo depois da sua independência, "a Guiné-Bissau precisou mais de lar e hospitais do que qualquer coisa e a China disponiblizou-se a apoiar. Sem lar não se pode fazer nada, sequer falar sobre o desenvolvimento".[68] Um elemento importante a fazer menção, além do apoio à manutenção das obras realizadas, o governo chinês tem cooperado com a Guiné-Bissau, de acordo com Ildo Baticã, no equipamento material de todos os edifícios construídos pelo PCC no país, desde equipamentos dos hospitais, das escolas e demais estabelecimentos públicos.[69] Os campos de saúde e educação continuam a ser considerados pela China como uma das prioridades da sua cooperação com a Guiné-Bissau. A inauguração, em 2013, de novas instalações do Instituto Nacional de Saúde, construídas pela China, ajuda a corroborar esta afirmação.

A agricultura também constitui um setor significativo das relações sino-guineenses, tendo em conta sobretudo o fato de a Guiné-Bissau ser um país cuja economia é dependente da agricultura. A cooperação dos dois governos na matéria agrícola está relacionada ao incremento de produção de arroz, que constitui a principal dieta alimentar da população guineense. De acordo com Sá et al. (2009), a cooperação sino-guineense na matéria de plantação de arroz híbrido e alargamento de produção desse alimento na Guiné-Bissau insere-se na lista dos chamados "Grandes Projetos de Cooperação Sino-guineense". Além de enviar técnicos agrários à Guiné-Bissau para oferecer apoio técnico, o governo do país oriental acolhe técnicos guineenses na China para intercâmbios relacionados à produção agrícola e afins.

---

[67] Ver em http://gw.china-embassy.org/por/zjbgx/. Acessado em 11/10/2014.
[68] Entrevista realizada em Bissau com o embaixador da China. Setembro de 2014.
[69] Entrevista concedida a nós pelo diretor geral de Habitação e Urbanismo do Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo, Ildo Baticã Ferreira. Bissau, setembro 2014.

Outro produto agrícola guineense, o mais estratégico do país, é a castanha de caju.[70] Falar da castanha de caju significa falar do comércio e da exportação do país, obviamente. Além de ser a principal produção deste país, permitindo-lhe ocupar o 6º lugar no ranking mundial de produtores, a castanha de caju representa disparadamente a principal exportação do país.[71] Apesar disso, somente em 2007 que os dois países manifestaram interesse em firmar parceria nesse âmbito. Lembra-se que foi em 2006 que o então Presidente Nino Vieira manifestou, junto das autoridades chinesas, o interesse em passar a exportar castanha de caju para aquele país oriental. Essa manifestação (tardia inclusive) de interesse do então governo e do Presidente teria sido provocada pela perda do mercado na Índia, a principal importadora da castanha de caju da Guiné-Bissau.[72] Em fevereiro de 2009, a Guiné-Bissau alertou-se do grande risco da perda de cerca de 20 a 30% das receitas provenientes da venda de castanha de caju à Índia, devido à queda dos preços decorrente da crise financeira mundial (SÁ et al., 2009).

Ainda no que se refere à cooperação sino-guineense neste campo, a República Popular da China teria manifestado, em 2007, inverstir cerca de 60 milhões de dólares na indútria de castanha de caju na Guiné-Bissau, porém esse projeto não teve continuidade. Entretanto, desde então a Guiné-Bissau passou a exportar castanha de caju para a China. Nas suas relações comerciais, a China exporta para esse país africano cereais, produtos electromecânicos, produtos têxteis, etc. Por seu turno, além de exportar castanha de caju para o país oriental, a Guiné-Bissau vende recursos naturais a esse país asiático, especialmente concessões de pesca.

Em 2011, por exemplo, o comércio bilateral foi aproximadamente de US$ 17 milhões, tendo as exportações chinesas atingido US$ 13 milhões e suas importações da Guiné-Bissau alcançado apenas cerca de US$ 4 milhões. Em 2012, a China comprou produtos guineenses no valor de US$ 15,5 milhões, tendo a Guiné-Bissau importado quase US$ 30 milhões de produtos chineses, um aumento muito significativo em relação ao ano anterior. Em 2013, as relações comerciais da Guiné-Bissau com a China atingiram quase o valor de US$ 24 milhões, representando um aumento de 30,4% face

[70] A castanha de caju da Guiné-Bissau é considerada por muitos como a melhor do mundo (SÁ et al., 2009).
[71] Os números porcentuais de exportação sofrem variações, dependendo de diversos fatores anuais, podem variar de entre 85 até 98%.
[72] Em termos porcentuais, a Índia é a maior importadora de todas as exportações da Guiné-Bissau.

aos US$ 15,5 milhões trocados entre janeiro e setembro do ano anterior. A balança comercial é inequivocamente muito deficitária para a Guiné-Bissau em todo esse período (nesses três anos) e não só (PENG, 2007; SÁ et al., 2009).[73]

No que concerne às pescas, os dois países cooperam há muitos anos. A China e a Guiné-Bissau assinaram acordo de cooperação no campo das pescas há praticamente 30 anos, desde 1985 (SÁ et al., 2009). No setor das pescas, a sua parceria desenvolve-se essencialmente no domínio de negociação e financiamento de concessões de pescas para a exploração marítima da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do país africano, por períodos previamente determinados nos contratos. Há um fato interessante nessa parceria de cooperação: a China não coopera diretamente com o governo da Guiné-Bissau. As autoridades guineenses negociam e fazem acordos diretamente com uma determinada empresa chinesa. O diretor de Serviços de Licenciamento e Registo de Navios da Secretaria das Pescas da Guiné-Bissau disse que talvez isso seja uma estratégia chinesa para minorar os custos político-diplomáticos que teria caso controlasse diretamente os *dossiers* das pescas na Guiné-Bissau. No ponto de vista de Euclides dos Santos Cunha, o governo local poderia persuadir seu homólogo chinês a assumir diretamente o compromisso formal de todos os contratos, *dossiers* e práticas no setor das pescas na ZEE da Guiné-Bissau.[74]

A maior empresa multinacional chinesa de setor das pescas, denominada *China National Fisheries Corporation* (CNFC), é responsável por todas as tratativas relacionadas a esse setor, sendo a única empresa chinesa oficialmente autorizada a negociar licenças com a Guiné-Bissau.[75] Todos os navios pesqueiros chineses que navegam nas águas da Guiné-Bissau respondem à CNFC e só desta multinacional chinesa podem adquirir concessões. Existe um documento chamado "Protocolo de Acordo de Pesca entre o Governo da República da Guiné-Bissau e a *China National Fisheries Corporation*," assinado pelas duas partes e cuja validade é de quatro anos – o atual acordo cobre o período entre 2010 e 2014, e provavelmente será renovado, – que regulamenta as atividades de pesca da CNFC e suas filiais na Guiné-Bissau. Entre outras coisas, este protocolo expressa sobre condições de exercício de pesca dos navios da CNFC, na ZEE da Guiné-Bissau. Além disso, regulamenta sobre tarifas de licenças

---

[73] Ver também o site da Embaixada da República Popular da China na Guiné-Bissau, disponível em http://gw.china-embassy.org/por/zjbgx/. Acessado em 11/10/2014.
[74] Entrevista concedida a nós em Bissau. Setembro de 2014.
[75] A *China National Fisheries Corporation* tem uma representação residente em Bissau.

por cada tipo de pesca e ainda ordena a obrigatoriedade das embarcações da CNFC se submeterem à inspeção das autoridades guineenses, obrigando cada navio da CNFC na ZEE da Guiné-Bissau a embarcar um observador marítimo designado pelas autoridades guineenses competentes. Por outro lado, destacamos que existem agências/empresas nacionais de pescas que prestam serviços de consignação aos armadores estrangeiros, ou seja, revendem licenças de pesca na Guiné-Bissau.[76] Ressalta-se que a referida multinacional chinesa e a UE são as principais competidoras estrangeiras no que concerne à aquisição de licenças de exploração da ZEE da Guiné-Bissau.

A política externa de cooperação para o desenvolvimento da China na Guiné-Bissau é também muito caracterizada por movimentos financeiros. Tradicionalmente, o país asiático concede somas financeiras ao governo guineense, que geralmente são compensadas por aquisição de licenças de exploração de recusos naturais guineenses pelo PCC (tabela 2). Os recursos financeiros chineses disponibilizados à Guiné-Bissau também são contabilizados a partir do seu apoio ao orçamento de Estado e empréstimos. A China participa ativamente no financiamento da realização de eleições na Guiné-Bissau. No âmbito de sua estratégia de política externa para este país, o PCC sempre demonstra disponibilidade quando é solicitada pela República da Guiné-Bissau a cooperar financeiramente, em alguns casos mesmo que o projeto financiado não esteja diretamente relacionado aos programas bilaterais. Por exemplo, em 2005, quando a Guiné-Bissau foi anfitriã da 6ª cimeira da CPLP, o Pequim disponibilizou cerca de 615 mil euros para apoiar a Guiné-Bissau na organização do referido evento (SÁ et al., 2009).

[76] Há cerca de duas dezenas de empresas/agências de pesca que operam fundamentalmente como consignatárias de licenças de pesca na Guiné-Bissau.

Tabela 2 - Recursos financeiros públicos chineses na Guiné-Bissau (2000-2014)*

Ano	Valor em US$	
2000	**US$ 1.067.500,00**	Total
2001	**US$ 22.800,00**	Entre
2002	**US$ 646.233,15**	(2000-2014)
2003	**US$ 780.993,50**	Excetos
2004	**US$ 422.515,00**	Anos
2005	**US$ 206.900,00**	2008
2006	**US$ 111.742,80**	E
2007	**US$ 30.000.00**	2011
2008	----	É
2009	**US$ 7.132.724,09**	Cerca
2010	**US$ 2.907.724,14**	de
2011	**----**	**US$ 17.883.172,83 ***
2012	**US$ 1.937.936,79**	
2013	**US$ 1.360.271.00**	
2014	**US$ 1.255.832,36**	

Elaboração própria. Fonte: (SECRETARIA DE PLANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA DA GUINÉ-BISSAU, 2014).

*Os dados são sempre muito difíceis de serem encontrados no caso da Guiné-Bissau. Aqui, esses recursos – chamados participação chinesa nos investimentos públicos da Guiné-Bissau ou "donativos financeiros" – geralmente são compensados por concessões de exploração de recursos naturais (especialmente recursos pesqueiros) recebidas pela China no país.

*Nem sempre todos os recursos disponibilizados são contabilizados. Valores pontuais e esporádicos específicos dificilmente entram nessa contabilidade, por exemplo, é o caso da soma de 615 mil euros de apoio à Guiné-Bissau para a realização da 6ª cimeira da CPLP. Com isso, os recursos financeiros públicos chineses na Guiné-Bissau, neste período, devem superar os números apresentados.

2.4 **Política externa brasileira para a Guiné-Bissau**

A autora Kamilla Raquel Rizzi (2012) aponta que no quadro da Política Externa Independente (PEI), o Brasil estabeleceu desde junho de 1961 um consulado em Bissau, o qual estava subordinado ao consulado geral de Lisboa. Este é um elemento histórico importante, todavia, as relações oficiais Brasil – Guiné-Bissau tiveram início, evidentemente, só quando este país luso-africano logrou a independência e soberania enquanto Estado. O marco político-diplomático inaugural desse processo foi o ato de reconhecimento da soberania da Guiné-Bissau pela República Federativa do Brasil, em 18 de Julho de 1974, sendo um dos primeiros Estados a reconhecer a independência desta ex-colônia portuguesa. Um pouco antes desse momento, o Brasil já era a favor da independência e autodeterminação dos povos oprimidos pelo jugo do colonialismo, especialmente a favor da emancipação dos povos das ex-colônias de Portugal:

> No tocante ao relacionamento com os territórios africanos lusófonos, a posição brasileira inovou, rompendo em definitivo a ideia de comunhão espiritual com Portugal ao apoiar e reconhecer os movimentos independentistas nas antigas províncias ultramarinas (LEITE, 2011, p. 147).

A República Federativa do Brasil perseguia na segunda metade dos anos 1970, sobretudo com a ascensão de Ernesto Geisel ao poder, a universalização de suas relações internacionais (LEITE, 2011). Portanto, era necessário estabelecimento de relações diplomáticas com países africanos, como é o caso da Guiné-Bissau. Nesse contexto, a instituição de relações diplomáticas se traduzia em produção de acordos de CSS, que podemos afirmar ter sido naquele momento um instrumento estratégico e atrativo de relações com os países do eixo Sul que se tornavam independentes. Carlos Puente (2010) argumenta que o Brasil viu na CSS uma forma de aprofundar sua relação com a África, especialmente com os países da língua oficial portuguesa. Foi a partir desse objetivo estratégico que o país sul-americano manifestou seu apoio ao primeiro Estado africano independente que fala português. O Brasil saudou com muito entusiasmo, através de uma nota oficial do Itamaraty, a independência da Guiné-Bissau: “a incorporação de uma nova irmã da língua portuguesa na comunidade internacional é recebida com particular satisfação pelo governo do Brasil” (Brasil, 1974, p. 91 apud

RIZZI, 2012, p. 122). No discurso do chanceler Azeredo da Silveira, na ocasião da XXIX Assembleia da ONU, o Brasil fez seguinte referência à Guiné-Bissau:

> Como ministro das relações exteriores e como brasileiro, nada poderia me proporcionar maior satisfação, do que ingresso nesta organização, de um novo país africano e de língua portuguesa, ao qual nós sentimos ligados, pois pelos vínculos de sangue e da cultura. Esses vínculos constituem o penhor mais forte da estreita e fecunda amizade que certamente unirá os nossos dois povos (AZEREDO DA SILVEIRA, 1974 apud RIZZI, 2012, p. 123).

O Brasil instalou a sua embaixada no território da Guiné-Bissau em 13 de setembro de 1974, nem havia completado dois meses do ato brasileiro de reconhecimento da independência da Guiné-Bissau. Em agosto de 1975, um ministro das Relações Exteriores de um país afro-lusófono visitou o Brasil pela primeira vez. Tratava-se de Victor Saúde Maria, ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, que foi recebido pelo chanceler Azeredo da Silveira. Segundo Rizzi (2012), nessa ocasião Victor Saúde Maria foi agraciado com as insígnias da Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul. No ano seguinte, entre 22 de março e 2 de abril de 1976, uma delegação guineense composta por ministros da Educação, da Agricultura, da Justiça e pelo "braço direito" do então Presidente Luís Cabral, José Araújo (este último chefiou a delegação), esteve em Brasília e manteve audiências com alguns ministros e com o próprio Presidente Ernesto Geisel. A visita em questão foi tratada como uma demanda da Guiné-Bissau ao Brasil para cooperar em diferentes campos, ajudando a fazer face aos problemas sociais enfrentados pelo recém-independente Estado lusófono. Ademais, os quatro membros da delegação do governo guineense foram agraciados com a medalha da Ordem do Rio Branco, "destinada a destinguir aqueles que contribuíram de maneira significativa para o fortalecimento dos laços de amizade entre os seus povos e o povo brasileiro" (AZEREDO DA SILVEIRA apud RIZZI, 2012, p. 124).

Em resposta, o Brasil enviou à Guiné-Bissau, em junho de 1976, uma missão conjunta, composta por representantes dos Ministérios de Agricultura, de Comunicação, de Educação e Cultura, e de Saúde, tendo sido essa delegação chefiada pelo embaixador Ítalo Zappa. Graças à mencionada visita, os representantes interministeriais brasileiros vislumbraram *in loco* as limitações e demandas da Guiné-Bissau. A viagem do ministro das Relações Exteriores da Guiné-Bissau ao Brasil, em abril de 1975, e as posteriores visitas da delegação interministerial e presidencial do governo da Guiné-Bissau ao mesmo país, em 1976, e da missão conjunta brasileira à Guiné-Bissau no mesmo ano,

possibilitaram, em função das demandas deste novo Estado, a assinatura do "Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica", em 1978.[77] O referido acordo, em linhas gerais, é que orienta a cooperação Brasil – Guiné-Bissau nas áreas de educação, agricultura, intercâmbio de informações, cooperação técnica, entre outras áreas (ACORDO BÁSICO, 1978). Além disso, as conversações entre os dois governos naquele contexto histórico, produziram a chamada Comissão Mista Brasil – Guiné-Bissau. Esta comissão é responsável pelo acompanhamento de todos os processos de cooperação a partir desse período.

Pode-se dizer que de 1974 à década de 1980, a política externa brasileira para a Guiné-Bissau orientou-se a partir de dois objetivos. O primeiro é autoevidente: estabelecimento de parcerias de cooperação para o desenvolvimento, de acordo com as áreas de maior demanda da Guiné-Bissau. Esse primeiro objetivo era ao mesmo tempo um meio para alcançar o segundo objetivo, que era o seguinte: persuadir a Guiné-Bissau ao não alinhamento com o eixo Oeste e nem com o Leste. O reconhecimento brasileiro da independência da Guiné-Bissau por via unilateral e de forma imediata, sem consulta prêvia à ex-metrópole (o Brasil queria distanciar a Guiné-Bissau da ex-metrópole), mesmo consciente da existência do Tratado de Amizade e Consulta de 1953, corrobora a nossa análise. Lembra-se, por outro lado, que nesse contexto (na década de 1970) os militares é que estavam no poder no Brasil. Nos termos de Kamilla Raquel Rizzi (2012), a administração de General Geisel buscava evitar a "esquerdização" da Guiné-Bissau. Eu acrescento dizendo que a potência sul-americana buscava também evitar a neocolonização da Guiné-Bissau. O governo brasileiro acreditava que, apesar da presença de Cuba – que a diplomacia brasileira interpretava como discreta neste país – a Guiné-Bissau tinha interesse inequívoco de não fazer nenhum alinhamento, mas sim, de se aproximar ao Brasil.

---

[77] Lembra-se que em 1977 Brasil recebeu delegações de Angola, Moçambique, Cabo Verde e **Guiné-Bissau** e procurou partilhar a sua experiência de desenvolvimento em setores como agricultura, telecomunicações e formação profissional, com cursos de treinamento em território brasileiro. Pelos Programas de Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG), abriram-se vagas em universidades brasileiras para a graduação de nacionais dos PALOP. A importância atribuída à cooperação técnica permitia ao país presença marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em países como **Guiné-Bissau**, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas ao Brasil. Acresce que projetava a imagem de uma relação calcada na "interdependência horizontal", defendida por Azeredo da Silveira, pois se tratava de transferência de conhecimento do Brasil, nação do Sul que havia alcançado um grau razoável de desenvolvimento tecnológico, para outro país em desenvolvimento (LEITE, 2011).

Em resultado de muitos contatos mútuos nos anos transatos, a aproximação dos dois países intensificou-se a partir do início dos anos 1980, tendo o Presidente Luís Cabral feito sua primeira visita ao Brasil entre 20 e 25 de junho de 1980. Além do encerramento oficial do mês africano de Itamaraty pelo Presidente guineense, a citada visita proporcionou a maior aproximação entre os dois Estados, tendo o Presidente Luís Cabral e o Presidente Figueiredo feito declarações em tom de irreversibilidade no aprofundamento das relações Brasília-Bissau. Dessa visita foram definidas três prioridades da cooperação brasileira para o desenvolvimento em relação ao Estado africano lusófono: cooperação técnica, cooperação no domínio de educação (nomeadamente o programa estudantes-convênio) e concessão de linhas de crédito por meio do CACEX/Banco do Brasil. A visita de Luís Cabral ao Brasil rendeu à Guiné-Bissau um crédito de US$ 5 milhões junto do governo brasileiro (RIZZI, 2012). Ao comentar sobre a cooperação entre estes dois países lusófonos, Fernando Apparicio da Silva, embaixador brasileiro, realçou a importância histórica que a Guiné-Bissau sempre teve na agenda de política externa do Brasil, particularmente no âmbito da CSS brasileira.

Em março de 1983 realizou-se a III reunião da Comissão Mista Brasil – Guiné-Bissau, na capital Bissau. Nessa ocasião, o chanceler brasileiro, Saraiva Guerreiro, presidiu a reunião e foi enfatizado alguns pontos importantes de cooperação entre os dois Estados: formação e treinamento de recursos humanos por intermédio de convênios com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), empresas de correios e telégrafos, Instituto Brasileiro de Administração Pública e falou-se também muito sobre o eventual aumento de trocas comerciais por meio de linha de crédito específica. No mesmo ano, 1983, o Presidente João Figueiredo visitou a Guiné-Bissau, tendo proferido um discurso repleto de entusiasmo, dizendo, entre outras coisas, que a sua visita ao continente africano não teria amplo significado que teve, se não tivesse visitado e falado a este país lusófono. A visita do Presidente brasileiro teve um impacto muito forte não só no meio da classe política e governamental, como também entre a população, que calorosamente o recebeu. Além de reafirmação de áreas de cooperação que já tinham sido estebelecidas, a ocasião possibilitou a renegociação da dívida da Guiné-Bissau com o Banco do Brasil e a garantia de João Figueiredo em financiar o projeto Gambiel – projeto de construção

de um complexo agroindustrial de açucar e álcool na região do Rio Gambiel, (COMUNICADO, 1983).

Por seu turno, João Bernardo Vieira visitou o país sul-americano em julho de 1984, quase quatro anos após ter chegado à presidência após o golpe militar contra o seu antecessor Luís Cabral. A visita serviu para intensificar a cooperação bilateral entre os governos brasileiro e guineense e reforçar seu posicionamento comum de manutenção do oceano Atlântico como área pacífica. Recorda-se que nesse momento histórico estava em curso o conflito militar entre a Argentina e Grã-Bretanha, nas Ilhas Malvinas. O entendimento Bissau-Brasília sobre o Atlântico Sul traduziu-se posteriormente na proposta brasileira (em 1986) de estabelecimento do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação, tendo sido a referida proposta imediatamente apoiada pela Guiné-Bissau. Em junho de 1985, o Estado guineense foi beneficiado pela formação diplomática de 35 estudantes, tendo sido esse curso ministrado em Bissau pelo Instituto Rio Branco, em parceria com o governo local e UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). Desde sempre, o Brasil deu importância à cooperação triangular nas suas parcerias de cooperação com a Guiné-Bissau. Entre as ex-colônias de Portugal, a Guiné-Bissau foi a que mais demonstrou interesse em aprofundar a aproximação com o Brasil nesse contexto, isso também deve-se ao fato de ser primeiro luso-africano a tornar-se independente e, naturalmente, a primeira "irmã" do Brasil na África.

