

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**Política Comercial de um Estado Frágil: o caso de Guiné-Bissau na  
Organização Mundial do Comércio**

**JOSÉ MOREIRA**

Pelotas  
2025

**JOSÉ MOREIRA**

**Política Comercial de um Estado Frágil: o caso de Guiné-Bissau na  
Organização Mundial do Comércio**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa.Dra. Silvana Schimanski

Pelotas  
2025

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

M835p Moreira, José

Política comercial de um estado frágil [recurso eletrônico] : o caso de Guiné-Bissau na Organização Mundial de Comércio / José Moreira ; Silvana Schimanski, orientador. — Pelotas, 2025.  
120 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2025.

1. Regimes internacionais. 2. Política comercial. 3. Estado frágil. 4. Guiné-Bissau. 5. Organização Mundial de Comércio. I. Schimanski, Silvana, orient. II. Título.

CDD 382.3

Elaborada por Dafne Silva de Freitas CRB: 10/2175

José Moreira

**Política Comercial de um Estado Frágil:** o caso de Guiné-Bissau na  
Organização Mundial do Comércio

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 28 de agosto de 2025

**Banca examinadora:**

---

Profa. Dra. Silvana Schimanski (Orientadora).  
Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UNB

---

Profa. Dra. Etiene Villela Marroni  
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS)

---

Prof. Dr. Luciano Vaz Ferreira  
Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul (UFRGS)

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela vida e proteção que tem me dado ao longo desse tempo e até hoje.

Agradeço os meus pais, nomeadamente a Mariana Da Silva e Domingos Moreira, pelos ensinamentos. Foi graças à união deles que eu tive o privilégio de chegar nesse mundo.

Aos meus irmãos e primos pelo apoio moral e encorajamento que me deram para prosseguir nessa caminhada acadêmica, mesmo estando longe deles.

A minha querida, Faustina José Falcão mãe do meu príncipe, pelo incentivo e suporte que me deu na fase final da minha dissertação. Estendo os meus agradecimentos a todos os meus amigos, que ao longo desse período me apoiaram de uma forma direta ou indireta.

Meus agradecimentos à turma 2023.1 do mestrado em ciência política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), pela partilha de conhecimento ao longo dos semestres.

Agradeço a coordenação e a secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pelotas pelo apoio durante esse período.

Agradeço aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas pelos ensinamentos e profissionalismo.

Estendo os meus sinceros agradecimentos à família de João Alberto Silveira Freitas, conhecido como Beto, assassinado em 19 de novembro de 2020, em uma unidade do hipermercado Carrefour em Porto Alegre, por motivações racistas. E ao grupo Carrefour pela concessão de bolsa.

Por fim, endereço os meus agradecimentos a Profa.Dra. Silvana Schimanski na qualidade de orientadora, pela oportunidade de ser o seu orientando, pelos ensinamentos partilhados e profissionalismo durante a orientação e elaboração da dissertação.

## Resumo

Guiné-Bissau é membro da OMC desde 1995. No entanto, sua participação e engajamento nas negociações da organização são limitados pela fragilidade das suas instituições e pela falta de capacidade técnica e administrativa. A OMC busca promover o livre comércio, mas também oferece mecanismos de apoio para países em desenvolvimento ou com economias frágeis. Mesmo assim, a Guiné-Bissau não dispõe de um aparato técnico robusto para participar de negociações comerciais complexas. O objetivo geral desta pesquisa é contextualizar a Guiné Bissau no âmbito do regime multilateral de comércio, institucionalizado pela Organização Mundial de Comércio (OMC). A adesão do país ao regime multilateral de comércio prevê a sua vinculação ao seu conjunto normativo relacionado à liberalização da política comercial. Os regimes internacionais são compreendidos na literatura de política internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão que orientam o comportamento dos Estados. A pesquisa foi conduzida por meio da abordagem qualitativa. Quanto às fontes, a pesquisa é bibliográfica e documental. Quanto aos documentos escritos, foram considerados na pesquisa, documentos e relatórios produzidos por instituições governamentais e organizações internacionais. A pergunta que orienta esta pesquisa é: em que medida a adesão a instituições internacionais comerciais - como a Organização Mundial do Comércio - favoreceram a institucionalização da política comercial de Guiné Bissau? Apesar da adesão ao conjunto de princípios e normas da OMC, que prevê regras diferenciadas para a implementação dos compromissos assumidos por países menos desenvolvidos, o estudo concluiu que os desafios políticos domésticos (sucessivos golpes de Estado e derrubadas de governos) impactam aspectos relacionados à política comercial do país.

**Palavras chave:** Regimes Internacionais; Política comercial; Estado Frágil; Guiné-Bissau; Organização Mundial de Comércio.

## Abstract

Guinea-Bissau has been a member of the WTO since 1995. However, its participation and engagement in the organization's negotiations are limited by the fragility of its institutions and a lack of technical and administrative capacity. The WTO seeks to promote free trade, but it also offers support mechanisms for developing countries or those with fragile economies. Even so, Guinea-Bissau lacks a robust technical framework to participate in complex trade negotiations. The overall objective of this research is to contextualize Guinea-Bissau within the multilateral trade regime, institutionalized by the World Trade Organization (WTO). The country's accession to the multilateral trade regime requires its binding nature to its set of regulations related to the liberalization of trade policy. International regimes are understood in the international policy literature as a set of principles, norms, rules, and decision-making processes that guide the behavior of states. The research was conducted using a qualitative approach. The sources used were bibliographical and documentary. Written documents included documents and reports produced by government institutions and international organizations. The question guiding this research is: to what extent has membership in international trade institutions—such as the World Trade Organization—favored the institutionalization of Guinea-Bissau's trade policy? Despite adherence to the WTO's set of principles and norms, which establishes differentiated rules for implementing commitments made by less developed countries, the study concluded that domestic political challenges (successive coups d'état and government overthrows) impact aspects related to the country's trade policy.

**Keywords:** International Regimes; Trade Policy; Fragile State; Guinea-Bissau; World Trade Organization.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. Os desafios políticos de Guiné-Bissau a partir da sua independência de Portugal (1974)</b>	<b>15</b>
1.1 Antecedentes históricos da Guiné-Bissau	15
1.2 O Estado pós colonial	21
1.3 Os desafios políticos contemporâneos	27
<b>Capítulo 2: Guiné-Bissau e o Regime Multilateral de Comércio</b>	<b>38</b>
2.1 Regimes Internacionais e o Regime Multilateral de Comércio	38
2.2 Países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento	54
2.3 A adesão de Guiné Bissau à OMC	64
<b>Capítulo 3: A política comercial de Guiné-Bissau</b>	<b>74</b>
3.1 Instituições domésticas responsáveis pela política comercial.	74
3.2 Análise dos Relatórios de Revisão da Política Comercial	84
3.3 Investimentos do mecanismo Ajuda para o Comércio (Aid for Trade Innnitiatve)	97
<b>Considerações finais</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

Guiné-Bissau é um país da Costa Ocidental da África, com população de cerca de 1.9 milhões de pessoas (World Bank, 2023), com fronteira a norte com o Senegal, a sul com a Guiné e a Costa Oeste banhada pelo Oceano Atlântico. Atualmente, o país está dividido em oito regiões administrativas – Cacheu, Oio, Gabu, Bafatá, Quínara, Tombali, Bolama-Bijagós, Biombo e um setor autônomo, a capital Bissau (Figura 2). Foi uma das primeiras regiões da África a serem exploradas pelos portugueses, cuja colonização teve início a partir de 1558, com o estabelecimento da Vila de Cacheu (Araújo, 2012).

Figura 1: Mapa da Guiné-Bissau



Fonte: Internet (2024)

Guiné-Bissau aderiu à Organização Mundial do Comércio em 31 de Maio de 1995. A adesão do país ao regime multilateral de comércio estabelecido desde os anos 1940 se deu no contexto da rodada de negociações multilaterais que permitiu a expansão do número de membros à organização, bem como, da expansão do escopo temático dos acordos, durante a Rodada Uruguai (1986-1994) (WTO, 2023).

Figura 2: Mapa com os países membros da OMC



Fonte: Internet (2024)

A luta pela independência ocorreu por meio de um processo revolucionário, com a criação do Partido Áfricano para Independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde (PAIGC), nos anos 1950. A independência foi proclamada em 1973, tornando-se a República da Guiné-Bissau, sendo a primeira colônia portuguesa na África a ter a independência reconhecida. Desde a sua independência há 50 anos, a República da Guiné-Bissau enfrenta desafios significativos na área sócio-econômica e política.

Depois da luta da libertação que culminou com a independência em setembro de 1973, a Guiné-Bissau decidiu criar a sua própria moeda nacional, o Peso guineense, substituindo assim a moeda portuguesa, o Escudo, feito através de uma reforma monetária em março de 1976. Dessa forma foi criado o Banco Nacional da Guiné (BNG), que funcionava como um Banco Central, a Caixa de Tesouro e o Banco Universal. Em 1983, com as primeiras reformas feitas após o golpe de Estado, o BNG foi dividido em dois departamentos: neste caso, departamento monetário, com funções de um banco central e do departamento *banking* com as funções de banco comercial de desenvolvimento (Silva, 2015).

De salientar que, nos primeiros anos da independência, o país adotou modelo de gestão da economia de direção centralizado, através da implementação de uma estratégia de crescimento econômico, baseado em investimentos públicos, que foi financiado em grande número por meio de endividamento externo.

O contexto internacional do período estimulava a aproximação dos países em blocos regionais o que permitiu a ligação transfronteiriça com os mercados de Senegal da República da Guiné Conakry e da Gâmbia e provocou uma rápida expansão comercial a nível regional. Desta forma, Guiné-Bissau aderiu à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO, cuja sigla em inglês é ECOWAS), oficialmente foi criada em 28 de maio de 1975 (Camara, 2010). Posteriormente, em janeiro de 1994, viria também a aderir à União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), que reúne os Estados francófonos da CEDEAO.

Apesar das iniciativas, Guiné-Bissau foi conduzida a recorrentes desequilíbrios internos e externos, as finanças públicas registaram déficits que foram financiados através de BNG quando este ainda era, em simultâneo, banco central e banco comercial com poderes de emitir notas e moedas (Silva, 2015).

Perante esta situação, em novembro de 1986, o governo do país, aprovou o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) por um período de sete anos, com o objetivo de restituir os equilíbrios macroeconômicos, internos e externos e a etapa de desenvolvimento auto sustentado. Com isso, pretendia-se a redução do papel do Estado, a liberalização do comércio interno, terminando com o monopólio estatal nas atividades comerciais, e a racionalização do investimento do Estado, reestruturação e privatização.

Entre 1987-89 a Guiné-Bissau deu início a um programa de reformas, suportadas por dois acordos de PAE e dos créditos para ajustamento estrutural da Associação Internacional para Desenvolvimento (IDA). Os controles de preço bem como o monopólio estatal do comércio foram eliminados, exceto os relacionados a produtos petrolíferos e serviços de utilidade pública, e a reforma do setor financeiro foi completada com a separação de funções comerciais, de desenvolvimento, e do banco central (Silva, 2015).

As reformas estruturais implementadas neste período, embora tenham contribuído para o crescimento econômico, a implementação deficiente das políticas fiscal e monetária, aliada às condições exógenas adversas, teve por consequência deterioração da posição externa e altas taxas de inflação. Diante disso, as autoridades redobraram seus esforços de ajustamento, por meio da implementação da segunda etapa do PAE, que foi concedida com o objetivo de

executar as reformas sociais, monetárias, financeiras e de privatizações. O programa foi suspenso em 1992 devido ao não cumprimento de certas condições assumidas, sobretudo na matéria de política financeira (Silva, 2015).

O setor de comércio ganhou o espaço a partir da implementação do programa de ajustamento estrutural na década de 80, que provocou uma reforma profunda na política comercial do país<sup>1</sup>, por meio do estímulo à formalização das atividades privadas e ao empreendedorismo e redução da presença estatal na economia (Camara, 2010).

A economia da Guiné-Bissau permaneceu resiliente em 2024, com o crescimento real do PIB a atingir 4,8%, ligeiramente acima da taxa de 4,4% de 2023. A inflação moderou para uma média de 3,8% em 2024, contra 7,2% em 2023. O défice orçamental melhorou para 7,3% do PIB em 2024, impulsionado pelo controlo das despesas e pelo aumento das subvenções dos doadores, apesar de a cobrança de receitas ter sido inferior ao previsto. A dívida pública subiu para 82,3% do PIB, refletindo as elevadas necessidades de financiamento e o agravamento das condições financeiras no mercado regional (World Bank, 2025).

Quanto à sua atual estrutura de governo, o país é democrático e laico, adotando um regime semipresidencialista. A Guiné-Bissau aderiu à democracia liberal nos meados dos anos 1990, quando o país saiu de um sistema de monopartidário (partido único) para pluripartidária (Cardoso, 1995). Desde que começou o processo da democratização do país, entretanto, quase nenhum governo conseguiu terminar o seu mandato de quatro (4) anos.

Foram realizadas suas primeiras eleições legislativas e pluripartidárias entre os dias três (3) de julho a sete (7) de agosto de 1994, quando João Bernardo Vieira foi democraticamente eleito como primeiro presidente do país. Em 1998, deu-se início ao conflito político-militar, com o período de onze meses, que culminou com a sua destituição em 1999.

---

<sup>1</sup> Segundo Camara (2010, p.2), Guiné Bissau ainda convive com o desafio da informalidade em sua economia. Para o autor: “país como a Guiné-Bissau, onde o Estado não consegue honrar com os seus compromissos básicos, inclusive o pagamento regular dos salários, estima-se que cerca de 70% da população ativa opera no sector informal”. Vendedores ambulantes, coladores de roda, ateliês de venda de comidas e roupas, oficinas de reparação de carros, engraxadores de sapatos, transportadores manuais de mercadorias, proprietários de transportes público, artesãos de madeira ou metais, cabeleireiros costumam se reunir nos mercados conhecidos como *lumos*, onde também ocorrem redes comerciais informais e transfronteiriças (Camara, 2010).

Desta forma, o país tem uma longa história de fragilidade política e institucional que alberga ao tempo desde o primeiro golpe de 1980. Seguiram-se: assassinatos de líderes políticos, como no caso de 17 de outubro de 1985-1986; conflito político-militar de 7 de junho de 1998; golpe de Estado de 2003, assassinatos do ex-Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), Tagme Na Waie, e do ex-Presidente da República, João Bernardo Vieira (Nino), em março de 2009; golpe de Estado de 2012 e sucessivas derrubadas de governos. Ou seja, desde a independência, foram registrados cinco golpes de Estado bem-sucedidos, assim como mais de 16 tentativas de golpes (Anos Té, 2023).

Considerando que Guiné-Bissau encontra-se na lista de Estados Frágeis, do Banco Mundial<sup>2</sup> (World Bank, 2023) e que, segundo dados da Organização Mundial do Comércio (WTO, 2023), o comércio internacional contribuiu com 27.1% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, esta pesquisa busca contribuir para a compreensão dos efeitos da adesão de países fragilizados a organizações internacionais, como é o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), cujas exigências com a implementação dos seus compromissos é vinculativa.

Ressalta-se que há lacuna de dados e estudos sobre esse tema, uma vez que não foram localizados artigos acadêmicos no portal Scielo. Os documentos existentes são produzidos oficialmente por organizações internacionais, uma vez que também não há dados publicados e consolidados em portais de órgãos governamentais.

Embora a organização não tenha dados atualizados sobre a sua pauta comercial, sugere que o país tem uma balança comercial deficitária de aproximadamente 200 milhões de dólares. Em 2016, 85.3% das exportações foram de caju em bruto, das quais mais de 90% destinadas ao resto do mundo, isto é, fora do continente africano. Beneficiando de uma forte procura e de preços favoráveis, as exportações aumentaram de 15.5% para 25.8% do PIB entre 2014 e 2015, uma tendência confirmada em 2016 (26.2%) (OECD, 2017).

---

<sup>2</sup> A listagem considera, basicamente: países com elevados níveis de fragilidade institucional ou social; países afetados por conflitos violentos. A fragilidade é assim definida: “*Fragility is defined as a systemic condition or situation characterized by an extremely low level of institutional and governance capacity which significantly impedes the state's ability to function effectively, maintain peace and foster economic and social development*” (World Bank, 2023, p. 1).

As relações comerciais de Guiné-Bissau, apesar da sua vasta costa atlântica, enfrentam dificuldades logísticas por ser considerado um dos países menos conectados por via marítima do mundo, além de ser um dos mais burocráticos para os procedimentos de comércio exterior. Indicadores sugerem que são necessárias mais de 108 horas e 1.138 USD para importar um contentor da Guiné Bissau, incluindo a conformidade com os procedimentos do comércio e a documentação transfronteiriça (OECD, 2017).

Apesar de ser um país que enfrenta desafios relacionados às suas fragilidades político-institucionais. Aderiu ao regime multilateral de comércio, institucionalizado pela Organização Mundial de Comércio no ano de 1995, vinculando-se formalmente a uma série de compromissos internacionais relacionados à liberalização da sua política comercial. Guiné-Bissau também é membro de iniciativas de integração regional econômica, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO desde 1975 e a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) desde 1997. A pergunta que orienta esta pesquisa é: em que medida a adesão a instituições internacionais comerciais - como a Organização Mundial do Comércio - favoreceram a institucionalização da política comercial de Guiné Bissau?

A hipótese geral é que Guiné-Bissau, apesar das fragilidades do contexto político-institucional doméstico, aderiu aos mecanismos legais e institucionais internacionais propostos pela Organização Mundial do Comércio, para institucionalizar a sua política comercial, visando atrair melhorias por meio dos mecanismos preferenciais de apoio aos Estados Frágeis.

A pesquisa foi conduzida por meio da abordagem qualitativa. Conforme Bortoloti (2015), a abordagem qualitativa procura compreender e interpretar fenômenos, os dados alcançados, levando em consideração o significado que outros atribuem às suas práticas. Nesse tipo de abordagem, é possível descrever complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis. Com isso, pode-se compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de dado grupo e possibilitar o entendimento das particularidades.

O conceito de regimes internacionais em contexto de interdependência, de Robert de Keohane (1982), instrumentaliza a pesquisa. Para o autor, os regimes

são padrões de cooperação institucionalizados que possuem regras explícitas aceitas pelos membros, os quais convergem sobre um conjunto particular de questões em relações internacionais.

Para Keohane (1982), os Estados aderem aos regimes internacionais visando reduzir os riscos da incerteza, uma vez que se vinculam a um conjunto de princípios, normas e regras e procedimentos acordados internacionalmente, porque consideram que tais vínculos são mutuamente benéficos.

Quanto às fontes, a pesquisa será bibliográfica e documental. Para Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é aquela que se desenvolve a partir de material já construído, principalmente os livros e artigos, que podem servir de apoio para o investigador rever as contribuições que já foram dadas sobre a mesma temática por outros(as) pesquisadores(as). E, sobretudo, disponibilizar ao investigador as reflexões que lhe permite ter outras percepções sobre o tema para além das suas hipóteses iniciais.

Para Ander (1982), a pesquisa documental é vista como um instrumento ou técnica de pesquisa social, cujo o teor é ter acesso aos dados e informações de documentos escritos e não escritos e, que podem ser usados para fins de uma investigação específica. Para o autor, existe grande variedade e diversidade de documentos que podem ser usados para pesquisa. Sendo assim, ele vai distinguir cinco tipos de documentos principais que podem servir para uma investigação: documentos escritos; documentos numéricos ou estatísticos; documentos cartográficos; documentos de imagens e som, por último documentos objeto.

Quanto aos documentos escritos, como aponta o Ander (1982) que documentos escritos englobam fontes históricas até as mais variadas, jornais, cartas pessoais, arquivos, relatórios e estudos. Serão considerados na pesquisa, documentos e relatórios produzidos por instituições governamentais e organizações internacionais.

A finalidade desta dissertação é analítico-descritiva. De acordo com Gerhardt, (2009) o método descritivo exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Este tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Ele envolve estudos de caso, análises documental entre outros. A contribuição da pesquisa descritiva é proporcionar novas visões sobre uma realidade já conhecida. A finalidade

analítica busca identificar fatores determinantes para a ocorrência dos fenômenos.

O objetivo geral deste trabalho é investigar condicionantes institucionais da política comercial de Guiné-Bissau com a sua adesão à Organização Mundial de Comércio, país africano de reconhecida fragilidade política e institucional desde a sua independência de Portugal, em 1974 (World Bank, 2023). Para isso especifica-se: Contextualizar os desafios políticos de Guiné-Bissau, desde a sua independência de Portugal (1974). Descrever a adesão de Guiné Bissau como um país de menor desenvolvimento relativo ao Regime Multilateral de Comércio e à Organização Mundial do Comércio. Analisar dados institucionais da política comercial de Guiné-Bissau, desde a sua adesão à Organização Mundial do Comércio.

## **1. Os desafios políticos de Guiné-Bissau a partir da sua independência de Portugal (1974)**

Este capítulo contextualiza os desafios políticos de Guiné-Bissau, desde a sua independência de Portugal (1974) até a atualidade. Serão abordados seus antecedentes coloniais, os desafios para a sua independência e os desafios políticos e socioeconômicos que caracterizam o país como um Estado frágil no cenário internacional.

### **1.1 Antecedentes históricos da Guiné-Bissau**

O estado pode ser entendido como um conjunto de instituições que possuem suas autonomias, enquanto o governo é um órgão de estado encarregado de administrar o conjunto das instituições. Acontece que a instituição não se limitou apenas a família, tomou também uma dimensão na política, educação, entre outros setores. Ela é um espaço que agrupa diferentes grupos sociais dentro de uma sociedade organizada (Sucuma, 2017).