Nos finais dos anos 1980 e início da década seguinte, as relações de cooperação Guiné-Bissau – Brasil esfriaram-se um pouco, isto é, em termos da dinâmica que vinham tendo desde 1974. Conforme o embaixador do Brasil na Guiné-Bissau, o modelo político e econômico neoliberal em voga no plano internacional e que havia abalado as estruturas macroeconômicas brasileiras, fundamentalmente no início da década de 1990, explicam em grande parte a redução no ritmo da CSS brasileira, não apenas na Guiné-Bissau, como também em outros países africanos e regiões do mundo.[78] De fato, como já foi exposto neste trabalho, nesse período à Guiné-Bissau foram impingidas as condicionalidades das agências financeiras internacionais, tendo sido obrigada a olhar mais para o Norte do que o Sul (apesar de ter mantido relações com o Brasil e também com a China), embora nunca tenha tirado "o olho do retrovisor".

[78] Entrevista concedida a nós pelo embaixador do Brasil na Guiné-Bissau, Fernando Apparicio da Silva. Bissau, agosto de 2014.

Portanto, à luz daquilo que já foi exposto, pode-se concluir que os primeiros quinze anos de relações entre Brasil e Guiné-Bissau (1974-1989) foram fundamentalmente caracterizados pelas visitas oficiais mútuas de diálogo e conversações, com vistas à identificação de demandas de cooperação e alguns significativos avanços de parceria nos campos de educação e formação, de agricultura e ajuda financeira. Apesar da diversidade de campos de cooperação entre os dois países lusófonos, o fio condutor prioritário de cooperação nesse período e que também foi *a posteriori* líder entre diversas áreas de cooperação Brasil – Guiné-Bissau até os dias atuais, é disparadamente o setor de educação, formação e treinamento, como veremos nos próximos parágrafos. Para o diplomata brasileiro, Fernando Apparicio da Silva, a área de educação e formação sempre foi destaque da CSS brasileira para a Guiné-Bissau e tende a sê-lo por muito tempo: "entendemos que a melhor forma de cooperar com este país é apoiar a formação dos seus recursos humanos, este é um dos caminhos para o fortalecimento das instituições públicas guineenses".[79]

No que concerne à década de 1990, a política externa brasileira para a Guiné-Bissau pode ser reduzida fundamentalmente a duas linhas: renegociação da dívida externa guineense, e redução do pacote de cooperação do governo brasileiro na Guiné-Bissau. Esta última manifestou-se principalmente no campo de educação e formação superior, traduzindo em redução de bolsas de estudo oferecidas aos estudantes guineenses pelo governo brasileiro. Em relação à redução da CID, são dois elementos que explicam o que também podemos chamar "inércia no desenvolto da cooperação brasileira" na Guiné-Bissau. A primeira variável já foi anteriormente citada, isto é, os efeitos das ondas neoliberais que abalaram as estruturas econômicas brasileiras, contribuindo para o afrouxamento da CID do país como um todo, particularmente para a Guiné-Bissau. Outra variável independente é a instabilidade político-institucional da Guiné-Bissau, proporcionada pela crise militar na região de Casamança, da qual originou-se intenso conflito político-militar que desembocou em guerra civil, em 1998, assombrando ainda mais a segunda metade da década de 1990. É possível falar em recuo da presença brasileira na Guiné-Bissau nesse período, fato que foi percebido pelas autoridades guineenses e inclusive pelo então Presidente Nino Vieira, segundo consta no relato de Dijal Mariano, então encarregado de negócios do Brasil na Guiné-Bissau:

[79] Idem.

> O Chefe de Estado guineense manifestou preocupação com a diminuição da cooperação educacional prestada pelo Brasil, ao que retruquei estar o governo envidando esforços para ampliar os programas de cooperação com os países da língua portuguesa (MARIANO, 1990 apud RIZZI, 2012, p. 188).

Apesar dos cortes serem maiores no setor de educação e formação durante a referida década – por exemplo, fez-se cortes de auxílio livro e ajuda de instalação residencial dos estudantes guineenses no Brasil – houve igualmente cortes em outras áreas. Entre essas áreas, a cooperação na saúde pública foi afetada. Um caso especial foi a redução pelo Brasil de quantidade de missão médica de apoio ao combate de epidemia de cólera[80] na Guiné-Bissau, comparativamente aos anos anteriores. Em função dos problemas de ordem econômica já mencionados, o embaixador Fernando Apparicio da Silva caracteriza como razoáveis as medidas de contenção, contudo disse que a razoabilidade dessas medidas justificam-se só para aquele contexto político-econômico específico. Não seriam medidas normais e viáveis em uma situação de economia política normal, desprovida de sobressaltos, "sobretudo em relação a dois países dos quais o companheirismo e amizade dos seus povos caracterizam historicamente as nossas relações".[81]

No tocante à divida externa guineense, que ultrapassava casa de US$ 26 milhões, a renegociação foi efetuada na segunda metade da década de 1990, precisamente em 1997, um ano antes da eclosão da guerra civil de 1998. A renegociação dessa dívida traduziu-se no uso desse valor para o financiamento de exportação brasileira para este país da África ocidental. Percebe-se que a Guiné-Bissau não tinha condições financeiras para saldar sua dívida junto do governo brasileiro, haja vista que nesse período o quadro financeiro do país era muito caótico. Ademais, trata-se de um país de parco consumo interno e limitado pela inexistência praticamente de indústrias, o que gera de modo quase que inevitável balança de pagamentos deficitária. Jorge Cruz (2007) sublinha que o recurso à ajuda externa junto dos países mais desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais, na década de 1990, tornou-se um comportamento trivial dos dirigentes guineenses.

---

[80] A cólera é causada pelo vibrião colérico, uma bactéria em forma de vírgula que se multiplica rapidamente no intestino humano, produzindo uma potente toxina que provoca diarreia intensa. Ela afeta apenas os seres humanos e a sua transmissão é diretamente dos dejetos fecais de doentes por ingestão oral, principalmente em água contaminada. Geralmente nas épocas chuvosas é comum as suas ocorrências na sub-região da qual a Guiné-Bissau faz parte.

[81] Entrevista realizada em agosto de 2014, em Bissau.

O último esforço de alto nível com vistas ao relançamento da cooperação Brasil – Guiné-Bissau, antes da citada guerra civil, foi a visita realizada pelo então Presidente Vieira ao Brasil, em 1997. Naquela ocasião, o Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, saudou a visita do seu homólogo e reafirmou o lugar de relevo que a Guiné-Bissau preenchia no horizonte da política externa brasileira para a África, tendo prometido redobrar esforços que conseguissem dar novo combustível às relações de cooperação entre os dois países (RIZZI, 2012). A alusiva visita presidencial à Brasília pode ser considerada determinante para a realização da nova reunião da Comissão Mista, na qual seria discutido o relançamento de cooperação entre os dois Estados. Entretanto, esse processo viria a ser interrompido pela eclosão da guerra, em junho de 1998. Paradoxalmente, a guerra civil e os demais sobressaltos subsequentes darão *a posteriori* uma maior dinâmica às relações de coopereção Brasília-Bissau.

Não obstante o conflito dos finais da década de 1990 e os sobressaltos político-militares da década de 2000 terem provocado uma guinada nas relações, direcionando-se ao setor de apoio ao fortalecimento das instituições estatais guineenses, outras áreas de cooperação (os tradicionais setores de educação e formação, agricultura e saúde pública) tiveram salto quantitativo e qualitativo (HIRST, 2012). Ao responder a pergunta sobre a cooperação brasileira e política externa do governo brasileiro para a Guiné-Bissau como um todo, em relação à década de 2000, o embaixador Apparicio da Silva asseverou que os esforços brasileiros na Guiné-Bissau visam essencialmente ajudar este país a fortalecer a estabilidade institucional e encontrar o caminho do desenvolvimento.[82]

A década de 1990, por fatores já apontados, ficou marcada como aquela em que houve menor avanço de projetos e acordos de cooperação entre os dois países. Contudo, foram registrados alguns fatos importantes, por exemplo a cooperação Brasil – Guiné-Bissau para a realização de eleições de 1994, 1999 e 2000 na Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau também obteve apoio brasileiro no seu pleito ao cargo de membro não permanente da ONU, no biênio 1996/1997. Em duas ocasiões, na mesma década, o Brasil contou com o apoio da República da Guiné-Bissau quando foi candidato ao mesmo cargo, nos biênios 1993/1994 e 1998/1999. A despeito de importantes ações e projetos realizados desde 1974 até os finais da década de 1990, no âmbito da CSS

[82] Idem.

brasileira para a Guiné-Bissau – a CSS está inserida na sua política externa para a região – o início da década de 2000 representa o *boom* da CID dessa potência sul-americana, direcionada para a África e Guiné-Bissau (LEITE, 2011; HIRST, 2012; RIZZI, 2012).

A ampliação do pacote de cooperação entre os dois países ocorreu nos anos 2000, tendo sido a presença do então Primeiro-Ministro guineense, Mário Pires, na cerimônia de investidura do então Presidente Lula da Silva, o marco simbólico de revigoramento de cooperação ou do relançamento da política externa brasileira para este país. Em resposta à citada visita, o então titular brasileiro de Relações Exteriores, Celso Amorim, visitou a Guiné-Bissau em janeiro de 2005 e no mesmo ano, precisamente em abril, Lula foi à Guiné-Bissau. A visita do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos países africanos – e à República da Guiné-Bissau, em especial – simbolizava a reafirmação da inserção desses países e da CSS dentro da estratégia política brasileira de projeção global e regional, tendo dado prioridade especial aos (PALOP) Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. É importante também destacar que a ida de Lula à Bissau representou, tanto objetiva quanto simbolicamente, o aprofundamento e ampliação de cooperação com a Guiné-Bissau em vários domínios, tendo sido os domínios de saúde pública, agricultura, formação e educação maiores destaques, embora, comparativamente, este último setor tenha se beneficiado mais, especialmente com o aumentado signficativo de número de vagas anuais nos Programas PEC-G e PEC-PG (tabelas 3 e 4).

Tabela 3 -Total de estudantes da Guiné-Bissau que se beneficiou do PEC-G entre 2000 e 2013

Países	2000	2001	2002	2003	2004	20 05	2006	2007	2008	2009	2010	20 11	2012	2013	TotaL
Angola	3	21	29	23	31	11	31	28	91	68	48	83	61	53	583
Cabo Verde	117	65	227	263	192	230	314	265	381	206	133	76	100	88	2,657
Guiné Bissau *	**36**	**88**	**111**	**97**	**58**	**186**	**159**	**19**	**133**	**181**	**95**	**55**	**118**	**-**	**1,336**
Moça-mbique	12	13	27	21	26	27	13	9	4	4	9	7	6	13	191
S.T. e Príncipe	-	-	24	-	47	147	35	13	12	4	6	19	5	3	315
Países de PALOP	168	187	418	404	356	601	552	335	621	463	291	240	290	157	5,083
África e PALOP	187	214	451	442	395	650	589	378	784	517	383	378	378	255	6,001
Am. Lat. e Caribe	135	172	140	82	52	130	127	125	118	125	115	84	99	132	1,636
Ásia *	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	37	39
Todos os países	322	386	591	524	447	780	717	503	902	642	498	463	477	424	7,676

*Devido ao golpe de Estado em 2012, a Guiné-Bissau foi suspensa do programa em 2013. A Ásia começou a participar em 2006 com seguintes países: Timor Leste, Tailândia e Paquistão. Elaboração própria. Fonte: (HISTÓRICO DE PROGRAMA ESTUDANTE-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO, 2014).[83]

[83] Ver em http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.html. Acessado em 14/7/2014.

Como se pode ver na tabela anterior, desde 2000, a Guiné-Bissau, com exceção de Cabo Verde, é o país que mais se beneficiou do PEC-G entre todos os Estados africanos, asiáticos e latino-americanos. Sobre esse fato, resgatamos a declaração do embaixador Fernando Apparicio da Silva:

> O Brasil prioriza o setor de educação e formação na sua política externa de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul, principalmente com a Guiné-Bissau, essa é a prioridade, apoiar a formação e capacitação dos quadros da Guiné-Bissau. Portanto, é a marca da nossa cooperação.[84]

No que se refere ao benefício de bolsas de estudo de mestrado e doutorado (PEC-PG) (tabela 4) entre os PALOP, a Guiné-Bissau é a menos beneficiada de todos, exceto o arquipélago de São Tomé e Príncipe. A questão central não é a pouca oferta de PEC-PG, apesar da oferta de bolsas de mestrado e doutorado ser muito menor se comparada com a oferta de PEC-G, a razão fundamental é a de que a demanda de PEC-PG pelos estudantes da Guiné-Bissau é infinitamente menor em relação à procura de bolsas de PEC-G pelos estudantes deste mesmo país africano.

[84] Entrevista realizada em agosto de 2014, em Bissau.

Tabela 4 - Total de estudantes da Guiné-Bissau que se beneficiou do PEC-PG entre 2000 e 2012

Países	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	***TOTAL***
Angola	1	1	6	3	1	2	3	7	5	2	8	10	8	57
Cabo Verde	4	4	5	5	6	12	22	6	8	7	15	4	14	112
Guiné Bissau	**1**	**1**	**3**	**1**	**1**	**6**	**5**	**2**	**3**	**2**	**6**	**2**	**5**	**38**
Moçambique	5	5	9	5	8	12	16	12	9	3	8	21	24	137
S.T. e Príncipe	-	1	-	-	-	4	-	-	-	1	1	1	2	10
Países de PALOP	11	12	23	14	16	36	46	27	25	15	38	38	53	354
Toda África	14	15	25	17	17	40	48	32	28	16	39	39	59	389
Am. Lat. e Caribe	61	60	74	39	52	73	122	127	141	196	143	168	161	1,417
Ásia*	1	1	-	-	1	7	1	11	14	18	6	8	6	74
Todos os países	76	76	99	56	70	120	171	170	183	230	188	215	226	1880

*A China, a Índia e o Timor Leste são os países asiáticos que participaram do PEC-PG nesse período. Elaboração própria. Fonte: (HISTÓRICO DE PROGRAMA ESTUDANTE-CONVÊNIO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 2014).[85]

[85] Ver em http://www.dce.mre.gov.br/pec/pg/historico.html. Acessado em 14/7/2014.

Ainda no campo de educação superior, além do significativo acréscimo de vagas para estudantes guineenses estudarem nas universidades brasileiras, os governos brasileiro e guineense assinaram, em agosto de 2010, um memorando cujo objetivo era apoiar a reestruturação da Universidade Amílcar Cabral. Foi neste quadro que o reitor da UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira),[86] professor Paulo Speller, visitou a Guiné-Bissau em 2011, com o intuito de avançar com a implementação do referido projeto. Repito, a educação superior, saúde pública, agricultura e formação profissional constituem a base da cooperação brasileira na Guiné-Bissau. Todavia, em função de algumas demandas conjunturais de caráter emergencial da Guiné-Bissau, o governo brasileiro também tem tentado cooperar mais no âmbito de fortalecimento das instituições formais guineenses fragilizadas em virtude de recorrentes sobressaltos político-militares, tendo para o efeito fornecido apoio financeiro e material (computadores e missão técnica) e promovido seminários de capacitação e formação técnica até dos militares guineenses.

Além de apoiar a criação do fundo especial da CPLP para a reforma das Forças Armadas guineenses, participando com US$500 mil, em 2005, o Brasil apoia tradicionalmente a formação dos militares da Guiné-Bissau. Nos últimos anos, precisamente em julho de 2008, a Agência Brasileira de Inteligência formou 30 oficiais das Forças Armadas guineenses e em novembro do mesmo ano alguns policiais do mesmo país foram beneficiados com cursos de formação em Brasília, nas instalações da Academia Nacional de Polícia Federal brasileira, demonstrando um crescente nesse âmbito de cooperação entre os dois Estados (RIZZI, 2012). No plano multilateral, em nível da ONU especificamente, sob a coordenação da Regina Maria Dunlop, embaixadora e representante permanente do Brasil na ONU, o Brasil presidiu a Missão de Construção da Paz na Guiné-Bissau. Conforme o chanceler Celso Amorim, discursando na 65ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o seu país vinha sinalizando esforços no âmbito bilateral com o propósito de alcançar a estabilidade política e institucional na Guiné-Bissau:

> O Brasil tem uma preocupação especial com a Guiné-Bissau, não é por meio de isolamento ou do abandono que a comunidade internacional logrará resolver os problemas que ainda persistem naquele país. precisamos de modalidades mais inteligentes de cooperação, que promovam o

[86] A UNILAB é outro programa de cooperação de ensino superior do governo brasileiro, que acolhe desde 2011 estudantes da Guiné-Bissau e do restante PALOP.

> desenvolvimento e a estabilidade e incentivem as indispensáveis reformas, sobretudo no que tange às forças armadas (AMORIM, 2010).

Embora os esforços brasileiros tenham sido insuficientes e, em alguma medida, paliativos para a consecução plena dos objetivos traçados, foram muito importantes e produtivos no que se refere à mobilização de discursos e algumas ações internacionais sobre a questão da Guiné-Bissau. A despeito de relativas ações de cooperação voltadas à estabilidade na Guiné-Bissau, em função de algumas sublevações político-militares na década de 2000, as três tradicionais áreas de cooperação entre Bissau e Brasília – especialmente a de educação – continuavam a predominar a sua agenda de parceria. A visita, outra visita, realizada em 2009 pelo então chefe brasileiro da pasta de Relações Exteriores a este país, serviu para reafirmar a predominância desses três setores tradicionais de cooperação, mesmo tendo buscado empreender esforços no campo de governança e apoio ao fortalecimento das instituições formais locais.

Acompanhado por representantes de três das mais importantes agências de cooperação brasileira (Embrapa, na agricultura; Fiocruz, na saúde e CAPES, na educação), a última visita de alto nível político e diplomático de Celso Amorim à Guiné-Bissau produziu assinaturas de vários acordos e projetos de cooperação (RIZZI, 2012). No domínio de saúde pública destaca-se o programa de combate ao HIV/AIDS, na dimensão de agricultura e alimentação podemos destacar, entre outros projetos, a implementação de uma unidade de processamento do pedúnculo de caju e outras frutas tropicais (quadro 3). Salienta-se que em 2010, o então Presidente Malam Bacai Sanha foi ao Brasil e essa visita permitiu dar seguimento aos acordos anteriormente assumidos entre as partes, e também foram rubricados outros importantes acordos de cooperação.[87]

[87] Ver em http://bissau.itamaraty.gov.br/pt-br/. Acessado em 16/9/2014.

Quadro 3 - Principais projetos de cooperação para o desenvolvimento em diversos campos entre Brasil e Guiné-Bissau

No campo de Educação Superior	Programas PEC-G e PEC-PG	Vagas na UNILAB	Realização de estágio pelos professores da Universida de Amilcar Cabral	Cursos de aperfeiçoamento de professores de ensino fundamental e médio em Fortaleza	Programa de Trabalho em matéria de Ed. Superior (Treinamento em Fortaleza de 30 profissionais e professores do ensino superior)
Financiador e ano de implementação	Governo brasileiro. Desde década 1970	Governo brasileiro. Desde 2011	Governo brasileiro. 2011	Governo brasileiro/MEC. Jul/2010 a jul/2011	Governo brasileiro/CAPES. 2010
No campo de Formação Profissional	Centro de Formação Profissional Brasil - Guiné-Bissau.	Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP)			
Financiador e ano de implementação	Governo brasileiro/ABC. Brasil e Japão. Desde 2009	Governo brasileiro. Existe desde 1975. Foi implementado em (2010- 2011).			
No campo de Agricultura	Fortalecimento do centro de promoção de caju	Unidade de processamento do pedúnculo do caju e outras frutas tropicais	Fundo IBAS- Desenvolvimento da Agricultura para comunidades rurais		
Financiador e ano de implementação	Governo do Brasil e FUNDEI*. Em 2008	Governo brasileiro. Em 2011	IBAS e governo da G.Bissau. US$ 2 milhões. Suporte técnico: PNUD. Desde 2005.		

No campo de Saúde	Programa de combate ao HIV/AIDS	Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para atendimento às mulheres e adolescentes vítimas de violência baseada em Gênero e Promoção da Saúde
Financiador e ano de implementação	Governo brasileiro. Em 2010	Governo brasileiro. Em 2010.
No campo de Fortalecimento Institucional/ Boa Governança*	Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento (PNRCN) ou Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para a Universalização do registro de Nascimento na Guiné-Bissau	Centro de Formação das Forças de Segurança Brasil – Guiné-Bissau.
Financiador e ano de implementação	Governo brasileiro e UNICEF. Apoio Técnico: SEDH/PR* e Ministério da Justiça da Guiné-Bissau. Desde 2009.	Brasil/ABC (governo brasileiro entrou com US$ 3 milhões) e Escritório da ONU contra a droga e o crime. Ano 2011.

Elaboração própria. Fontes: (EMBAIXADA DO BRASIL NA GUINÉ-BISSAU; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014).

FUNDEI* (Fundação Guineense para o Desenvolvimento Empresarial Industrial).

Segundo o nosso critério, os projetos relacionados à capacitação dos militares ou policiais e os que dizem respeito à informatização e ao monitoramento dos cidadãos, podem ser enquadrados na dimensão de Fortalecimento Institucional ou de Boa Governança*

SEDH/PR* (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil).

No quadro acima, apenas ressaltamos alguns dos mais importantes projetos de cooperação, principalmente dos últimos anos. Segundo os dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), são ao todo 59 projetos de CSS entre os governos de Brasil e Guiné-Bissau. A título comparativo entre os PALOP, a Guiné-Bissau é o país que teve menor número de projetos de cooperação com o governo brasileiro. Cabo Verde teve 79 projetos de cooperação com o governo brasileiro, Angola 65, São Tomé e Príncipe 87 e Moçambique 100 projetos ao todo, apresentando o número maior.[88] Ademais, o quadro também não informa os montantes financeiros envolvidos em todos os projetos – alguns

[88] Ver o site de Agência Brasileira de Cooperação, disponível em http://www.abc.gov.br/. Acessado em 19/10/2014.

projetos informam, outros não. Todavia, conforme os dados de ABC, os recursos de cooperação brasileira destinados para a Guiné-Bissau, entre 2005 e 2009, giraram em torno de US$ 3.271.601.13. A mesma entidade ainda informou de que estavam comprometidos, até 2012, cerca de US$ 5 milhões para a execução de vários programas de cooperação no mesmo país africano (HIRST, 2012; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014).