Ao longo do tempo, o conceito de instituição tornou-se complexo, devido ao aumento de tipos de necessidades humanas, principalmente com a chegada da modernidade. A sua estrutura é formada por pessoas que partilham valores e ideias comuns, como criar uma instância política que atende a seus anseios. Desta forma, a instituição é entendida como um órgão social e político com delimitações de funções e regras de funcionamento utilizadas pela sociedade como um método regulador com vista a satisfação das suas necessidades (Sucuma, 2017).

A convivência de diferentes grupos sociais ou classes dentro de uma instituição demonstra a complexidade dessas relações, que envolve uma permanente disputa pelo controle do poder e a manipulação de uma classe sobre a outra, o que Gramsci caracteriza como “guerra de posição”. Esse cenário implica uma dada correlação de forças dentro do sistema hegemônico. Portanto, a prática institucional é atravessada por essas relações conflituosas dentro da instituição (Sucuma, 2017, p. 132).

Na história da Guiné-Bissau, é possível assistir três projetos políticos que foram vivenciados. O primeiro se trata da independência, a reconstrução do país e a unidade nacional entre Guiné e Cabo Verde. O segundo projeto é o de Reajustador, já o terceiro é o projeto político democrático. A execução do primeiro projeto iniciou-se quando em 1963, o Amílcar Cabral, começou o processo de mobilização e organização das lideranças de base, tanto os

guineenses assim como os cabo-verdianos (Sucuma, 2017).

A luta provocou a guerra entre Portugal com os dois países anteriormente mencionados que durou quase onze anos. O projeto só se tornou realidade em 1974, o ano em que Portugal reconheceu oficialmente o estado independente da Guiné-Bissau. Apesar disso, o projeto incorporou características autoritárias de políticos e de chefias militares (Sucuma, 2017).

Nos ideais de Cabral, o pior ou melhor, mal que se pode dizer do imperialismo, qualquer que seja a sua forma, é pegar em armas e lutar. Nota-se que depois da morte de Amílcar Cabral, o partido africano para independência de Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) entrou em séries de erros e contradições políticas, que acabou por gerar hostilidade e um comportamento político autoritário no seio das lideranças do partido, que por sua vez, provocou mortes de vários combatentes (Sucuma, 2017).

Com isso, muitos quadros guineenses que trabalhavam no aparelho de administração portuguesa colonial e conseguiram adquirir várias experiências profissionais em diferentes áreas, entre eles a docência, administração pública e outros, foram exonerados de suas funções, colocando assim os combatentes que vieram da luta e que não tinham experiência de trabalhar e gerir administração pública (Sucuma, 2017).

Para Monteiro (2020) no início da luta armada para independência da Guiné e Cabo-Verde, com a dificuldade de conduzir as munições a fim de abastecer as frentes das batalhas, as guerrilhas do PAIGC contavam apenas com algumas pistolas metralhadoras que eram incompatíveis com arsenal e o aparato militar que os colonialistas portugueses dispunham.

Sendo assim, os guerrilheiros do partido apenas dominavam o conhecimento territorial, algo que lhes facilitou as estratégias permitindo-lhes apropriar-se de quantidades de materiais de inimigo. E foi a partir deste momento que os colonialistas portugueses intensificaram os ataques tanto nas zonas urbanas quanto no interior do país contra os habitantes do sul do país, em particular aos que eram colaboradores diretos do partido.

As repressões não intimidaram o PAIGC, mesmo assim o desenvolvimento da luta fortaleceu-se no interior do país, organizadas em estruturas correspondentes a frente norte, sul e leste, no sentido militar, subdivididas em

sub-regiões e unidades de guerrilhas. Essa estrutura está baseada nas divisões administrativas do país, seguindo as atribuições dos novos quadros militares (Monteiro, 2020).

Nos últimos tempos, análise de nação enquanto construção teórica, ganhou visibilidade no campo das ciências sociais. Tendo como as razões principais que contribuíram para esse desenvolvimento a ordem política e a ordem sócio histórica. Sendo assim, suas concepções diferem em várias correntes de pensamento.

Do ponto de vista político, é possível destacar as mudanças ocorridas na Europa, denominado Iluminista nos finais do século XVIII e durante o século XIX, que conduziram a formação de Estados nacionais. Feito isso, o conceito de nação se alastrou rapidamente, girando em torno de uma verdade atemporal e inquestionada, analisadas em contextos diferentes.

É no século XVIII que à nação foi conferida, respectivamente, uma dimensão de homogeneidade histórica e cultural herdada (concentrada na ideia alemã de *Volksgeist*) e uma dimensão de laço político livremente consentido (expressa pelo termo francês *volonté générale*) (Monteiro, 2020, p. 45).

No que diz respeito ao conceito de nação, é importante destacar que suas formas de construção são singulares dependendo da inserção social e cultural dos indivíduos em uma determinada realidade culturalmente construída. Por outro lado, do ponto de vista político desse período do século XVIII, apresenta uma ligação com as transformações ocorridas no cenário social e político mundial centrado numa condição de vida na qual a nação era vista como algo necessário para engrandecer a soberania (Monteiro, 2020).

O período do século XVIII traz desafios para compreensão do que vem sendo a nação no mundo contemporâneo, no que diz respeito às novas reflexões sobre o papel do Estado redesenhado no processo da colonização e produzidas no período pós-independência em diferentes países africanos, que reconfiguraram o conceito de nação, apresentando novas regras na configuração.

A partir do século XIX, aparece uma reformulação conceitual centrada na compreensão do nacionalismo e das pretensões nacionalistas. Outrossim, o nacionalismo, que surgiu no século XIX na Europa, estava descrito em quatro

eixos chaves entre eles destaca-se: povo-estado-nação-governo. Esses eixos eram moldados claramente pelos fins políticos (Monteiro, 2020).

No que diz respeito à história da unidade entre a Guiné-Bissau e Cabo-Verde, essa fase começou a ser arquitetada pelos portugueses no princípio da colonização, quando começaram a levar os escravos da costa ocidental africana para o arquipélago, em função do tráfico negreiro. Com isso, não se pode dizer que Amílcar Cabral ao fundar o PAIGC em setembro de 1956 não tinha levado em consideração o processo histórico e cultural dos dois povos (Semedo, 2011).

É claro que levou, isso porque ele foi o resultado da unidade iniciada pela colonização, depois apenas ele atribuiu a nova unidade o que lhe faltava: o caráter ideológico que assentava numa consciência social e cultural real, ou seja, na identidade própria de pertença que recusa a dominação imposta pela colonização. Uma unidade que transcendia a relação econômica e histórica e se fundamentava na construção de uma consciência coletiva. Visto que as transformações sociopolíticas do continente africano e do mundo em geral, abriram uma perspectiva importante no processo da unidade das populações da Guiné e Cabo-Verde, onde o PAIGC foi decisivo na tentativa de abolir as barreiras sociais que existia na altura (Semedo, 2011).

Neste caso, em termos de análises, preferimos ressaltar três aspectos relevantes no processo de construção desse projeto binacional: o primeiro, a realidade físico-geográfica de Cabo Verde não era propícia ao tipo de resistência idealizada pelo PAIGC, tendo em vista que, além de ser conjunto de dez pequenas ilhas, é uma região árida isolada no meio do Atlântico a algumas milhas do continente; o segundo, a relação histórica entre os dois povos e também a necessidade de fazer da união a força para enfrentar o inimigo comum; o terceiro era a dificuldade de conduzir uma mobilização bem-sucedida nas ilhas, pois o estatuto diferenciado de que gozavam os cabo-verdianos era entrave aos propósitos do PAIGC (Semedo, 2011, p. 105).

Isso foi a consciência de Cabral a respeito da realidade, procurou encontrar na aliança mecanismos viáveis para o desenvolvimento da luta de libertação nacional. A escolha da Guiné, contrariamente a Cabo-Verde, reunia as condições necessárias para a prática revolucionária mais segura. Não só, porque conta com a ligação das fronteiras terrestres dos países vizinhos, mas sim, aproveitou o

sentimento da revolta que as populações tinham da colonização, que era mais visível no comportamento dos nativos da então Guiné-Portuguesa (Semedo, 2011).

O processo da colonização da Guiné-Bissau, faz parte do projeto expansionista que estendia a sua dominação sobre a Guiné, Angola, Moçambique, Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe. Sob ultimato da Inglaterra e suas limitações financeiras e bélicas, desistiram da sua pretensão em ocupar também a bacia do Zambeze, Malawi, Zâmbia. Essas potências, de alguma forma competem acirradamente entre si, precisando também da diplomacia para evitar as profundas guerras por zonas de interesse comum, o motivo pelo qual realizaram a conferência de Berlim, que aconteceu de 1884 a 1885 (Correia e De Assis, 2022).

O processo colonial devastou as estruturas linguísticas, organizações políticas, formas de apropriação da natureza e práticas culturais dos povos submetidos a dominação, até mesmo a sua espiritualidade, nos processos diretos dos controles territoriais Europeus na África. Com isso, os povos colonizados, de tantas opressões, na sua maioria passam a naturalizar os discursos construídos a seu respeito, para isso, procuram a salvação que provinham da negação dos seus próprios traços culturais pela civilização europeia e a sua racionalidade, mesmo que os processos dos movimentos de libertação sejam desmistificação das obscuras intenções colonialistas (Correia e De Assis, 2022).

De salientar que foi na ausência dos africanos, que a África foi dividida, de acordo com o peso de cada potência, também foram levados em consideração o prestígio econômico. O que permitiu com que a Inglaterra e a França obtivessem mais colônias, assim como o acesso às zonas estratégicas, dando origem a um novo mapa geográfico do continente africano maquiado com o rosto do colonialismo. O objetivo da conferência centrava-se na defesa dos interesses das grandes potências sem, no entanto, levar em consideração as questões socioculturais e políticas das sociedades africanas (Monteiro, 2020).

Feito isso, dividiram os territórios, e grande parte da população foi obrigada à convivência, no mesmo espaço geográfico, de grupos étnicos que nunca conviveram antes. Para além disso, instruíram as leis, impuseram costumes e línguas diferentes, desta forma, adotando a política de assimilação aos povos

africanos pautada na conversão indentitária, regularizada com base na ideologia do cristianismo, e com a justificativa de “civilizar” os povos africanos (Monteiro, 2020).

De uma forma geral, as consequências dessa conferência para o continente africano são várias. Iniciando com a implantação agressiva das disputas étnicas, o subdesenvolvimento do continente, a extrema pobreza, até o alto índice do analfabetismo e a perda da autonomia e liberdade. É importante destacar que durante séculos de exploração no continente, foi desenvolvida uma economia voltada para os interesses europeus, deixando o continente subdesenvolvido sem uma boa estrutura econômica (Monteiro, 2020).

As fronteiras da atual Guiné, constituem ainda o resultado da decisão arbitrária da conferência de Berlim que aconteceu de 1884 a 1885. Foi a partir desse período que se fizeram as concessões territoriais entre Portugal e a França. Onde Cacine, região Sul do país, ficou sob administração portuguesa e Ziguinchor Norte sob administração francesa. Observa-se que este contexto de fronteiras artificiais e alterações das dinâmicas sociais e políticas é apontada como a principal causa dos conflitos e instabilidade nessa região habitualmente designada de Senegambia (Teixeira, 2021).

Atual território da Guiné-Bissau, teve origem em parte, no antigo reino de Kaabu, um reino que resultou da expansão do império do Mali e que sobreviveu a sua desintegração no século XV. O Kaabu era uma extensão do império do Mali, liderado pelo imperador Sundiata Keita, que durante séculos exerceu sua influência em toda a região (Teixeira, 2021).

Ocupando o território que atualmente constitui a Guiné-Bissau, Casamance, a Gâmbia, e a região de Labé na Guiné Conacri, o Reino fundado por Tiramagham, oficial do exército do célebre Sundyata Keita, fundador do Império do Mali, parece ter resistido às intempéries mais importantes da presença colonial. A influência do reino do Mali fez-se sentir em todo este vasto território da África Ocidental. A sua primeira capital é Niani, a sul de atual Guiné-Bissau. A batalha de Kirina, vencida por Sudiata Keita sobre Soumaoro Conté, é considerada o marco da sua fundação no século o sentimento nacional mandé, que suscitava a vitória de Kirina, fazia surgir um Estado”, cuja capital seria Niani, a sul da Guiné-Bissau atual (Teixeira, 2021, p. 09).

Análise histórica mais cuidadosa revela-nos que os Mandingas dominaram

o que é hoje chamado Guiné-Bissau e, uma boa parte dos vizinhos através de um Estado forte, durante cinco anos. Os portugueses respeitam o Reino de Kaabu, com quem tratavam dos seus negócios. Mais tarde, o Estado de Fula Futa-Djalon exerceu soberania nas áreas de presença colonial portuguesa (Teixeira, 2021).

Portugal considerava que as suas colônias africanas eram e continuariam a ser sempre a província ultramarina, parte integrante da mãe pátria. E foi desse jeito que a Guiné-Bissau viveu um sistema de exploração econômica sem precedentes. Durante séculos, a Guiné-Bissau serviu de ponto estratégico para o comércio de escravos. Foram cinco séculos de exploração durante os quais os guineenses eram submetidos ao trabalho forçado, tendo que plantar o que o colonizador mandava (Djalo, 2006).

A composição do quadro político administrativo, não se limitava apenas no setor administrativo, mas sim abarcava toda a configuração social do país que hierarquicamente estava dividida em civilizados, não civilizados, assimilados e indígenas ou gentios, distribuídos entre brancos, pretos e mestiços. Neste sentido, conforme Monteiro (2020), o domínio do comércio e administração estava nas mãos daqueles que eram civilizados ou assimilados.

## 1.2 O Estado pós colonial

Semedo (2011) apresenta quatro pilares que norteiam a proclamação do Estado guineense à luz do direito internacional. Entre eles destaca-se: os princípios da liberdade, universalidade, igualdade de direitos e por fim a cooperação internacional. Por este motivo, a liberdade implica a autodeterminação, descolonização completa, proibição do recurso à força e da intervenção estrangeira, banimento dos tratados desiguais, da ocupação estrangeira, das bases militares.

A universalidade significa a participação mais eficaz e completa nas organizações internacionais e nos seus órgãos, conforme a revisão da sua composição. Por outro lado, igualdade de direito, o que implica a proibição de toda a relação de dominação, soberania igual, direito sobre recursos naturais entre outros. Já a cooperação internacional, que significa direitos do homem, cooperação econômica, direito do desenvolvimento (Semedo, 2011). Nas palavras

do autor:

Teoricamente, partindo desse pressuposto, o PAIGC saiu das negociações e entrou na capital Bissau em outubro de 1974 para inaugurar o início da Primeira República onde assumiu pela primeira vez o desafio de lidar com a complexidade da máquina burocrática, principalmente com as contradições que esta requer – sobretudo, a distribuição dos cargos públicos e a garantia do bem-estar dos cidadãos (Semedo, 2011, p. 96).

É importante salientar que a situação era extremamente complexa, dizer que, para além de ser a primeira vez que realmente o partido teria contato com as exigências de governar, é necessário frisar que também apresentava escassez de militantes com qualidades técnico administrativas a fim de fazer a máquina pública funcionar. Isso aconteceu porque a independência foi assinada sem que as partes levassem em consideração a condição específico das colônias, como é o caso da Guiné-Bissau, onde ainda não se formava uma estrutura técnico administrativa nativa com vista assegurar do novo Estado e dar a continuidade dos desafios de governação (Semedo, 2011).

A fim de compreender o cenário, convém reconhecer entre outros, o ressentimento dos onze anos de confrontação militar e diplomática e a pressão interna feita na metrópole, que podem estar na base de uma negociação que apenas teve como a prioridade a desocupação em detrimento de elaboração de diretrizes consistentes passíveis de servir como bases sólidas que sustentam a implementação de um novo modelo político governativo (Semedo, 2011). Conforme argumenta o autor:

[...] se por um lado o PAIGC, que por longo período viu grande parte da sociedade que defendia sendo marginalizada dos principais direitos sociais, políticos e econômicos, preferiu uma independência total, abdicando da oportunidade de poder contar com a contribuição e experiência de Portugal na instalação do recém-proclamado Estado, por outro, assistiu-se à excessiva euforia dos liberais de 25 de abril a observar apenas a retirada das forças coloniais como solução imediata. Todavia, os acordos de autodeterminação abdicaram dos impactos de mais de quatro séculos da presença no além-mar (Semedo, 2011, p. 97).

De salientar que o abandono total das forças armadas portuguesas, vistas na época como um instrumento mais eficaz da estrutura organizativa que Portugal mantinha na Guiné, eliminou o mais importante mecanismo organizativo de apoio

à implementação do Estado pós-colonial. De imediato essa ruptura teve reflexo, mesmo com o apoio que o PAIGC recebia por parte dos seus aliados, como no caso da ex-URSS, Suécia, Cuba entre outros parceiros, deparava ainda em termos administrativos com dificuldades de atender as demandas exigidas pela burocracia pública (Semedo, 2011).

Recorda-se que o PAIGC depois da independência decidiu afastar ou seja, colocar na posição subalterna os indivíduos que serviram a administração colonial, inclusive alguns condenados por crime de traição à pátria. Apesar de ser um regime considerado de ditadura militar, os comissariados, termos na época equivalentes aos ministérios, foram assumidos por militantes que, na sua maioria, desempenhavam funções políticas durante a revolução.

Por outro lado, os que destacaram mais por habilidades militares concentram-se nos quartéis ou no desempenho de funções de governadores nas regiões ou de diretores gerais em repartições públicas, tanto de um lado como do outro, era notório escassez de técnicos com qualidade necessária das exigências administrativas (Semedo, 2011).

É importante frisar, que a conquista da independência da Guiné-Bissau é diferente das outras ex-colônias francesa e inglesa, como no caso da Guiné-Conakry, Senegal, Gâmbia, Serra Leoa e Mali, ambos os vizinhos da Guiné-Bissau onde a conquista da independência foi alcançada por meios pacíficos. Enquanto que, nos territórios ocupados por Portugal, Moçambique, Angola, Cabo-Verde e Guiné-Bissau, não foram estabelecidos diálogos entre as duas partes e o processo para obtenção da independência aconteceu por meio de uma luta armada violenta (Semedo, 2021).

Para analisar essa situação é preciso levar em consideração os condicionalismos sócio-políticos da França e de Portugal na altura. O Estado francês já professava valores democráticos adquiridos com a revolução de 1789, para além disso, passou por uma experiência militar não muito agradável no momento que tentava negar a independência da Argélia. Enquanto que Portugal na época, vivia ainda sob um regime da ditadura militar implantado em 1926, e também enfrentava graves problemas econômicos e precisava encontrar nos territórios além-mar (colônias) os recursos para fortalecer sua economia (Semedo, 2021).

Outrossim, o PAIGC, oficialmente assumiu o controle do poder político na Guiné-Bissau em 1974, após a revolução dos Cravos em Portugal.<sup>3</sup> Durante dezesseis anos protagonizou o cenário político do país com o regime do partido único (a ditadura militar), e foram usadas as práticas repressivas como o método para controlar os grupos que contrariam o regime a fim de se manter no poder. O PAIGC não permitia a participação de nenhuma outra força política, e muito menos, tinha apresentado o sinal de quanto tempo duraria o seu domínio político. É um partido que tinha um poder absoluto sobre todo o território nacional, que era legitimado pelo artigo 4 da primeira carta constitucional da Guiné-Bissau, que dizia o seguinte: “o partido é o único e legítimo dirigente e representante político da sociedade guineense” (Semedo, 2021).

Com a tomada de poder, o PAIGC deparou com séries de desafios que percorreu todo o período da primeira república, e que estão, mais ou menos, inter-relacionados com o golpe de 14 de novembro. Primeiro é bom destacar que a chegada ao poder resultou de circunstâncias diferentes nos dois territórios: se na Guiné-Bissau o PAIGC surgiu naturalmente como o único e legítimo representante do povo, resultado da luta de libertação, ao contrário é que em Cabo-Verde a tomada do poder aconteceu por via de uma negociação com o poder colonial. E os grandes desafios que eram colocados ao PAIGC nos dois territórios eram, por um lado, a difícil tarefa de construção do Estado pós-colonial e, por outro lado, em termos políticos-ideológicos, a construção do projeto da unidade entre dois países (Gomes, 2014).

Apesar de em Cabo Verde se colocar o problema da sustentabilidade económica do território como principal entrave à construção do Estado, devido às suas características insulares e, sobretudo, às grandes carências da produção agrícola, a verdade é que na Guiné-Bissau as dificuldades apresentaram-se bem mais rigorosas. Isto deveu-se, em especial, à luta armada e ao longo período de guerra que todo o território viveu; à falta de meios humanos capazes de empreender a construção de um aparelho administrativo capaz, ainda mais quando uma parte importante das cúpulas do Partido era cabo-verdiana e regressou ao

---

<sup>3</sup> A Revolução dos Cravos, ocorrida em Portugal no dia 25 de abril de 1974, foi um golpe militar que pôs fim à longa ditadura do Estado Novo, instaurada em 1933. O movimento, liderado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), derrubou o regime salazarista e iniciou um processo de democratização do país. A revolução ficou conhecida como "dos Cravos" porque a população distribuiu cravos vermelhos aos soldados, que os colocaram nos canos de seus fuzis, tornando-se um símbolo do movimento.

país de origem; e, entre outros factores, a dificuldade em criar o sentimento de nação num Estado caracterizado pela multiplicidade de etnias (Gomes, 2014, p. 485).

De salientar que uma das principais características da revolta foi o seu caráter anti-cabo-verdiano, que desde sempre assombrou o partido, embrenhado na sua esfera ideológica da Unidade, sempre procurou contornar a verdadeira discussão acerca da histórica oposição entre os naturais da Guiné e os cabo-verdianos, que foram utilizados durante décadas pelo poder colonial como intermediários entre as administrações e os indígenas (Gomes, 2014).