Conforme o embaixador da Silva, os números de projetos e somas envolvidos poderiam ser maiores se não tivesse havido instabilidade política na Guiné-Bissau, acreditando que com o restabelecimento da calma e paz alcançada, o seu país tende a aumentar seu volume de cooperação na Guiné-Bissau.[89] Concordo com o embaixador brasileiro, porém penso que há projetos de cooperação que só existiram em função de algumas ondas de instabilidade político-institucional que caracterizaram a Guiné-Bissau nos últimos anos.[90] O governo brasileiro, convém salientar, adota tradicionalmente o modelo triangular de cooperação em vários dos seus projetos de cooperação para o desenvolvimento com a Guiné-Bissau. Isso quer dizer que outros atores, além de governos de Brasil e Guiné-Bissau, entram apoiando técnica e/ou financeiramente os projetos de cooperação compromissados, como consta no quadro 3, que ilustra alguns projetos de cooperação triangular.

[89] Entrevista realizada em agosto de 2014, em Bissau.

[90] Projetos de apoio ao financiamento de eleições – várias eleições realizadas subsequentemente, devido a uma série de rupturas político-militares, treinamento e capacitação de policiais e militares, entre outros, são projetos que existiram resultantemente da instabilidade vivida na Guiné-Bissau. Todos esses projetos são contabilizados quando é calculado e contabilizado total de projetos de cooperação brasileira na Guiné-Bissau.

3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE A CID DE BRASIL E CHINA NA GUINÉ-BISSAU

3.1 Introdução

Como já foi discutido no capítulo anterior, a CID pode ser considerada um instrumento de política externa dos Estados, tanto a CNS quanto a CSS. Tal foi a chave de leitura que privilegiamos em nossa abordagem, o que nos remeteu ao campo de análise de política externa. Assumir essa premissa implica inferir, ainda que indiretamente, que as estratégias da CID dos atores estatais variam de acordo com seus interesses nacionais e suas agendas de política externa como um todo. Diante disso, entendemos que a regulamentação no plano nacional e no âmbito multilateral dos modelos de CNS e CSS tende a contribuir para desestimular os países tanto do eixo Norte quanto do eixo Sul a exercerem arbitrariedades ou a focalizarem exclusiva e excessivamente em seus próprios interesses quando desenvolvem suas parcerias de cooperação. Dito de outra forma, no plano multilateral as regras básicas de cooperação internacional estipuladas (ainda que não tenham efeitos coercitivos) constrangem os governos a não praticarem ou os influenciam a reduzirem políticas de cooperação que violam absurdamente tais princípios.

No plano doméstico, as agendas de cooperação para o desenvolvimento, mormente nos regimes mais democráticos e pluralistas, podem ser definidas com a participação de um maior número de agentes institucionais e atores não governamentais, gerando, assim, normas que podem condicionar ou exercer influência nos resultados do processo decisório. O debate brasileiro atual sobre a criação de um conselho nacional de política externa ilustra essa perspectiva. Os esforços de regulamentação do sistema da CID objetivam constranger os atores que cooperam a fazê-lo observando, ainda que não integralmente, os princípios internacionais da CID. Digo ainda que não integralmente, porque nem mesmo os países do Norte, pioneiros na institucionalização da CID, observam na íntegra os princípios e regras estabelecidos pela CAD/OCDE (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

No seu texto “Aprendendo com a História: Críticas à Experiência da Cooperação Norte-Sul e Atuais Desafios à Cooperação Sul-Sul”, Carlos Milani (2012) alerta os países emergentes, principais articuladores da CSS, a atentarem para suas práticas de cooperação, de modo a não repetirem os mesmos erros cometidos no passado pelos países da OCDE, especialmente as ex-metrópoles. O fato é que as potências emergentes têm dificuldades em evitar as armadilhas que se colocam entre o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (especialmente seus princípios e normas) e os interesses de política externa, acabando por reproduzir erros que eles mesmos propuseram combater (MAWDSLEY; 2011; BRAUTIGAM, 2011; MILANI, 2012). Todavia, é inegável que os princípios norteadores da cooperação internacional influenciam os atores a tentar evitar, na medida do possível, as práticas consideradas nefastas e repreensíveis no sistema de cooperação para o desenvolvimento internacional. Outrossim, da mesma forma que os princípios multilaterais de cooperação constrangem os Estados, a regulamentação no plano interno pode influenciar as regras do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

A observação de boas práticas de cooperação internacional significa cooperar à luz dos princípios internacionais. Na nossa opinião, uma das razões da existência de similaridades, mesmo que sejam poucas, de práticas de cooperação entre os atores é explicada pelos esforços destes em cooperar conforme os princípios internacionais de cooperação compartilhados. Por outro lado, a observação de discursos e práticas distintos de cooperação entre os países, inclusivamente entre os países do eixo Sul, se deve substancialmente a distintas orientações e estratégias de suas políticas externas.

Deste modo, as diferenças registradas entre políticas de cooperação da República Federativa do Brasil e República Popular da China na Guiné-Bissau, ainda que haja semelhanças em alguns aspectos, decorrem da orientação distinta das políticas externas dos dois países. Informar analiticamente as diferenças e similaridades de políticas de cooperação dessas duas potências emergentes na Guiné-Bissau, à luz dos elementos expostos no capitulo anterior, é a proposta principal do presente capítulo.

3.2 Aspectos fundamentais da política de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau

O Brasil e a China são dois inegáveis parceiros tradicionais e estratégicos para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, particularmente no âmbito da CSS. Quando digo que são parceiros tradicionais não é no sentido clássico do termo, mas no sentido de que cooperam com a Guiné-Bissau desde os primórdios da independência desta. Pois no sentido clássico os parceiros tradicionais são os países do Ocidente, diferentemente de Brasil e China que são considerados parceiros emergentes, de acordo com a dicotomia parceiros emergentes e parceiros tradicionais (LIMA, 2005; BRAUTIGAM, 2011; MAWDSLEY, 2011; HIRST, 2012). Por outro lado, os dois parceiros são estratégicos uma vez que continuam a articular projetos de cooperação muito relevantes para o desenvolvimento deste país africano.

De acordo com os números e volumes de projetos de cooperação brasileiros e chineses expostos no capítulo precedente, torna-se inquestionável a sua participação nos esforços internacionais de apoio à promoção do desenvolvimento da Guiné-Bissau. Apesar dos parceiros tradicionais seguirem sendo os principais provedores de cooperação para o desenvolvimento na Guiné-Bissau, é bem verdade que, em alguns setores específicos, a cooperação de Brasil e China neste país destaca-se muito mais em comparação à dos países ocidentais, nomeadamente no setor de educação superior, no caso brasileiro (MILANI, 2015)[91] e no setor de obras e infraestruturas, no caso chinês. Entretanto, a despeito de estabelecerem relações diplomáticas e de cooperação com a Guiné-Bissau no mesmo contexto histórico e serem potências econômicas emergentes consolidadas no mesmo contexto histórico (nos anos 2000), a cooperação brasileira e a cooperação chinesa na Guiné-Bissau apresentam estratégias e aspectos distintos, embora possa haver alguns elementos semelhantes.

[91] A educação superior, como mostra Carlos Milani (2015), no seu texto *Educational Cooperation as Soft Power: the Case of Brazil's Foreign Policy*, ocupa um dos lugares de destaque na política externa brasileira, sendo uma das principais ofertas de sua cooperação, especialmente a CSS.

3.2.1 China

A China prioriza nitidamente a área de obras e infraestruturas na sua agenda de cooperação com a Guiné-Bissau, tendo sido constatável esse fato ao longo de todo o processo histórico de cooperação sino-guineense. O embaixador da República Popular da China, Wang Hua, confirma que a construção de infraestruturas é o carro-chefe da cooperação para o desenvolvimento desse país oriental na Guiné-Bissau.[92] Realmente, desde o segundo momento histórico da cooperação sino-guineense (década de 1980), quando a China construiu o hospital regional de Canchungo e o estádio nacional 24 de setembro, o país da Ásia oriental tem dado prioridade ao setor de obras e infraestruturas nas suas relações com a Guiné-Bissau. A propósito disso, fiz a seguinte pergunta ao embaixador chinês na Guiné-Bissau: "qual é a razão que tem levado a China a priorizar setor de obras e infraestruturas na sua agenda de cooperação com a Guiné-Bissau ao longo da história?" Ele imediatamente respondeu: "depois que demos apoio militar ao PAIGC, com a independência assegurada a Guiné-Bissau necessitava de edifícios e casas para fazer funcionar suas instituições, especialmente centros hospitalares".[93]

O fato é que a Guiné-Bissau não constitui uma exceção, sendo que a política chinesa de cooperação para o desenvolvimento em praticamente toda a África volta atenção maior para esse domínio (RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011). Pode-se afirmar que a construção de infraestruturas pelo governo chinês na África, em troca de petróleo, concessões para exploração de recursos florestais (madeira), exploração de recursos pesqueiros e outros tipos de recursos naturais, dependendo de caso de cada país, é uma estratégia de política externa desse gigante da Ásia oriental. De acordo com Janaina Rysdyk (2010), na década de 2000, fundamentalmente entre os anos 2003 e 2007, no segundo mandato do Presidente nigeriano, Obasanjo, as relações sino-nigerianas resumiam-se em *oil for infrastructure*, ou seja, resumiam-se em troca de concessão para exploração de recursos petrolíferos nigerianos por projetos de infraestruturas executados pela China (RYSDYK, 2010). A relação de cooperação da China com países como Sudão, Nigéria e Angola, seus maiores fornecedores de petróleo

[92] Entrevista realizada em Bissau. Setembro de 2014.
[93] Idem.

na África, é muito parecida e está claramente fincada em troca de investimentos em infraestruturas por exploração de blocos de petróleo (RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011).

Em relação aos países como a Guiné-Bissau, em que não há ainda de fato exploração de petróleo, a política externa de CSS chinesa tende a não basear-se na estratégia *oil for infrastructure*, mas pautar-se em troca de outros recursos *for infrastructure*, como veremos mais adiante. A Guiné-Bissau está ainda na fase de prospecção de petróleo no seu território, tendo a empresa australiana de prospecção, FAR Limited, encontrado em 2014 algumas reservas, e estima-se que há muito mais reservas de petróleo no solo guineense. Por outro lado, a Guiné-Bissau alberga no seu território quantidade considerável de bauxita e fosfato por explorar, podendo esse fato suscitar futuramente interesses internacionais diversos no país.[94] No entanto, a descoberta real desses recursos é muito recente e parcial, estando, portanto, a sua substancial exploração só no processo de amadurecimento. Dito isso, penso que é ainda prematuro analisar as relações de cooperação sino-guineense como também Brasil – Guiné-Bissau restringindo-se a eventuais interesses de aquisição e exploração desses recursos naturais. Contudo, esse panorama poderá mudar em um futuro não muito distante, sabendo que há empresas chinesas que já teriam manifestado interesse em explorar concessões de petróleo como também de fosfato e bauxita na Guiné-Bissau. Embora o diplomata Hua não tenha garantido a veracidade dessas informações, tampouco a refutou.

Sobre o caso nigeriano, Janaina Rysdyk (2010) lembra que quando Olusegun Obasanjo foi sucedido por Umaru Musa Yar'Adua na presidência da República Federal da Nigéria, em 2007, reorientou-se a estratégia nigeriana de cooperação para o desenvolvimento com a China, passando este país africano a priorizar *oil for cash* ao invés de *oil for infrastructure.* Apesar desta reorientação estratégica na economia política (em que o *cash* sobrepõe-se à infraestrutura) não ter ocorrido declaradamente

[94] Ver os dados de African Economic Outlook. Guiné-Bissau. Visão Global, disponíveis em http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/gw_po_pdf_long.pdf. Acessados em 13/10/2014. AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK é um orgão de estudo de quadro vigente do desenvovilvimeto social e econômico africano, ele também faz estudos prognósticos de cada dois anos seguintes. African Economic Outlook é produto de trabalho de colaboração de três instituições parceiras: Banco de Desenvolvimento Africano, OCDE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

em todos os países africanos em que a China coopera – inclusive em alguns dos países que detêm muito petróleo –, a China viu-se obrigada a também conceder recursos financeiros aos governos africanos por recursos naturais, passando a alternar os dois fatores de troca: infraestruturas e recursos financeiros (BRAUTIGAM, 2011).

No caso específico da Guiné-Bissau, a política externa de cooperação do PCC está fundamentalmente baseada em construção de infraestruturas e concessão de recursos financeiros por recebimento de licenças de exploração de recursos marítimos e recursos florestais. Neste último caso, foi recentemente (durante a transição política na Guiné-Bissau, entre abril de 2012 e junho de 2014) que ficou muito evidente o envolvimento da China na exploração de madeira na Guiné-Bissau, tendo suscitado denúncias e críticas severas da sociedade civil guineense contra o governo de transição e o governo da China. O embaixador do PCC não se esquivou quando perguntei-lhe sobre as sistemáticas denúncias de abate de árvores nas matas da Guiné-Bissau: "veja bem, tudo tem sido na base da legalidade, existem acordos feitos entre as empresas chinesas e as autoridades governamentais da Guiné-Bissau para que isso ocorresse".[95] "E o fato de ter sido um acordo com um governo de transição muito criticado pelos próprios guineenses?" Perguntei novamente ao embaixador Wang Hua e ele foi enfático na sua resposta: "a China negocia com todos os governos, eles são representantes legais dos seus países e foi o que aconteceu aqui, por isso não suspendemos relações durante esse período (período de transição política)".[96]

Ressaltamos que, de acordo com sua política de cooperação, a China coopera somente com seus pares, só coopera com autoridades governamentais. Ou seja, o PCC não coopera com as organizações da sociedade civil. Durante a entrevista concedida, o embaixador Wang Hua fez questão de ressaltar o fato de todas as práticas e ações (especialmente a exploração de madeira) da China na Guiné-Bissau terem ocorrido com aquiescência legal do governo guineense.[97] As organizações da sociedade civil significam muito pouco em termos de legitimação de suas práticas na Guiné-Bissau. Lembra-se que o bilateralismo é o canal privilegiado de cooperação da China com seus pares e neste caso com seu homólogo guineense. Mesmo havendo fóruns multilaterais como Fórum Macau e FOCAC (instituídos pela iniciativa do Pequim), dos quais a

[95] Entrevista concedida em Bissau pelo embaixador da China. Setembro de 2014.
[96] Idem.
[97] Ibidem.

Guiné-Bissau participa, a China Popular leva para o nível bilateral suas concertações e negociações com o governo de Bissau.

A política de cooperação da China em todas as regiões do mundo, na África particularmente, caracteriza-se fundamentalmente pelo princípio de ganha-ganha, ou seja, as duas partes dão e recebem algo em troca (HONG-MING, 2004; RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011; MILANI & CARVALHO, 2013). Segundo o diplomata chinês, Wang Hua, a China não se considera superior e mais desenvolvida a nenhum país em desenvolvimento, por isso a sua cooperação com a Guiné-Bissau sempre se baseará no princípio de ganho mútuo e suas parcerias visarão a promoção do desenvolvimento de ambos os países.[98] Portanto, conforme o discurso político e diplomático chinês, a Guiné-Bissau é uma parceira tão igual e necessária ao desenvolvimento da China quanto a China é importante para o desenvolvimento da Guiné-Bissau. Embora as suas relações sejam muito assimétricas, fica muito claro que a China busca fortalecer suas relações políticas reproduzindo discurso de igualdade e solidariedade, inspirado nas reuniões de 1955, em Bandung.

Embora o setor de infraestruturas tenha maior importância indiscutível na sua agenda de cooperação para o desenvolvimento, campos de saúde, educação, agricultura, entre outros, são também considerados importantes nas relações de cooperação sino-guineense: "Eu me considero embaixador de arroz e o Presidente "JOMAV" (José Mário Vaz, Presidente da Guiné-Bissau) disse-me que se considera também Presidente de arroz".[99] Exprimiu-se de maneira análoga o embaixador Hua, demonstrando a importância que os atores governamentais sino-guineenses atribuem ao setor agrícola, especialmente à produção de arroz. É verdade que além dos setores de infraestruturas e pescas, a agricultura e alimentação ocupam uma dimensão clave nas relações de cooperação sino-guineense. Além de donativos financeiros, o governo da China faz com frequência doação de arroz à Guiné-Bissau e tem tradição em apoiar o financiamento de cultivo de arroz neste país afro-lusófono.

De acordo com o sistema de cooperação sino-guineense, o PCC desenvolve também esforços de parceria em outros setores, conforme a demanda do seu congênere. Todavia, pode-se dizer em alguma medida que as outras áreas representam pouco em

[98] Entrevista concedida em setembro de 2014, em Bissau.
[99] Idem.

comparação à oferta chinesa no setor de infraestruturas. Não é uma coincidência a priorização do referido setor nas relações de cooperação sino-africana, particularmente nas relações sino-guineenses, mesmo sendo verdade que a China procura corresponder com as demandas formalizadas pelo governo guineense. Wang Hua assegura que a China redobra os esforços para responder às demandas do governo de Bissau, sublinhando que praticamente todos os programas desenvolvidos decorreram em resposta às demandas locais.[100] Porém, por outro lado, existe uma economia política rentável à China quando coopera no setor de infraestruturas a se levar em consideração. Um alto funcionário do governo local comenta que ao cooperar com a Guiné-Bissau neste campo, o governo chinês o faz lançando mão de seus próprios técnicos e especialistas de construção civil, evitando, assim, contratar especialistas nacionais.[101] Esta estratégia de cooperação "reimporta" os impostos e grande parte de recursos que teoricamente são investidos localmente. Nesses termos pormenoriza um documento de African Economic Outlook a respeito:

> O governo da Guiné-Bissau indica um menu de projectos de infraestruturas e a China, em seguida, escolhe os projectos em que está interessada em desenvolver. A China compromete-se a entregar projetos chave-na-mão e fá-lo mais rápido do que os parceiros tradicionais, mas tende a importar todos os materiais de construção e a maioria dos trabalhadores, que vivem nos próprios estaleiros. As condições de trabalho são más e os salários são à volta de 50% inferiores aos praticados localmente, oferecendo poucos incentivos à população local para trabalhar nas empresas chinesas.[102]

Podemos dizer que a incidência de cooperação sino-guineense nesse setor é resultado de um comportamento político-estratégico bem definido pelo governo de Pequim e conduzido com base em padrões de eficiência.

Quando a República Popular da China não entra com infraestruturas, geralmente o faz por intermédio de fundos disponibilizados (cash), financiando a Guiné-Bissau (tabela 2). Entre construção de infraestruturas e concessão financeira, mormente quem faz escolha é a parte cooperante beneficiária. A opção pela concessão financeira é geralmente de curto e médio prazos, ao passo que os projetos de infraestruturas tendem a ser de longo prazo, no mínimo de médio prazo, isso em termos comparativos. Desta feita, pode-se reduzir a estratégia de cooperação para o desenvolvimento sino-guineense

---

[100] Entrevista realizada em setembro 2014, em Bissau.

[101] Entrevista a nós concedida por um alto funcionário do governo guineense. Bissau, setembro de 2014.

[102] Acessar os dados African Economic Outlook. Guiné-Bissau. Visão Global, disponíveis em http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/gw_po_pdf_long.pdf. Acessados em 13/10/2014

em *natural resources for infrastructure* e em alguns casos, em *natural resources for cash.* Todavia, existe outro elemento que deve ser levado em conta: o elemento político-diplomático.

Tanto a República Federativa do Brasil quanto a República Popular da China contam muito com a retribuição de apoio político do governo guineense, traduzido fundamentalmente no apoio recebido no plano internacional, sobretudo quando os dois países concorrem aos cargos elegíveis nas organizações internacionais governamentais. No caso chinês, o principal apoio político e diplomático (apoio natural e imediato) que o PCC recebe de todos os países com quem tem relações diplomáticas e com quem faz cooperação, é indiscutivelmente o não reconhecimento do Taiwan, o que significa reconhecimento automático de uma só China. Recordamos que as relações sino-guineenses foram suspensas durante oito anos, justamenete porque a Guiné-Bissau reconheceu a República da China (Taiwan), oficializando parcerias diplomáticas em 1990.

Portanto, quando avaliamos a disposição e presteza da CSS da China na Guiné-Bissau ou em algum outro contexto, é importante considerar essa variável. Desde 1971, quando foi substituído pela República Popular da China na ONU, o Taiwan sempre buscou nas estratégias de cooperação para o desenvolvimento constituir alguma ameaça política ao PCC, estando o tempo todo disposto a cooperar com países em troca do reconhecimento de sua soberania, levando eventualmente os países a romperem relações com a China Popular. A sua estratégia tem como grande objetivo estabelecer vínculos diplomáticos que viabilizem a sua inserção internacional. No caso da Guiné-Bissau, a atenção da República Popular da China é redobrada devido ao fato deste país ter desenvolvido no passado recente experiências de cooperação com Taiwan, quando rompeu com a China Popular entre 1990 e 1998 (PENG, 2007). Sendo assim, é crucial considerar esse ganho político quando avaliamos os ganhos chineses advindos de relações com a Guiné-Bissau. Quando toquei nesse assunto de aproximação Bissau-Taipé, o diplomata Hua lamentou a atitude tomada na ocasião pelo então Presidente guineense Nino Vieira, descrevendo aquele fato como um tropeço político e diplomático guineense:

> Se não fosse esse ato do então Presidente da Guiné-Bissau, o qual considero isolado – tenho certeza que não foi uma atitude aprovada pelo povo da Guiné-Bissau – hoje estaríamos a comemor 40 anos de relações diplomáticas

> com a nossa irmã Guiné-Bissau. Mas consideramos que nunca as relações entre os dois povos foram rompidas, o que Nino Vieira fez é rompimento de relações diplomáticas por iniciativa pessoal.[103]

Um dos elementos capturados na longa entrevista de uma hora e trinta minutos com a máxima autoridade política da China na Guiné-Bissau, consiste na estratégia chinesa de recurso à citação de fatos históricos de amizade sino-guineense, da memória da luta armada na Guiné-Bissau para falar de suas relações. A contribuição chinesa para a independência da Guiné-Bissau na década de 1970 é essencialmente mencionada do argumento diplomático, a fim de exprimir e elevar ao nível mais alto as relações sino-guineenses, trazendo a memória histórica como fonte de legitimação. Dito de outra forma, é um mecanismo diplomático fascinante de colocar a China como parceira especial da Guiné-Bissau no processo da CID, especificamente da CSS.

O comércio é outra dimensão que entra no rol da CID chinesa. No caso guineense, há poucos fluxos de importação e exportação. Mas, como já fizemos menção no capítulo anterior, a China exporta para a Guiné-Bissau alguns produtos têxteis, electromecânicos e cereais, e nesta relação comercial a balança desequilibra-se muito favoravelmente ao país asiático. Em termos da presença comercial, existe um número pouco considerável de comerciantes chineses na Guiné-Bissau, realmente são pequenos comerciantes, proprietários de pequenas lojas em Bissau. Mas é possível também encontrar pequenos estabelecimentos comerciais chineses nas regiões afastadas da capital, muito embora em baixíssima quantidade. A razão de não muita presença comercial da China na Guiné-Bissau deve-se fundamentalmente à relativa incipiência do mercado consumidor do país africano e de um debilitado setor privado. Ambos os fatores são diretamente influenciados por longos anos de instabilidade política. Com a estabilização do quadro político, prognostica-se um aumento significativo de número de comerciantes chineses na Guiné-Bissau. Isso pode também ser estendido aos brasileiros na Guiné-Bissau, cujo número é infinitamente menor.[104] A maioria dos imigrantes chineses que está a chegar ao país, cuja grande parte exerce pequeno comércio, chega à Guiné-Bissau depois de passar algum tempo em Cabo Verde, onde o mercado já está saturado de produtos chineses.

---

[103] Entrevista concedida em Bissau, em setembro de 2014.

[104] Os brasileiros que vivem no país geralmente são funcionários da embaixada, pastores e missionários cristãos, além dos funcionários espalhados em diferentes serviços de agências e programas de cooperação de organizações internacionais, principalmente da ONU.

Conforme o Conselho de Estado da República Popular da China, o governo adota três eixos de concessão de assistência internacional (no âmbito de CSS), que se alternam de acordo com o volume de cooperação e propósito chinês no país receptor (país cooperante): assistência gratuita, empréstimo sem juros e empréstimo preferencial. A assistência gratuita é resultante de projetos de cooperação de pequeno porte, fundamentalmente a ajuda humanitária e cooperação técnica, comporta 36,2% da cooperação chinesa. O empréstimo preferencial é o principal eixo da cooperação chinesa, sendo responsável por 55,7% do total da CSS da China, fundamentalmente baseado em projetos de infraestrutura de médio e grande porte e equipamentos materiais, elétricos e mecânicos. Já o empréstimo sem juros conta apenas com 8,1% do total da cooperação do país oriental (ASSITÊNCIA DA CHINA AO EXTERIOR, 2014).

Os apenas 8,1% de cooperação por empréstimo sem juros não é uma coincidência. Isso ocorre em função de pouca cooperação que a China oferece no campo de fortalecimento institucional e de boa governança – envolvimento nesse campo significaria ingerência chinesa, algo que é tradicionalmente vetado pela doutrina de sua política externa. Reitero, isso se deve aos já citados princípios tradicionais de política externa da China, que podem ser resumidos em não ingerência nos assuntos internos de outros países. Portanto, naturalmente a cooperação sino-guineense desdobra-se mais em formas de assistência gratuita – por exemplo, doação de alimento e apoio financeiro para a realização de eleições, geralmente – e de empréstimo preferencial. A cooperação chinesa do tipo empréstimo preferencial é a principal modalidade da qual se orientam os acordos de construção de infraestruturas guineenses – o principal setor de cooperação sino-guineense.

3.2.2 Brasil

Uma das diferenças centrais entre a política de CSS brasileira e chinesa na Guiné-Bissau reside na prioridade de campos de cooperação. Diferentemente de obras e infraestruturas, o domínio de educação e formação ocupa o lugar proeminente na agenda de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Ou seja, a cooperação brasileira na Guiné-Bissau é técnica, isto porque a educação e formação são essencialmente mecanismos de capacitação técnica. Em termos conceituais, a

cooperação técnica pressupõe fundamentalmente a transferência de expertise e *know how*. Em linhas gerais, significa disseminar, transferir ou trocar conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias com vistas ao desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país receptor (país em desenvolvimento) (AYLLÓN, 2006; PUENTE, 2010).

Ao longo da nossa conversa, fiz a seguinte pergunta (que possa aparentar inusitada para algumas pessoas) ao embaixador do Brasil na Guiné-Bissau: "por que na sua CID, particularmente na CSS, o governo brasileiro atribui maior ênfase ao setor de educação e formação?" No mesmo instante ele respondeu: "apoiar a Guiné-Bissau a formar quadros é melhor estratégia de cooperar para o seu desenvolvimento. Não dá para se desenvolver sem formação de recursos humanos".[105] Realmente, a principal faceta da cooperação brasileira, ao longo de toda sua história de participação no sistema internacional de CSS, tem sido a cooperação técnica. Carlos Puente (2010) foi mais longe asseverando que a cooperação técnica sempre foi e continua a ser a principal ferramenta estratégica de política externa do Brasil para a região Sul. Concordo com Carlos Puente (2010), no entanto, historicamente a incidência da cooperação técnica brasileira manifesta-se mais em contextos ou países cujos volumes econômicos não são muito expressivos em termos comparativos, e que têm, *ipso facto*, poucos benefícios econômicos a dar ao Brasil, e a Guiné-Bissau enquadra-se nessa estirpe de países:

> A importância atribuída à cooperação técnica permitia ao país (Brasil) presença marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em países como **Guiné-Bissau**, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas para o Brasil (LEITE, 2011, p. 150).

Não é que o Brasil não dê importância à cooperação técnica nos países em desenvolvimento de maior porte econômico, mas o peso de cooperação técnica em relação a outras modalidades de cooperação, como o agronegócio e investimentos, é muito menor, comparativamente aos países como a Guiné-Bissau, em que a supremacia da cooperação técnica é avassaladora. Dada a competitividade brasileira com a China e/ou Índia, particularmente na África, constata-se uma relativa deslocação de parcerias de cooperação do Brasil para setores como *agrobusiness* nos países como Angola, Líbia e Moçambique, e a tendência é que isso ocorra com mais frequência. O embaixador

[105] Entrevista concedida em agosto de 2014, em Bissau.

brasileiro, Apparicio da Silva, fez o seguinte comentário ao manifestar-lhe esta observação:

> De fato, são novos desafios que se apresentam ao Brasil na região, mas é outro tipo de cooperação, os investimentos, as trocas comerciais, o agronegócio não são o mesmo tipo de cooperação. A cooperação técnica continua a ser o modelo de cooperação brasileira, e acho que continuará a ser.[106]

Realmente, como reafirmou o embaixador Fernando Apparicio da Silva, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) não contabiliza, por exemplo, os investimentos comerciais e o agronegócio nas contas da participação do governo brasileiro na CSS. Conclui-se que falar da cooperação do Brasil na Guiné-Bissau é falar necessariamente de cooperação técnica. Como já dissemos, a cooperação técnica pressupõe transferência e troca de conhecimentos e capacidades de "saber fazer". A cooperação técnica brasileira para a Guiné-Bissau – cujos recursos foram calculados em aproximadamente US$ 7 milhões, entre 2002 e 2013 (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO apud MELLO, 2014) – é o carro-chefe da CSS do país latino-americano na Guiné-Bissau. Da mesma forma que o setor de infraestruturas é o carro-chefe da cooperação sino-guineense, a cooperação técnica brasileira com a Guiné-Bissau "desdobra-se principalmente nas áreas de educação superior, saúde pública, formação profissional e treinamento".[107]

Outro aspecto importante de cooperação técnica brasileira na Guiné-Bissau é a modalidade de sua execução. Enquanto o governo chinês privilegia o bilateralismo, o governo brasileiro aposta muito mais no multilateralismo para a articulação e implementação da CSS, embora tenha adotado também o bilateralismo em outras situações. Entre os elementos que constituem o conceito mais abrangente e recente de cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, a dimensão multilateral é um dos mais acentuados: "(a CSS) envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos" (PUENTE, 2010).

Um dos elementos desvendados pela presente pesquisa é de que os programas bilaterais de cooperação Brasília-Bissau são fundamentalmente os mais tradicionais. Dito de outra forma, são aqueles programas de cooperação firmados no primeiro

---

[106] Entrevista realizada em agosto de 2014, em Bissau.
[107] Idem.

momento da cooperação Guiné-Bissau – Brasil (nas décadas de 1970 e 1980). É o caso do PEC-G e PEC-PG, em que o Brasil arca com os encargos e despesas desses programas tradicionais de educação superior, não contando com a participação técnica e financeira de terceiros. Já em relação aos programas de cooperação (não todos os programas) Brasil – Guiné-Bissau firmados mais recentemente, não é incomum a participação financeira ou técnica de outros atores, sejam Estados ou organismos internacionais governamentais. Ou seja, muitos desses projetos se desenvolvem no âmbito da chamada cooperação triangular.

Enquanto a estratégia do PCC é cooperar bilateralmente com a Guiné-Bissau, visando o controle de agenda e maior lucro econômico possível (RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011) e, prevenindo-se de interferências de organizações internacionais que se bebem de viéses ocidentais e amplamente influenciadas por eles, o Brasil, por seu turno, adota a cooperação trilateral como forma de economizar custos e desgastes políticos, técnicos e financeiros. A observação possível de se fazer é de que a priorização do multilateralismo e cooperação triangular, ao invés do bilateralismo como o principal canal de cooperação brasileira na Guiné-Bissau, deve-se à concentração de sua cooperação neste país no domínio técnico. Quero dizer com isso de que se houvesse neste país interesses reais e objetivos de empresas estatais e privadas brasileiras da mesma forma que ocorre em Angola, Nigéria ou Moçambique, a cooperação triangular tenderia a não ser o canal central de desenvolvimento da cooperação brasileira na Guiné-Bissau. Contudo, mesmo nesses países citados, onde existem muitos projetos de CSS "não técnica" do Brasil, a cooperação triangular é privilegiada pelo Brasil, sobretudo em comparação com a China. Aliás não dá para fazer esse tipo de comparação entre esses dois países, pois a China não coopera triangularmente com a Guiné-Bissau. "A sua cooperação com a Guiné-Bissau é estritamente bilateral". Referia-se à cooperação da China, o diretor da Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, embaixador Apolinário Mendes de Carvalho.[108]

É pertinente sublinhar que o Brasil consegue articular sua cooperação na Guiné-Bissau de acordo com a demanda (*demand driven*) guineense e possibilidades brasileiras. Nos últimos anos, as práticas e os discursos brasileiros neste país da África ocidental têm sido voltados aos esforços de apoio ao fortalecimento institucional e de

[108] Entrevista a nós concedida em setembro de 2014, em Bissau.

boa governança. A responsabilidade assumida pelo Brasil a fim de cooperar nesse âmbito era manifestada fundamentalmente no âmbito multilateral, concretamente na ONU. O país latino-americano tem reafirmado esse compromisso também nos encontros ministeriais e presidenciais da CPLP. Para o diplomata Fernando Apparicio, o Brasil não deve dar costas à Guiné-Bissau, os problemas guineenses devem também constituir preocupação brasileira. Como vimos anteriormente, o recente apoio na formação de policiais, treinamento de oficiais militares e construção de um centro de formação das forças de segurança no território guineense (centro inaugurado em novembro de 2014) expressam o compromisso do Brasil nesse campo. "É algo ímpar, inclusive fala-se em interesse manifestado pelos países vizinhos da Guiné-Bissau em promover intercâmbios de forças de segurança da sub-região nesse centro".[109]

Observa-se que praticamente todos esses esforços brasileiros foram articulados direta ou indiretamente nos forúns multilaterais e caracterizam-se como cooperação triangular. Por exemplo, o projeto que resultou no centro de formação de forças de segurança contou com apoio técnico e financeiro do escritório da ONU contra a droga e o crime. A cooperação brasileira na Guiné-Bissau é dotada de capacidade dinâmica e de mobilização de outros atores (Estados e organismos internacionais) a intervirem juntos, no sentido de providenciar apoios solicitados, conforme o pedido formal do governo guineense e possibilidades, claro, do Brasil. Isso faz da CSS brasileira neste país africano potencialmente mais multisetorial e credenciada. Credenciada no sentido da credibilidade da qual goza para cooperar em campos mais sensíveis, como nos setores de segurança e boa governança. Por seu turno, além de não praticar cooperação triangular no âmbito de suas relações com a Guiné-Bissau, a cooperação do governo de Pequim é também muito mais previsível do que à brasileira.

O Brasil, a exemplo da China, adota um discurso de muita solidariedade e amizade em relação ao povo e governo guineense. Conforme Monica Hirst (2012), para o governo brasileiro, a Guiné-Bissau corresponde a um dos casos especiais da sua política de CSS. Realmente, o discurso brasileiro sobre a Guiné-Bissau tem sido precisamente esse, todavia, apesar de muito importantes, as ações brasileiras não têm refletido os discursos proferidos, partindo do pressuposto de que o Brasil poderia ser mais incisivo e assertivo na Guiné-Bissau. "O fato de o Brasil possuir boa credibilidade e legitimidade

[109] Entrevista a nós concedida pelo embaixador brasileiro, Fernando Apparicio. Agosto de 2014, Bissau.

junto das autoridades guineenses e, de alguma forma, da sociedade civil, não seria justificável que tivesse uma presença mais assertiva?" Perguntei ao embaixador brasileiro na Guiné-Bissau. Assim ele respondeu:

> O Brasil hoje é um ator importante no plano internacional e seu engajamento deve ser maior em relação ao passado, mas primeiro é necessário que toda a sociedade brasileira, toda a comunidade acadêmica brasileira, todos os segmentos sociais brasileiros tivessem essa consciência e aceitassem esta nova realidade. Assim, o Brasil terá menos problemas no seu engajamento internacional. Mas quanto à Guiné-Bissau, é uma parceira especial para a nossa política externa, creio que as coisas vão melhorar.[110]

A CSS brasileira na Guiné-Bissau dos últimos anos pode ser definida como uma parceria técnica aliada à capacidade e aos esforços brasileiros de mobilização de recursos políticos e diplomáticos internacionais, com vistas a fazer face às necessidades básicas e imediatas guineenses. Isso ficou claro nos últimos anos quando o governo brasileiro fez articulações na CPLP e fundamentalmente no âmbito da ONU (RIZZI, 2012), com o propósito de angariar recursos político-diplomáticos e técnicos para apoiar a Guiné-Bissau a ultrapassar crises mais recentes. Foi nesse quadro que a representante do governo brasileiro na ONU, Regina Maria Dunlop, chefiou a Missão de Construção da Paz na Guiné-Bissau. Está claro que nos últimos anos, principalmente entre 2012 e 2014, constatou-se pouco bilateralismo Brasília-Bissau em comparação aos esforços multilaterais e isso tem suas implicações. A Brasília "desorientou-se" (aparentemente sem saber exatamente o que fazer) da linha de sua política externa para a Guiné-Bissau depois do golpe de Estado de abril 2012. "Embaixador, como se explica o fato de o Brasil suspender uns (PEC-G e PEC-PG) e não outros projetos de cooperação (UNILAB e SENAI) na Guiné-Bissau, depois do golpe?

> Pergunta difícil. Depois do golpe de 2012, de fato Brasil não suspendeu relações oficialmente com a Guiné-Bissau. Acho que não suspender todos os projetos foi a forma de não prejudicar muito a nossa cooperação. Aliás, praticamente toda a comunidade internacional havia interrompido relações com a Guiné-Bissau, inclusive países da CPLP, nós tentamos moderar a situação.[111]

O que se viu depois do golpe de 2012 foi a paralisação de programas de cooperação do Brasil e demais membros da CPLP com a Guiné-Bissau, além dos parceiros tradicionais do Ocidente, entre os quais Portugal e EUA. "A CPLP não chegou a suspender formalmente as relações com a Guiné-Bissau, houve sim, estagnação de cooperação com o país", afirma o diplomata guineense, Apolinário

[110] Entrevista concedida em Bissau. Agosto de 2014.
[111] Idem.

Mendes de Carvalho.[112] Na contramão, a República Popular da China e os países da CEDEAO mantiveram normalmente as relações com o governo de transição instituído no pós-golpe. Quanto à indiferença chinesa, o diplomata Wang comentou que a China, à luz dos princípios da sua política externa não se ingere nos assuntos políticos internos de outros países. "Mas o senhor não acha que a China estaria a incitar golpes e sublevações militares, conforme acusam os países do Ocidente? O que tem a dizer sobre isso?" Interroguei o embaixador depois do seu comentário, tendo ele retrucado de seguinte modo: "a China não tem autoridade para julgar nenhum país pela forma como organiza a sua representação política, diferente daquilo que alguns países do Ocidente tentam fazer, e isso é um comportamento inadmissível".[113]

Apesar de estratégias diferentes de cooperação dos dois países, as quais já foram apontadas neste trabalho – o diretor da Política Externa da Guiné-Bissau também enaltece este fato, reafirmando que os modelos de cooperação brasileira e chinesa não são semelhantes – o diplomata brasileiro realçou a importância chinesa no apoio ao desenvolvimento da Guiné-Bissau. Aos dois embaixadores perguntei se existiria competição ou algum espírito de rivalidade entre Brasília e Pequim, em linguagem diplomática eles negaram a existência de qualquer clima de disputa e muito menos de rivalidade na Guiné-Bissau. Na opinião de Wang Hua, os esforços de Brasil e China se complementam, considerando os dois países amigos e membros do BRICS, além de assinalar a existência de boas relações entre os dois governos. "O Fórum Macau seria um contraponto à CPLP, embaixador?" Perguntei-lhe. Depois de uma risada de descontração, ele deu esta breve resposta: "não, Brasil também é membro do Forúm Macau".[114] O diplomata chinês fez questão de não detalhar. Não se pode olvidar que apesar de o Brasil ser membro desse fórum, a iniciativa de sua instituição foi da China, sendo também a sua principal articuladora.

Do mesmo modo, o representante do governo brasileiro não vê possibilidades de rivalidade com algum país na Guiné-Bissau: "nunca fomos uma metrópole, portanto, temos muita credibilidade e confiança da Guiné-Bissau e isso deve durar por muito tempo, e em relação à China, acho que não há razões para competição".[115] Ambos os representantes diplomáticos dos dois países parceiros da Guiné-Bissau adotaram,

[112] Entrevista realizada em setembro de 2014, em Bissau.
[113] Entrevista concedida em Bissau. Setembro de 2014.
[114] Idem.
[115] Entrevista a nós concedida em Bissau. Agosto de 2014.

evidentemente, um discurso muito cauteloso, rechaçando qualquer possibilidade de disputa e rivalidade pela influência na República da Guiné-Bissau. Realmente, é prematuro falar nisso, pois não se instalou ainda um cenário real para tal. Não obstante, esse cenário pode mudar a longo prazo. Como já apontamos, a nossa opinião é de que com já descobertos recursos como fosfato, bauxita e fundamentalmente petróleo (fala-se em muito petróleo por descobrir) e sua exploração na Guiné-Bissau, associado ao consequente mercado consumidor doméstico que poderá emergir desse possível cenário de "bonança" econômica, ondas de disputa (senão de rivalidades) entre os dois países podem ocorrer na Guiné-Bissau.

Ainda sobre os prognósticos concernentes a uma possível concorrência sino-brasileira na Guiné-Bissau, o embaixador chinês emite a seguinte opinião: "se um dia competirmos com o Brasil aqui, acredito que será uma competição benigna, o Brasil sempre foi um parceiro benigno da China".[116] Já para o diplomata brasileiro, embaixador Fernando Apparicio, tudo está em aberto: "vamos ver o que vai acontecer no futuro".[117] Ao dizer que tudo está em aberto, a percepção que se deixa revelar nas entrelinhas é de que o grau de engajamento brasileiro na Guiné-Bissau poderá ser determinado, naturalmente, pelos interesses estratégicos e econômicos reais do Brasil que se revelarem neste país, ao longo do tempo. Sendo assim, futuramente poderá se instaurar disputas e concorrências sino-brasileiras na Guiné-Bissau.

É pertinente não olvidar que há exatos oito anos os governos brasileiro e guineense, através do ministro de Recursos Naturais da Guiné-Bissau, Aristides Ocante da Silva, e seu homólogo brasileiro de Minas e Energia, Sillas Rondeau, assinaram em Brasília, capital brasileira, um memorando de entendimento para a prospecção e exploração de recursos energéticos, nomeadamente petróleo e combustíveis alternativos no território guineense.[118] Sublinha-se que o referido memorando foi firmado numa altura em que a existência de recursos petrolíferos na Guiné-Bissau era tratada apenas como uma possibilidade. Ao conversarmos sobre o possível desdobramento da cooperação Brasil – Guiné-Bissau em um nível mais profundo, envolvendo exploração de recursos naturais, o representante político-diplomático do governo brasileiro apontou

[116] Entrevista realizada em setembro de 2014, em Bissau.
[117] Entrevista realizada em agosto de 2014, em Bissau.
[118] Ver em http://www.panapress.com/Brasil-explora-petroleo-na-Guine-Bissau--3-414582-45-lang1-index.html. Acessado em 12/10/2014.

que é totalmente possível aprofundar as relações nesse sentido, uma vez que haja estabilidade política necessária no país: "com a normalização da situação política, o Brasil espera ampliar e aprofundar relações de cooperação com a Guiné-Bissau"[119].

3.3 Lugar da Guiné-Bissau na política de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil

A Guiné-Bissau é um país muito estratégico, levando em consideração a sua situação geográfica. A localização territorial da Guiné-Bissau no litoral da África faz este Estado ficar muito próximo da Europa e do continente americano, em função disso o país torna-se muito importante em termos geopolíticos e geoestratégicos, no que diz respeito especialmente à segurança regional e internacional. Este fato ficou evidente nos últimos anos, em consequência da utilização de suas fronteiras por narcotraficantes que abastecem o mercado europeu e americano com drogas provenientes da América do Sul. Associado a esse fator de natureza de segurança internacional, o anúncio de descoberta de recursos minerais (petróleo, fosfato e bauxite) tem despertado interesses econômicos diversos na Guiné-Bissau. No que se relaciona especificamente à China e ao Brasil, a Guiné-Bissau é membro do Forúm Macau e da CPLP, ambos os organismos são plataformas importantes para a estratégia de inserção internacional chinesa e brasileira, embora pelas diferenças de escala, a CPLP tende a ser mais relevante ao gigante sul-americano do que o Fórum de Macau para a potência global do Oriente.