Uma das justificativas de João Bernardo Vieira Nino para o golpe, se justifica com a presença dos cabo-verdianos no aparelho de Estado na Guiné-Bissau e com a questão da Constituição, também é colocado o falhanço das políticas econômicas, simplesmente na tentativa de colocar o fim das injustiças que o povo da Guiné-Bissau sempre tem sofrido. É importante frisar que, depois da independência, o regime de Luís Cabral procurou centralizar o poder do novo Estado na capital, subvertendo as conquistas do período da luta armada, que era centrado na zona rural, com apoio dos camponeses. Entre outros fatores, esta centralização burocrática do aparelho de Estado reduziu drasticamente a participação popular e deixou as zonas rurais isoladas (Gomes, 2014).

É necessário frisar que, entre os movimentos de libertação das então colônias portuguesas, o PAIGC foi o que mais apresentou conflitos internos. Essa violência dos conflitos, tornou-se realidade com o assassinato do seu líder principal e fundador das duas nacionalidades cabo-verdiana e guineense, Amílcar Cabral, em 20 de janeiro de 1973 na vizinha Guiné-Conakry. O fato ocorreu na altura em que se preparava a proclamação unilateral da independência do Estado da Guiné-Bissau pelo PAIGC (Semedo, 2021).

No que diz respeito à situação de dificuldades que o partido enfrentou em termos administrativos, se fazem presentes duas leituras: para uns a colonização impedia os guineenses, tanto do ponto de vista educacional como administrativo, de ocuparem os cargos de proeminência burocrático, tanto no partido quanto na própria administração colonial. Enquanto que para outros, o próprio modelo político implementado criou um critério seletivo para indicar quem deveria assumir

cargos no governo e no partido, tendo como requisito principal a participação na luta de libertação (Semedo, 2021).

Um dos propósitos da luta de libertação foi o de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, como de acesso à educação, à saúde, à justiça e ao lazer, aliás, de criar condições que favorecessem as necessidades básicas das populações. Todavia, a ação do Estado guineense após independência tem resultado mais em privilegiar as elites emergentes do que em garantir os pressupostos que nortearam a sua luta. Os detentores do poder após a independência, reproduziam as práticas da época colonial. Esta situação acabou por resultar na acumulação de problemas que terminou com revoltas sociais e conflitos armados, o que prosseguiu até os dias atuais (Semedo, 2011).

Entretanto, o problema da desestruturação e/ou fragmentação da elite nacional iniciou-se no processo revolucionário. O epicentro do terremoto que sacudiu o partido pode ser observado naquilo que se considerava sua espinha dorsal, isto é, a unidade Guiné e Cabo Verde. O “Calcanhar de Aquiles” que a estratégia colonial conseguiu acertar e destruir com ataques psicossociais fomentando as diferenças sociais existentes e que, consequentemente, após seis anos da independência culminou com os acontecimentos de 14 de novembro de 1980 (Semedo, 2011, p. 102).

A ausência de uma elite organizada na Guiné que assumisse o papel de vanguarda tanto do ponto de vista intelectual, quanto econômico e social, contribuiu para criar dificuldades no exercício e no aperfeiçoamento do poder no âmbito de desenvolvimento de políticas públicas. E essa ausência de integração técnica elite/poder inverteu o papel da elite emergente que passou a usar seus recursos políticos para fins particulares de luta pela sobrevivência (Semedo, 2011).

Os novos dirigentes que assumiram o poder após independência, não tinham experiências em gestão ou administração, tampouco formação para lidar com todos os desafios de formulação e implementação de políticas públicas. Isso porque a maioria desses novos quadros passaram grande parte de suas vidas adultas no exterior exercendo cargos políticos assim como militares no PAIGC. Para Dju (2019), ( as experiências na área militar e na diplomacia durante os anos de guerra, não preparou quadros para a para direção do país, tendo em conta a falta de experiência e instruções.

### 1.3 Os desafios políticos contemporâneos

Guiné-Bissau, depois de cinco décadas como Estado politicamente independente, ainda não conseguiu encontrar o caminho com vista a uma governação estável que lhe permita prosseguir os fins de um estado moderno digno desta qualificação, isto é, o bem-estar socioeconómico do seu povo (Jarju, 2019).

Desde a sua afirmação enquanto um Estado independente, a Guiné-Bissau enfrenta enormes dificuldades na construção de uma nação coesa, ou seja, um país governável com sinais de progresso. Logo após a declaração unilateral da sua independência, o novo estado beneficiou, para além do seu reconhecimento, de muita ajuda tanto da comunidade internacional quanto da parte dos seus parceiros, com os quais manteve relações bilaterais de cooperação (Jarju, 2019).

Este sucesso inicial na angariação de apoios deu-se por causa do dividendo retirado de uma diplomacia de excelência, herdada da luta pela libertação nacional. O pai da nacionalidade guineense, Amílcar Lopes Cabral, foi considerado um diplomata notável e deixou um legado diplomático muito positivo que, se fosse bem aproveitado, permitiria um bom início de desenvolvimento para a Guiné-Bissau. Mas isso não aconteceu visto que a Guiné-Bissau, desde então, esteve sempre imersa numa instabilidade crónica (Jarju, 2019, p. 13-14).

Na década de 90 a Guiné-Bissau não escapou aos ventos da terceira onda da democracia e as pressões internacionais lhe obrigaram a adotar o sistema da democracia liberal, abrindo-se ao multipartidarismo com a escolha do sistema semipresidencialista como o modelo do seu sistema de governo. Até então, a mudança de sistema não trouxe o progresso nem a paz tanto almejada pelos guineenses, pelo contrário, agravou a instabilidade e a violência, levando assim o país a entrar ciclicamente em sucessivas crises (Jarju, 2019).

Aponta-se que um dos entraves da construção do Estado na Guiné-Bissau, deve-se a ausência de uma elite intelectual autônoma com propostas reais que sirvam de base orientadora ao processo de desenvolvimento, de um poder comprometido em promover o bem-estar comum e uma elite econômica empreendedora dinamizadora do mercado, tanto em termos de criação de oportunidades de emprego, assim como o fator de pressão na implantação de

políticas públicas (Semedo, 2011).

Historicamente o processo de construção do Estado guineense foi marcado por disputas violentas de luta pelo poder, um cenário multifacetado de confrontação – quer do ponto de vista social, quer étnico ou político – que contribuiu para inibir a construção de consensos em torno da política governativa. A meu ver, o grande problema é que o país não conseguiu se desvincular ou distanciar-se das lutas fratricidas do passado e toda a possibilidade de fazê-lo progredir social, política e economicamente está condenada e/ ou presa ao histórico de sucessão de conflitos ainda presentes na prática política dos atores (Semedo, 2011, p. 114).

É importante considerar o reflexo do passado colonial como uma das possíveis explicações para compreender o atual contexto guineense. Aliás, a gênese dos conflitos que hoje constitui o entrave na construção do Estado na Guiné-Bissau, foi o resultado do seu processo de formação colonial (Semedo, 2011).

A Guiné-Bissau após-independência e pós-abertura democrática, tem inscrito no seu histórico uma estatística de levantes, insurgências, espancamentos entre outros, que acabaram por transformar o país num Estado de permanente instabilidade por conta dos momentos mais tensos que já vivenciou desde o golpe de 1980. Aliás, a África subsaariana no seu histórico tem um conjunto de processos de conflitos, uns com processos de guerras civis e permanentes levantamentos, como o caso de Níger, Serra Leoa, e outros com conflitos considerados de baixa intensidade, que o caso da Guiné-Bissau, onde os governos não terminam suas legislaturas (Teixeira, 2021).

Seria impossível analisar a evolução política, social e econômica da Guiné-Bissau, sem, no entanto, referir várias ações subversivas que têm vindo a debilitar o Estado, colocando-o segundo a visão de alguns analistas, na condição de um Estado institucionalmente frágil. Aliás, um Estado onde os fatores da instabilidade estão de tal forma enraizados a ponto de estimular a existência de um ciclo permanente de violência interna e de segurança regional, no qual as instituições governamentais não conseguem dar resposta sem o auxílio externo (Barros, 2014).

O país tem sido caracterizado como um Estado fortemente marcado pela cultura de centralização da autoridade absoluta, por instituições fracas, por uma

gestão deficiente do setor da segurança, com um reduzido nível de desenvolvimento, pobreza generalizada e com antecedentes de conflito e cisões sociais que a transformam num Estado extremamente frágil. Foi este oscilar constante do país entre momentos pontuais de estabilidade e de alguma recuperação econômica e períodos cíclicos de forte instabilidade, que coloca em causa qualquer tentativa de desenvolvimento, que marca o cenário político, social e econômico da Guiné-Bissau (Barros, 2014).

É de salientar que a instabilidade política constante resulta na persistência da pobreza, uma vez que os fracos ganhos econômicos registrados após cada período de crescimento são anulados pelo surgimento de uma crise política. Para além disso, a falta da capacidade da economia para criar empregos bem remunerados e a baixa participação no crescimento nacional das áreas rurais, devido ao baixo rendimento do setor agrícola, agravam ainda mais a persistência da pobreza (Barros, 2014).

A situação na Guiné-Bissau é preocupante, com as Forças Armadas a vigiarem e a controlarem todos os passos governativos nas últimas décadas. Instabilidade política resulta da rivalidade entre o poder político e o poder militar. E esta instabilidade político-militar é responsável pela instabilidade econômica entre as elites governamentais e a população. A degradação da qualidade de vida e uma pobreza generalizada, agravou o descontentamento social, minando assim toda a tentativa da consolidação da democracia e do Estado de Direito.

Com a entrada do multipartidarismo a instabilidade política na Guiné-Bissau ganhou outra dimensão: de 1990 até 2018, teve 21 Primeiros-ministros, em média de 1994 até 2018, teve 1,25 Primeiro-ministro por ano; Presidentes da República incluindo de transição e interino teve 7, num universo de 49 partidos políticos legalmente inscritos. Em termos de comparação, Cabo Verde teve 5 Primeiros-Ministros e 4 Presidentes da República entre 1975 e 2018 (Da Costa, 2019, p. 3).

É possível afirmar que na Guiné-Bissau, a justiça não segue a racionalidade de que as leis se aplicam a todos. Os militares detém o poder real e o poder civil sucumbiu da instabilidade política crônica, da cultura de assassinatos e da impunidade. A premissa de que a noção de justiça e bem-estar social é âncora do Estado de Direito é desafiadana Guiné-Bissau (Da Costa,

2019).

Apesar da democracia em várias partes do mundo servir como um instrumento para acabar com as ditaduras e efetivar o cumprimento das leis, na Guiné-Bissau trouxe novo tipo de abusos graves e atropelos sistemáticos à constituição, assim como pouco zelo pelo princípio da separação de poderes, autoritarismo, a par da confusão entre o público e o privado (Carvalho, 2014).

Mesmo tendo uma constituição que assegura a separação de poderes, a garantia e o respeito pelos princípios fundamentais, é possível assistir de uma forma contínua a interferência dos militares na política, a desmandos dos presidentes, a subjugação do poder político ao poder militar, ao atropelo das leis, a promoção de clientelismo. De salientar que, embora se procure constantemente a implementação de um regime democrático efetivo, observa-se que as inúmeras eleições não foram suficientes, por enquanto, pela sua verdadeira implementação (Carvalho, 2014).

A instabilidade é um problema crónico na Guiné-Bissau que existe desde a independência, motivada por uma panóplia de razões, muitas delas ainda por identificar. No entanto, nem sempre afetou o país da mesma forma ou com a mesma intensidade. Durante a vigência do regime de partido único, as contradições no seio do PAIGC foram apontadas como causa das inúmeras intentonas. Seguiu-se a abertura ao multipartidarismo, vista como solução ou garantia de alguma estabilidade interna. A realidade acabou por mostrar exatamente o contrário e, mais uma vez, vieram à baila «frissons» no seio do PAIGC como causa desse flagelo. Essa instabilidade foi algumas vezes abafada ou até controlada acabando por ter pouca relevância em termos de alteração do quotidiano do país (Carvalho, 2014, p. 72).

A história recente da Guiné-Bissau tem sido marcada por sucessivos acontecimentos, alguns de extrema violência, entre os quais destaca-se: assassinatos dos governantes em pleno exercícios das suas funções como no caso de: Ansumane Mané, então General das Forças Armadas, assassinado em 2000; Veríssimo Seabra, também General das Forças Armadas, assassinado em 2003, Tagme Na Waie e João Bernardo Vieira, ambos Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas e o último, Presidente da República em pleno exercício. Com isso, o país e o mundo têm vindo assistir à situação de sobressalto permanente.

A instabilidade política na Guiné-Bissau constitui hoje uma das causas dos

graves problemas que o país atravessa em todos os níveis. E hoje são apontados como fator de instabilidade motivações de origem ideológica, política, externa, cultural e até pessoal (Carvalho, 2014).

A instabilidade da Guiné-Bissau, prende-se com duas causas, uma mais longínqua e outra mais recente. A causa mais longínqua prende-se com a herança da luta colonial negativa, dos homens valentes e intolerantes, a chamada “cultura de machundade”. Como indica relatório de Voz-di-Paz8, está versão típica dos Guineenses de machismo e muito diferente da relação entre os sexos nas sociedades. Trata-se de um culto das leis dos mais fortes ou dos mais valentes, e uma cultura de violência pela violência ao passo que o diálogo é remetido para os fracos. Nesta visão cultural a cedência ou concessão numa dada disputa ou discussão é vista como um fracasso ou vergonha. Por isso qualquer disputa por mais pequena que pareça torna-se geradora de grande conflito (Da Costa, 2019, p. 21).

O golpe de 14 de novembro de 1980 foi apontado como fator que dá início à instabilidade política, enquanto os golpes posteriores e assassinatos acabaram por criar ódios na sociedade. E a causa mais recente da instabilidade se relaciona com a luta dentro da classe política guineense, num país carente em que todos os recursos estão concentrados no Estado.

O conflito pelo controle do poder do Estado, gera dois efeitos importantes que precisam ser realçados: o primeiro tem a ver com o medo de perder a única fonte de recursos que é o Estado. E o medo de perder nos leva ao segundo efeito que é a utilização de todos os tipos de habilidades políticas, mesmo sendo antidemocráticas, deste modo corrompendo as instituições ou pessoas ligadas a essas mesmas instituições, a fim de conseguir o único meio de subsistência que o país dispõe. Onde ficar fora do cenário por quatro anos torna-se um problema sério para os que têm o Estado como o seu único meio de subsistência do dia a dia (Da Costa, 2019).

A vida pública na Guiné-Bissau, essencialmente é marcada pela persistência da instabilidade política faz com que o país não supere os danos políticos, sociais e econômicos causados pelo conflito político-militar de 1998 a 1999. Esta constante instabilidade política tem resultados em quedas de governos que em médias não conseguem ultrapassar seis meses de governação. Posto isto, houve-se permanente intervenção militar nos assuntos políticos da Guiné-Bissau, pondo em causa todos os esforços com vista a reconstrução do

país que era urgente para consolidação da democracia do Estado de direito (Djú, 2019).

As primeiras eleições legislativas e pluralistas ocorreram agosto de 1994, quando João Bernardo Vieira (Nino), na altura foi democraticamente eleito como primeiro presidente eleito por processo democrático do país. Em 1998, deu início ao conflito político-militar, com o período de onze meses, que culminou com a sua destituição em 1999. Depois disso, foram realizadas novamente eleições em janeiro de 2000, que teve como o vencedor o Koumba Yala, líder do Partido de Renovação Social (PRS).

Com o passar de dois anos ele foi destituído através de um golpe de Estado, em 2003 (Bideta, 2013). Ainda de acordo com o mesmo autor, com a consumação do golpe o país entrou num momento de transição, liderado por Henrique Pereira Rosa, até a realização das eleições em 2005, onde o João Bernardo Vieira novamente foi reeleito para ocupar o cargo mais alto do Estado, ocupação que ele exerceu até o dia 02 de março de 2009, data em que foi assassinado.

Realizaram as eleições antecipadas em junho do mesmo ano, que foram vencidas por Malam Bacai Sanha. Em 2012 Sanha viria a falecer e o país entrou, mais uma vez, num período da transição com o presidente da Assembleia Nacional Popular, Raimundo Pereira, assumindo interinamente a Presidência, até a realização da eleição, que ocorreu somente na primeira volta, por causa do golpe de Estado de 12 de abril de 2012.

A partir desta data o país entrou de novo num período de transição, onde o primeiro vice-presidente da Assembleia Nacional Popular, Manuel Serifo Nhamadjo, assumiu interinamente a presidência da República, até a realização das eleições gerais de 2014 que foram vencidas por José Mário Vaz e PAIGC.

Em agosto de 2015, o então Presidente Mário Vaz derrubou o governo do PAIGC liderado por Eng. Domingos Simões Pereira (Bideta, 2013, p. 06). Neste sentido, Frade (2007, p. 14) lamenta:

A independência, que prometia melhores condições de vida para o povo colonizado, traduziu-se numa longa guerra civil em diferentes países africanos, motivada pelo egoísmo de alguns, pela ânsia de poder e de riqueza, ainda que por meios ilícitos, de outros. A falta de transparência de uma Administração Pública, que perdeu os seus quadros mais

qualificados, a fome e a miséria favoreceram a corrupção.

Ainda conforme argumenta a Ana Maria Duarte Frade, (2007), os novos detentores do poder que assumiram o controle do país após a independência, aproveitaram todas as oportunidades proporcionadas pelos dois paradigmas políticos que marcaram o período que se seguiu à independência formal. Primeiro o marxismo, depois o liberalismo, serviram para a concretização dos interesses individuais.

De uma forma geral, o século XX foi um período de significativas transformações políticas com o fim do colonialismo - impulsionado pelo enfraquecimento das potências após a II Guerra Mundial e o estabelecimento da Organização das Nações Unidas - ocasionando o aumento do número de Estados independentes no sistema internacional, especialmente na África. O processo deixou um legado de desafios, incluindo fronteiras artificiais, conflitos étnicos, competição intergrupal por posições de poder e legitimidade e dependência econômica (Ferreira, 2014).

Nos anos 1990, foi verificada a tentativa de conceptualização da noção do Estado frágil ou falhado, impulsionadas pelos falhanços das intervenções norte-americanas na Somália, pela passividade face ao genocídio na Ruanda e, mais tarde, pelos ataques terroristas de setembro de 2001. A necessidade de compreender melhor os fatores da violência política e das guerras civis que afetaram vários países e regiões na década de 90, assim como a urgência de responder a ameaças à segurança internacional decorrentes da proliferação de organização terroristas em diversos países em desenvolvimento, contribuíram para colocar o tema da fragilidade de Estado no centro do debate político e acadêmico, enquanto um fenômeno universal (Ferreira, 2014).

Vale ressaltar que o período das independências africanas na década de 1970, coincidiu com a conjuntura internacional da crise do capitalismo,<sup>4</sup> o que acabou por levar os países africanos a entrarem no ciclo do endividamento externo. No esforço de estabelecer a autonomia do país, os governos

---

<sup>4</sup> A crise do capitalismo na década de 1970 foi um período de recessão econômica e alta inflação que afetou grande parte do mundo, especialmente os países desenvolvidos. A crise foi marcada por choques no preço do petróleo, desequilíbrios no sistema monetário internacional e mudanças no padrão de acumulação de capital. Foi um período de profundas mudanças econômicas e sociais, com impactos duradouros na organização do sistema capitalista e nas políticas econômicas dos países.

pós-coloniais da Guiné-Bissau reforçaram a dependência econômica externa da era colonial por meio do engajamento em sucessivos programas de desenvolvimentos e empréstimos internacionais (Dos Santos, 2018).

No que diz respeito da fragilidade do Estado na Guiné-Bissau, o Estado guineense apresenta características de fragilidade que estão identificadas devidamente ao nível interno que incluem, nomeadamente a instabilidade política recorrente desde o conflito armado de 1998-99; o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no cumprimento das funções básicas do Estado; o défice democrático que se manifesta na necessidade uma maior independência do poder judicial, de um maior controle sobre a política e a insubordinação das forças armadas ao poder político; o impacto de fenômenos transnacionais como o tráfico de drogas<sup>5</sup> e a criminalidade organizada; os elevados níveis de pobreza; a fraca diversificação da estrutura econômica e a dependência de ajuda externa. São conjuntos de elementos que constituem simultaneamente causas e sintomas de fragilidade no país (OCDE, 2011).

Um dos índices mais utilizados pelas agências internacionais é o CPIA – Country Policy and Institutional Performance Assessment (Avaliação de Performance Política e Institucional dos Países), criado em 2006 pelo Banco Mundial que tem como objetivo medir a qualidade das políticas e instituições de um país de acordo com 20 critérios agrupados em quatro dimensões: (i) gestão econômica, (ii) políticas estruturais, (iii) políticas para a igualdade e inclusão social e (iv) instituições e gestão do setor público (Da Cruz, 2019, p. 165).

Esta qualificação é utilizada pelo Banco Mundial, pela OCDE, pela Comissão Europeia e por vários doadores bilaterais para decidir a destinação da ajuda e acabou por tornar um dos indicadores mais utilizados pelo Banco Mundial para definição de fragilidade de um país. O Banco Mundial considera um Estado

---

<sup>5</sup> O Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC) aponta que na Guiné-Bissau, aproximadamente 40 toneladas de cocaína transitam pelo território por ano, se confirmado assim como rota de tráfico internacional originado da América do Sul com destino à Europa. No ranking sobre a percepção da corrupção da transparência internacional em 2008, a Guiné-Bissau ocupa a posição 158 de um total de 180 países. Nos últimos anos, a corrupção generalizada ampliou-se através da ação dos cartéis de drogas, várias vezes infiltrados nas Forças Armadas, na administração civil e mesmo no poder judiciário (Rizzi, 2010). Por ser considerado uma das rotas do tráfico de cocaína e metanfetamina, que interliga a produção da América Latina com os consumidores na Europa, Guiné-Bissau tem sido considerado um risco para a segurança regional da África Ocidental, pelos efeitos que o narcotráfico teria nas relações políticas internas e externas (Vasconcelos *et al.*, 2022).

frágil se for um país ou território de rendimento baixo, elegível para Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e com um resultado de CPIA abaixo de 3.2 (World Bank, 2023).