Antes de prosseguirmos com a análise sobre o lugar da Guiné-Bissau nas políticas de cooperação brasileira e chinesa, vale a pena situar de maneira breve o lugar da Guiné-Bissau no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento como um todo, – nos últimos anos, fundamentalmente depois do golpe de 2012 – tanto entre os parceiros tradicionais quanto entre os parceiros emergentes, e o peso que representam para a sua estrutura macroeconômica deste país africano.

Com o total restabelecimento da normalidade política, cujo marco foi a realização de eleições gerais e o empossamento de Presidente e governo eleitos em 2014, os parceiros tradicionais da Guiné-Bissau (UE, FMI, BM, Portugal, Espanha, França,

[119] Entrevista realizada em Bissau, em agosto de 2014.

EUA, programas da ONU, com destaque para o PNUD e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros) normalizaram suas relações de cooperação com a Guiné-Bissau. Com esta retomada o país promete crescer, depois da estagnação econômica registrada nos últimos três anos (tabela 5). Os parceiros tradicionais são substancialmente importantes para a sobrevivência econômica do país e continuam a ser principais doadores financeiros deste país africano, lembrando que a Guiné-Bissau é um Estado cujo aproximadamente 40% do orçamento total provém de ajuda externa.

Tabela 5 - Projeções e indicadores macroeconômicos da Guiné-Bissau (2012-2015)

	2012	2013(e)	2014(p)	2015(p)
Crescimento real do PIB	-1.5	0.3	2.8	2.6
Crescimento do PIB *per capita*	-3.9	-2.1	0.4	0.3
Inflação por índice de preços ao consumidor	2.1	1	1.5	1.8
Saldo orçamental % PIB	-2.7	-4.7	-3.6	-4.9
Conta corrente do balanço % PIB	-9.5	-6.6	-5.8	-5.7

Elaboração Própria. Fonte: (AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK, 2014).[120]

Há uma década, grande parte da cooperação para o desenvolvimento entre os países da OCDE e Guiné-Bissau passou a ser desenvolvida a partir de um programa macroeconômico do governo, baseado em Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP).[121] Este documento nacional foi elaborado em 2004 (DENARP I) e a sua segunda versão em 2011 (DENARP II). O DENARP II foi elaborado através de um processo alargado de consultas do governo da Guiné-Bissau e parceiros de desenvolvimento, inclusive os corpos técnicos do FMI e BM. O DENARP II descreve as políticas macroeconômicas estruturais e sociais do país em apoio ao crescimento e à redução da pobreza, bem como as respectivas necessidades de financiamento externo e principais fontes de recursos. A sua elaboração visou corrigir as insuficiências do primeiro documento, DENARP I.

[120] Ver informações de African Economic Outlook. Guiné-Bissau. Visão Global. Disponíveis em http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/gw_po_pdf_long.pdf. Acessados em 13/10/2014.

[121] Os desafios do DENARP contemplam quatro áreas como prioridades: educação, saúde, infraestruturas e agricultura. Em termos gerais, o DENARP reflete os principais pontos dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento.

Além dos esforços para melhorar a qualidade dos documentos técnicos, o processo de preparação do DENARP II envolveu todos os atores de desenvolvimento, garantindo ampla participação das partes concernentes, a fim de manter o seu controle e apropriação por nacionais. As aspirações das populações foram auscultadas através de duas consultas regionais em cada uma das oito regiões do país e duas consultas nacionais. As consultas ao nível nacional ofereceram ocasiões para o setor privado e a sociedade civil exprimirem as suas opiniões sobre as prioridades propostas, bem como as suas expectativas sobre o reforço da sua parceria com o governo. Também foram feitos esforços no sentido de uma maior participação das mulheres, o que permitiu melhor conhecimento das necessidades, prioridades e perspectivas diferenciadas dos homens e das mulheres no que diz respeito à redução da pobreza e à planificação do desenvolvimento. Eis os 20 objetivos específicos do DENARP II, cuja meta de realização é 2015:

1)- reduzir a incidência de pobreza ao nível nacional de 69,3% em 2010 para 59% em 2015 e a extrema pobreza de 33% para 20%, no decorrer do mesmo período, tendo em conta as disparidades entre homens e mulheres;

2)- reduzir a taxa de insegurança alimentar de 32% para 16% em 2015;

3)- atingir a taxa de crescimento econômico anual de 4,3% em 2011, 4,5% em 2012, e 5% em média anual entre 2013 e 2015;

4)-estabilizar o contexto de segurança do pais por uma reforma harmonizada das forças de defesa e segurança pela redução dos seus efetivos para 3430, melhorando a sua capacidade de intervenção e suportando a reconversão e reintegração dos seus efetivos separados (2300 para ida a reforma) e cerca de 1000 ilegíveis, a desmobilização e reintegração na vida civil;

5)- reduzir a massa salarial em relação às receitas fiscais de 63% em 2010 a 59% em 2015;

6)- reduzir as despesas da função pública, através de reestruturação e modernização das instituições públicas, incluindo aquelas ligadas às forças de defesa e segurança;

7)- eliminar as desigualdades estruturais entre homens e mulheres;

8)- atingir a escolarização universal primário daqui à 2015;

9)- reduzir a taxa de mortalidade infantil e juvenil, respectivamente, de 113 e 158 por mil nados vivos em 2010, para 90 e 120 por mil nascimentos em 2015;

10)- reduzir a taxa de mortalidade materna de 800 à 600 por 100 mil nascimentos entre 2010 e 2015;

11)- reduzir a taxa de prevalência de VIH/SIDA de 7,8% à 5,9% entre 2010 e 2015;

12)- alargar o acesso à água potável, atingindo a taxa de acesso de 65% em 2015 comparativamente à taxa de 40% em 2010;

13)- dotar o país de instituições jurídicas e judiciais operacionais, acessíveis à população ao nível central e ao nível das regiões;

14)- traduzir os engajamentos internacionais e continentais ratificados pela Guiné-Bissau em leis nacionais com vista à sua aplicação;

15)- assegurar 60% de cobertura nacional de aprovisionamento em eletricidade e 80% para os centros urbanos;

16)- dotar o país de programas e projetos de valorizacão dos serviços de ecosistema junto as comunidades locais e reforço da sua capacidade de adaptacão aos efeitos das mudanças climáticas;

17)- dotar o país de um Plano de Ordenamento do Território harmonizado com a UEMOA e de um sistema nacional de informação geográfica operacionais;

18)- aumentar os investimentos em gestão durável das terras através da adopção de um Plano Estratégico de Investimento no setor, visando fazer face à degradação crescente das terras, incluindo a flora, a fauna e os recursos em água;

19)- diversificar as exportações com vista a redução de vulnerabilidade e a melhoria da segurança alimentar;

20)- aumentar a superficie das áreas protegidas que estão sob gestão melhorada (DENARP, 2014, p. 47-48).[122]

---

[122] Ver o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II (DENARP II), disponível em http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2011/cr11353p.pdf Acessado em 21/10/2014.

O Brasil, diferentemente da China, passou a alinhar e desenvolver boa parte de suas ações de cooperação com a Guiné-Bissau, tendo o DENARP II como a referência (ECONOMIC AFRICAN OUTLOOK, 2014). Isso significa, de alguma forma, que a estratégia de cooperação do país latino-americano na Guiné-Bissau assemelha-se em alguns aspectos à dos países da OCDE. Digo que se assemelham em alguns aspectos porque há peculiaridades nítidas nas duas estratégias de cooperação para o desenvolvimento. Enquanto o Brasil concede autonomia à Guiné-Bissau para que ela formule com seus próprios técnicos suas prioridades de cooperação e estratégias de execução, os países da OCDE, através dos seus técnicos ou técnicos de agências financeiras internacionais (do FMI e BM), controlam as agendas e geralmente elegem os eixos de cooperação.

Outros países emergentes que também se apresentam como parceiros de desenvolvimento da Guiné-Bissau merecem ser brevemente considerados aqui. São os casos de Venezuela, Turquia, Índia e África do Sul. Nos últimos anos, a Venezuela tem se apresentado como um ator disponível a desenvolver parcerias de cooperação com a Guiné-Bissau. Os seus esforços têm sido direcionados mais para a área de educação superior, concedendo bolsas de estudo aos estudantes da Guiné-Bissau, em que a parte significativa vai cursar medicina e cursos afins na Venezuela. Por seu turno, a Turquia aos poucos vem buscando seu espaço na Guiné-Bissau através de apoios recentes, como por exemplo, contribuições financeiras para a realização de eleições, tendo sido a TIKA (Agência Turca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) a principal articuladora desta aproximação do governo de Ancara à Guiné-Bissau. Embora os apoios da TIKA ao desenvolvimento do país tenham sido ainda modestos e tímidos, as suas ações na Guiné-Bissau vêm sendo frequentes nos últimos três anos.

Enquanto isso, a Índia que apenas era uma parceira comercial da Guiné-Bissau – tradicionalmente a maior compradora da castanha de caju guineense – manifesta interesse em aumentar sua presença no país e esta pretensão ficou clara com a recente abertura de um consulado no país africano. Já a África do Sul, parceira emergente e africana da Guiné-Bissau,[123] atua na área de telecomunicações desde 2007, sendo sul-africana a principal empresa de telecomunicação na Guiné-Bissau, a MTN (Mobile

[123] Embora tenha realizado esforços na matéria de peacebuilding, peacekeeping e peacemaking na África, a liderança nigeriana na África ocidental tende a obstar eventual cogitação da presença geopolítica sul-africana na Guiné-Bissau.

Telephone Networks). A MTN Guiné-Bissau tem em torno de 520 mil assinantes ativos, sendo líder no mercado de indústria da rede móvel na Guiné-Bissau, com aproximadamente 76% de liderança.[124]

Vale lembrar que esses dois últimos países, a Índia e a África do Sul, juntamente com o Brasil, no âmbito do seu bloco conjunto, o IBAS, desenvolvem cooperação com a Guiné-Bissau no campo de desenvolvimento agrícola e rural. De acordo com Simone Takahashi, especialista em desenvolvimento agrário e integrante da equipe PNUD de supervisão desse projeto, a primeira fase do projeto (de desenvolvimento rural) cobriu o período entre 2005 e 2007, envolvendo o valor financeiro de US$ 489.750. A segunda fase do projeto (de desenvolvimento de agricultura e serviços comunitários rurais) foi de 2009 a 2010, na qual o governo guineense entrou com US$ 25.000 e o fundo IBAS participou com US$ 830.000. Registra-se que o governo da Guiné-Bissau e o IBAS retomaram sua parceria depois da normalização política no país e fala-se na possibilidade de ampliação desse programa de cooperação.[125]

Voltemos a falar sobre o lugar da Guiné-Bissau na CID brasileira e chinesa. Com base nos últimos esforços e discursos de cooperação brasileira, podemos dizer que a Guiné-Bissau vinha sendo observada por representantes da política externa brasileira como um país vulnerável que necessitava de ações de intervenção brasileira. Se tradicionalmente a cooperação brasileira neste país lusófono orientou-se nos campos de educação, saúde e agricultura, as novas necessidades caracterizadas pela fragilidade institucional dos últimos anos colocaram em cima da mesa novos desafios à política de cooperação brasileira na Guiné-Bissau. E, pelo menos discursivamente, esses desafios foram abraçados pelo Brasil (AMORIM, 2010; HIRST, 2012). Algumas ações nessa direção comprovam o comprometimento brasileiro, ainda que esse comprometimento seja insuficiente quando traduzido em termos práticos.

Em declaração ao Jornal Folha de São Paulo, no mês de maio de 2014, Pedro Cardoso, chefe da divisão da África 2 do Itamaraty, disse que a Guiné-Bissau "trata-se de um país que pode entrar no rumo com recursos reduzidos e o Brasil pode cumprir isso". Para Pedro Cardoso, a Guiné-Bissau "é uma vitrine para o nosso trabalho (do Brasil) de cooperação internacional" (MELLO, 2014). Ao mesmo jornal, o diplomata

---

[124] Ver MTN Guiné-Bissau em http://www.mtnbissau.com/index.aspx?s=2. Acessado em 12/11/2014.

[125] Entrevista a nós concedida em agosto de 2014, em Bissau.

brasileiro, ex-ministro de Relações Exteriores, Antonio Patriota, que desde janeiro de 2014 preside a Comissão da ONU para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau, disse que "após as eleições, temos uma agenda de modernização do setor de segurança que inclui desde cuidar de aposentadoria dos militares até modernizar as forças armadas". É importante salientar que o diplomata Antonio Patriota estava a falar como presidente da comissão da ONU[126], mas ao mesmo tempo referia-se aos esforços do governo brasileiro na Guiné-Bissau.

Ao assumir o poder executivo no Brasil, Luiz Inácio da Silva reorientou a política externa brasileira e isso significava buscar maior reconhecimento e autonomia internacional. O BRICS (formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o IBAS e a CSS brasileira como um todo eram principais ferramentas de perseguição deste citado objetivo (LIMA, 2005). Esse escopo de política externa desafiava o Brasil a fazer engajamentos mais assertivos e, permanentes, em alguns casos (como no Haiti e Timor-Leste). Falando especificamente sobre o caso haitiano, o Brasil aceitou o convite da ONU em 2004 e há dez anos lidera a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) – um programa bem avaliado e elogiado internacionalmente –, em que a potência da América do Sul participa diretamente no processo de reconstrução das instituições político-administrativas haitianas (MALACALZA, 2014).

O Haiti representa caso de CSS brasileira voltada à obtenção de prestígio e reconhecimento internacional, mas também de (re)afirmação do seu protagonismo e liderança na América Latina. Denota-se a consciência dos diplomatas e dirigentes políticos brasileiros em relação à importância e ao ganho político que o Brasil usufrui com esse tipo de engajamento. Hans Morgenthau (1962) argumenta que toda a cooperação internacional – *foreign aid*, nos seus termos – é por si política. A única ajuda externa que seria desprovida de função política é ajuda humanitária decorrente de desastres naturais, e a situação haitiana parece, à primeira vista, enquadrar-se nesta categoria, mas não é o caso, porque a cooperação brasileira no Haiti é de natureza política. Para Morgenthau (1962), uma vez que a ajuda externa é exercida por um

[126] A Comissão da Construção da Paz visa estabelecer um fórum da ONU para os países em vias de transição rumo à estabilização política e econômica após conflitos. Atualmente estão na agenda da comissão projetos em **Guiné-Bissau**, Burundi, República da Guiné, Libéria, República Centro-Africana e Serra Leoa. O programa de natureza intergovernamental é financiado por um fundo alimentado por contribuições voluntárias.

governo para outro, independentemente do tido da CID, ela ganha inevitavelmente conotação política.

Por não estar em guerra e muito menos ter sido vítima de calamidades naturais, como foi o caso do país caribenho, a Guiné-Bissau e o Haiti apresentam mais diferenças do que semelhanças. Portanto, no meu ponto de vista a Guiné-Bissau não precisa de instalação de forças de paz no seu território. No entanto, seria possível à luz de um aspecto que lhes é comum, isto é, a fragilidade política e institucional que também caracterizou a Guiné-Bissau, pelo menos até a realização de últimas eleições de 2014, pensarmos o lugar da Guiné-Bissau na política de CSS brasileira, nos últimos anos, a partir do caso haitiano.

Por serem casos que apresentam quadros não parecidos como já salientei, o custo logístico e político comparativo seria muito menor na Guiné-Bissau. Sim, o custo político seria menor, porque não seria necessário estabelecer forças de paz por dez anos no país africano, e mesmo que o quisesse fazer seria talvez insustentável. Além de pressões ou críticas políticas domésticas brasileiras – como as que se verificam devido ao custo de longo período da presença brasileira no Haiti – talvez a Nigéria, líder da região e da CEDEAO, não veria com bons olhos a efetiva presença de tropas brasileiras na sua zona de influência e isso poderia desgastar a boa relação entre Abuja e Brasília. Mesmo sendo Brasil muito bem visto na região, não seria aconselhável que abusasse da legitimidade político-diplomática que tem junto dos seus pares africanos, haja vista que essa legitimidade não é inexaurível.

O engajamento brasileiro no Haiti, o qual é muito mais efetivo do que na Guiné-Bissau, é suficientemente respaldado pela comunidade internacional e pode-se dizer também que a CSS brasileira na Guiné-Bissau goza de uma considerável legitimidade. Quando afirmo que o engajamento brasileiro no Haiti é mais efetivo, não quero dizer que o montante financeiro envolvido, em termos de cooperação "puramente técnica," seja maior, e sim, digo que a atuação brasileira, em outros termos, a sua assertividade, é maior – fundamentalmente por manter militares no país do Caribe. Se abstrairmos os recursos de cooperação técnica brasileira no Haiti doutras modalidades e respectivos recursos, a Guiné-Bissau passa a apresentar um volume maior de cooperação técnica brasileira em comparação ao Haiti. Ambos os países estão entre os maiores beneficiários dos recursos de cooperação técnica brasileira, desde 2002 (tabela 6).

Tabela 6 - Países que mais receberam cooperação técnica brasileira (2002-2013)

Lista de países	Total recebida em percentagem
1. Moçambique	11%
2. São Tomé e Príncipe	6,7%
3. Timor-Leste	5,9%
4. **Guiné-Bissau**	**5,7%**
5. Haiti	4,4%
6. Cabo Verde	3,6%

Elaboração própria. Fonte: (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO apud MELLO, 2014).

A Guiné-Bissau constitui um caso no qual os esforços realizados pela CID brasileira podem ser considerados como estratégia de projeção internacional do Brasil, através do aumento de parceiros do desenvolvimento e, sobretudo, acumulação de prestígio internacional e afirmação de sua influência no Sul e no globo. A expressão "Vitrine de Cooperação Internacional", fazendo referência à cooperação brasileira na Guiné-Bissau, é suscetível de ser interpretada nesses termos. Lembra-se que tradicionamente os diplomatas guineenses são formados/treinados no Instituto Rio Branco, em Brasília, o que constitui, por si só, no meu ponto de vista, uma grande jogada de *soft power*. A cooperação técnica e cooperação diplomática, especialmente esta última, não deixa de ser um suficiente utensílio de cooptação da diplomacia da Guiné-Bissau pelo governo brasileiro. Contudo, não é razoável reduzir a CSS brasileira na Guiné-Bissau aos objetivos exclusivos de diplomacia de prestígio, apesar de ser menor, existe também a sua face material. Como já foi contemplado, existem recursos econômicos na Guiné-Bissau por explorar e não podemos subestimar interesses brasileiros nesses recursos.

No que diz respeito à China, a Guiné-Bissau é concebida pelo PCC como mais uma parceira de cooperação para o desenvolvimento de modo semelhante aos demais parceiros africanos, com os quais as relações de cooperação com o Pequim são ditadas pelo pragmatismo e lógica de *win-win*. A concepção do lugar da Guiné-Bissau na política de CSS chinesa pode ser captada a partir de assimilação de dois eixos dos quais se desdobra a sua política externa neste país Oeste africano: busca de recursos materiais e recursos imateriais. As relações de cooperação sino-africana e/ou com demais regiões

do globo são esboçadas pelo governo do país oriental, priorizando substancialmente interesses econômico-comerciais, ou seja, a dimensão material (HONG-MING, 2004; RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011; MILANI & CARVALHO, 2013; MILANI; SUYAMA; LOPES, 2014).

Entretanto, por outro lado existe a dimensão imaterial da política externa chinesa e particularmente da sua CSS a levar em conta, isto é, ao nível global e regional (a África). A despeito desta consideração precisar ser generalizante quando se pretende capturar ou mapear, em termos absolutos, as relações da China com todos os países onde ela está presente, é necessário pontuar que existem casos (países), mesmo sendo poucos, em que o capital imaterial ou simbólico tem mais peso e conta mais para a China do que em outros contextos. É verdade que a diplomacia chinesa faz uso do princípio de não ingerência e retórica de solidariedade e altruísmo como instrumentos de política externa e CSS (MARTINS, 2014) em todos os lugares, tentando demolir eventuais relutâncias a suas intervenções capitalistas, sim, capitalistas. No entanto, há países, repito, em que a importância da dimensão diplomática e política (*soft power*) é mais evidente, apresentando-se em um grau maior.[127] É o caso da República da Guiné-Bissau.

O episódio de rompimento de relações diplomáticas sino-guineenses há quase 25 anos, motivado pela aproximação Bissau-Taipé, continua vivo na memória da República Popular da China e, evidentemente, o país oriental se atenta a esse acontecimento para que a história não se reedite no futuro. Dito isso, logo a CSS chinesa na Guiné-Bissau reserva um espaço privilegiado à dimensão imaterial, paralelamente aos interesses materiais lá existentes. O embaixador chinês em Bissau foi claro ao comentar que a China e Guiné-Bissau não são apenas parceiras de desenvolvimento econômico, "antes da independência nós já éramos parceiras no campo cultural e político. O rompimento foi um triste acidente, acho que não vai se repetir".[128]

O Fórum Macau representa para a China e CPLP uma espécie de plataforma adicional de FOCAC, o que é um diferencial, sobretudo em relação aos demais países africanos. No caso africano, o Fórum de Macau sinaliza a eleição dos PALOP como um canal estratégico de inserção chinesa na África. Apesar do bilateralismo ser e tende a ser

---

[127] Ver Nuno Martins (2014).
[128] Entrevista realizada em setembro de 2014, em Bissau.

por muito tempo o principal meio de relações com seus pares internacionais, o FOCAC e o Fórum Macau podem ser pensados em duplo sentido: como uma estratégia para a legitimação de ações chinesas na região, e como um canal privilegiado de maior aproximação e presença do PCC nos PALOP. O São Tomé e Príncipe é o único país entre os PALOP que mantém relações diplomáticas com o Taiwan e consequentemente não faz parte do Fórum Macau. Os dois países romperam relações diplomáticas desde 1997. A República de São Tomé e Príncipe é um caso que serve de chamada de atenção ao PCC, no sentido de atentar às boas práticas nas suas relações com o restante PALOP, particularmente com a Guiné-Bissau.