Ainda em 2015, o país alcançou a pontuação de 2.5 de CPIA, abaixo da média de 3.2, classificando a Guiné-Bissau como um Estado frágil e abaixo da média dos países da África subsaariana (Da Cruz, 2019). Os dados publicados no ano de 2020 indicam que o país pontuou 2.63, com a maior parte dos indicadores abaixo da média dos países africanos. Destaca-se que os menores indicadores alcançados estão relacionados à qualidade da Administração Pública (2.1), Transparência e Corrupção no setor Público (2.2) e Qualidade da Gestão Orçamentária (2.3) e à Gestão Econômica do Déficit (2.0) (African Development Bank Group, 2020), conforme ilustra graficamente a Figura 3.

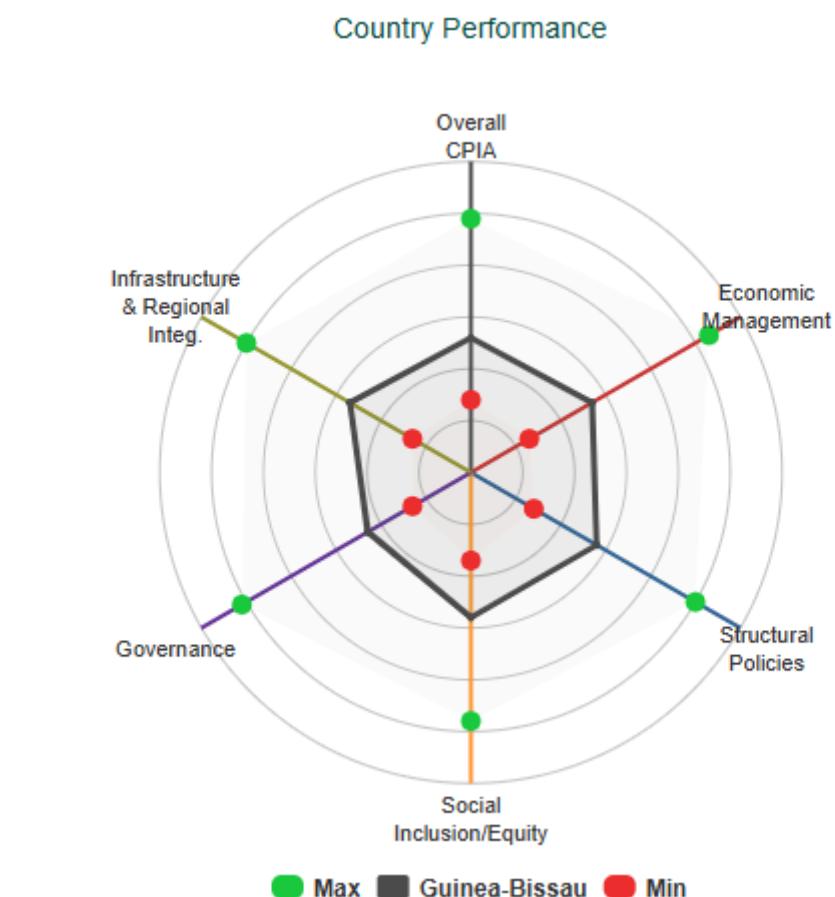


Figura: Avaliação de Performance Política e Institucional dos Países - Guiné Bissau

Fonte: African Development Bank Group, 2020.

Para que seja considerado frágil, o Estado deve possuir a presença de Missões de Manutenção ou Construção da paz nos últimos três anos (Da Cruz, 2019). Neste caso, merece ser considerada a instalação do Escritório de Apoio à Construção da Paz da ONU na Guiné-Bissau (UNOGBIS), de 1999-2009; e do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), de 2009-2020, como um marcos nas caracterização da fragilidade da Guiné-Bissau perante a comunidade internacional. Na sequência da assinatura do acordo de paz em março de 1999, em que o Conselho de Segurança da ONU<sup>6</sup> aprovou a criação do Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz das Nações Unidas no país (ONU, 2025). A partir dessa data a Guiné-Bissau passa a ser traduzida por meio de relatório e indicadores, assim como é enquadrada nas estratégias específicas de agências multilaterais e bilaterais concernentes dos Estados considerados frágeis (Da Cruz, 2019).

Em 2012, Guiné-Bissau recebeu a Força estrangeira de manutenção de paz da CEDEAO (ECOMIB)<sup>7</sup> para ajudar a estabilizar o país após o golpe militar. A missão permaneceu até 2018, quando foi anunciado o seu fim, embora até 2020, tropas permaneciam no país, segundo Dansó, 2020, p. 1:

O contingente da ECOMIB foi constituído por cerca de 700 soldados e polícias do Burkina Faso, Nigéria, Senegal e Togo e mais tarde reforçado por peritos em defesa da Costa do Marfim. Fontes militares disseram ser "impossível de momento" precisar a data em que o resto do contingente irá sair do território guineense, devido a o encerramento de fronteiras de alguns países africanos por causa da crise provocada pela Covid-19 e de escassez de voos (Dnaso, 2020, p, 1).

Com isto, as dinâmicas dos Estados considerados frágeis pela comunidade internacional envolvem a instabilidade política dos países que haviam estado sobre o domínio colonial, a existência e proliferação de regimes não

---

<sup>6</sup> As Resoluções 1216 e 1233 do Conselho de Segurança abordam o papel das Nações Unidas no processo de paz e reconciliação na Guiné-Bissau. O tema da paz também foi abordado na Assembleia Geral, a exemplo do que ocorreu em 2007, quando as autoridades da Guiné-Bissau solicitaram a ajuda da Comissão de Construção da Paz da ONU. Estabelecida em 2005, visava reunir entidades da ONU em países com conquistas de paz frágeis, a fim de evitar recaídas que resultassem numa guerra civil.

<sup>7</sup> Em 2012, a Guiné-Bissau recebeu a Força em Missão de Paz da ECOMIB, ou Missão da CEDEAO, que foi estabelecida para lidar com a instabilidade política e a reforma do setor de segurança após o golpe de estado. A CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) desempenhou um papel fundamental na resposta internacional à crise na Guiné-Bissau, juntamente com a comunidade internacional e grupos da sociedade civil. O objetivo principal da ECOMIB era garantir a segurança e apoiar a transição para um governo estável.

democráticos, autoritários e repressivos, assim como, a incapacidade institucional de controlar a violência interna que se tornou também recorrente e quase endêmica (De Carvalho, 2016).

Porém, a temática referente ao Estado frágil passou a ser pauta da agenda internacional, num contexto pós-confronto bipolar, marcado por uma ordem mundial menos contenciosa e mais pacífica, centrada na afirmação dos direitos humanos e das ações humanitárias. Foi ali que estas realidades passaram então a ser encaradas como supostas ameaças à estabilidade regional e internacional, as quais fundamentaram, por conseguinte, a adoção de um novo paradigma de segurança, a partir do qual passou a considerar o subdesenvolvimento como perigoso e como uma ameaça à paz e a segurança internacional (De Carvalho, 2016).

Isso implica dizer, que o desenvolvimento passou a ser relacionado diretamente à paz, ao conflito e a violência, abrindo espaço para políticas intervencionistas em ambientes subdesenvolvidos que não detém mecanismos de prevenção de conflitos (De Carvalho, 2016).

De salientar que, com o fim da guerra fria<sup>8</sup>, os considerados estados frágeis passaram a ser um dos dilemas mais importantes para a ordem e a segurança internacionais. Desde esta altura, a maior parte das crises internacionais gira em torno desses Estados que hoje representam a fonte dos problemas mais graves no mundo como o caso da pobreza, as epidemias e as drogas, para além de serem os grandes perpetradores de desastres humanitários, no geral contra a sua própria população. E estes problemas estão relacionados diretamente com a falta de capacidade do Estado nesses países (Alexandrino, s.d.).

Como consequência de instituições políticas frágeis ou ineficazes, falta de unidade nacional e de economias frágeis, necessitam de ajuda externa, que costuma ser realizada de formas diferentes. e em alguns casos, a comunidade internacional acaba assumindo o controle político do país em troca dos agentes locais (Alexandrino, s.d.).

Instituições políticas frágeis ou ineficazes podem levar a uma série de

---

<sup>8</sup> A Guerra Fria foi um período de tensão geopolítica e ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética, que durou aproximadamente de 1947 a 1991. Não houve um confronto militar direto entre as duas superpotências, daí o nome "fria", mas sim uma disputa intensa em diversas áreas, como Corrida armamentista, corrida espacial, espionagem e conflitos indiretos em outras regiões do mundo.

consequências negativas, incluindo a erosão da confiança pública, o aumento da instabilidade política, o enfraquecimento da democracia, a dificuldade em implementar políticas eficazes e o aumento da desigualdade social (Aneximandro, s.d.). No capítulo seguinte a discussão vai ser sobre a adesão da Guiné-Bissau ao regime multilateral de comércio.

## **Capítulo 2: Guiné-Bissau e o Regime Multilateral de Comércio**

Este capítulo tem por objetivo apresentar a adesão de Guiné Bissau ao Regime Multilateral de Comércio, institucionalizado pela Organização Mundial do Comércio. O conceito de Regimes Internacionais instrumentaliza conceitualmente o trabalho a fim de que seja possível compreender como o país, com tantos desafios domésticos, se envolveu em negociações amplas e diversificadas que estabeleceram exigências para sua política comercial.

### **2.1 Regimes Internacionais e o Regime Multilateral de Comércio**

A abordagem de regimes internacionais deriva da tradição liberal<sup>9</sup>, que argumenta que as instituições e regimes internacionais - compreendidos como uma rede de princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisão - afetam o comportamento dos Estados. Os avanços em torno da sua discussão e aplicação ocorrem a partir da década de 1980, com o aumento das análises sobre os ambientes nos quais os Estados se reúnem, no sistema internacional, para a cooperação em temas de interesse mútuo.

O conceito de regimes internacionais mais conhecido foi estruturado por Stephen Krasner<sup>10</sup>, para quem:

---

<sup>9</sup> A abordagem liberal das Relações Internacionais argumenta acerca da possibilidade de ganhos mútuos derivados da cooperação, bem como, no papel das organizações internacionais em moldar as preferências dos Estados.

<sup>10</sup> A definição estruturada por Krasner é fruto de uma conferência que reuniu diversos acadêmicos no ano de 1980. Seu texto tornou-se seminal e foi traduzido no Brasil, em 2012.

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proibições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (Krasner, 2012, p.94).

Os princípios podem ser compreendidos como crenças fundamentais, enquanto as normas representam padrões de comportamento estabelecidos com base em direitos e deveres reconhecidos. As regras, por sua vez, funcionam como diretrizes para a ação e os processos decisórios consistem em práticas institucionalizadas que orientam a ação coletiva. A convergência de expectativas — elemento central na definição de regimes — é promovida por meio de rotinas e procedimentos decisórios, os quais operam dentro de cada regime, independentemente da existência ou não de uma organização internacional formalmente constituída (Krasner, 2012).

A abordagem de Regimes Internacionais tem um enfoque no Estado e nas instituições como espaços de formulação e implementação política. Não se confunde com o conceito de governança, utilizado atualmente, cujo enfoque recai sobre a participação de outros agentes. Como esclarece Silva *et al* (2018, p. 71):

Os Regimes internacionais estão demasiadamente vinculados à apreciação do institucionalismo e do direito internacional e não se confundem com governança global ou organizações internacionais. Rosenau (2000) esclarece essa distinção entre regime e governança em consonância com a definição de Krasner, e afirma que os regimes se desenvolvem em áreas temáticas, comportando um subconjunto de membros possivelmente conexos por princípios de autoridade e caráter formal. A governança, por sua vez, é um conceito mais amplo que rege a atividade de quase todos os membros e preenche os possíveis hiatos entre os regimes, mediante uma série de entendimentos intencionais e funcionais que não demandam essencialmente a presença de uma autoridade suprema, [...].

Também é preciso esclarecer que regime internacional e organização internacional não são nem sinônimos nem coexistentes, mesmo que em muitos casos, regimes sejam institucionalizados por meio do estabelecimento formal de organizações. Neste sentido, os Estados que cooperam em determinadas áreas

que se estabelecem como regimes, podem concordar ou não com o estabelecimento de uma organização internacional formal. Uma organização internacional é descrita como uma associação de Estados, que firmam entre si um Tratado Internacional por meio do qual estabelecem o novo ator com personalidade jurídica internacional derivada (Herz; Hoffmann, 2004).

O conceito de instituição internacional é mais flexível e refere-se a espaços institucionalizados formalmente (como organizações internacionais) ou não (como grupos, comissões ou outras formas) para a interação entre Estados. Os espaços institucionais promovem interações que têm impacto positivo para os desdobramentos do exercício de uma instituição, como aponta Keohane (2005, p. 97, tradução livre):

Os laços estreitos entre os oficiais envolvidos na gestão de regimes internacionais aumentam a capacidade de governos celebrarem acordos mutuamente benéficos, porque as relações intergovernamentais caracterizadas pela comunicação contínua entre oficiais de mesmo nível de trabalho, tanto informal quanto formal, são inherentemente mais propícias à troca de informações do que as relações tradicionais entre burocracias fechadas.

Para Robert Keohane, 1982, a globalização econômica favoreceu o estabelecimento de uma interdependência complexa, compreendida como a dependência mútua entre atores do sistema internacional em diferentes campos, também caracterizada por efeitos recíprocos. Nesse contexto, em que os atores se afetam mutuamente, os Regimes surgem para a redução dos riscos inerentes à incerteza da anarquia do sistema internacional.

Os Estados soberanos, portanto, desenvolvem padrões para institucionalizar a cooperação, estabelecendo certa ordem no mundo político com vistas a reduzir custos de transação e coordenar expectativas, melhorando a qualidade das informações que circulam entre si. Nas palavras de Keohane (1982, p. 34, tradução livre):

[...] a coordenação da política internacional e o desenvolvimento de regimes internacionais dependem não apenas de interesses e poder, ou das capacidades de negociação dos diplomatas, **mas também de expectativas e informação, que são em parte funções das estruturas políticas dos governos e da sua abertura uns aos outros.** As relações intergovernamentais que se caracterizam por uma comunicação

contínua entre funcionários ao nível do trabalho, tanto "não autorizados" como autorizados, são inherentemente mais propícias à troca de informações e a acordos do que as relações tradicionais entre burocracias internamente coerentes que controlam efetivamente as suas comunicações com o exterior.

Para o autor, a concepção dos regimes internacionais se dá a partir das relações de interdependência entre os Estados. O multilateralismo, entendido como forma de coordenação de ação entre três ou mais Estados, regulados por certos princípios; adoção de princípios generalizados de conduta, para alcance de padrões de comportamentos e objetivos; indivisibilidade - o escopo sobre o qual custos e benefícios são distribuídos na tomada de decisões que afetam a coletividade - e, a reciprocidade difusa, expressa nas expectativas de equivalência aproximada de benefícios ao longo do período (Silva et al, 2018, p. 73).

Nesse sentido, o regime multilateral de comércio, formalmente instituído por seu conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, ao longo dos anos tem sido um importante espaço no qual os Estados se reúnem buscando informações sobre o comportamento dos demais, ao mesmo tempo em que moldam e têm suas políticas moldadas a partir do conjunto de princípios, normas e regras negociadas entre si, que precisam ser implementadas.

O enfoque analítico da Economia Política Internacional permite observar que a esfera comercial da economia internacional pós-segunda guerra mundial foi constituída sobre as bases da dimensão multilateral, interpretada como o melhor caminho para alcance de uma estabilidade liberal. Portanto, o multilateralismo é a diretriz institucional sobre a qual se desenvolvem as atividades de coordenação do comércio internacional, legítimo pela promessa de reciprocidade e cooperação (Silva et al, 2018).

Quanto à forma do multilateralismo que emerge das mais diversas áreas de interesse, comprehende-se que este mecanismo de cooperação não é inteiramente forjado por arranjos temporais, mas comumente por regras duráveis que afetem o padrão de comportamento dos atores envolvidos. Lazarou (2014) destaca as principais dimensões que compõem as conformações de uma cooperação multilateral: importância de regras, cooperação voluntária, minimamente institucionalizada e inclusão das partes envolvidas ou afetadas (Silva et al, 2018, p. 73).

O regime multilateral de comércio internacional expressa-se, como um mecanismo cujas relações evoluíram ao longo do século XX e XXI<sup>11</sup> com avanços significativos. Em princípio é de suma importância contextualizar o estabelecimento do sistema multilateral de comércio, uma vez que o comércio é considerado um dos mais antigos e mais importantes vínculos econômicos entre povos.

No direito internacional o comércio passa a ter maior importância a partir da formação dos Estados Nacionais com a estruturação normativa internacional, uma vez que cada Estado passa a adotar regras para a entrada e saída de bens estrangeiros de seu território, estreitamente vinculadas à noção de soberania (Lemos, 2011).

Para Celso Mello, “a noção de soberania é eminentemente histórica, no sentido de que a sua interpretação tem variado no tempo e no espaço”. (MELLO, 2004, p.365). Tal conceito era considerado como elemento único e essencial do Direito Internacional, confirmado pelo pensamento clássico de meados de 1648 com o Tratado de Westfália, onde ficou consagrado um modelo de soberania externa absoluta em que as nações possuíam poder supremo dentro das suas fronteiras territoriais (Lemos, 2011, p. 3).

A experiência traumática dos anos 1920 a 1930 marcou profundamente a construção da ordem internacional depois da II Guerra Mundial. A visão que dominava o debate na altura era de que o unilateralismo teria contribuído para agravar e prolongar a grande depressão.

A ordem internacional pós-45, caracterizada pelo surgimento de novos atores e sujeitos, pelo multilateralismo e pela existência de interesses comuns, passa a ser prioridade da ideia de sociedade internacional. Isso porque, a soberania não é mais entendida no seu sentido absoluto, pelo contrário, é tida como dependente da ordem jurídica internacional (Herz; Hoffmann, 2004; Lemos, 2011).

---

<sup>11</sup> Na visão de Silva et al (2018), atualmente apresenta sinais de fragilidade face aos novos desafios impostas pela globalização e crescente interdependência dos atores internacionais. Estes novos desafios acabam por demandar cada vez mais concessões por parte dos estados, que várias vezes apresentam interesses divergentes que travam avanço da multilateralização comercial internacional (Silva et al, 2018). Esta visão é corroborada por Schimanski (2022), que analisa os avanços das propostas de reforma da Organização Mundial do Comércio.

A Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods<sup>12</sup>, realizada em julho de 1944, em New Hampshire, nos Estados Unidos, definiu a ordem econômica internacional após a Segunda Guerra. Houve consenso entre os participantes quanto à necessidade de instituições capazes de resguardar as economias nacionais contra crises cambiais, de financiar a reconstrução e desenvolvimento europeu e de regulamentar fluxos comerciais (Lemos, 2011).

Desta forma, foram instituídos o Fundo Monetário Internacional (FMI) que “pretendia estimular a cooperação internacional e a estabilidade do câmbio por meio de um sistema multilateral de pagamentos destinados a reduzir a intensidade e a duração dos desequilíbrios das contas externas dos países membros” e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, a princípio, concentrou-se na aceleração do processo de reconstrução da economia europeia, e posteriormente, no auxílio aos países pobres dos demais continentes (Lemos, 2011, p. 4).

Enquanto nas esferas financeira e monetária, as duas organizações citadas foram estabelecidas, com as questões do comércio o consenso não foi tão fácil (Mesquita, 2013). Promovido pelos Estados Unidos, a ideia inicial era estabelecer uma organização para coordenar a política comercial dos Estados:

Na área comercial, a resposta foi o esforço para estabelecer uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Já em 1943, o Departamento de Estado havia preparado um documento sobre as bases para o comércio no pós-guerra. Em dezembro de 1945, quando os EUA já haviam chegado a um acordo com o Reino Unido sobre os princípios fundamentais, os EUA convidaram os aliados a negociar um acordo multilateral para a redução recíproca de tarifas sobre o comércio de bens (Mesquita, 103, p. 25).

O projeto de carta constitutiva da OIC ficou conhecido como a Carta de Havana, tendo sido aprovado em março de 1948 na capital cubana. A Organização Internacional de Comércio teria um escopo que iria além da política comercial *strictu sensu*. Tinham capítulos sobre emprego, acordos de produtos de base, práticas empresariais restritivas e investimentos. A carta foi submetida várias vezes para aprovação no Congresso Norte-Americano, e o documento foi

---

<sup>12</sup> Os Acordos de Bretton Woods são um conjunto de propostas definidas entre Estados Unidos, Canadá, países da Europa Ocidental e Austrália, que reuniram 730 delegados de 44 países, realizada entre 1 e 22 de julho de 1944, que definiram regras para o sistema monetário internacional.

rejeitado. Isso porque em dezembro de 1950 o então Presidente Truman tinha anunciado que não queria mais aprovação do Congresso para a OIC, eliminando definitivamente qualquer possibilidade da entrada em vigor da carta (Mesquita, 2013).

A única parte aprovada no Congresso Americano foi o capítulo que abordava tarifas e regras gerais para o comércio internacional, cujo título era Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em 1947 (GATT, sigla em inglês). De salientar que, no comércio internacional, tarifa é a imposição governamental (impostos, taxas, contribuições) sobre a importação de produtos internacionais, isto é, quanto maior tarifa implicada, tornará mais caro o produto importado, gerando a vantagem para o produto nacional em detrimento do fluxo internacional de mercadorias (Lemos, 2011).

As regras que compunham o GATT baseavam-se em dois grandes princípios: da não – discriminação e do desarmamento alfandegário. Enquanto o último convida as partes a conduzir negociações visando a redução dos direitos aduaneiros e de outras imposições que incidem na exportação e importação, o princípio da não-discriminação é realizado através de três modelos: cláusula geral do tratamento da nação mais favorecida, princípio da reciprocidade e princípio do tratamento nacional (Lemos, 2011, p. 5).

Desta forma estabeleceu-se um marco regulatório para economia Internacional e foi definida a institucionalização do regime do comércio internacional, sem a obtenção de uma personalidade jurídica própria. Diferentemente da estrutura de organização internacional do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, o GATT era somente um acordo e, não obstante também de servir de foro de negociações e soluções de controvérsias, carecia de meios coercitivos. Os Estados podiam escolher, livremente, os acordos dos quais pretendiam participar (Feriato, 2021); (Oliveira *et al*, 2011).

Fundado em 30 de outubro de 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foi assinado por 23 nações no Palácio das Nações, em Genebra. O acordo continha concessões tarifárias acordadas durante as primeiras negociações comerciais multilaterais e um conjunto de regras destinadas a evitar que essas concessões fossem frustradas por medidas

comerciais restritivas. As 23 partes originárias do GATT foram: África do Sul, Austrália, Bélgica, Birmânia (atual Myanmar), Brasil, Canadá, Ceilão (atual Sri Lanka), Chile, China, Cuba, Checoslováquia (hoje República Checa e Eslováquia), Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Líbano, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Reino Unido, Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e Síria (WTO, 2025).

Se inicialmente, a principal forma de liberalização prevista no GATT-47 foi a redução e eliminação de barreiras tarifárias sobre produtos, ao longo dos anos, as negociações passaram a envolver cada vez mais regulamentos e instrumentos contendo regras sobre práticas comerciais, barreiras não tarifárias e defesa comercial.

Como ensina Keohane (1982), a política mundial carece de instituições governamentais pois é caracterizada por incerteza generalizada. Dentro desse cenário, uma função importante dos regimes internacionais é facilitar a realização dos acordos mutuamente benéficos entre os governos, de forma que a condição estrutural de anarquia não leve a uma guerra completa de todos contra todos.

O regime comercial é alinhado dentro de um conjunto de outros arranjos, incluindo aqueles para relações monetárias, energia, investimento estrangeiro, ajuda a países em desenvolvimento e outras questões que, juntas, constituem um padrão complexo e interligado de relações entre os países de economia de mercado. Dentro deste sistema multicamadas, uma função importante dos regimes internacionais é facilitar a realização de acordos específicos sobre questões de significância substantiva dentro da área de questão coberta pelo regime (Keohane, 1982).

Os regimes são desenvolvidos, em parte, porque os atores na política mundial acreditam que com tais arranjos eles serão capazes de fazer acordos mutuamente benéficos que de outra forma seriam difíceis ou impossíveis de alcançar. Outrossim, os regimes são valiosos para os governos onde, na sua ausência, certos acordos seriam impossíveis de consumar (Keohane, 1982).

No caso do comércio, 15 países iniciaram as negociações no ano de 1945 visando reduzir tarifas aplicadas. A segunda guerra recém havia terminado e as partes desejavam dar um impulso à liberalização comercial, visando recuperar as suas forças econômicas. Dessa forma, dentro de um regime internacional,

coordenam sua atuação através da convergência de expectativas a fim de atingir os objetivos almejados: quando o GATT foi assinado haviam reduzido tarifas entre si para mais de 45.000 produtos.

As diretrizes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 47), tratado internacional que vigorou até os anos 1990, orientaram o comportamento de seus signatários e novos aderentes em termos de políticas comerciais orientadas para a liberalização. Ademais, consolidou uma série de princípios que orientam as regras do comércio internacional (WTO, 2023). Nessa linha,

[...] as regras que compunham o GATT baseavam-se em dois grandes princípios: da não – discriminação e do desarmamento alfandegário. Enquanto o último convida as partes a conduzir negociações, visando a redução dos direitos aduaneiros e de outras imposições que incidem na exportação e importação, o princípio da não-discriminação é realizado através de três modelos: cláusula geral do tratamento da nação mais favorecida, princípio da reciprocidade e princípio do tratamento nacional (Lemos, 2011, p. 5).

Ao longo dos anos, as partes do GATT estabeleceram rodadas de negociações para a redução gradual das suas barreiras tarifárias e a redução das barreiras não tarifárias aplicadas ao comércio internacional. Por meio do Quadro 1, são apresentadas as rodadas que ocorreram ao longo dos anos, demonstrando que a Rodada Kennedy (1964-67) se caracteriza pelo aumento do número das partes negociadoras e do início da abrangência temática; e as subsequentes viriam a ser ainda mais ambiciosas e abrangentes.

**Quadro: 1** - Rodadas de negociações para a formação do Regime Multilateral de Comércio

Ano	Local	Temas	Partes
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra	Tarifas	26

	Rodada Dillon		
1964-1967	Genebra Rodada Kennedy	Tarifas e medidas antidumping	62
1973-1979	Genebra Rodada Tokyo	Tarifas, medidas não tarifárias, “acordos quadro”, Sistema Geral de Preferências (SGP) para países menos desenvolvidos	102
1986-1994	Genebra Rodada Uruguai	Tarifas, medidas não tarifárias, regras, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias comerciais, têxteis, agricultura, criação da OMC etc.	123

Fonte: WOT, 2023

Com a redução das barreiras tarifárias como o principal instrumento de barreira comercial, ocorreu a ampliação, pelas partes, da adoção de barreiras não tarifárias (sanitárias, fitossanitárias, técnicas, burocráticas, entre outras). Para combater esta tendência, na Rodada Tóquio (1973-79) foram propostas negociações de acordos em separado, os quais foram sistematizados ao final da Rodada Uruguai (Nasser, 2003).

Vale mencionar que foi durante a Rodada Tóquio que as partes contratantes do GATT instituíram uma regra para que os países em desenvolvimento pudessem gozar de flexibilidades ao princípio da reciprocidade, sendo permitido a eles tratamento preferencial e mais favorável. Em outubro de 1971, foi aprovado no âmbito do conselho do comércio e desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), um sistema de preferências que viria a ser incorporado ao GATT. O Sistema Geral de Preferências (SGP):

é o meio pelo qual os Países em vias de Desenvolvimento (PVD) e os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) obtêm o direito de exportar aos mercados dos Países Desenvolvidos (PD), com a incidência nula, ou menor, das alíquotas do imposto de importação do que as praticadas sobre produtos similares dos países desenvolvidos. O interesse intrínseco do SGP é incentivar o comércio exterior dos países

subdesenvolvidos, por meio de um tratamento especial e diferenciado, não discriminatório e não gradualista (Almeida, 2011, p.7).

O Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC) viria a ser aprovado em 1988 e entraria em vigor em 1989., com o objetivo de promover os fluxos do comércio entre os países em desenvolvimento membros do Grupo dos 77 (G77), mediante a concessão de preferências comerciais entre si. O SGPC visa promover o comércio entre países do Sul Global, principalmente por meio de reduções tarifárias preferenciais. A Guiné-Bissau não faz parte do arranjo, que atualmente abrange 42 países (Almeida, 2011; UNCTAD, 2024).

A proposta de criação da OMC ocorreu entre as partes do GATT ocorreu durante a Rodada Uruguai, na qual o número de signatários havia aumentado (102 a 123), assim como os temas e preocupações relacionados à política comercial extrapolaram os debates sobre as tarifas. Também foram apresentadas propostas sobre as barreiras tarifárias e não tarifárias, as regras aplicáveis ao comércio de bens agrícolas, têxteis, serviços, medidas de defesa comercial, propriedade intelectual, reformas no mecanismo de solução de controvérsias, entre outras propostas (WTO, 2024a).

A OMC estabelecida ao final dessa rodada, assume um papel importante para o regime multilateral de comércio. O estabelecimento jurídico-formal permite que os principais pilares estabelecidos no contexto do regime sejam coordenados pelos próprios membros. Os principais pilares da OMC são: 1) negociador de novas normas e regras ou reformas nas regras existentes; 2) solucionar as controvérsias dos instrumentos vigentes; 3) monitorar a adequação das políticas comerciais dos membros (WTO, 2024b).

O regime multilateral de comércio institucionalizado, favoreceu a criação de coalizões, novas formas de ação política no campo de contenciosos comerciais e a participação com responsabilidade ampliada dos países em desenvolvimento nas suas estruturas institucionais e políticas, modificando a regulação do comércio internacional e os incentivos às estratégias de negociação das políticas comerciais externas dos países (Oliveira, 2012). Com isso,

observa-se um reforço do multilateralismo comercial nas últimas décadas, particularmente fundado em sua dimensão diplomático-jurídica,

enquanto lócus de atuação dos países, especialmente aqueles em desenvolvimento. Muitos destes países passaram a repensar o papel do multilateralismo em suas estratégias de negociação comercial e na formulação de suas políticas comerciais externas em geral, como refletido em seu maior protagonismo tanto na dimensão diplomático-jurídica, suas participações no sistema de solução de controvérsias da OMC, quanto na dimensão político-negociadora, nas negociações dos acordos da Rodada Doha (Oliveira, 2012, p. 24).

Os principais resultados da Rodada Uruguai constituem-se em corte médio de 37% das tarifas de importações internacionais. Em relação aos produtos industrializados, os países desenvolvidos assumiram o compromisso de reduzir as suas tarifas em 49%, ou seja, de uma média de 6,3% para 3,8%, e de aumentar o valor das importações isentas de tarifa de importação de 20% para 44% (Rêgo, 1996). A liberalização do comércio se tornou questão principal no comércio internacional, mas tal liberalização evidenciou os obstáculos que afetavam o exercício livre do comércio mundial e as discriminações sofridas, sobretudo, pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (Almeida, 2011).

Desde o estabelecimento da OMC, foi lançada em 2001 uma nova rodada de negociações (Rodada Doha) – ainda inconclusa - marcada pela insatisfação dos países em desenvolvimento em relação aos resultados da rodada anterior e à pressão dos países desenvolvidos para incluir novos temas na agenda de negociações. Atualmente, dos 166 membros, aproximadamente 120 são países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo (Schimanski, 2022), de forma que diferentes mecanismos para a difusão política no âmbito da OMC têm sido formulados.

Quando da Rodada Uruguai de negociações multilaterais, o regime multilateral de comércio passou por transformações marcantes em termos de institucionalização, ao apresentar como produto central, o estabelecimento formal da Organização Mundial do Comércio, a partir de 1995 (Oliveira *et al*, 2011). OMC e seu conjunto de princípios, normas e regras transformou-se na principal fonte de regulação de comércio internacional, que alberga não só as regras do GATT revisadas, mas também as regras dos inúmeros acordos aprovados na Rodada Uruguai.

A institucionalização do regime multilateral de comércio, ocorrida a partir da Rodada Uruguai, deve ser entendida como resultado de um processo de mudança institucional que conferiu maior força, robustez e estabilidade ao regime multilateral de comércio, ampliando seu poder de enforcement e estimulando a participação de seus membros, particularmente dos países em desenvolvimento, nos mecanismos negociadores de novas regras multilaterais (Oliveira, 2012, p. 10).

A organização tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico por meio da liberalização do comércio internacional. E uma de suas funções primordiais é servir como fórum negociador de regras para o comércio internacional e assegurar o seu cumprimento por meio de um mecanismo eficaz de solução de controvérsias (Oliveira *et al*, 2011).

A Organização Mundial do Comércio, é formada atualmente por mais de 166 membros, que se encontram divididos em três categorias: os desenvolvidos, menos desenvolvidos e em desenvolvimento. Os países menos desenvolvidos são aqueles determinados pela ONU, com base no IDH (índice de desenvolvimento humano) (WTO, 2023).

Essa classificação é importante, uma vez que a OMC, por meio de seu princípio do tratamento especial e diferenciado aos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, considera as dificuldades que tais países enfrentam ao abrir seus mercados, cumprir obrigações e usufruir os direitos previstos nos acordos. Ademais, dois terços dos seus membros são países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento (Feriato, 2021).

Os Acordos da OMC contêm disposições especiais que concedem aos países em desenvolvimento direitos especiais e que permitem aos países desenvolvidos tratá-los de forma mais favorável do que outros Membros da OMC. Essas disposições especiais incluem, por exemplo, prazos mais longos para a implementação dos Acordos e compromissos ou medidas para aumentar as oportunidades comerciais para os países em desenvolvimento. Essas disposições são chamadas de disposições de “tratamento especial e diferenciado”.

As disposições especiais incluem: prazos mais longos para a implementação de acordos e compromissos; medidas para aumentar as oportunidades comerciais para os países em desenvolvimento; disposições que exigem que todos os membros da OMC salvaguardem os interesses comerciais

dos países em desenvolvimento; apoio para ajudar os países em desenvolvimento a desenvolverem a capacidade de realizar o trabalho da OMC; lidar com disputas e implementar normas técnicas, e disposições relacionadas aos países menos desenvolvidos (PMD) Membros (WTO, 2023).

O princípio do Tratamento Especial e Diferenciado na OMC é importante, uma vez que outro importante princípio, o *single undertaking* impede que os membros façam escolhas sobre quais acordos ou compromissos aderir. Isto é, ao ingressar na organização, todos se vinculam automaticamente a todos os acordos multilaterais, inclusive o entendimento sobre solução de controvérsias (Feriato, 2021).

Pela via do multilateralismo no meio das organizações internacionais, os Estados mais vulneráveis buscaram mitigar até certo ponto suas preocupantes desigualdades fáticas. E pela mesma via do multilateralismo, todos os Estados passaram a buscar, de uma forma conjunta, a realização de objetivos comuns (Lemos, 2011)

Até 1994, essas regras multilaterais comerciais foram aplicadas, principalmente a produtos manufaturados e não tanto a produtos agrícolas. Antes disso, os principais interlocutores comerciais, como os Estados Unidos e a União Europeia, continuavam a conceder isenções em relação ao GATT que lhes permitiam continuar a conceder volumosos subsídios a seus setores agrícolas (Aguilar *et al*, 2007).

As distorções do comércio agrícola conduziram muitos países, na década de 1980, a pressionarem pelo estabelecimento de regras comerciais multilaterais concebidas para se criar um regime de comércio agrícola mais equitativo e orientado para o mercado. Inclusive, os Estados Unidos e a União Europeia começaram a demonstrar interesse nesse tema, isso porque seus programas de ajuda interna à agricultura estavam ficando caros demais para serem sustentáveis (Aguilar *et al*, 2007).

Os países em desenvolvimento exportadores de alimentos apoiavam o estabelecimento de regras como um meio de estabilizar e aumentar os preços mundiais das exportações de alimentos, com a esperança de que isto geraria receitas adicionais de exportação para aliviar a pobreza e permitir que avançasse na consecução de seus objetivos de desenvolvimento (Aguilar *et al*,

2007).

Muitos mercados de países em desenvolvimento já estavam abertos para produtos agrícolas baratos e exportados em regime de dumping pelos Estados Unidos e pela União Europeia em função dos programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que exigiam que eles liberalizassem suas economias e abrissem seus mercados para produtos estrangeiros (Aguilar *et al*, 2007, p. 71).

Durante as negociações da Rodada Uruguai que estabeleceu a criação da OMC, os Estados membros acordaram, em 1994, que iriam criar novas regras comerciais multilaterais concebidas, para promover a liberalização do comércio de produtos agrícolas. Estas regras foram consolidadas no acordo agrícola da OMC que entrou em vigor, como os demais acordos da Organização Mundial do Comércio em 1995 (Aguilar *et al*, 2007).

O consenso necessário para o início da Rodada Uruguai somente foi obtido na Reunião Ministerial do Gatt realizada em setembro de 1986 em Punta del Este, quando, como solução de compromisso, decidiu-se pela discussão tanto dos antigos quanto dos novos temas. Assim, a Rodada Uruguai saiu com o mandato de realizar a mais ampla e complexa negociação comercial multilateral sob os auspícios do Gatt, sendo que os trabalhos deveriam estar terminados em quatro anos - o que não ocorreu. No entanto, após idas e vindas, eles foram finalmente concluídos em 15 de dezembro de 1993 em Genebra, o que somente foi possível porque os países desenvolvidos resolveram deixar em aberto as questões mais controversas, como o comércio de produtos audiovisuais e a abertura do setor financeiro, assumindo o compromisso de continuar as discussões a respeito (Rêgo, 1996, p. 9).

Os principais resultados da Rodada Uruguai constituem-se em corte médio de 37% das tarifas de importações internacionais. Em relação aos produtos industrializados, os países desenvolvidos assumiram o compromisso de reduzir suas tarifas em 49%, ou seja, de uma média de 6,3% para 3,8%, e de aumentar o valor das importações isentas de tarifa de importação de 20% para 44%. Assim como, a reincorporação dos temas agricultura ao sistema multilateral do comércio. Isso porque, originariamente, o comércio de produtos agrícolas estava coberto pelas regras do GATT, mas com o tempo a comunidade Europeia, principalmente, os Estados Unidos foram conseguindo uma série de isenções quanto a utilização de medidas não tarifárias e de subsídios a sua produção e exportação (Rêgo, 1996).

A liberalização propiciada pela Rodada Uruguai, ficou aquém daquela esperada pelos países em desenvolvimento, mesmo assim, não se pode negar que houve alguns avanços importantes nestas áreas. Uma delas foi a “tarificação” de todas as restrições não tarifárias que atingem mais de 30% da produção agrícola (Rêgo, 1996). O acordo que estabeleceu a OMC, determinou uma série de objetivos, destacando também as suas funções:

A OMC tem basicamente quatro funções (GATT 1994): 1 – facilitar a implantação, a administração, a operação e os objetivos dos acordos da Rodada Uruguai, que incluem: setores diversos como agricultura, produtos industriais e serviços; regras de comércio como valoração, licenças, regras de origem, antidumping, subsídios e salvaguardas, barreiras técnicas, e empresas estatais; supervisão dos acordos regionais e sua compatibilidade com as regras do GATT; propriedade intelectual; e novos temas como meio ambiente, investimento e concorrência; 2 – constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os estados membros, com objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; 3 – administrar o Entendimento (Understanding) sobre Regras e Procedimentos relativos às Soluções de Controvérsias, isto é, administrar o “tribunal” da OMC; 4 – administrar o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (Trade Policy Review Mechanism) que realiza revisões periódicas das Políticas de Comércio Externo de todos os membros da OMC, acompanhando a evolução das políticas e apontando os temas que estão em desacordo com as regras negociadas (Thorstensen, 1998, p. 30).

Ao longo das décadas da sua história, os objetivos da OMC sempre enfatizaram a liberalização do comércio, por meio de estabelecimento e aplicação de regras com vista à remoção de barreiras comerciais. Portanto, tais objetivos vêm sendo questionados perante o novo contexto mundial. Atualmente as políticas nacionais, estão sendo cada vez mais influenciadas pelos acontecimentos internacionais, as empresas transnacionais estão desempenhando um papel importante no comércio, e a estratégia da globalização está ditando agora as regras de investimento assim como de avanços tecnológicos (Thorstensen, 1998). A seção que se segue, o debate concentra-se em países desenvolvidos, em desenvolvimento e de menor desenvolvimento.

## 2.2 Países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento

A segunda guerra mundial 1939-45 provocou uma transformação profunda no equilíbrio das forças políticas que dominavam o mundo, após a Guerra o mundo passou a ser dividido politicamente, em dois blocos: países socialistas e países capitalistas; e economicamente, em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, dispostos em ambos os blocos políticos. Os países desenvolvidos, são aqueles que possuem um elevado poder econômico, apresentam alta capacidade industrial, alto nível de investimentos nas áreas de pesquisas, criando e produzindo tecnologia, e são altamente capacitados do ponto de vista de recursos humanos (Rodrigues, 1986).

Enquanto que, os países subdesenvolvidos são aqueles exportadores de matérias primas e importadores de produtos industrializados. Estes são pouco capacitados do ponto de vista de recursos humanos, são altamente dependentes quanto ao uso do capital e de tecnologias e pouco, ou seja, quase nada industrializados (Rodrigues, 1986).

Esta divisão, que em outras palavras, nada mais é do que a separação do mundo em países ricos e pobres, perpetua-se. E, hoje, o panorama mundial, agravado pela fase de penúria econômica em que se encontra. Onde as injunções políticas, muitas vezes, se interpõem às razões sociais assim como anulam os indicadores puramente de ordem mercadológica ou de fatores sociais, é dividido em dois grandes grupos: o dos países desenvolvidos e o dos países em desenvolvimento. Ainda, em uma outra classificação, os países em desenvolvimento formam o Terceiro Mundo; os países capitalistas ricos constituem o Primeiro Mundo e os países socialistas o Segundo Mundo (Rodrigues, 1986, p. 55).

Os países do primeiro mundo são responsáveis por uma porção substancial das informações produzidas no mundo. Os do terceiro mundo, muitos embora também sejam produtores de informação, não possuem a expressão dos países desenvolvidos, consomem mais informações vindas destes do que produzindo a sua própria informação. A preocupação dos países desenvolvidos em relação à informação técnica e científica tem sido constante. Além de produzirem um grande volume de literatura técnica e científica, estes países têm desenvolvido instrumentos eficientes que lhes facilitam o acesso a informação estrangeira. Por isso, acabam tendo um controle maior e melhor das informações produzidas nos países do terceiro mundo do que estes próprios (Rodrigues,

1986).

É possível constatar que o universo da informação é dominado pelos países desenvolvidos, e que os países do terceiro mundo têm sido relegados ao papel de simples consumidores da informação mundial, sobre cuja produção e distribuição não tem nenhum controle. Perante este contexto, não é surpreendente que a informação passe a ser utilizada como um instrumento de poder e dominação (Rodrigues, 1986).