E outros membros desse Fórum, Brasil, Portugal e Timor-Leste? A organização é constituída por representantes dos quatro cantos do globo: África, Ásia, Europa e América. Traduz-se em uma estratégia impecável da China, tendo como propósito a inserção geopolítica e geoeconômica global por caminhos múltiplos. Assim, a potência asiática valoriza muito os membros constituintes do Fórum e consequentemente da CPLP. Embora o diplomata Wang Hua tenha qualificado o Fórum Macau e a CPLP apenas como complementares e importantes para os países membros,[129] eu penso que a alusiva organização serve para a China como um contraponto à CPLP, que tem sido nos últimos anos desfigurada por configurações de natureza econômico-comercial e de setor privado-empresarial, deformando a essência de sua criação. O caso emblemático disso foi a polemizada adesão da Guiné-Equatorial (ex-colônia espanhola) a esta comunidade dos falantes da língua portuguesa.[130] A Guiné-Equatorial é um país não ex-colônia portuguesa, em que também vigora a pena de morte. Por outro lado, a sua adesão à CPLP solidifica esta comunidade como a quarta maior produtora mundial de petróleo,[131] atrás de Arábia Saudita, Rússia e Estados Unidos da América.

Face aos expostos nos três últimos parágrafos, denota-se que a importância da Guiné-Bissau para a China não se restringe apenas à exploração de recursos naturais, abrange também o nível político-diplomático. Primeiro, para a contenção do Taiwan.

---

[129] Idem.

[130] A sua adesão à CPLP gerou muitas críticas, tendo a sociedade civil da comunidade considerado esse país como não realmente democrático e exemplo de desrespeito aos direitos humanos.

[131] A Guiné-Equatorial, que oficialmente aderiu à CPLP em 2014, produz acima de 500 mil barris de petróleo por dia. Só Angola e Brasil produzem juntos mais de 4 milhões de barris por dia. Ao todo, a CPLP vai passar a produzir acima de 5 milhões de barris diariamente. Ver o PROGRAMA/ÁFRICA em http://saladeimprensa.ces.uc.pt/ficheiros/noticias/10235_JMP_DW.DE___22.07.2014.pdf. Acessado em 23/11/2014.

Segundo, como canal de projeção geopolítica chinesa na região. Não queremos com isso afirmar que os interesses chineses de *soft power* e de recursos naturais sejam estritamente iguais ou estejam no mesmo patamar na Guiné-Bissau. Claro que os interesses por recursos naturais são maiores, todavia o fator *soft power* é também considerável na Guiné-Bissau, e essa variável tem tido importância crescente na política externa chinesa como um todo, especialmente no âmbito das relações sino-africanas.

Nos últimos anos, há três ou quatro anos, o governo chinês tem promovido regularmente viagens à China aos funcionários públicos guineenses afetos a praticamente todos os ministérios, desde os altos funcionários aos mais simples. Esta prática crescente enquadra-se naquilo que podemos chamar "diplomacia de *soft power"* da China na Guiné-Bissau, em que o Pequim busca conquistar mentes do governo local, cujo processo já está bastante avançado, e corações da sociedade cívil, onde a China vem incrementando sua investida: "apoiar as instituições passa pela ida dos recursos humanos guineenses à China para aprenderem com as práticas do governo e temos feito isso, fazer mais do que isso seria ingerência".[132] A estratégia chinesa é cooptar completamente as burocracias estatais e melhorar sua imagem junto da sociedade civil, meio em que ela está notoriamente maculada.

3.4 Percepções sobre a política de cooperação da China e do Brasil na Guiné-Bissau

Neste item está contida a avaliação que os atores governamentais e da sociedade civil fazem da China e do Brasil, a partir de percepções que têm dos discursos e práticas de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau. O ponto de convergência de diversos pontos de vista e opiniões nacionais em relação à cooperação brasileira e chinesa é de que ambos os países são, evidentemente, importantes parceiros do desenvolvimento da Guiné-Bissau. O diretor da Política Externa do governo da Guiné-Bissau, embaixador Apolinário Mendes de Carvalho assegura o seguinte:

> A República Popular da China e a República Federativa do Brasil são importantes parceiras do desenvolvimento da Guiné-Bissau. A cooperação de ambas é muito relevante para o nosso país. É verdade que as suas estratégias

[132] Entrevista concedida pelo embaixador do PCC em Bissau, em setembro de 2014.

> e políticas de cooperação são diferentes, mas cada um, de sua maneira, contribui pelo desenvolvimento da Guiné-Bissau.[133]

Em entrevista a mim concedida sobre os dois parceiros emergentes, o diretor geral guineense de Agricultura, Júlio Malam Injai asseverou que a China e o Brasil estão entre os principais parceiros da Guiné-Bissau, destacando o nível crescente de cooperação para o desenvolvimento dos dois países nos últimos anos.[134] Outros entrevistados vêm o mesmo cenário. O diretor geral de Habitação e Urbanismo, Ildo Baticã corrobora que a potência asiática e a potência sul-americana são muito importantes nos esforços internacionais de apoio ao desenvolvimento da Guiné-Bissau.[135] Para o diretor de Serviço de Cooperação Bilateral, Julião de Almeida, "hoje ambos os países podem ser considerados como parceiros imprescindíveis no processo do desenvolvimento da Guiné-Bissau".[136]

Pela história das relações da Guiné-Bissau com os dois países, construída na base de amizade, solidariedade, e exercida a partir de visões e discursos político-ideológicos similares, associando os esforços de cooperação dos dois parceiros neste país africano, torna-se natural a simpática concepção dos governantes, diplomatas e até da sociedade civil, em alguma medida, de que o Brasil e a China são relevantes parceiros da Guiné-Bissau. Portanto, desse modo, fica não menos compreensível o olhar romântico compartilhado por atores locais sobre estas duas potências emergentes. Todavia, a análise de percepções nacionais sobre políticas de cooperação de Brasil e China na Guiné-Bissau não se pode reduzir a uma visão reducionista dos atores nacionais, traduzida mais ou menos em expressões como "sim, a China e o Brasil são parceiros importantes para o desenvolvimento do nosso país". O tipo ideal para esta análise, segundo o nosso critério analítico, passa pela avaliação de caracterização da cooperação dos dois Estados feita por agentes nacionais.

Alguns agentes e personagens governamentais guineenses entrevistados foram contundentes e claros em suas observações comparativas de cooperação brasileira e chinesa no país luso-africano. Para um dos responsáveis ministeriais abordados, a cooperação chinesa no país caracteriza-se como uma parceria praticamente desprovida de burocracias, diferentemente da cooperação brasileira: "no âmbito da cooperação

---

[133] Entrevista concedida em setembro de 2014, em Bissau.
[134] Entrevista a nós concedida por este responsável de Agricultura, em agosto de 2014, em Bissau.
[135] Entrevista concedida em setembro de 2014, em Bissau.
[136] Entrevista concedida pelo diretor de Serviço de Cooperação Bilateral, em agosto de 2014, em Bissau.

nossa com a China, os projetos avançam sem muita demora, praticamente sem demora, mas eles (a China) é que executam, são executores". Mas, por outro lado, "com o Brasil podemos aprender mais, além de falarmos a mesma língua e partilhar vários aspectos culturais, os nossos técnicos participam mais, inclusive sendo executores".[137]

"E Qual dos dois seria parceiro prioritário do desenvolvimento da Guiné-Bissau, na opinião do senhor?" Perguntei direta e objetivamente. "No meu modo de ver, um é tão importante quanto o outro. Acho melhor fazer essa pergunta aos responsáveis da Política Externa do país", respondeu este responsável governamental.[138] Sublinha-se que os agentes nacionais e governamentais especialmente, tentam proferir um discurso de preferência quase que igual em relação aos dois doadores, reduzindo suas considerações à relevância que os dois têm no plano do desenvolvimento da Guiné-Bissau. Como disse, alguns atores e interlocutores até insinuam a sua preferência, como veremos mais adiante.

Penso que é indespensável acentuar, para a melhor compreensão do leitor, de que quando o autor do texto fala em preferência entre Brasil e China, ele se refere estritamente à preferência em relação às políticas e modalidades da CID dos dois países na Guiné-Bissau. O diretor geral da Política Externa esquivou-se de apontar com clareza a sua preferência, limitando-se a considerar a importância das contribuições e dos esforços brasileiros e chineses para o desenvolvimento da Guiné-Bissau. É óbvio que raramente um diplomata faria comentários diferentes nesse caso. As declarações abaixo reproduzidas da fala de um dos altos responsáveis do governo da República da Guiné-Bissau que entrevistei, foram um pouco mais profundas e relativamente objetivas, tendo este governante insinuado nos seguintes termos as razões de sua preferência pelo modelo de cooperação da China em comparação ao modelo de cooperação do país sul-americano:

> A China coopera diretamente, bilateralmente com o governo. E vou assegurar-lhe que vários projetos de cooperação com a China, nomeadamente de infraestrutura, só foram possíveis de se realizar porque o governo chinês mandou para cá a delegação, que executou os projetos. A China não deixou passar o dinheiro por fora, talvez se fosse o caso muitos projetos não se tornariam uma realidade.[139]

Prossegue o mesmo dirigente do governo da Guiné-Bissau:

---

[137] Entrevista a nós concedida em Bissau, em agosto de 2014.
[138] Idem.
[139] Entrevista concedida em setembro de 2014, em Bissau.

> Por esta razão, se você for fazer uma sondagem ou entrevista, muitos vão dizer que preferem a estratégia e modelo de cooperação da China. Já a cooperação brasileira é diferente, tende a ser mais burocrática. Mas mesmo assim, ambos os modelos de cooperação têm seus pros e contras.[140]

Por outro lado, os vícios e inconveniências da cooperação chinesa, segundo este mesmo responsável, seriam a importação de técnicos e especialistas chineses que executam os projetos de cooperação, principalmente as obras de construção civil. Ademais, o custo de mão de obra guineense pago pelo PCC é muito baixo. Não se pode esquecer que a cooperação sino-guineense está essencialmente centrada no domínio de construção e, portanto, as questões trabalhistas devem indispensavelmente ser consideradas quando se pensa sobre a CID chinesa na Guiné-Bissau. A preferência à cooperação chinesa do governante anteriormente citado diz respeito à estratégia chinesa de financiamento de projetos de construção de infraestruturas, uma vez que "a China responde à demanda guineense, executando os projetos e entregando as chaves ao concluí-los, sem colocar os recursos financeiros nas mãos dos governantes".[141] Como já fizemos menção, esta política e a de importação de técnicos para executar projetos de cooperação internacional estão arraigadas na estratégia da economia política externa chinesa. Ao questionar um outro alto funcionário do governo da Guiné-Bissau sobre estas práticas, este isentou a China da culpa:

> A questão está nos acordos de cooperação, depende de como o nosso governo faz acordos com a China. A China não é culpada, ela negocia de acordo com sua estratégia, é o nosso governo, nosso país, quem deve repensar isso. Seja na área de agricultura, quer na área de infraestruturas ou de saúde pública.[142]

A autocrítica dos governantes é muito mais evidente do que as críticas às políticas de cooperação de Brasil e China na Guiné-Bissau. Aliás, com exceção das críticas paliativas e amenas reportadas nos parágrafos anteriores, os agentes e atores governamentais guineenses não fazem críticas sistemáticas e elaboradas contra as práticas de coperação dos seus dois parceiros. O embaixador Mendes de Carvalho, por exemplo, adotando um discurso autocrítico, prefere ver os problemas em Guiné-Bissau do que em seus parceiros de desenvolvimento – Brasil e China: "a Guiné-Bissau precisa

---

[140] Idem.
[141] Ibidem.
[142] Entrevista a nós concedida, em Bissau, por um governante guineense. Agosto de 2014.

se organizar e fomentar estabilidade política para poder aproveitar os recursos da CID brasileira e chinesa. Com certeza, os parceiros têm muito a dar".[143]

Por outro lado, a despeito de exprimirem que a Guiné-Bissau ganha e que poderia ter mais ganhos advindos da cooperação brasileira e chinesa para o desenvolvimento, os governantes demonstram ter ampla consciência dos ganhos brasileiros e chineses oriundos da cooperação com a Guiné-Bissau. Ou seja, boa parte dos agentes nacionais concebe a cooperação da Guiné-Bissau com os dois parceiros emergentes como parceria de ganho mútuo, o que é fundamental para analisar as percepções que se produzem no ato de cooperação entre dois atores. Aquele que só recebe os recursos passa a se perceber como mero receptor e se coloca em condição de sujeito passivo no sistema de cooperação. O ato de dar, sempre dar, pode ser uma estratégia dos doadores em submeter os beneficiários à categoria de meros receptores, e, portanto, sujeitos passivos nas relações de cooperação e política externa em particular, e nas relações internacionais em geral (MAWDSLEY, 2011).

No caso da Guiné-Bissau, os atores são praticamente todos unânimes em reconhecer que o governo da Guiné-Bissau recebe mais dos dois países, embora estes dois também recebem da Guiné-Bissau algo em troca. Para o embaixador Apolínário Mendes de Carvalho, o ganho brasileiro tende a se evidenciar mais no plano internacional. Como já foi visto anteriormente, sempre a Guiné-Bissau tende a votar a favor do Brasil quando este concorre aos cargos elegíveis nos fóruns internacionais. Ter influência em um país luso-africano requer algum custo ao Brasil, ademais, ao Brasil interessa aprofundar influência em toda a África, e a CSS é um meio para perseguir este objetivo. No caso chinês, os ganhos são mais evidentes: exploração de recursos naturais, além de ganhos políticos no plano internacional, sobretudo em relação à contenção do Taiwan – tema já abordado.

A percepção de governantes e diplomatas guineenses de que os seus parceiros (sejam eles do eixo Norte ou do eixo Sul) não só doam como também recebem algo em troca, é fundamental para que o governo não se sujeite à condição exclusiva de beneficiário. Dito de melhor forma, não à condição de beneficiário de "ajuda" para o desenvolvimento, mas de cooperação para o desenvolvimento. Todas a três partes abordadas, sejam os governantes e diplomatas guineenses, sejam os embaixadores de

[143] Entrevista realizada em setembro de 2014, em Bissau.

Brasil e China, concebem a sua cooperação como “cooperação de fato”. Em outros termos, o Brasil e a China admitem que dão e recebem da Guiné-Bissau, e a Guiné-Bissau diz que recebe, mas também dá, mesmo reconhecendo que é mais beneficiária do que doadora em relação aos seus dois parceiros.

Ao lançar mão da teoria de dádiva de Marcel Mauss para analisar a relação entre a política externa e cooperação internacional para o desenvolvimento, Emma Mawdsley (2011) inferiu que o ato de um Estado doar reiteradas vezes ao outro Estado, independentemente do tipo de ajuda, cria um vínculo que produz a aceitação de dependência do receptor em relação ao doador. Portanto, o ato do beneficiário dar também algo em troca ao doador seria a melhor forma de equilibrar sua relação de cooperação. As expressões dos dirigentes da Guiné-Bissau, apontando o país africano como um agente também ativo na relação de cooperação com os seus pares asiático e sul-americano, refletem um comportamento que visa a escapar dessa armadilha descrita pela autora inglesa Emma Mawdsley (2011). Na relação de troca ou cooperação, além de dar/doar, o sujeito precisa se conhecer e se indentificar como doador, igualmente.

Por seu turno, as organizações da sociedade civil sempre mantiveram ao longo da história um discurso que não deixa de ser tímido e incipiente em relação às políticas de cooperação do Brasil, inclusive da China. Desde a retomada oficial de relações sino-guineenses em 1998, até pelo menos 2012, não foram registrados eventos de protesto popular ou sindical pelas ruas contra as práticas de cooperação chinesa, exceto algumas contestações isoladas, geralmente decorrentes de acidentes envolvendo marinheiros guineenses nas embarcações pesqueiras chinesas, que sequer foram transformadas em protestos. Todavia, como veremos um pouco mais adiante, há indícios de que o cenário tenha mudado de dois anos para cá.

O mesmo se aplica ao caso brasileiro, aliás, neste caso sequer houve no passado algum tipo de reclamação. Penso que em função de concentração da cooperação Brasil – Guiné-Bissau no domínio técnico, não envolvendo por enquanto, digo por enquanto, exploração de recursos naturais, tende a colocar o Brasil em uma condição de pouca vulnerabilidade em relação a eventuais críticas da sociedade civil guineense. No entanto, práticas incoerentes de CSS brasileira como a que suspendeu os estudantes da Guiné-Bissau a participar dos programas PEC-G e PEC-PG nos últimos dois anos, sob a alegação de ocorrência de golpe de Estado, mesmo não havendo lei sancionada e

publicada que prevê esse tipo de sanção em caso de golpe no país beneficiário, podem gerar desconfianças em relação às boas práticas da CID brasileira neste país. Todavia, esse quadro não chegou a produzir indignação declarada por parte da sociedade civil e estudantil, exceptuando eventuais e pontuais reações de poucos estudiosos e precavidos do tema. É o caso do autor deste trabalho, que inclusive criticou em algumas ocasições este fato e o abordou com o embaixador do Brasil em Bissau.

Como já se fez apontamento, a exploração de madeira nas matas e florestas guineenses pelos empresários chineses durante a transição política – pratica que o embaixador chinês considera legal, argumentando que a China obteve a concessão do governo local para a exploração desse recurso – gerou contundentes críticas ao país asiático por parte da sociedade civil da Guiné-Bissau. O episódio pode ter simbolizado o início de um novo olhar e percepção da sociedade civil à República Popular da China, caracterizando esse momento como de suspeição. Foi justamente nesse contexto que alguns músicos e artistas guineenses produziram músicas cujos conteúdos e letras fazem contestações e denúncias abertas contra o desmatamento no país. Temas musicais como "corta matu"[144] e "gritu di floresta"[145], cujas traduções em português são "desmatamento" e "clamor da floresta" respectivamente, constituem críticas severas direcionadas ao governo guineense de transição (de 2012-2014) e à China.

Destarte, à China desenha-se um possível cenário social desafiador na Guiné-Bissau, que requererá da diplomacia do país asiático esforços de atualização e reconstrução de sua imagem. Com o governo de Bissau tende a haver um relacionamento sempre amigável, diferentemente das relações com os atores não governamentais, que podem ser permeadas e marcadas por crescentes desconfianças em relação à política da CID do PCC. Penso que se a diplomacia chinesa não fizer o suficiente, – pelo menos a China já está a fazer algo nesse sentido, como já foi dito anteriormente – a percepção negativa da sociedade civil organizada como também de cidadãos comuns isolados, sobre o país oriental, pode deteriorar, mesmo sendo

---

[144] Música "corta matu" disponível em https://www.youtube.com/watch?v=qeztGpJZ0bI. Acessada em 7/12/2014.

[145] Música "gritu di floresta" disponível https://www.youtube.com/watch?v=K9uHcYaPnB0. Acessada em 7/12/2014.

considerada uma parceira importante para o desenvolvimento da Guiné-Bissau e mesmo sendo relativamente tímida a sociedade civil deste país africano.

No que concerne à análise propriamente dita das políticas de cooperação dos governos brasileiro e chinês na Guiné-Bissau de modo geral, os representantes de algumas organizações da sociedade civil indicam ter pouco a dizer a respeito: "em relação à China não tenho nada a dizer, porque nunca cooperamos e nem com alguma organização não governamental chinesa". Explica Mama Samba Embaló, presidente de Associação Nacional de Agricultores Guineenses (ANAG).[146] "E no que se refere ao Brasil?" Perguntei a este mesmo ativista e agente da sociedade civil, tendo ele respondido que, em relação ao Brasil, "a nossa organização (ANAG) já foi beneficiada com projetos de cooperação na área agrícola e produção de alimento".[147] Ademais, ele fez questão de lembrar das parcerias vigentes de ANAG com a OCPLP (Organização das Cooperativas dos Países de Língua Portuguesa) e OCP (Organização das Cooperativistas Brasileiras). Foi neste quadro (de parceria direta das organizações não governamentais, ANAG e OCP) que, em 2006, um grupo de técnicos de "ANAG foi à cidade de Porto Alegre aprender e trazer para a Guiné-Bissau experiências na área de produção de frutas tropicais e de agricultura familiar. Somos pioneiros".[148] O Brasil já cooperava com a Guiné-Bissau no domínio de produção de alimento, especialmente na indústria de caju e outras frutas, desde 1997.

Por seu turno, o diretor executivo da organização AD (Ação para o Desenvolvimento) e também coordenador de RESSAN-GB (Rede da Sociedade Civil para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Guiné-Bissau), Tomane Camará, sublinhou que as duas organizações, das quais ele é associado, não têm programa de cooperação com os governos brasileiro e chinês.[149] Tanto Tomane Camará quanto Mama Samba Embaló fizeram questão de ressaltar que as suas organizações apenas cooperam com as organizações da sociedade civil brasileira. Em um tom mais crítico, um dos representantes da sociedade civil apontou o governo local como responsável pela não existência de uma agenda de cooperação entre as organizações da sociedade civil e o governo brasileiro. No seu olhar, seria possível a sociedade civil guineense engendrar e desenvolver agenda conjunta de cooperação com a Brasília – ele

[146] Entrevista a nós concedida em agosto de 2014, em Bissau.
[147] Idem.
[148] Ibidem.
[149] Entrevista a nós concedida em agosto de 2014, em Bissau.

sequer fez menção ao governo chinês – caso o governo de Bissau tivesse vontade política. "Como o governo brasileiro explica o fato de não cooperar com as organizações da sociedade civil local?" Me dirigi a um dos entrevistados, tendo o mesmo reagido deste modo: "não é que desconsidera-se as organizações da sociedade civil, mas é sempre preciso ter algum cuidado especial com elas".[150]

Insinuou-se que em qualquer parte do mundo há possibilidades de politização e instrumentalização política de algumas organizações da sociedade civil, por interesses contrários aos do Estado ou governo. Daí a necessidade de estar atento às organizações não governamentais e aos seus objetivos últimos, antes de estabelecer parcerias oficiais. Até certo ponto concordo, mesmo assim julgo que a melhor forma de conhecê-las é estabelecer frequentes diálogo e aproximação.[151] Contudo, o coordenador de RESSAN-GB mostrou-se otimista, prognosticando para um futuro não muito distante criação de espaço de diálogo e cooperação entre o governo brasileiro e a sociedade civil guineense. Camará recorda que no passado, nem mesmo a UE cooperava diretamente com a sociedade civil, "mas nos últimos anos isso mudou, agora nós cooperamos. Acho que com o Brasil será assim no futuro".[152] Para Nelson Julio Badinca, presidente de Associação Nacional dos Intermediários dos Negócios da Guiné-Bissau (ANIN-GB), a Guiné-Bissau pode aprender muito com o Brasil, tendo referenciado as conquistas de "redução de pobreza no Brasil através de programas sociais (Fome Zero e Bolsa Família), durante o governo de Lula, como bons exemplos a seguir". [153]

Em termos gerais, os atores e ativistas sociais da República da Guiné-Bissau concebem o Brasil como um parceiro importante e estratégico para o desenvolvimento deste país Oeste africano, todavia demandam a participação das organizações da sociedade civil nos processos de formulação da cooperação entre o governo de Brasília e o governo de Bissau. O fato de a CID constituir ferramenta estratégica de suas políticas externas (MORGENTHAU, 1962; HAYTER, 1971; MAWDSLEY, 2011), o Brasil e China tendem, naturalmente, a dificultar a participação dos atores não estatais

---

[150] Entrevista realizada em Bissau, agosto de 2014.