No mundo atual em que estamos, a informação é considerada como um recurso ou matéria prima que, juntamente com os recursos de caráter humano, econômico e tecnológico, se faz indispensável para o desenvolvimento de qualquer que seja o país. Hoje a informação é considerada necessária para a vida das pessoas e dos governos, sendo elementos fundamentais para a tomada de decisões racionais em qualquer área de atividade (Rodrigues, 1986). No que diz respeito a perspectiva do desenvolvimento econômico, Zagato (2019) fundamenta que:

Essa perspectiva de desenvolvimento econômico justifica que Estados atuem ativamente de modo a proporcionar a sofisticação produtiva, por meio, por exemplo, de políticas industriais. Além disso, deixa evidente que nenhum país no mundo completou seu processo de desenvolvimento, já que a sofisticação produtiva é um processo contínuo. Assim, tanto PED como PD continuam enfrentando desafios para garantir o cumprimento dos cinco grandes objetivos relacionados ao desenvolvimento: garantir a segurança, a liberdade, o avanço material, a redução da injustiça social e a proteção do meio ambiente (Zagato, 2019, p. 530).

De salientar que, os países chamados hoje de desenvolvidos, adotaram quatro grandes estratégias para se desenvolver, ainda que tenham atribuído pesos diferentes a cada uma delas, destaca-se: a emulação; a adoção de política industrial; o investimento em inovação tecnológica; a atuação ativa do Estado na promoção do desenvolvimento. A indústria ainda é um setor que gera um grande número de empregos, o que não deve ser desprezado tanto por razões econômicas como políticas (Zagato, 2019).

A política industrial é, muito mais ampla que a concessão de subsídios e promoção de protecionismo por meio de tarifas e também pode incluir a utilização de barreiras à importação ou de quotas de importação; a regulação doméstica diferenciada para produtos estrangeiros; a regulação; a adoção de políticas para a

garantia de economias de escala; a regulação de importação de tecnologia; a regulação de investimento estrangeiro direto; a exigência de capacitação de profissionais a determinadas empresas; a promoção das exportações; a alocação de reservas cambiais; e atuação do Estado como um capitalista tomador de risco que investe em empresas incubadoras de alta tecnologia (Zagato, 2019).

No desfecho da primeira e início da segunda década do século 21, as instituições internacionais enfrentam desafios importantes decorrentes das transformações globais e da retomada de discussões sobre parâmetros de legitimidade e de eficiência internacional. Há movimentos buscando o fortalecimento do multilateralismo, para que outros atores participem efetivamente da gestão do sistema internacional, e não apenas os principais países desenvolvidos (PDs), como ocorreu na maior parte do período pós-1945. Observa-se a crise da estrutura existente desde o final da II Guerra Mundial, mais do que propriamente o surgimento de uma nova ordem (Ramanzini Júnior et al, 2012, p. 48).

Os países em desenvolvimento, principalmente os denominados países emergentes, têm buscado aumentar sua participação nos órgãos internacionais com objetivo de alterar as instituições que consolidaram hierarquias no sistema internacional. Uma maior coordenação Sul-Sul, na OMC Organização Mundial do Comércio, no Fundo Monetário Internacional, nas Nações Unidas e novas coalizões como o BRICS, (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), fez aumentar a voz desses países, antes relegados a uma posição secundária (Ramanzini Júnior et al, 2012).

Os esforços de cooperação e de construção de confiança entre alguns países do Sul servem como base para padrões de interação que visam a contornar determinadas pressões dos países desenvolvidos, para além de projetar novas modalidades de cooperação internacional, tanto em termos de cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento, quanto em termos de formas de cooperação nas principais instituições internacionais. Ao mesmo tempo que a questão se torna complexa quando se observa que um dos traços característicos dos países do Sul, é a sua estratificação. Do mesmo modo que, alguns países vivenciam níveis elevados de crescimento econômico e de industrialização, tem outros ainda que enfrentam um quadro de pobreza extrema e de instabilidade política (Ramanzini Júnior et al, 2012).

Entre os fatores que contribuíram para a intensificação das relações econômicas e sociais no mundo, frequentemente denominada como globalização

econômica, é possível identificar eventos catalisadores, tais como: o movimento capitalista, o aumento da industrialização e o desenvolvimento tecnológico no âmbito das comunidades que possibilitaram um maior intercâmbio comercial entre as nações. Neste cenário, os países menos desenvolvidos buscam a sobrevivência numa economia globalizada e a inserção no comércio internacional (Almeida, 2011).

A liberalização do comércio virou-se questão principal no comércio internacional, mas tal liberalização evidenciou os obstáculos que afetavam o exercício livre do comércio mundial e as discriminações sofridas sobretudo pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A partir da segunda guerra mundial, surgiram alguns mecanismos institucionais e legais que ajudaram a viabilizar tal liberalização, sendo que seu conjunto pode ser denominado como Sistema Multilateral de Comércio (Almeida, 2011).

Países desenvolvidos e países em desenvolvimento são categorias utilizadas para classificar nações com base em seus níveis de desenvolvimento econômico e social. Países desenvolvidos possuem economias fortes e estáveis, altos níveis de industrialização, altos padrões de vida e um bom Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Já os países em desenvolvimento, também conhecidos como subdesenvolvidos, geralmente apresentam menor industrialização, níveis de renda per capita mais baixos, e enfrentam desafios sociais como desigualdade e acesso limitado a bens e serviços básicos.

A categoria dos países menos desenvolvidos, inclui o grupo de países em maior desvantagem entre os países em desenvolvimento. Em 2021, foram incluídos 46 países nessa categoria. Os (PMD) países menos desenvolvidos representam cerca de 14 por cento da população mundial, mas menos de 1,3 por cento do produto interno bruto (PIB) global e cerca de um por cento do comércio global (ONU, 2021). Atualmente, e, há 44 países nesta condição, dos quais, 32 no continente africano, 8 na Ásia, 1 no Caribe e 3 no Pacífico, conforme ilustra a

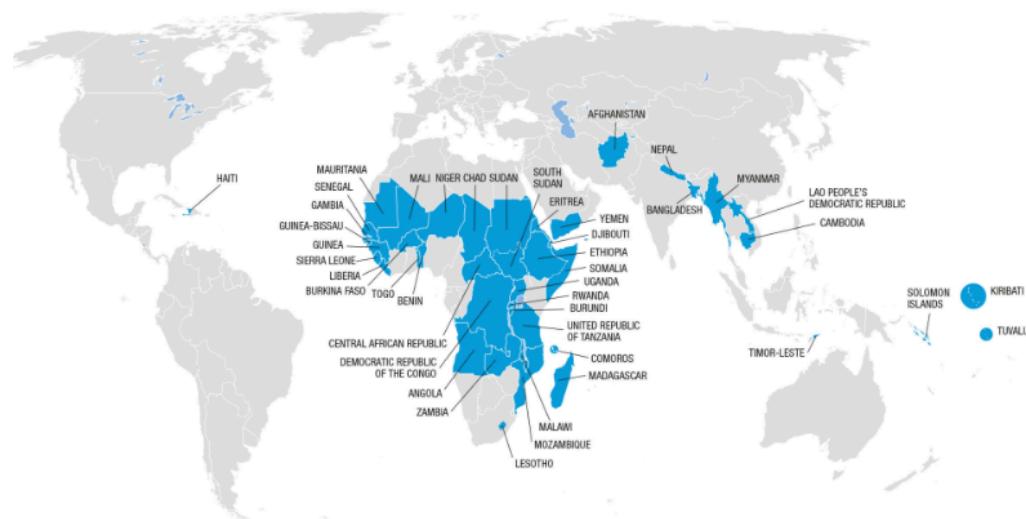


Figura 4 : Mapa de localização dos Países de Menor Desenvolvimento

Fonte: UNCTAD, 2024.

A lista de PMDs é revisada a cada três anos pelo Comitê de Política de Desenvolvimento (CDP), um grupo de especialistas independentes que se reporta ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. A próxima revisão está prevista para ocorrer em 2027, quando serão avaliados os critérios de renda bruta, índices de saúde e educação, índices de vulnerabilidade econômica e ambiental (UNCTAD, 2024). Para alcançar a graduação de um país de menor desenvolvimento relativo para um país em desenvolvimento, são observados os avanços nos critérios para duas revisões trienais consecutivas<sup>13</sup>. A primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), recomendou que as políticas e medidas internacionais adotadas no intuito de promover o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, prestassem atenção especial aos menos desenvolvidos entre eles, de forma assegurar o crescimento sustentado com oportunidades iguais (ONU, 2021).

A categoria dos países menos desenvolvidos foi estabelecida pela Assembleia Geral em 1971 na sua Resolução 2768 em resultado do reconhecimento por parte da comunidade internacional da necessidade de

<sup>13</sup> Oito países deixaram de ser considerados países menos desenvolvidos: Botsuana em dezembro de 1994; Cabo Verde em dezembro de 2007; Maldivas em janeiro de 2011; Samoa em janeiro de 2014; Guiné Equatorial em junho de 2017; Vanuatu em dezembro de 2020; Butão em dezembro de 2023; São Tomé e Príncipe em 2024 .

medidas de apoio especiais para assistir os menos desenvolvidos no grupo de países em desenvolvimento. As Nações Unidas definem os PMD como países com baixo nível de rendimento que enfrentam graves impedimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável (ONU, 2021).

Observando sempre o princípio original de identificar os PMD como “países de baixo rendimento que enfrentam desvantagens estruturais”, os critérios mudaram ao longo do tempo para refletir melhorias na disponibilidade dos dados e a evolução na teoria e prática do desenvolvimento. Desde o primeiro momento que a Comissão de Planeamento do Desenvolvimento e, mais tarde, a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento utilizaram um conceito multidimensional de desenvolvimento. Os critérios cobriam originalmente dimensões sociais e económicas e, em 1999, a CDP incluiu indicadores relacionados com a vulnerabilidade ambiental.<sup>6</sup> A versão mais recente dos critérios de definição de PMD foi adotada em 2020, após a CDP completar uma revisão exaustiva dos critérios durante o período 2017-2020 (ONU, 2021, p. 6).

O reconhecimento das desigualdades econômicas entre os participantes do sistema multilateral de comércio e das necessidades especiais dos países em desenvolvimento, expressou-se pela primeira vez na carta de Havana. O conceito de tratamento especial e diferenciado, princípio fundamental do sistema multilateral do comércio, foi estabelecido em resposta ao fato de os países em desenvolvimento, se encontram em diferentes etapas de desenvolvimento econômico, financeiro e tecnológico e, em consequência, terem uma capacidade diferente dos países desenvolvidos quanto a possibilidade de assumir compromissos e obrigações multilaterais (Almeida, 2011).

É neste sentido, que é necessário conceder aos países em desenvolvimento vantagens especiais e condições de flexibilidade, para que possam adotar as políticas nacionais adequadas ao seu regime comercial. Por isso que, no acordo que estabelece a OMC, reconhece expressamente a necessidade de se realizarem esforços para que os países em desenvolvimento e, principalmente os menos desenvolvidos, obtenham uma parte de acréscimo no comércio internacional que corresponda às suas necessidades de desenvolvimento econômico (Almeida, 2011).

Já no final da Rodada Tóquio em 1979, as partes contratantes do GATT instituíram que os países em desenvolvimento pudessem celebrar acordos

regionais ou multilaterais para a redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre si, assim como para tratamento preferencial e mais favorável por parte dos países desenvolvidos. Em outubro de 1970, foi aprovado no âmbito do conselho do comércio e desenvolvimento, a adoção de um sistema Geral de preferências que viria a ser incorporado ao GATT sobre o comércio e desenvolvimento (Almeida, 2011).

O Sistema Geral de preferências (SGP) é o meio pelo qual os Países em vias de Desenvolvimento (PVD) e os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) obtêm o direito de exportar aos mercados dos Países Desenvolvidos (PD), com a incidência nula, ou menor, das alíquotas do imposto de importação do que as praticadas sobre produtos similares dos países desenvolvidos. O interesse intrínseco do SGP é incentivar o comércio exterior dos países subdesenvolvidos, por meio de um tratamento especial e diferenciado, não discriminatório e não gradualista (Almeida, 2011, p. 7).

Além disso, foi estabelecido o Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), que é diferente do SGP, o primeiro está dentro do âmbito da Conferência das Nações Unidas para o comércio e desenvolvimento aplicada à liberalização comercial Sul-Sul. O principal objetivo do Sistema Global de Preferências Comerciais, é de construir um instrumento importante para a promoção do comércio entre os países em desenvolvimento membros do grupo dos 77<sup>14</sup>, mediante a concessão de preferências comerciais entre si. Foi concluída em Belgrado, em abril de 1988 e passou a vigorar a partir de 19 de abril de 1989, ratificado e assinado em definitivo por 40 países incluindo o Brasil. A participação no acordo era reservada exclusivamente para os países em desenvolvimento membros do grupo dos 77 (Almeida, 2011).

As Nações Unidas denominaram países de menor desenvolvimento relativo, a categoria dos países que são considerados, quanto a estrutura, incapazes no processo de desenvolvimento, enfrentando mais que os países em desenvolvimento, o risco de falharem no combate à pobreza. Enquanto que na OMC, não existe nenhuma definição de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Isso porque, os membros podem decidir se são países

<sup>14</sup> O G7, ou Grupo dos Sete, é um fórum informal que reúne Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos, além da União Europeia. Essas sete nações são consideradas as maiores economias avançadas do mundo e se reúnem para discutir e coordenar políticas em questões econômicas globais e outros desafios transnacionais.

desenvolvidos ou em desenvolvimento (Almeida, 2011).

Os países em desenvolvimento, precisam de ser capazes de promover política industrial compatível com as novas regras e arranjos internacionais, de investir em inovação tecnológica e de ter um Estado ativo e pró-desenvolvimento. O investimento em inovação tecnológica aparece como um dos pontos relevantes, que promove transbordamentos em todos os setores da economia. Estas estratégias, na verdade, têm de ser adoptadas não somente pelos países em desenvolvimento, mas sim por todas as economias que pretendem permanecer competitivas no mundo globalizado (Zagato, 2019).

A revolução capitalista, que outrora pode ser interpretada como uma dupla revolução que envolveu tanto a Revolução Francesa como a Revolução Industrial Inglesa, provocou a maior transformação da história humana desde os tempos remotos quando o ser humano inventou a agricultura e a metalurgia, a escrita, a cidade e o Estado. Por um lado, houve uma mudança no regime econômico, que deu origem ao capitalismo; por outro, houve o surgimento de um novo modelo político, o Estado-Nação (Zagato, 2019).

De salientar que, nunca chegou a haver, a oposição entre o capitalismo e o Estado-Nação. Pelo contrário, a consolidação do modelo político Estado-Nação foi fundamental para o êxito do capitalismo industrial, isso porque garantiu aos capitalistas a possibilidade de levar a cabo seu projeto, ao garantir a regulação e a segurança do mercado. O desenvolvimento deve ser considerado como subproduto do modo de produção capitalista e a reflexão sobre os meios de sua promoção precisa ser feita a partir da consideração de sua inserção na lógica capitalista (Zagato, 2019).

É possível considerar o desenvolvimento como um processo histórico de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que resulta em transformações estruturais da economia e da sociedade e no aumento dos padrões de consumo de um Estado-nação. Essa agregação de progresso técnico significa a elevação da produtividade, de forma que o fenômeno do desenvolvimento pode ser compreendido também como aumento progressivo da produtividade do capital e do trabalho (Zagato, 2019).

Nas negociações multilaterais de comércio, os países em desenvolvimento consolidaram a estratégia de articular coalizões a fim de aumentar seu poder de

barganha, mas agora operam em um contexto de mudanças importantes no cenário internacional. O regime multilateral de comércio parece estar evoluindo de uma lógica voltada exclusivamente nos interesses das principais potências para uma nova dinâmica onde os PEDs tentam modificar elementos da estrutura e do funcionamento do regime (Ramanzini Júnior *et al*, 2012).

A elaboração de políticas comerciais é uma tarefa desafiante em todos os países e apresenta dificuldades especialmente grandes para os funcionários dos países em desenvolvimento. O que inicialmente pode parecer ser um exercício puramente externo está intimamente relacionado com a política de desenvolvimento como um todo e envolve uma série de cedências internas. Para fazer política neste campo, os interesses dos consumidores e produtores devem ser equilibrados, enquanto os objetivos das indústrias mais eficientes e orientadas para a exportação devem ser ponderados em relação àquelas que ainda lutam para alcançar a competitividade. Ao decidir que tipos de atividades irão tributar ou incentivar, ou que acordos comerciais estão dispostos a negociar e que tipo de concessões pautais estão dispostos a fazer, os decisores políticos sempre tiveram de conciliar as necessidades fiscais do tesouro com o potencial de criação de emprego. As questões tornaram-se mais complicadas com a gama cada vez maior de questões que são trazidas para a mesa de negociações e pela proliferação dessas mesas. As muitas exigências que são feitas aos responsáveis pela política comercial neste novo ambiente superam os problemas que os seus antecessores enfrentaram no passado, sendo tecnicamente mais complexas e politicamente mais intratáveis (ONU, 2018, p. 11).

Em relação à política comercial dos países em desenvolvimento, um Quadro de Política Comercial (QPC), oferece uma estrutura para várias decisões que os negociadores, legisladores e litigantes que um país deve tomar à medida que elaboram e implementam a política. Os objetivos de um Quadro de Política Comercial são de revelar os principais desafios que um país enfrenta na sua política comercial, dar prioridade aos seus objetivos e traçar um plano para atingir esses objetivos (ONU, 2018).

A decisão de um país procurar assistência no desenvolvimento de um QPC, é frequentemente desencadeada pela constatação de que o país tem tido um desempenho fraco nas suas expectativas no setor externo, e que é preciso assistência para identificar os estrangulamentos e propor formas de os ultrapassar. A Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento fornece assistência técnica aos países no desenvolvimento dos

seus Quadros de Política Comercial (ONU, 2018).

Por outro lado, é possível observar que os países em desenvolvimento, tornam-se subsequentemente mais ativos e significativos no sistema multilateral, quase todos eles aderiram ao Acordo e depois à Organização Mundial do Comércio (OMC), e a maioria também está envolvida em, pelo menos um acordo de comércio livre, união aduaneira ou outra forma de acordo comercial. Alguns deles restringem ainda as suas negociações regionais e pactos com seus vizinhos. Mas outros optam por negociar acordo comercial regional com um ou mais países industrializados. As questões que a maioria dos países enfrentam não é se vão abrir e integrar as suas economias, mas sim a que tipo e de que forma (ONU, 2018).

Os países precisam decidir que forma de acordos comerciais irão escolher para negociar, que termos irão procurar nesses acordos, até que ponto vão no sentido da redução ou da eliminação de tarifas e outras restrições ao comércio e investimento e que reformas internas deverão adoptar que autonomamente quer para manter os compromissos que assumem nos acordos comerciais, como complemento das suas iniciativas de abertura de mercado (ONU, 2018).

Na OMC, os países em desenvolvimento possuem, individualmente, o poder reduzido de influência nas negociações envolvendo grandes potências. Alguns PEDs carecem de conhecimentos técnicos que são exigidos na dinâmica de negociações, outros dispõem de recursos limitados para arcar com custos de viagens e delegações permanentes em Genebra (Ramanzini Júnior *et al*, 2012).

Durante as negociações do GATT, os países em desenvolvimento revelaram uma participação limitada nas negociações por causa das estratégias de desenvolvimento orientadas para o contexto doméstico. Nesse período suas estratégias não eram compatíveis com os principais objetivos do regime do comércio quanto a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias. Os PEDs que tinham alguma atuação, concentravam-se, sobretudo na demanda de tratamento especial e diferenciado. As negociações do GATT, eram consideradas em grande medida um clube de ricos, uma vez que apenas os Estados mais poderosos eram capazes de avançar seus interesses e os países em desenvolvimento tinham algum ganho indireto com as negociações de diminuição tarifária entre os ricos, por conta do princípio da nação mais favorecida (Ramanzini Júnior *et al*, 2012).

Uma vez que os países em desenvolvimento precisam criar um ambiente de negócio favorável com segurança jurídica e regulamentações claras. No capítulo seguinte, será discutida a adesão da Guiné-Bissau à Organização Mundial de Comércio, enquanto um país em desenvolvimento.

## 2.3 A adesão de Guiné Bissau à OMC

No final da Rodada Uruguai iniciada em 1986, ficou claro para os membros a necessidade de alargamento radical dos mecanismos de multilateralização das relações comerciais que ameaçava não alcançar tal objetivo caso permanecessem sob modelo incompleto do GATT. Como resultado, Comunidade Europeia e Canadá propuseram um novo acordo do comércio multilateral, que seria administrado por uma nova organização internacional multilateral. Mesmo assim, diante da postura mais conservadora dos Estados Unidos quanto a tal proposta, o acordo da OMC foi assinado no dia 15 de abril de 1994 na cidade de Marraquexe, em Marrocos (Silva *et al*, 2018).

Em primeiro de maio de 1995 entrou em funcionamento a Organização Mundial do Comércio (OMC), com a função de administrar o sistema multilateral de comércio resultante da Rodada Uruguai. A Rodada, pode ser analisada enquanto uma conjuntura crítica, onde surgiram oportunidades para realizações de reformas institucionais com mudanças importantes quanto à agenda negociadora e aplicação das regras. Os acordos demarcaram uma mudança de relevo no quadro da regulação da política do comércio mundial (Oliveira, 2012).

A adesão de Guiné-Bissau à OMC ocorreu em 31 de maio de 1995, com o depósito da ratificação do Tratado de Marrakech, firmado em abril de 1994. Esse tratado constituiu oficialmente a OMC e reuniu seus acordos em uma estrutura institucional mais robusta. Na organização internacional, a Guiné-Bissau obteve o reconhecimento do *status* de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (Least-Developed Countries – LDC), por meio do qual membros da referida lista adquirem a flexibilização de princípios e regras no contexto do Regime Multilateral do Comércio.

Um relevante princípio da organização é o da Nação Mais Favorecida

(MFN)<sup>15</sup>, previsto no Artigo 1º, que prevê que a aplicação de quaisquer benefícios, vantagens, isenções ou imunidades tributárias garantidas por um membro a outro seja automaticamente estendida a todos os demais (WTO, 2024c). Durante a Rodada Tóquio de negociações (1979), foi aprovada uma Cláusula de Habilitação, oficialmente chamada “Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável”. Essa cláusula deu ao grupo de países em desenvolvimento a cobertura legal para fornecer acesso a mercados, sob bases não recíprocas, a outros países em desenvolvimento. Trata-se, de uma isenção ao compromisso previsto pelo princípio da Nação Mais Favorecida.

Essa cláusula é a base legal para o estabelecimento do Sistema Geral de Preferências (SGP) e do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC). O SGP prevê que países desenvolvidos ofereçam tratamento preferencial para as importações de bens oriundos de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo, benefício concedido de forma unilateral pelo concedente que define os países e os produtos beneficiados.

Além dos sistemas de preferências, a Cláusula de Habilitação também é a que permite que um grupo de países estabeleça acordos regionais para a promoção da integração econômica em âmbito regional, também sobre bases não recíprocas, sem que se precise ampliar os benefícios concedidos aos membros regionais aos demais membros da OMC.

Reconhecendo que as dificuldades no acesso aos mercados externos são relevantes, mas não as únicas, os acordos da OMC também visam garantir flexibilização em suas regras, conhecidas como “tratamento especial e diferenciado”. O conjunto normativo da organização concede aos países em desenvolvimento flexibilizações que incluem: deferimento nos prazos para a implementação dos compromissos assumidos nos acordos; medidas para ampliar as oportunidades comerciais desses membros; dispositivos para salvaguardar os interesses comerciais dos países em desenvolvimento; assistência técnica e capacitação para instituições governamentais, quanto aos temas da OMC; e, mais recentemente, um mecanismo para promover a ajuda financeira para projetos

---

<sup>15</sup> A Nação Mais Favorecida (NMF) é um princípio do comércio internacional que obriga um país a conceder a todos os seus parceiros comerciais o mesmo tratamento vantajoso, como a redução de tarifas. Qualquer benefício comercial dado a um país deve ser imediatamente estendido a todos os outros, garantindo um tratamento igualitário e não discriminatório.

prioritários.

O mais recente relatório que analisa a política comercial do país, assim dispõe (WTO, 2017, p. 260, tradução livre dos autores) que

a Guiné-Bissau não tira pleno partido das potencialidades do mercado regional, incluindo o comércio de trânsito internacional. Além disso, a cobertura limitada e a obsolescência das suas infraestruturas básicas [...] impõem custos adicionais consideráveis, e até provocam o isolamento sazonal de certas áreas do país.

A balança comercial do país é deficitária em U\$261 milhões. Índia e Singapura figuram nos dados oficiais como os principais destinos das exportações (aprox. 95%); e União Europeia, Senegal e Tailândia são os principais fornecedores dos bens importados no país (WTO, 2023). Uma das dificuldades apontadas nos relatórios é que os dados estatísticos oficiais podem não ser representativos, em razão dos canais informais entre as fronteiras do país (WTO, 2017).

Em 2006, os membros da OMC aprovaram um mecanismo denominado Quadro Integrado Reforçado (*Enhanced Integrated Framework* – EIF, em inglês) com vistas ao enfrentamento dos desafios relacionados à infraestrutura, que frequentemente se tornam obstáculos para a inserção comercial dos países menos desenvolvidos. A iniciativa busca mobilizar recursos financeiros para os Países de Menor Desenvolvimento, identificando necessidades de recursos em países receptores de auxílio, fazendo a ponte com doadores (EIF, 2024).

Com partes interessadas nacionais e parceiros de desenvolvimento, o EIF está apoiando a Guiné-Bissau para atender às suas necessidades relacionadas às áreas priorizadas. O país incorporou prioridades de integração do comércio em seu Documento de Estratégia de Redução da Pobreza, incluindo as questões transversais, como desenvolvimento de infraestrutura, telecomunicações, estruturas legais e regulatórias, desenvolvimento do setor privado e reformas alfandegárias (EIF, 2024). Tal iniciativa revela-se importante, porque, como aponta o próprio relatório que analisa a política comercial do país (WTO, 2017, p. 260), tradução livre dos autores):

o longo período de instabilidade sociopolítica levou a um abrandamento

do investimento e a suspensão da cooperação econômica com os principais parceiros de desenvolvimento. Os efeitos destes diferentes problemas continuam a pesar na eficiência da administração pública, na escassez da infraestrutura básica e do ambiente de negócios. Como resultado, a pobreza e os indicadores de desenvolvimento social na Guiné-Bissau permanecem entre os mais baixos da África Subsaariana.

Alguns anos após o estabelecimento da OMC, Wang (1998) defendia que os países africanos precisariam fortalecer seu potencial negociador, entendendo esse espaço como uma oportunidade para a promoção do seu desenvolvimento. Nesse sentido,

existe agora um consenso muito amplo de que as economias abertas crescem mais rapidamente do que as fechadas, e em nenhum lugar esta mensagem é mais importante do que em África. Embora as opiniões divergem sobre o que constitui exatamente a abertura e a integração com a economia mundial, também há pouca discordância quanto ao fato de que a maioria das economias africanas necessitam liberalizar significativamente os seus regimes de comércio internacional durante a próxima década. As negociações comerciais multilaterais não podem liderar ou forçar esse processo de reforma, mas podem quase certamente o ajudar (Wang, 1998, p. 1, tradução livre dos autores).

No âmbito da OMC, um número significativo de países vem formando coalizões para alinhar as suas posições e comunicá-las de forma conjunta. Tais membros consolidaram a estratégia a fim de aumentar o seu poder de barganha (Ramanzini Júnior; Viana, 2012). Entre os grupos mais numerosos e ativos, estão aqueles que reúnem os países menos desenvolvidos, entre os quais Guiné-Bissau.

O país participa: da Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico (OEACP) junto de 63 membros sobre preferências para temas de Agricultura; do Grupo Africano (junto de outros 43 membros) e do G-90 (74 membros), ambos para temas gerais; e do W52 (junto de outros 107 membros) para assuntos relacionados às políticas de propriedade intelectual (WTO, 2024a). Assim, observa-se que os países de menor desenvolvimento têm tido uma participação crescente na OMC, de forma proativa e defensiva dos seus interesses comerciais.

Apesar de uma série de iniciativas e dinâmicas relacionadas ao país, dentro do regime multilateral de comércio vale mencionar que a economia do país sofre, sobretudo, em razão das tensões sócio-políticas, que promovem incertezas

que levam à paralisia de investimentos e de serviços governamentais. Trata-se, portanto, de um risco que promove efeitos adversos para economias abertas como a de Guiné Bissau.

O regime multilateral de comércio institucionalizado, criou novas políticas negociadoras, novas coalizões, novas formas de ação política no campo de contenciosos comerciais, e a participação com responsabilidade ampliada dos países em desenvolvimento em sua estrutura institucional e política, modificando a regulação do comércio internacional e os incentivos às estratégias de negociação das políticas comerciais externas dos países (Oliveira, 2012).

Observa-se um reforço do multilateralismo comercial nas últimas décadas, particularmente fundado em sua dimensão diplomático-jurídica, enquanto lócus de atuação dos países, especialmente aqueles em desenvolvimento. Muitos destes países passaram a repensar o papel do multilateralismo em suas estratégias de negociação comercial e na formulação de suas políticas comerciais externas em geral, como refletido em seu maior protagonismo tanto na dimensão diplomático-jurídica, suas participações no sistema de solução de controvérsias da OMC, quanto na dimensão político-negociadora, nas negociações dos acordos da Rodada Doha (Oliveira, 2012, p. 24).

Outrossim, a formação de coalizões políticas, não é algo novo nas negociações comerciais, aconteceu uma proliferação e formalização destas coalizões desde a criação da OMC, principalmente entre países em desenvolvimento, denotando que a institucionalização abriu o jogo político e criou ambiente estimulante para a composição de estratégias conjuntas pautadas no mapeamento de interesses comuns. Pode-se analisar que o G20 comercial representa uma síntese deste movimento, apesar de eventuais conflitos de interesse e de posições no grupo consubstanciando uma mudança na política de negociações na OMC (Oliveira, 2012).

No decorrer da sua história, a Organização Mundial do Comércio sempre pautou pela liberalização do comércio por meio do estabelecimento da aplicação de regras para a remoção de barreiras nas fronteiras. Portanto, tais objetivos vêm sendo questionados perante o novo contexto mundial. Atualmente, as políticas nacionais estão sendo cada vez mais impulsionadas pelos acontecimentos internacionais, em que as empresas transnacionais desempenham papel cada vez mais importante no comércio, e a estratégia da globalização está, agora,

colocando as regras de investimento e de avanços tecnológicos (Thorstensen, 1998).

De salientar que a Guiné-Bissau faz parte também da CEDEAO, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, cujo a sigla em inglês é ECOWAS. Oficialmente foi criado em 28 de maio de 1975, quando representantes de 15 Estados da África Ocidental: Burkina Faso, Benin, Gâmbia, Costa do Marfim, Guiné Conacri, Gana, Libéria, Guiné-Bissau, Mauritânia, Mali, Nigéria, Níger, Senegal, Togo e Serra Leoa assinaram o tratado de criação da comunidade em Lagos, Nigéria. O tratado entrou em vigor em julho do mesmo ano, depois da sua ratificação por sete Estados. Já Cabo-Verde só foi integrado em novembro de 1976, contabilizando então 16 Estados-membros, que ficou reduzido em 15 membros com a retirada de Mauritânia em 2002 (Silva, 2015).

A criação da CEDEAO Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, foi motivada por três fatores fundamentais entre eles: a criação de uma frente comum para lutar contra a dominação e a opressão das forças externas, por meio da cooperação entre os pequenos Estados da sub-região; o estabelecimento de uma economia forte e viável para acabar com a pobreza na zona, e a impossibilidade de desenvolvimento econômico isolado, por causa do pequeno mercado nacional e ao fracasso da estratégia de desenvolvimento da comissão econômica das nações unidas para África durante os anos 60 a 70 (Silva, 2015).

A conferência permitiu a adoção de um protocolo estabelecendo a constituição de um grupo regional africano, com objetivo precípua de estreitar a cooperação regional em diferentes campos, assim como, discutiu a necessidade de se reduzir as barreiras tarifárias entre os países da região visando à formação, em última instância, de um mercado comum na África Ocidental (Silva, 2015).

Nos últimos tempos, o processo da integração regional é visto como uma das alternativas facilitadoras a fim de impulsionar o comércio, estimular a barganha política e aproximar as culturas entre os países integrados. Dentro da região oeste africana se encontra a UEMOA (União Económica e Monetária da África Ocidental), que foi criado por tratado, assinado em 10 de janeiro de 1994, em Dakar, Capital do Senegal, pelos chefes de Estados e de governos de setes

países de oeste da África entre eles destaca-se: Burkina Faso, Benin, Costa do Marfim, Níger, Mali, Senegal e Togo. Todos estes países tinham em comum a mesma moeda, o Franco CFA. O tratado entrou em vigor em primeiro de agosto de 1994, depois da sua ratificação pelos Estados-membros. A Guiné-Bissau, por sua vez, se tornou o oitavo Estado-membro da UEMOA no dia 2 de maio de 1997 (Rodrigues, 2016).

A adesão do país à UEMOA provocou à primeira vista, independentemente da vontade política individual e coletiva, inquietação e medo. Sobre a ideia de abandonar abertura da economia nacional para aderir a uma zona econômica mais ampla, mais estável e mais forte, e perante a população, ao mesmo tempo, desenvolveu-se um sentimento emocional resumido ao retorno ao passado colonial da Guiné-Bissau e desconfiança de que o país viesse a dissolver num conjunto em que perderia a sua identidade cultural, a sua autonomia e os privilégios de que usufruem os seus homens de negócios cuja a maioria opera no setor informal. A inquietação e o medo que existia, é que depois de um ano da sua inserção neste bloco sub-regional, o país entrou numa guerra civil que durou cerca de onze meses e com consequências imprevisíveis (Rodrigues, 2016).

De uma forma mais ampla, o processo de integração regional, na África Ocidental, foi impulsionado pelos respectivos Estados da região e constituem as estratégias desenvolvimentistas. Aliás, os desafios da Guiné-Bissau na UEMOA são vitais para a estabilização dos preços, trocas comerciais, estimular o crescimento econômico através da remoção de barreiras, harmonização das regras, captação do investimento estrangeiro incluindo a fonte do financiamento para o desenvolvimento de projetos sociais, que engloba saúde, educação, segurança entre outras (Rodrigues, 2016).

O longo processo histórico de incerteza política desde a sua independência tem assombrado o ambiente de negócio da Guiné-Bissau. Primariamente o setor privado está empenhado na produção e exportação de castanha de caju, e na importação de bens e consumo. Pelo contrário, é o setor dos serviços que apresenta o desenvolvimento mais substancial, mesmo assim, vários estrangulamentos mantém o país a um baixo status quo. Para isso, o índice *Doing Business* do Banco Mundial coloca a Guiné-Bissau no lugar 174 entre 190 países, o setor da indústria é quase inexistente na Guiné-Bissau (PNUD, 2020).

Dois assuntos ligados à infraestrutura são a segunda e terceira preocupação mais partilhada entre os gestores na categoria dos estrangulamentos de origem pública. O estado em que se encontram as estradas e o custo de aprovisionamento de energia elétrica. A reduzida qualidade das estradas apresenta como uma preocupação transversal a empresas de várias dimensões, independentemente se estiverem instaladas dentro ou fora da capital. O custo de fornecimento de energia é considerado muito caro em qualquer lugar do país, com grande número de consumidores considerando o custo muito elevado. O custo foi uma preocupação central por parte das grandes empresas devido à tarifação progressiva da eletricidade no país (PNUD, 2020).

Na Guiné-Bissau, não existe qualquer classificação oficial das empresas por tamanhos. As classificações que existem nos outros países da África subsaariana são várias, sendo baseado na receita das empresas, na sua base de ativos ou no número de empregados. Há diferenças substanciais entre as médias e grandes empresas. Enquanto as médias empresas têm uma receita mensal mediana de 25 milhões XOF e 19 trabalhadores, as grandes empresas geram uma receita mensal mediana de 150 milhões XOF e empregam 37 funcionários (PNUD, 2020).

Por outro lado, a economia da Guiné-Bissau continua ainda muito pouco diversificada e altamente vulnerável a choques exógenos, por causa das fraquezas estruturais provocadas pelas tensões sociopolíticas que têm sido persistentes desde 1998. A instabilidade política de longo período levou a uma desaceleração no investimento e a suspensão da cooperação econômica com os principais parceiros de desenvolvimento. Os efeitos desses diferentes problemas, continuam a pesar sobre a eficiência da administração, existe escassez de infraestrutura básica e o ambiente de negócios. Onde os indicadores de pobreza e desenvolvimento social da Guiné-Bissau, continuam entre os mais baixos da África Subsaariana (FMI, 2016).

A atividade econômica depende essencialmente de uma única cultura comercial, a castanha de caju cultivada principalmente de forma artesanal e exportada sem processamento para Índia e Vietnã. A Guiné-Bissau também depende muito de importações para seu fornecimento de hidrocarbonetos, alimentos e produtos manufaturados e, também para serviços de transporte.

A expansão do comércio exterior é dificultada também pela falta de mecanismos de controle de qualidade operacional e por restrições de ofertas, incluindo o fraco tecido industrial. O valor total do comércio de bens e serviços, influenciados largamente pelas flutuações dos preços mundiais, é estimado em 63,8% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2016, comparado com 60,2% em 2011 (FMI, 2016).

No sector dos transportes, através do Programa de Reformas e Fortalecimento Institucional do sector e dos esforços para cumprir as recomendações da CEDEAO e da UEMOA, foram levados a cabo: a elaboração do quadro legal de parcerias público-privadas para o desenvolvimento do sub-sector de transporte aéreo, já aprovado e será implementado em 2020 –, com a implementação deste quadro legal, estará a ser lançada uma nova oportunidade de desenvolvimento para o setor dos transportes, incentivando investimentos privados para abrirem novos negócios que possam desenvolver a economia –, criação do Código Nacional Sobre os Direitos de Passageiros Aéreos Harmonizado com o Regulamento Comunitário da CEDEAO/UEMOA, com previsão de implementação para 2020 (Bissau, 2020, p. 21).

Muito embora não tenha sido construído terminais, há um projeto arquitetônico modelo para construção de terminais em Bissau e nas cidades do interior, em sedes de regiões. Em relação à ligação da capital com as ilhas dos bijagós, carece de transportes o que de certa forma impacta também o comércio entre Bissau e a zona insular. Apesar de existir um memorando de entendimento assinado em 2019, entre o governo de Bissau e de Gâmbia, não existe ainda nenhuma ligação marítima entre a Guiné-Bissau e países da sub-região. Por outro lado, o país continua sem uma companhia aérea de bandeira nacional e até a data presente não foi realizado nem um estudo de viabilidade, algumas empresas privadas manifestaram o interesse para operar na Guiné-Bissau no domínio dos transportes aéreos (Bissau, 2020).

No quadro do projeto de reabilitação do setor privado, o governo está tentando levar a cabo reformas com vista a melhorar o ambiente de negócio de modo a atrair mais investimentos direto de estrangeiro. Com isso, foi criado um guichê único de formalização de empresas, sendo agora possível realizar todas as formalidades ligadas à criação de empresas num único espaço e num tempo recorde de um dia. A abolição do capital mínimo obrigatório é uma das propostas para impulsionar a criação de empresas, a abolição de postos de controles

internos e a criação de mecanismo de facilitação de crédito (Bissau, 2020).

No que diz respeito aos recursos naturais do país, historicamente, os setores de mineração e petróleo da Guiné-Bissau são inexistentes, exceto pela exploração de pedreiras e uma pequena quantidade de mineração artesanal. Embora se saiba desde a década de 1970 que existiam depósitos potencialmente significativos de bauxita e fosfatos, devido a preocupações com qualidade de infraestrutura, baixos preços internacionais e instabilidade política, contribuíram na não exploração total destes recursos naturais (Bissau, 2010).

Por tanto, nos últimos anos, tanto as áreas de bauxita, quanto de fosfato entraram em arrendamentos de exploração ao longo prazo, no caso de fosfato, uma decisão pode ser tomada sobre a viabilidade de envolver uma grande mina, que seria o maior investimento na história da Guiné-Bissau. Também houve várias descobertas de depósitos de petróleo pesado, embora um depósito economicamente explorável não tenha sido encontrado ainda, muitas empresas estão ativas no campo atualmente (Bissau, 2010).

O recurso que está mais próximo de realizar seu potencial é o fosfato. A exploração das reservas de maior qualidade duraria cerca de 40 anos, com mais 200 anos se o depósito de menor qualidade for comercialmente viável. Ao preço projetado de longo prazo de US\$150 por tonelada, 600.000 toneladas por ano de fosfato renderiam US\$90 milhões. Há uma estimativa de 113 milhões de toneladas de reservas de bauxita - se 5 milhões de toneladas de minério fossem extraídas por ano e o preço da bauxita da Guiné-Bissau fosse de US\$ 25 por tonelada, a mina renderia US\$ 125 milhões por ano ao longo de sua vida útil. Claramente, esses são números grandes em comparação com o PIB da Guiné-Bissau de cerca de US\$360 milhões em 2007 (Bissau, 2010, p. 19).

Feito isso, no capítulo seguinte abordará a política comercial de Guiné-Bissau analisando os dados institucionais disponíveis desde a sua adesão à Organização Mundial do Comércio.

A política comercial da Guiné-Bissau, desde sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), tem sido marcada por desafios e oportunidades. A adesão, ocorrida em 1995, formalizou o compromisso do país com o sistema multilateral de comércio, mas a fragilidade institucional e a dependência de poucos produtos de exportação, como o caju, continuam a influenciar sua atuação.

## **Capítulo 3: A política comercial de Guiné-Bissau**

Este capítulo discute os dados institucionais disponíveis da política comercial de Guiné-Bissau, desde a sua adesão à Organização Mundial do Comércio.

### **3.1 Instituições domésticas responsáveis pela política comercial.**

Falando das instituições domésticas responsáveis pela política comercial nos países, remete-se realçar grandes organismos financeiros que impulsionaram a criação da organização mundial de comércio. Como é o caso do Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), respectivamente, criados em julho de 1944, em conferência de Bretton Woods nos EUA. Na mesma conferência foi decidida a criação de uma terceira instituição multilateral que é, a Organização Mundial do Comércio (OMC), com a finalidade de regular o comércio internacional, algo que só depois veio acontecer como a forma de completar o processo de uma nova ordem econômica mundial já definida em Bretton Woods (Cruz, 2007).

Face aos desequilíbrios das contas externas e correspondentes necessidades de financiamento por ele provocados, a atenção do FMI voltou-se para os problemas de estabilização econômica de curto-médio prazo dos países que viram aumentada substancialmente a sua fatura petrolífera, cujo a maioria desses países em via de desenvolvimento (Cruz, 2007).

Tendo em conta, a vulnerabilidade gerada pelo endividamento externo, obrigou países como a Guiné-Bissau a substituir as estratégias seguidas de desenvolvimento e a colocarem nas mãos do BM e do FMI em defesa das suas políticas econômicas e sociais. Tirando assistência financeira que concede aos países com dificuldades nas suas contas externas, o FMI desempenha ainda papel importante de aconselhamento técnico e de supervisão financeira e econômica dos países membros (Cruz, 2007).