[151] As organizações da sociedade civil guineense podem adotar duas estratégias para influenciar de alguma forma as políticas de cooperação brasileira na Guiné-Bissau: 1) fortalecer suas relações com suas parceiras brasileiras e fazer pressões transnacionais. 2) Fazer pressões domésticas junto do governo local. No caso chinês torna-se mais complicado por conta do regime político. Teria que passar também por pressões internas organizadas.

[152] Entrevista realizada em Bissau, em agosto de 2014.

[153] Entrevista a nós concedida na cidade de Bissau, em agosto de 2014.

no processo de formulação e elaboração da CID. Por isso, cabe, em alguma medida, às organizações nacionais da sociedade civil desenharem estratégias eficientes com vistas a encontrar o espaço que lhes é (pelo menos deveria ser) legítimo no processo de formulação e elaboração de políticas, termos de referência e eixos de cooperação para o desenvolvimento.

3.5 **Agilidade versus aprendizagem**

Como já se discutiu anteriormente, a CID é um instrumento de política externa dos Estados e governos. Dela lançam mão para perseguir e executar seus objetivos nacionais de política externa em diferentes regiões do globo (MORGENTHAU, 1962; HAYTER, 1971; MAWDSLEY, 2011; LIMA, 2005). A política externa, em conformidade com vários autores já apontados (ROSENAU, 1966; ALLISON & ZELIKOW, 1999; LIMA, 2000; HILL, 2003; MILANI & PINHEIRO, 2013), deveria normativamente incluir vários interesses e agentes domésticos no processo de sua confecção, admitindo a natureza pública de política externa, que naturalmente esvaziaria a noção que coloca separadamente a política interna da política exterior. De acordo com consistentes e bem elaborados argumentos dos autores supracitados, a política externa é política pública e deve ser tratada como tal. Dito isso, logo a CID é política pública, haja vista que é uma área de política externa ou a ela vinculada. Assim sendo, torna-se normativo que no processo de formulação e decisão da CID fossem incluídos os demais atores e agentes domésticos não estatais.

No caso específico do presente estudo, a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento na Guiné-Bissau tende a ser analiticamente mais viável nesses moldes, pois é uma democracia. Ou seja, seria mais prudente pensar a política de cooperação brasileira como uma política pública, da qual os atores domésticos tendem a participar do seu processo decisório e formulação. Já no que se refere à China, seria um pouco mais difícil fazer a mesma leitura sob o uso das mesmas lentes, tendo em vista que a China constitui-se internamente como uma bola de bilhar, usando os termos dos realistas. A tendência é que na esfera política interna chinesa haja escassa capacidade de deslegitimação e objeção dos interesses e ações de política externa do PCC, se é que

existe. Queremos dizer com isso que o regime político conta muito quando se propõe a estudar políticas da CID dos governos e Estados.

O fato de um país ser uma democracia e outro não ser, produz diferenças expressivas nos seus processos decisórios e nas suas políticas de cooperação para o desenvolvimento internacional. É o que ocorre com a cooperação do Brasil e do PCC na Guiné-Bissau. No primeiro caso a cooperação tende a constituir objeto de debates que envolvem interesses diversos e às vezes divirgentes (LIMA, 2000; MILANI & PINHEIRO, 2013). No segundo caso ela tende a ser isenta de debates e desprovida de profundos antagonismos de natureza doméstica. Se há antagonismos, eles tendem a ser diminutos em comparação ao caso brasileiro. O monopólio político e legal de agência pelo PCC tende a ser incontestável do ponto de vista efetivo.

Todavia, é necessário frisar que as organizações não governamentais, os acadêmicos e vários outros segmentos sociais brasileiros ainda estão no processo de demanda pela participação nos processos decisórios da cooperação brasileira. Não são ainda plenos partícipes do processo decisório da CID (LIMA, 2000; MILANI & PINHEIRO, 2013). O caráter democrático da cooperação brasileira que aqui faço referência está relacionado às discussões do seu processo decisório no congresso nacional brasileiro (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013), envolvendo temas sobre as estratégias de execução e fundamentalmente sobre montantes destinados para a cooperação internacional. O congresso brasileiro é configurado de partidos de oposição que influenciam as propostas e agendas de cooperação internacional submetidas ao orgão legislativo pelo governo.

À luz desta relação entre o regime político e a cooperação internacional, torna-se razoavelmente notória a manifestação de dois elementos importantes que se revelam em relação à CSS do PCC na Guiné-Bissau e à da CSS brasileira no mesmo país. A agilidade e os montantes financeiros envolvidos. A natureza ágil da política de cooperação chinesa é uma variável notória que se destaca. “A República Popular da China faz tudo acontecer mais rápido”, disse um dos governantes guineenses.[154] O rápido processo de execução dos projetos de cooperação na África e na Guiné-Bissau particularmente, decorre do monopólio político de agenda de sua cooperação pelo PCC. O referido monopólio político confere ao PCC plena autonomia e margem para executar

[154] Entrevista concedida em Bissau, em setembro de 2014.

a qualquer momento projetos internacionais de cooperação. Praticamente não há burocracias capazes de tolher decisivamente a projeção de projetos definidos pela política externa do PCC. Os eventuais debates e conflitos restringem-se à esfera interna do PCC, o que é muito distinto do caso brasileiro.

Assim sendo, a China consegue alavancar montantes volumosos destinados à cooperação internacional sem custos políticos que mormente seriam provocados por atores político-partidários em regimes democráticos. A sua CID é praticamente isenta de consideráveis pressões por transparência e *accountability* (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2014). Aliás, a China não dispõe de uma agência própria e autônoma de cooperação internacional para o desenvolvimento, sendo o Ministério do Comércio o principal orgão responsável pela cooperação chinesa, o que responde um pouco o porquê da grande parte da cooperação internacional chinesa ser caracterizada pelos interesses de dimensão comercial.[155]

Os elementos expostos nos últimos parágrafos explicam em boa parte a razão pela qual a cooperação chinesa na Guiné-Bissau é mais volumosa em termos financeiros, e também nessas mesmas linhas do texto está não menos claro como o regime político chinês influencia a agilidade no processo de elaboração e execução da sua CID, em comparação com o modelo da CID do Brasil no mesmo país.

O processo de cooperação do Brasil na Guiné-Bissau é mais burocrático e menos ágil, em comparação com o desenvolvido neste mesmo país pelo governo comunista chinês. Aliás este fato, como já assinalamos, é da própria percepção dos dirigentes e governantes guineenses. Em compensação, a cooperação brasileira, segundo os mesmos atores domésticos, tende a proporcionar muito mais aprendizado do que a do seu homólogo oriental. Ou seja, "o Brasil é um tipo de parceiro com qual se aprende muito, com o Brasil a Guiné-Bissau aprende a fazer, esse é o diferecial de sua cooperação", apontava um dos dirigentes do governo local.[156] Ele caracteriza o país latino-americano como um parceiro com o qual a Guiné-Bissau pode ganhar muito, tendo-o qualificado como um doador que fornece apoio técnico e permite que o beneficiário aprenda e tenha a autonomia.

---

[155] O trabalho de Carlos Milani, Bianca Suyama e Luara Lopes (2014) contém detalhes sobre a organização estrutural e institucional da CID Chinesa.
[156] Entrevista concedida em agosto de 2014, na cidade de Bissau.

A nutureza da CSS brasileira é técnica, atribuindo prioridade à oferta de educação, formação e treinamento na sua relação de cooperação internacional com os seus pares do Sul. Esse fato tende a se revelar mais ainda em contextos como a Guiné-Bissau, em que os interesses de dimensão econômica e comercial tendem a se apresentar em menor grau em comparação, por exemplo, com Angola e Moçambique, dois dos seus pares pertencentes ao PALOP. As burocracias domésticas tendem a tornar o processo de cooperação mais democrátic*o, ipso facto* moroso, menos ágil (com custos de transação mais elevados) em comparação com a cooperação chinesa, que se caracteriza por dinamismo e agilidade impressionantes, mas também por baixos níveis de transparência. Dito de outra forma, podemos considerar, em termos comparativos, que as políticas de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil na Guiné-Bissau seriam distintamente caracterizadas por **"**agilidade versus aprendizagem", respectivamente. O plano político doméstico (regime político) de cada Estado cooperante constitui também uma variável importante a ser considerada para compreender os seus padrões e *modus operandi* de formulação e implementação da CID.

A cooperação do PCC na Guiné-Bissau não é só ágil do ponto de vista da dinâmica e rapidez no processo de aprovação e execução dos programas e projetos de cooperação, também essa agilidade está associada à axiomática capacidade e legitimidade do PCC em levantar recursos financeiros, cuja quantidade depende do eixo, tamanho e tipo de cooperação (de assistência gratuita, de empréstimo sem juros ou de empréstimo preferencial) (ASSISTÊNCIA DA CHINA AO EXTERIOR, 2014). No caso brasileiro, a dimensão da política pública da CID, embora esteja ainda no processo de construção, tende a levar ao debate agentes burocráticos diversos e atores sociais e econômicos com interesses variados, fazendo com que a CID brasileira seja ainda mais permeada de transparência e *accountability*.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, concluímos que as dinâmicas e os processos históricos de cooperação para o desenvolvimento de Brasil e China refletem a lógica e estratégia de suas respectivas agendas de política externa para a Guiné-Bissau. Ademais, viu-se que os campos de cooperação entre a Guiné-Bissau e seus dois parceiros (Brasil e China) se diversificam e variam. A ênfase de determinados domínios de cooperação brasileira e chinesa, nomeadamente a cooperação técnica e obras e infraestruturas, respectivamente, em relação a outros campos são reflexos, primeiro, da demanda do governo da Guiné-Bissau, segundo, da capacidade e estratégia de política externa do governo brasileiro e do PCC. Embora os esforços de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau sejam também influenciados por relações de solidariedade decorrentes de tradicionais relações Sul-Sul – vinculadas aos ideais paradigmáticos dos chamados países em desenvolvimento, especialmente dos seus históricos laços de amizade, – não podemos dissociar a política de cooperação de Pequim e Brasília de seus interesses nacionais neste país africano.

Não obstante o discurso de cooperação para o desenvolvimento da China na Guiné-Bissau apoiar-se também**,** ainda que implicitamente**,** no princípio de *demand driven*, na prática vê-se nitidamente que tem sido muito linear e previsível. A cooperação chinesa, defendida pelo PCC como inequívoca expressão do princípio de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados – doutrina historicamente atrelada à sua política externa – se restringe essencialmente às dimensões de obras e infraestruturas, exploração de recursos naturais e cooperação nas áreas tradicionais (saúde, educação e agricultura), além de relações econômico-comercias, tendo se abdicado quase que totalmente da cooperação no setor político-institucional e de boa governança.

Por sua vez, à luz dos resultados deste trabalho, revela-se que a cooperação brasileira no país africano em questão fundamenta-se no setor de apoio técnico e manifesta um nível considerável de flexibilidade. A mencionada flexibilidade traduz-se na demonstrada capacidade de capturação e incorporação de setor de governação e área político-institucional à sua pauta de cooperação na Guiné-Bissau, nos últimos anos.

Infere-se desse quadro que o relativo deslocamento da cooperação técnica brasileira de tradicionais setores para o setor de apoio ao restabelecimento de estabilidade política e institucional na Guiné-Bissau, reflete o princípio de *demand driven*, que está arraigado no discurso oficial da CSS brasileira, mormente em relação a este Estado luso-africano.

Por outro lado, com base nas percepções dos atores guineenses abordados, enquanto a cooperação chinesa tende a ser muito mais provida de agilidade na transmissão de recursos e implementação dos programas de cooperação, em termos comparativos a cooperação brasileira tende a produzir muito mais aprendizado, oferecendo mais *know how* à Guiné-Bissau. Ou seja, a cooperação brasileira é muito mais técnica. A referida diferenciação, segundo os resultados do presente texto, baseia-se no fato de que os processos e dinâmicas de cooperação desses dois países com a Guiné-Bissau são influenciados pelos respectivos regimes políticos. Quando um país é uma democracia (caso brasileiro), mais transparentes e menos ágeis e dinâmicos tenderiam a ser seus processos de cooperação internacional. Por outro lado, quando não é uma democracia (caso chinês), menos transparentes e mais ágeis e dinâmicos tenderiam a ser seus processos de decisão e implementação da política externa de cooperação internacional.

Em resultado de todo o exposto nesta dissertação, fica inequivocamente claro que a cooperação brasileira na Guiné-Bissau é técnica e praticamente não produz quaisquer contradições entre seu discurso de CSS e suas práticas. Em outras palavras, a cooperação técnica brasileira neste país africano de língua oficial portuguesa é desprovida de interesses imediatos relacionados à exploração de recursos naturais e de envolvimento de atores econômico-comerciais e empresariais públicos ou privados brasileiros. Todavia, absorve, evidentemente, ganhos de capital político e simbólico. O retorno de capital simbólico é praticamente natural em cooperação internacional de qualquer natureza, independentemente do campo de parceria, o que faz da CID uma relação de benefícios recíprocos. Pois bem, o fato é que a cooperação brasileira na Guiné-Bissau é quase que estritamente técnica, sendo desatada da exploração e aquisição de bens materiais, pelo menos até o presente momento.

Ainda no que diz respeito à aquisição de capital simbólico ou benefícios imateriais através da cooperação para o desenvolvimento, expusemos que nos últimos anos a China tem desenvolvido muito, na Guiné-Bissau, aquilo que chamamos neste trabalho "diplomacia de *soft power*". Como adverte Emma Mawdsley (2011), é verdade que o

reconhecimento e prestígio nas relações de cooperação ocorrem de maneira natural, especialmente do beneficiário ao doador, e isso é aplicável aos dois países na Guiné-Bissau. Não obstante, além dos benefícios de capital político naturalmente resultantes das suas relações com a Guiné-Bissau, o Pequim tem desenvolvido ações ativas claras com vistas a acumulação de maior capital simbólico possível na República da Guiné-Bissau.

As hipóteses explicativas que formulamos a partir dos discursos e práticas de cooperação brasileira e chinesa na Guiné-Bissau são passíveis de testes em outros estudos de caso. Para a confirmação das hipóteses apresentadas neste trabalho, torna-se necessário desenvolver estudos em outros países, contextos e comparar os resultados dali produzidos com estes extraídos da Guiné-Bissau. Portanto, as hipóteses explicativas de política de cooperação brasileira e chinesa para o desenvolvimento geradas do caso da Guiné-Bissau serão postas à prova em estudos de mais casos que pretendo desenvolver em outras etapas da pesquisa, mormente no âmbito do doutoramento.

Entre outras hipóteses, pretendo testar no futuro trabalho se a cooperação técnica brasileira é também o carro-chefe de sua cooperação em outros países do Sul, inclusive nos países que dispõem de mais recursos naturais em relação à Guiné-Bissau e que tendem a despertar maior interesse das empresas públicas e privadas dessa potência do Sul da América. Como é articulada a CSS brasileira, a qual é discursivamente dada como técnica, face aos interesses econômicos e empresariais públicos e privados brasileiros? A CSS brasileira em outros países reproduz a mesma coerência do discurso observada no caso guineense ou produz incongruências e contradições face aos interesses diversos que se colocam a múltiplos atores (empresas, organizações da sociedade civil e o governo brasileiro?

No caso chinês, vamos testar em outros contextos do eixo Sul a agilidade de sua cooperação vista no caso da Guiné-Bissau, um modelo que consiste no princípio de *win-win* – ganha-ganha. Mas a principal hipótese, formulada a partir do estudo de caso da Guiné-Bissau que tentaremos comprovar em outros países, é a crescente investida que a CSS chinesa tem feito em diplomacia de prestígio. Será que ocorre o mesmo em outros contextos?

Para futuras agendas de pesquisa, por meio de política comparada, o nosso objetivo é prosseguir comparando as políticas externas de cooperação para o desenvolvimento

brasileira e chinesa, incorporando, além da Guiné-Bissau, dois outros estudos de caso, totalizando uma comparação de três casos. Um dos contextos de comparação entre a China e o Brasil poderá ser um país do hemisfério Sul que tem características parecidas em muitos aspectos com a Guiné-Bissau. Outro estudo de caso seria levado a cabo em um país também do Sul, mas cujas características são muito distintas da Guiné-Bissau. Ou seja, um país maior, sobretudo em termos econômicos e rico em recursos naturais, no qual o Brasil e a China e os respectivos interesses empresariais e privados, entre outros interesses, podem competir e gerar contradições.

Além de testar atuais resultados em estudos de caso ulteriores, comparar as políticas de cooperação para o desenvolvimento da China e do Brasil em três países – dois deles (um deles sendo a Guiné-Bissau) com muitas características análogas e o terceiro expressando caracteríticas distintas dos dois – pode permitir observar variações e continuidades a partir do caso da Guiné-Bissau e formular instrumentos de análise da política de cooperação internacional dessas duas potências emergentes. Salienta-se que o objetivo último, como agenda de pesquisa mais abrangente, é construir instrumentos teórico-analíticos de interpretação e monitoramento da política de cooperação internacional do Brasil e da China, que poderão também ser válidos para analisar políticas de cooperação doutros países do eixo Sul, especialmente das potências emergentes.

REFERÊNCIAS

ACORDO BÁSICO de Cooperação Técnica e Ciéntifica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau, p. 160-168, 1978.

AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK. Guiné-Bissau. Visão Global. Disponível em http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/gw_po_pdf_long.pdf . Acessado em 13/10/2014.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Disponível em http://www.abc.gov.br/. Acessado em 19/10/2014.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL, S.A. Novo primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior toma posse sexta-feira, mas sem Governo, 2008. Disponível em http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=151357&tm=&layout=121&visual=49. Acessada em 14/8/2014.

ALLISON, Graham. *Essence of decision*: Explaining the Cuban Missile Crisis. New York, Harper Collins, 1971.

_____ ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision*: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2a. edição. New York: Longman, 1999.

AMORIM, Celso. Discurso na 65ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 2010. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10001-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2010. Acessado em 18/9/2014.

AMPAGATUBÓ, José. *Pressupostos e Significado do Golpe de Estado de 1998-1999 na Guiné-Bissau*. Universidade lusófona de humanidades e tecnologias – ULHT, 2008.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. FUNAG; editora Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. *A Crise Africana*: Aspectos Regionais e Sistêmicos do Mundo. "The Political Economy of Africa Revisited" [Reexame da Economia Política da África], Institute for Global Studies. Baltimore, Johns Hopkins University, 2002.

ASSISTÊNCIA DA CHINA AO EXTERIOR. Gabinete de imprensa do Conselho de Estado da República Popular da China. Edições em Línguas Estrangeiras Com. Ltda. Beijing, China, 2014.

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

Revista de Economia e Relações Internacionais, vol. 5, n. 8, p. 5-23 - São Paulo: FEC-FAAP, 2006.

BORGES, Ecyla. S. M. *Estudo de caso em Gabú*: Será que o casamento explica a gravidez precoce das jovens islâmicas (fulas e mandingas)? Salvador, Universidade federal da Bahia, 2009.

BRAUTIGAM, Deborah. *Aid with chinese characteristics*: chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. Journal of International Development, 2011.

CABRAL, Amílcar. *A Arma da Teoria*. [Sine loco], 1968, p. 1-114. Disponível em http://www.amilcarcabral.org/livro.pdf . Acessado em 14/08/2014.

CARDOSO, Carlos. *A Transição Democrática na Guiné-Bissau*. um parto difícil. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, janeiro de 1995.

CARVALHO, Ricardo Ossagô. *Que democracia? O Processo de Transição Política Guineense e a Atuação das Forças armadas na Condução da política nacional (1994-2009)***.** Teresina – PI, Universidade Federal do Piauí, 2010.

CLASSEN, Sayaka. Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique – enfoque no papel do Japão. Tokyo University of Foreign Studies. Tóquio, Janeiro de 2013.

COMUNICADO CONJUNTO Brasil – Guiné-Bissau. Resenha de Política exterior do Brasil, n.39, out/Nov/dez 1983, p. 19-22.

CONSTITUIÇÃO DA GUINÉ-BISSAU. Promulgada em Dezembro de 1996. Disponível em http://www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf. Acessada em 1/9/2014.

CRUZ, Jorge. *O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau*: Uma avaliação política e ética. Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2007.

CRUZ, Fábio. *Independência e Auto-suficiência*: a Política Externa da República Popular da China entre 1957 e 1965. Universidade Nova de Lisboa, setembro de 2011.

DELEGAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA NA GUINÉ-BISSAU. Disponível em http://www.guine-bissau.net/ue/pt/cooperacao.htm . Acessada em 28/ 6/ 2013.

DENARP. Guiné-Bissau: segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, 2011. Disponível em http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2011/cr11353p.pdf. Acessado em 21/10/2014.

DIREÇÃO Geral de Habitação e Urbanismo do Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo da Guiné-Bissau, 2014.

EMBAIXADA DO BRASIL NA GUINÉ-BISSAU. Disponível em http://bissau.itamaraty.gov.br/pt-br/. Acessada em 16/9/2014.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Disponível em http://gw.china-embassy.org/por/zjbgx/. Acessada em 11/10/2014.

EMBAIXADA DA FRANÇA NA GUINÉ-BISSAU. Disponível em http://france.visahq.com.br/embassy/guinea-bissau/. Acessada em 12/07/2014.

FERNANDES JÚNIOR, José. *Colapso do Estado na Guiné-Bissau ou a Outra Face do Estado de qualquer Estado de Direito?* Porto Alegre, UFRS, 2009.

FREIRE, Paulo. *Amílcar Cabral, o Pedagogo da Revolução*. Palestra proferida por Paulo Freire em 1985, na universidade de Brasília. Org. Laura Maria Coutinho, Brasília, Universidade de Brasília, 2008.

GERRING, John. *What is a Case Study and What is it Good For*. Boston university, American Political Science Review. v. 98. n.2, 2004.

GUINÉ-BISSAU MAPA – ÁFRICA. Disponível em http://www.africa-turismo.com/mapas/guine-bissau.htm. Acessado em 10/11/2014.

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. Great Britain, penguin books Lda, 1971.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave, 2003.

HIRST, Monica. *Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-sul*: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas de Economia Aplicada (IPEA), 2012.

_____ ANTONINI, Blanca. *Past and Present of North-South Cooperation for Development*. working papers on south-south cooperation. Argentina, 2009.

HISTÓRICO DA CPLP. 2013. Disponível em http://www.cplp.org/id-45.aspx Acessado em 10/6/2013.

HISTÓRICO DE PROGARMA ESTUDANTE-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO. MEC. Divisão de temas educacionais. Disponível em http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.html. Acessado em 14/7/2014.

HISTÓRICO DE PROGRAMA ESTUDANTE-CONVÊNIO DE PÓS-GRADUAÇÃO. MEC. Divisão de temas educacionais. Disponível em http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.html. Acessado em 14/7/2014.

HONG-MING, Zhang. *A Política Chinesa na África*. In: Abrindo os Olhos para a China. Org. BELUCE, Bellucci. Rio de Janeiro: CEAA, 2004.

HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis:* Classic and Contemporary Theory. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

IMBALI, Faustino. *Os Efeitos Socioeconômicos do Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1993.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid. Dipolmacy, Development, Domestic Politics.* The University of Chicago.p. 12-18, 2007.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*: os governos Jânio quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio lula da silva. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LEITE, Iara Costa. *Cooperação Sul-Sul*: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ), www.opsa.com.br, volume 7, n. 3, p. 40, 2012.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T. *Para Além do Tecnicismo*: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e Caminhos para sua Efetividade e Democratização. PolicyBrief, 2013.

LIMA, Maria. R. S. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional 48 (1): 24-59. 2005.

_____ *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, no 2, pp. 265-303. 2000.

LIJPHART, Arend. *Comparative Politics and Comparative Method*. University of Leiden. The American Political Science. v.65. pp. 682-693, 1971.

MALACALZA, Bernabé. *Modelos de Cooperación Internacional para El Desarrollo em Haití*. Discursos, Prácticas y Tensiones. Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, n. 25, 2014.

MARTINS, Nuno. T. *China's Rhetoric and Soft Power Towards the Portugueses-peaking Countries:* the Case of Angola. Finland. Department of Social Sciences and Philosophy. University of Jyväskylä, August 2014.

MATEUS, Dalila Cabrita. *A PIDE/DGS na Guerra Colonial 1961-1974*. Lisboa, Terramar, 2004.

MAWDSLEY, Emma. *The Changing Geographies of Foreign AID and Development Cooperation*: contributions from gift theory. Department of Geography, Cambridge University, Cambridge CB2 3EN, 2011.

MELLO, Patrícia. *Brasil Aposta na Guiné-Bissau como Nova Vitrine Internacional.* Folha de São Paulo, 2014. Disponível em

http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1449186-brasil-aposta-na-guine-bissau-como-nova-vitrine-internacional.shtml. Acessado em 11/11/2014.

MENDES, Livonildo. *Democracia na Guiné-Bissau: Por uma mudança de mentalidades.* Coimbra, Universidade de Coimbra, 2010.

MENDES, Carmen. *A China e a cooperação Sul-Sul*. Ásia: Segurança e poder. Relações Internacionais. pp. 39-46, 2010.

MERLE, Marcel. *Politica externa e relações internacionais*. IN: BRAILLARD, Philippe. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MILANI, C.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul:* que lições e desafios para o Brasil? Centro de Estudos e Articulação de Cooperação Sul-Sul, 2014. Disponível em http://articulacaosul.org/politicas-de-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento-no-norte-e-no-sul-que-licoes-e-desafios-para-o-brasil/. Acessado em: 02/12/2014.

MILANI, Carlos. *Aprendendo com a História*: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, salvador, v. 2, n. 65, p. 211-231, 2012.

_____*Educational Cooperation as Soft Power*: the Case of Brazil's Foreign Policy. ISA / Global South Caucus, Singapore, 8-10 January 2015.

_____CARVALHO, Tássia. C. O. *Cooperação Sul-Sul e Política Externa:* Brasil e China no Continente Africano. Estudos internacionais, v. 1, n. 1, p. 11 35, jan-jun, 2013.

_____PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto internacional – vol. 35, no 1, janeiro/junho, 2013.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*: a Luta pelo Poder e pela Paz. Editora UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo, 2003.

_____*A Political Theory of Foreign Aid*. The American Political Science Review, Vol. 56, No. 2, 1962.

MTN Guiné-Bissau, 2014. Disponível em http://www.mtnbissau.com/index.aspx?s=2. Acessado 12/11/2014.

MÚSICA "*Corta Matu"*. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=qeztGpJZ0bI. Acessada em 7/12/2014.

MÚSICA "Gritu di Floresta". Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=K9uHcYaPnB0. Acessada em 7/12/2014.

NDJAI, Tcherno. *O pensamento político de Amílcar Cabral:* Teoria e prática em momentos decisivos na libertação da Guiné- Bissau (1959-1969). Vitória, UFES, 2012.

NYE, Joseph. *Soft Power*: the Means to Success in World Politics. New York, PublicAffairs, 2004.

PANAPRESS. Brasil Explora Petróleo na Guiné-Bissau, 2006. Disponível em http://www.panapress.com/Brasil-explora-petroleo-na-Guine-Bissau--3-414582-45-lang1-index.html. Acessado em 12/10/2014.

PENG, Ip Kuai. *As Relações Diplomáticas entre a RPC e os Países de Língua Oficial Portuguesa na Perspectiva do Multilateralismo e o papel de "plataforma" de Macau*. (Papers), n.º78, vol. XX, 4.º, 1233-1257, 2007.

PENNA FILHO, Pio. *Integração econômica no continente africano:* ECOWAS E SADC. In: Cena Internacional. Brasília. Revista de Análise em Política Internacional. Número 2, Pgs. 17-25, 2000.

PROGRAMAS/ÁFRICA. CPLP é o Quarto Maior Produtor de Petróleo do Mundo, 2014. Disponível em http://saladeimprensa.ces.uc.pt/ficheiros/noticias/10235_JMP_DW.DE___22.07.2014.pdf. Acessado em 23/11/2014.

PUENTE, Carlos. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa*: a evolução da cooperação técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RÁDIO Notícias TSF. *Guiné-Bissau*: Militares querem «saída política para a crise». 2012. Disponível em <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=2419348 . Acessada em 7/7/2014.

RELATÓRIO de Balanço da Guiné-Bissau para Cimeira Rio+20. Cimeira Mundial Sobre o Desenvolvimento Sustentável Rio+20, 2012. Disponível em https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/977guineabissau.pdf. Acessado em 25/11/2014.

RENZIO, Paolo De. et al. *Solidarity Among Brothers? Brazil in Africa*: trade, investment and cooperation. The BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS, PUC-Rio, 2014.

RIBEIRO, Cláudio, O. *Adjustment Changes*: a Política Africana do Brasil no pós-Guerra Fria. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v.18, n.35, p. 55-79, fev. 2010.

RIZZI, Kamilla Raquel. *O Grande Brasil e os Pequenos PALOP*: A Política Externa Brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010). Porto Alegre, UFRGS, 2012.

ROSE, Gideon. *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*. World Politics, Vol. 51, No. 1, pp. 144-172, 1998.

ROSENAU, James. *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, 1966. In: R. Barry Farrell ed. Approaches in Comparative and International Politics. Evanston: Northwestern university Press.

RUDEBECK, Lars. *Colapso e Reconstrução Política da Guiné-Bissau 1998-2000*. Um Estudo de Democratização Dificil. Uppsala. Nordiska Afrikainstitute. The Nordic Africa Institute, 2001.

RYSDYK, Janaina. *Politica externa chinesa para a África*: Uma análise dos casos do Sudão e da Nigéria. Porto alegre, UFRS, 2010.

SÁ, Gonçalo César De. et al. *Macau e as relações económicas China/países de língua portuguesa*. Dez anos de crescimento 1999-2009. Macau, Instituto Internacional Macau, 2009.

SANGREMAN, Carlos. et al. *A evolução política recente na Guiné-Bissau*: As eleições presidenciais de 2005 - Os conflitos - O desenvolvimento - A sociedade civil. Lisboa, CESA, 2006.

SANHA, Issuf. *Reflexão sobre os impactos econômicos e financeiros do Programa de Ajustamento Estrutural*. In: os Efeitos Socioeconômicos do Programa de Ajustamento Estrutural, Bissau, INEP, 1993.

SECRETARIA de Plano e Integração Regional do Ministério da Economia da Guiné-Bissau. Recursos Financeiros Públicos Chineses na Guiné-Bissau (2000-2014), 2014.

SPROUT, Margaret; SPROUT, Harold. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton, Center of International Studies. 1956.

TEIXEIRA, Ricardino. *Sociedade civil e democratização na Guiné-Bissau, 1994-2006.* Recife, Universidade federal de Pernambuco, 2008.

THE WORLD BANK. Guinea Bissau, 2014. Disponível em http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau. Acessado em 12/12/2014.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução: Maria Luisa Felgueiras Gayo. Editora: Gradiva, 2002.

WWW.AFROL.COM. Disponível em http://www1.american.edu/TED/senegal-groundnut.htm. Acessado em 12/11/2014.

APÊNDICE A - Entrevistas semiestruturadas – categorias dos entrevistados

1. Governantes e dirigentes do governo da República da Guiné-Bissau;

2. Diplomatas da República da Guiné-Bissau;

2. Embaixadores da República Federativa do Brasil e da República Popular da China na Guiné-Bissau;

4. Representantes/presidentes das organizações da sociedade civil da República da Guiné-Bissau.

APÊNDICE B - Relação de instituições e funções dos entrevistados

Entrevistado	Instituição/Organização	Função
Apolinário Mendes de Carvalho	**Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades**	**Diplomata e Diretor Geral da Política Externa**
Fernando Apparicio da Silva	**Embaixada do Brasil na Guiné-Bissau**	**Embaixador da República Federativa do Brasil na Guiné-Bissau**
Wang Hua	**Embaixada da República Popular da China na Guiné-Bissau**	**Embaixador da República Popular da China na Guiné-Bissau**
Julião de Almeida	**Direção Geral de Cooperação Internacional**	**Diretor de Serviço de Cooperação Bilateral**
Ildo Baticã Ferreira	**Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo**	**Diretor Geral de Habitação e Urbanismo**
Júlio Malam Injai	**Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural**	**Diretor Geral de Agricultura**
Mama Samba Embaló	**ANAG**	**Presidente de Associação Nacional dos Agricultores**
Euclides dos Santos Cunha	**Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima**	**Diretor de Serviços de Licenciamento e Registro de Navios**
Tomane Camará	**AD e RESSAN-GB**	**Diretor Executivo da AD e Coordenador Nacional da RESSAN-GB**
Nelson Julio Badinca	**ANIN-GB**	**Presidente de Associação Nacional dos Intermediários dos Negócios-Guiné-Bissau**
Simone Takahashi	**ONU/PNUD**	**Supervisora adj. do Projeto de Desenvolvimento Agrário ÍBAS – Guiné-Bissau**

Todas as entrevistas foram concedidas pessoalmente na República da Guiné-Bissau, entre os meses de agosto e setembro de 2014.

APÊNDICE C - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os diplomatas guineenses

1. Desde quando o Brasil é parceiro da Guiné-Bissau?
2. E em relação à China?
3. Existem condicionalidades políticas (democracia, direitos humanos, boa governança) do Brasil para cooperar com a Guiné-Bissau?
4. E com a China?
5. Quais são os projetos de cooperação triangular que envolvem Brasil – Guiné-Bissau?
6. E com a China?
7. Quais são as principais limitações/dificuldades na parceria de cooperação Brasília-Bissau?
8. E em relação à parceria Pequim-Bissau?
9. Quais são os ganhos substantivos da Guiné-Bissau?
10. E quais são os ganhos substantivos da Guiné-Bissau a partir de sua cooperação com o Brasil?
11. Quais são as expectativas futuras?
12. Quais são as expectativas no que concerne à China?
13. Brasil tem algum retorno?
14. E a China?
15. O que o Brasil ganha cooperando com a Guiné-Bissau? No plano multilateral e bilateral, votos nos cargos internacionais elegíveis, etc?
16. Quais são os ganhos da China, cooperando com a Guiné-Bissau?
17. Qual balanço da cooperação Brasil – Guiné-Bissau é possível fazer?
18. E em relação à China?
19. O que acha dos modelos de cooperação desses dois países na Guiné-Bissau?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os governantes e dirigentes de diversos ministérios do governo da Guiné-Bissau

Ministério da Agricultura

1. Quais são os projetos de cooperação existentes entre a Guiné-Bissau, Brasil e China na área agrícola?

2. O que acha desses projetos?

3. Que resultados têm produzido para a Guiné-Bissau? Efeitos positivos e negativos?

4. Qual é o impacto que a cooperação do Brasil e da China provoca na estrutura agrícola guineense (em relação aos agricultures e organizações dos camponeses, etc.)?

5. Qual é o retorno do Brasil e da China?

6. O que o Brasil ganha com isso na sua opinião? O Brasil aprende algo com a Guiné-Bissau nessa cooperação? Qual comparação é possível fazer dos dois países?

Secretaria das Pescas

7. Sabe-se que a China é uma das principais parceiras de cooperação com a Guiné-Bissau na área das pescas. Correto?

8. Quais são os projetos de cooperação existentes atualmente?

9. Qual avaliação é possível fazer?

10. Existem dados/documentos que sumarizam a relação histórica da Guiné-Bissau com a China nas pescas?

11. Quais os ganhos da China e quais da Guiné-Bissau nessa parceria?

12. O Brasil coopera com a Guiné-Bissau nessa área também?

13. Quais projetos?

14. Existem projetos de cooperação técnica desses dois países com a Guiné-Bissau? Quais?

Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo

25. Pelo menos nos últimos 10 anos foi a China quem construiu praticamente todos os edifícios utilizados hoje pelo governo e outras entidades públicas. Correto?

26. Quais são as obras de infraestruturas que a China está a desenvolver no país?

27. E o governo brasileiro coopera com a Guiné-Bissau nesse setor?

28. Quais construções foram feitas pelo Brasil?

29. Qual comparação é possível fazer em relacão à cooperação brasileira e chinesa no setor de obras públicas?

APÊNDICE E - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os embaixadores de Brasil e China na Guiné-Bissau

Entrevista com o embaixador da China na Guiné-Bissau

1. Diz-se que a China ajudou (cooperou) muito a Guiné-Bissau durante a luta para a independência, como se deu a aproximação desses dois países nesse contexto histórico de luta de independência?

2. Quais foram os principais projetos de cooperação nesse período?

3. As relações da China com a Guiné-Bissau foram rompidas entre 1990 a 1998. Certo? Quais foram os motivos, além da aproximação Guiné-Bissau – Taiwan? E por que as mesmas foram retomadas?

4. Atualmente em quais áreas a China coopera mais com a Guiné-Bissau? Pesca, saúde pública, infraestruturas/construção civil, e por quê?

5. E como, com que agências do governo, em que modalidades?

6. Tentei dividir em três períodos a relação sino-guineense:
1^0 Período: 1960 (teria havido primeiros contatos no início da década de 1960) – 1974 e 2^0 Período: 1974 – 1990 e 3^0Período: 1998 – 2014. Qual a avaliação que faz desses três períodos, quais foram as mudanças e continuidades mais importantes?

7. Quais políticas domésticas da China e/ou políticas de ordem do sistema internacional motivaram as mudanças nas relações com a Guiné-Bissau, nesses períodos?

8. Quais são os principais desafios da cooperação entre esses dois países?

9. Quais são os ganhos da China quando ela coopera com a Guiné-Bissau? Só recursos naturais ou existem outros ganhos, quais são?

10. Acha que a China coopera mais em áreas como infraestruturas, recursos naturais, trocas comerciais do que na área de boa governança? Por que?

11. A China mudará ou não a sua estratégia de cooperação?

12. O presidente da comissão da ONU para a consolidação da paz na Guiné-Bissau é brasileiro, o representante da CPLP na Guiné-Bissau também é brasileiro. O que isso

representa para a China? Brasil estaria a ganhar mais espaço que outros parceiros bilaterais da Guiné-Bissau? O Fórum Macau seria um contraponto à CPLP?

13. Acha que existe ou existirá disputa entre China e Brasil pela influência na Guiné-Bissau? Disputas político-diplomáticas, econômicas e estratégicas?

14. Qual percepção a China tem em relação à cooperação Guiné-Bissau – Brasil?

15. Qual foi a posição oficial da China durante os dois últimos anos da transição política resultante do golpe de Estado de 2012?

16. O que o senhor embaixador tem a dizer sobre as críticas ao governo de transição da Guiné-Bissau e ao governo chinês sobre a exploração de madeira na Guiné-Bissau?

17. Para encerrar, o que o governo da China espera dos novos governo e Presidente da Guiné-Bissau eleitos nas últimas eleições (de 2014)?

Entrevista com o embaixador do Brasil na Guiné-Bissau

1. Oficialmente as relações do Brasil com a Guiné-Bissau começaram em 1974. Correto? Houve algum contato entre o Brasil e o PAIGC antes da Guiné-Bissau se tornar independente?

2. Qual foi o papel do Brasil nesse período pré-independência?

3. Com objetivo comparativo, fiz questão de dividir em três grandes períodos a política externa do Brasil para a Guiné-Bissau:

1^0 período: 1974-1994; 2^0 Período: 1995-2003 e 3^0 Período: 2003-2014

Sabe-se que a primeira parte do período (1974-1994) foi marcada pelo pragmatismo responsável e a última coincide com o neoliberalismo/consenso de Washington? Em que isso influenciou a cooperação do Brasil com a Guiné-Bissau?

4. O segundo período (1995-2003), governo FHC. Qual mapeamento é possível fazer sobre a política externa do Brasil para a Guiné-Bissau?

5. E o último período (2003-2014), marcado pelo governo Lula e governo Dilma. Fala-se em “boom" da CSS brasileira nesse período, particularmente nos dois mandatos de Lula. O que mudou em relação à CID do Brasil com a Guiné-Bissau? Houve mudança ou continuidade no primeiro mandato de Dilma?

6. Qual avaliação é possível fazer desses três períodos, quais foram as mudanças e continuidades mais importantes?

7. Quais políticas domésticas do Brasil e/ou políticas de ordem do sistema internacional motivaram as mudanças nas relações com a Guiné-Bissau, nesses períodos?

8. Quais são os principais desafios da cooperação entre esses dois países?

9. O Brasil coopera com a Guiné-Bissau mais em áreas como saúde, educação e boa governança. Certo? Qual percepção do Brasil em relação ao modelo de cooperação da China, voltada essencialmente para as áreas de exploração de recursos naturais, trocas comerciais e infraestruturas? Inclusive atualmente na Guiné-Bissau tem havido muitas críticas sobre a exploração de madeira pela China, o que o Brasil tem a dizer sobre isso? A China mudará ou não a sua estratégia?

10. Qual é percepção do Brasil sobre a cooperação sino-guineense?

11. Brasil define a sua política externa para a Guiné-Bissau essencialmente em termos de apoio ao fortalecimento institucional. Correto? Brasil tem tido envolvimento significativo ou não nesse sentido? Por quê? Poderia ter mais ou não? Quais são os desafios e as possibilidades?

12. Estando a Guiné-Bissau inserida em uma região de influência da Nigéria dificulta o Brasil a ter um papel de protagonismo neste país?

13. O presidente da comissão da ONU para a consolidação da paz na Guiné-Bissau é brasileiro, o representante da CPLP na Guiné-Bissau é brasileiro. O que isso representa? A Guiné-Bissau poderia ser comparada ao Haiti em termos de projeção do Brasil no continente africano? Estaria a ganhar mais espaço que outros parceiros bilaterais da Guiné-Bissau?

14. A posição do Brasil face ao golpe de Estado de 2012 foi a favor da reposição do regime deposto, o que não aconteceu, certo? Isso gerou algumas sanções do Brasil à Guiné-Bissau, por exemplo a suspenção do PEC-G e PEC-PG, mas a Guiné-Bissau continuava a participar da UNILAB. Isso não seria uma incongruência? Como funciona?

15. O governo brasileiro anuncia que não aplica condicionalidades políticas em sua política de cooperação, isso seria uma condicionalidade? Uma penalidade?

16. Para encerrar, o que o governo brasileiro espera dos novos governo e Presidente da Guiné-Bissau eleitos este ano?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com os representantes das organizações da sociedade civil

1. Existe algum projeto de cooperação entre o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil da Guiné-Bissau? Os dois atores cooperam?

2. E não há parcerias com o goveno da China. Certo?

3. Quais fatores, na sua opinião, dificultam parcerias de cooperação, por exemplo, com o governo brasileiro?

4. Só existem parcerias com as organizações não governamentais brasileiras. Correto?

5. Acha que há possibilidades de viabilizar relações de cooperação entre a sociedade civil da Guiné-Bissau e os dois governos?

6. Qual avaliação é possível fazer no que diz respeito ao comportamento do governo da Guiné-Bissau em relação a esses dois parceiros internacionais? Qual deveria ser o *modus operandi* da Guiné-Bissau?

7. Existem práticas nas relações de cooperação sino-guineense e Brasil – Guiné-Bissau que deveriam ser corrigidas, aprimoradas ou extinguidas? Quais seriam?

8. Em termos gerais, quais as percepções que as organizações da sociedade civil guineense têm a respeito dos discursos e sobretudo das práticas de cooperação da China e do Brasil na Guiné-Bissau?