O FMI tinha como objectivo principal regular o sistema financeiro internacional, sobretudo, a evolução das taxas de câmbio entre os países, estabelecer as pré-condições para uma evolução "razoável" do comércio internacional, evitando as políticas de "empobrecimento do vizinho" (beggar-thy-neighbor) que tinham surgido durante a Grande

Depressão de 1929-33 e que, de alguma forma, estiveram na base da evolução económica e política posterior a esta crise (Cruz, 2007, p. 24).

Atualmente, ele tem como missão a supervisão das políticas macroeconómicas, déficit orçamentário, política monetária, inflação, déficit comercial, dívida externa, entre outras, a serem acionados em momentos de crise, por sua vez, o BM encarregou-se de políticas estruturais, tais como, as políticas públicas, o mercado de trabalho, a política comercial, o alívio da pobreza etc. (Cruz, 2007).

Relativamente sobre a política comercial de Guiné-Bissau, como sendo o país que faz parte da UEMOA, é possível observar que desde 1994 as políticas comerciais dos Estados-Membros são substancialmente harmonizadas pela comissão, resultando assim numa política comercial comum em vários domínios. Como é o caso da fiscalização nas fronteiras aduaneiras (tarifa externa comum em vigor desde 1 de janeiro 2000), a tributação bancária domiciliária de transações comerciais e regras de origem.

Os regulamentos da UEMOA prevêem o comércio livre de produtos aprovados pelo Comité Nacional de Aprovação de cada país como originários da União, com base nas regras de origem adoptadas em 2003. Apesar destas regras, as circulações de produtos aprovados entre os mercados dos Estados membros da UEMOA continuam a estar repletos de dificuldades. Globalmente, o comércio intracomunitário ainda está limitado a 6,5 por cento do comércio total de mercadorias na Costa do Marfim e a 10 por cento na Guiné-Bissau; O Togo tem um nível mais elevado de comércio intracomunitário (20 por cento), representando mais de metade do total das exportações e 7 por cento das importações dentro da área da UEMOA. No entanto, a percentagem relativa do comércio intra-UEMOA e do comércio intra-CEDEAO nos três países não cresceu significativamente nos últimos cinco anos (Guiné-Bissau, 2017, p. 270).

A fim de reduzir os obstáculos ao comércio, a comissão da UEMOA instalou postos de controlo justapostos nas fronteiras, com intuito de evitar a duplicação de formalidades, e começou a identificar com vista a sua eliminação, práticas irregulares, como tributação abusiva ou ilegal e formalidades de fiscalização, tentativas de reamamento tarifário sobre determinados produtos originários da União. Entraves técnicos e administrativos aos produtos comunitários e uma série de outras práticas, como a extorsão de subornos nos

principais corredores rodoviários da União.

Para além disso, ao abrigo do regime atual, os produtos provenientes de países terceiros que já tenham recebido desalfandegamento num país da UEMOA e tenha sido exportado para outro Estado-Membro, estão sujeitos a uma segunda cobrança de direitos e impostos, gerando novas oportunidades de tributação abusiva. Neste sentido, a comissão está ciente de que a livre circulação de mercadorias no mercado comunitário só pode ser alcançada por meio de estabelecimento de um mercado único e incluiu o estabelecimento da livre circulação no seu programa econômico regional.

A nível nacional, em princípio o Ministério do Comércio assume o papel de liderança no desenvolvimento e administração da política comercial da Guiné-Bissau. Já outros ministérios e agências, ajudam também na definição e implementação da política comercial no âmbito dos seus poderes gerais ou setoriais. Entre eles, destaca-se: o Ministério da Indústria e Energia, o Ministério da Economia e Finanças, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Ministério do Turismo, Ministério dos Negócios Estrangeiros Cooperação e Comunidades, Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações, Secretaria das Pescas e da Economia Marítima, Agência de Promoção de Investimentos, o Conselho de Gestão e Apoio ao Investimento Estrangeiro, Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), Agência Nacional do Caju da Guiné-Bissau (ANCA-GB) e Fundo de Promoção da Industrialização de Produtos Agrícolas (FUNPI).

O setor privado também está envolvido na formulação da política comercial, como é o caso da Câmara de Comércio Indústria Agricultura e Serviços (CCIAS), a Câmara do Comercio da Guiné-Bissau (CDC-GB), Associação dos Transportes (ASTRA) a Associação Nacional dos Produtores de Castanha de Caju Guineense (ANAG), e a Associação de produtores agroalimentares Agro-Safim. As principais leis relativas ao comércio internacional foram implementados por decreto-lei do Presidente da República, do Primeiro Ministro ou Ministro da Economia e Finanças, estes últimos podem alterar as tarifas e suspender ou restabelecer a totalidade ou parte dos direitos e encargos estipulados na tarifa.

Principais objetivos da política comercial da Guiné-Bissau, enquadram-se

na estratégia de desenvolvimento global do país. O plano “Terra Ranka” foi elaborado em parceria com o PNUD (Programa das Nações Para o Desenvolvimento) e a União Europeia adotado em setembro de 2014. O plano abrangia o período de 2015 a 2025. Estes são os objetivos traçado pelo plano:

Primeiro, diversificação das receitas e exportação, das quais 99% são geradas pela castanha de caju e concentrada num único parceiro comercial, nomeadamente Índia, para incluir também outras culturas agrícolas, como a manga, gergelim e arroz, bem como produtos marinhos. Segundo, quadruplicar os rendimentos da castanha de caju através da melhoria da qualidade da produção (espaçamento entre árvores e culturas consorciadas) e uma meta de 30% de processamento local, bem como do acesso a canais de distribuição mais eficientes (Bissau, 2020).

Terceiro, tornar-se autossuficiente em arroz até 2020 e em exportador líquido de arroz até 2025, aumentando a produção de 200.000 toneladas em 2015 para 450.000 toneladas até 2020 e 500.000 toneladas até 2025. Com a criação de capacidade de armazenamento e distribuição, bem como mecanismos para a comercialização de campanhas e processamento (Bissau, 2020).

Quarto, triplicar as vendas no setor da pesca e da agricultura e criar 100.000 empregos no setor até 2025 por meio de uma vigilância mais rigorosa das águas territoriais, da cobrança metódica de taxas a pagar pelos navios estrangeiros. Do estabelecimento de regras para gestão sustentável dos recursos haliêuticos e da promoção do investimento privado, inicialmente centrando-se no processamento em pequena escala e na agricultura, depois no processamento industrial numa zona econômica especial em Bissau (Bissau, 2020).

Quinto, o desenvolvimento do ecoturismo, da pesca recreativa e do turismo da praia, especialmente no arquipélago dos bijagós, sob a forma de uma zona turística especial gerida por uma agência dedicada que implementaria um programa urgente de desenvolvimento de infraestruturas e criará um modelo de melhores práticas para a gestão responsável dos ecossistemas e desenvolvimento participativo e inclusivo que vai beneficiar as comunidades locais. O sexto, desenvolver o setor mineiro num novo quadro regulamentar orientado pelos objetivos de desenvolvimento sustentável, centrando-se inicialmente na mineração em pequena escala e nos materiais de construção, e a

partir de 2020, seria a exploração de grandes minas de fosfato e depois bauxite (Bissau, 2020).

A Guiné-Bissau, assim como os outros membros da UEMOA, participa em vários acordos de relatório comum juntamente com a Gâmbia, Guiné Conakri e Senegal. Pertence também a Organização para o Desenvolvimento da Bacia Hidrográfica da Gâmbia (OMVG), que implementa programas de desenvolvimento integrados nos quatro países membros, concentrando-se na utilização racional e harmoniosas dos recursos comuns da Gâmbia, Kayanga-Geba, e Bacias dos rios koiba-Corubal.

Atualmente a Guiné-Bissau exporta para a União Europeia ao abrigo da iniciativa *“Everything But Arms”*<sup>16</sup>. As suas principais exportações são a castanha de caju e os produtos da pesca e da madeira.

De salientar que, o plano estratégico de desenvolvimento “Terra Ranka (2015 – 2025) ” tinha uma seção sobre ambiente de negócios que se centrava em três projetos: A primeira seria a introdução de um quadro jurídico baseados em incentivos através da formulação de códigos setoriais para agricultura, agro-indústria, turismo, mineração e pesca. O segundo projeto é a reforma do quadro empresarial que resultou do diálogo entre os setores público e privado, destinada a reforçar a agência de promoção de investimento e o centro de formalização de empresas. Desenvolver um código para pequenas e médias empresas, bem como ações de apoio, e implementar um plano para o desenvolvimento de um setor financeiro inclusivo. Por último, o terceiro projeto consiste na criação de plataformas econômicas integradas, ou seja, na elaboração de um quadro regulamentar para zonas econômicas especiais e na criação de uma zona econômica especial em Bissau.

De acordo com os indicadores dos relatórios Doing Business do Banco Mundial, a classificação da Guiné-Bissau apresentou uma ligeira melhoria: 172.º lugar entre 190 em 2017, um aumento de cinco lugares em comparação com 2016 e 20 lugares da classificação mais baixa,

---

<sup>16</sup> Everything But Arms "Tudo Menos Armas" É um esquema de preferências comerciais que faz parte do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) da UE, focado em países menos desenvolvidos. Foi implementado em 2001, permitindo que os PMDs exportem todos os produtos, exceto armas e munições, para a UE sem tarifas ou cotas. A lista de países beneficiários do EBA é baseada na classificação da ONU de países menos desenvolvidos. O objetivo principal é promover o desenvolvimento econômico e social desses países, incentivando suas exportações para a UE.

enquanto em 2007 e 2011 o país foi classificado entre os três últimos. Oito dos dez subindicadores desta classificação superam a média geral: proteção de investidores minoritários (137º), obtenção de crédito (139º), transferência de propriedade e pagamento de impostos (149º), comércio transfronteiriço (153º), obtenção de licenças de construção (155º), execução de contratos (164º) e resolução de insolvências (169º). Apenas dois subindicadores ficam abaixo da média geral, nomeadamente a criação de uma empresa (176º) e a obtenção de electricidade (182º) (Guiné-Bissau, 2017, p. 273) Tradução livre.

Para o exercício de qualquer atividade comercial na Guiné-Bissau, é necessário aprovação prévia do ministério responsável pelo comércio, incluindo o comércio externo. Os operadores econômicos devem obter uma licença comercial. A importação ou exportação de todos os produtos deve ser previamente declarada ao mesmo ministério para efeitos de recolha de estatísticas para monitorização do fluxo de mercadorias e divisas (Guiné-Bissau, 2017).

A Guiné-Bissau tem uma única janela (Centro de formalização de empresas), que permite aos operadores econômicos concluir certos procedimentos administrativos num só local, por exemplo, para criar uma empresa ou obter uma licença comercial, as pessoas singulares devem encaminhar os seus pedidos de licença comercial ao ministério responsável pelo comércio. Em princípio, os estrangeiros também não são excluídos de qualquer atividade, mas em primeiro, devem obter um cartão de residência estrangeiro junto da direção geral de imigração (Guiné-Bissau, 2017).

Sobre a importação ou exportação, as mercadorias sujeitas a qualquer regime aduaneiro, seja na importação ou na exportação, devem ser objeto de uma declaração aduaneira, em conformidade com o modelo uniforme da UEMOA-CEDEAO. Para elaboração da declaração são necessários os seguintes documentos: número de identificação fiscal; declaração prévia; conhecimento de embarque; nota fiscal de compra; certificado de seguro; fatura de frete; declaração de exportação elaborada no país de origem; e, quando aplicável, certificado de origem e certificado fitossanitário (Guiné-Bissau, 2017).

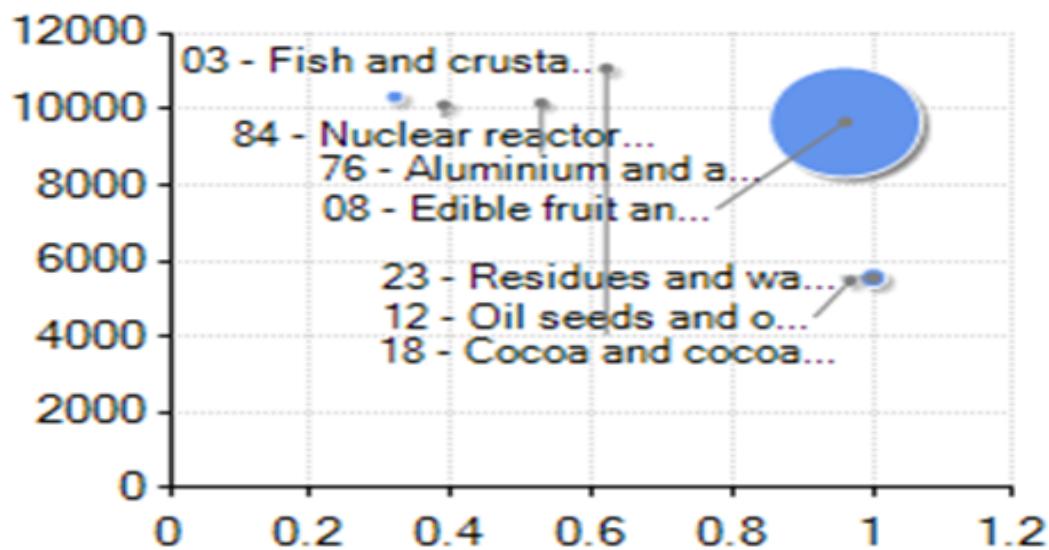
O país enfrenta ainda problemas no que diz respeito aos controles aduaneiros, principalmente nos portos e nas fronteiras, e na avaliação dos fluxos comerciais através de postos aduaneiros não informatizados. De acordo com o

relatório *Doing Business 2017* do Banco Mundial, o tempo médio necessário para as exportações é de 60 horas para requisitos de documentação e 67 horas para procedimentos comerciais transfronteiriços; para as importações o tempo necessário é de 36 horas e 72 horas respectivamente. O tempo médio necessário para as formalidades de desembarço aduaneiro é de cerca de três dias desde o preenchimento da declaração até a liberação da mercadoria (Guiné-Bissau, 2017).

A atividade econômica na Guiné-Bissau, essencialmente depende de uma única cultura comercial, a castanha de caju, cultivada numa base artesanal com a exportação não processada para a Índia e o Vietnã. O país é altamente dependente das importações para o seu fornecimento de hidrocarbonetos, alimentos e bens manufaturados, e também para serviços de transporte. Um dos principais impedimentos do desenvolvimento do país, resulta-se num grave déficit energético resultante de capacidade de produção inadequadas e pouco diversificadas, principalmente baseadas em gasóleo importado, de uma rede elétrica que cobre apenas a cidade de Bissau, e da falta de interligações transfronteiriças (Guiné-Bissau, 2017).

A expansão do comércio externo, é dificultado também pela falta de mecanismos operacionais de controle de qualidade e por restrições de oferta, incluindo o fraco tecido industrial. O valor total do comércio de bens e serviços, largamente influenciado pelas flutuações dos preços mundiais, é estimado em 63,8% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2016, em comparação com 60,2% em 2011 (Guiné-Bissau, 2017).

A composição e distribuição geográfica do comércio externo da Guiné-Bissau continuam difíceis de definir, por causa da importância dos canais informais e as oportunidades de fraude nas porosas fronteiras terrestres do país e nas ilhas. Figura 5: Guiné-Bissau, total dos produtos exportados em 2024.



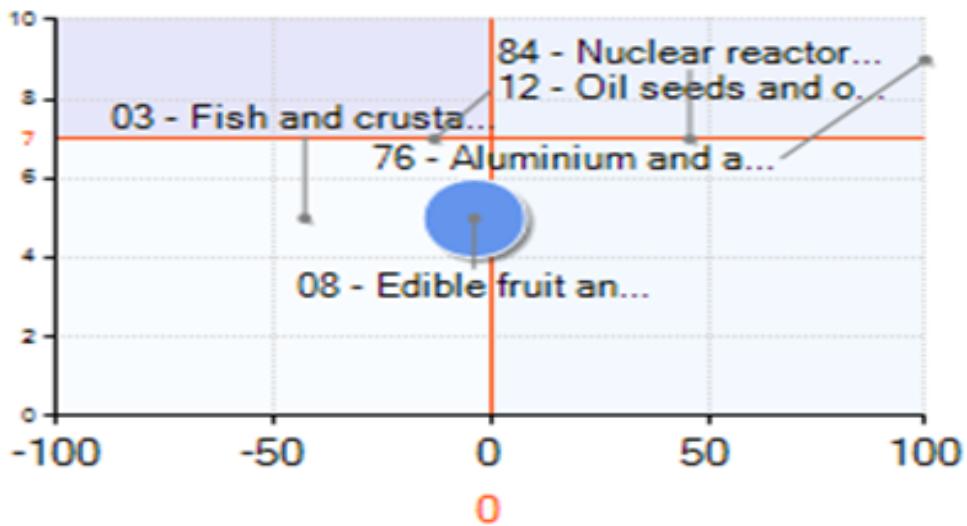
Fonte: Trade map da OMC (2025).

Figura: 6 Mapa dos países exportador de Guiné-Bissau em 2024



Fonte: Trade map da OMC 2025.

Figura: 7 Oferta nacional e procura internacional dos produtos de Guiné-Bissau em 2024



Fonte: Trade map da OMC 2025.

Figura: 8 Mapa indicando os principais parceiros comerciais da Guiné-Bissau em comércio e serviços



Fonte: OMC

A União Europeia, sobretudo Portugal, continua sendo a principal fonte de importações de mercadorias, seguida por Senegal, Brasil, China e Vietnã. Enquanto que os principais parceiros comerciais de exportação da Guiné-Bissau são a Índia, que recebe a maior parte das exportações do país, seguida pelo Portugal. Outros parceiros importantes incluem o Senegal, o Paquistão e a China.

Quadro 2: Estatísticas do Comércio Bilateral de Produtos entre o Interior da China e a Guiné-Bissau nos recentes três anos (milhares de USD)

Ano	Total de importações e exportações	Total do valor as exportações	Total do valor das importações
2023	62.704	62.703	2
2022	56.518	56.516	3
2021	88.896	88.894	1

Fonte: OMC, 2024.

Quadro: 3 Estatísticas do Comércio Bilateral de Produtos entre a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e a Guiné-Bissau nos recentes três anos (USD) (1 USD≈ 8 MOP)

Ano	Total de importações e exportações	Total do valor as exportações	Total do valor das importações
2023	7.251,4	0	7.251,4
2022	4.466,6	0	4.466,6
2021	33.680,1	0	33.680,1

Fonte: OMC, 2024.

A estrutura comercial da Guiné-Bissau não mudou significativamente desde a sua última avaliação. As principais importações incluem produtos alimentares, especialmente arroz, combustíveis, materiais e equipamentos, veículos, cimento e medicamentos. As flutuações nos preços de petróleo e dos produtos alimentares nos mercados internacionais afetaram a evolução das respetivas participações no valor total das importações. A União Europeia, em particular Portugal, continua a ser a principal fonte de importações de mercadorias, seguida pelo Senegal e China. Quadro: 4 (Mostrando os principais bens e serviços exportados em 2022)

2022 Principais produtos exportados	(%)
-------------------------------------	-----

Produtos agrícolas	(99,5%)
Máquinas e aparelhos	(0,3%)
Veículos e outro material de transporte	(0,04%)
Madeira e cortiça	(0,04%)
Plásticos e borracha	(0,02%)

Fonte: OMC, 2024.

Quadro: 5 Os principais bens e serviços importados em 2022

2022 Principais produtos importados	
Produtos alimentares	(19,2%)
Combustíveis minerais	(18,0%)
Produtos agrícolas	(14,0%)
Metais comuns	(13,8%)
Máquinas e aparelhos	(7,6%)

Fonte: OMC, 2024.

### 3.2 Análise dos Relatórios de Revisão da Política Comercial

O Mecanismo de Revisão de Política Comercial da Organização Mundial do Comércio (TPRM) é considerado um meio para a promoção de transparência e de entendimentos sobre políticas e práticas comerciais adotadas pelos Membros da Organização. Como explica Vera Thorstensen (2001, p. 389):

O Acordo constitutivo da OMC estabeleceu um mecanismo de exame de políticas comerciais, com o objetivo de contribuir para a melhor adesão de seus membros às regras, disciplinas e compromissos assumidos nos acordos multilaterais de comércio, e para um melhor funcionamento do sistema multilateral, através de maior transparência e compreensão das políticas e das práticas comerciais de seus membros [...]. O Acordo constitutivo da OMC estabeleceu o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais, com função de realizar os exames das políticas de comércio de cada membro da OMC.

Se por um lado, a transparência permite que mercados funcionem

com mais eficiência, reduzindo custos de transação, também permite que os Membros da organização monitorem uns aos outros, bem como a aderência e o impacto de suas decisões. O mecanismo está diretamente vinculado à necessidade de apreciação coletiva e avaliação das políticas e práticas comerciais adotadas por cada Membro e seus possíveis desdobramentos para o regime multilateral de comércio como um todo. Entre os procedimentos do mecanismo, está o envio e a discussão de relatórios sobre a política comercial e práticas dos membros.

Quanto aos procedimentos, além de reforçar que todos os membros estão sujeitos às revisões periódicas, o documento estabelece que a avaliação ocorrerá de acordo com a participação do país nos fluxos comerciais globais em um determinado período de tempo. Inicialmente, se estabeleceu que os quatro maiores *players* globais<sup>17</sup> seriam avaliados a cada 2 anos (sendo as Comunidades Europeias contabilizadas unitariamente); os dezesseis *players* subsequentes a cada quatro anos e os demais a cada seis anos, com a possibilidade de alargar o prazo dos Membros de Menor Desenvolvimento Relativo.

Em 2016, os Membros concordaram com a ampliação dos prazos para cada revisão, incluiu um ano a mais para os ciclos de revisões dentro de cada grupo preexistente, como demonstrado no Quadro:

Quadro 6 Prazos para a Revisão de política comercial dos membros.

Membros a serem avaliados	Anexo 3 (WTO, 1994)	Emenda ao Anexo 3 (WTO, 2017)
4 líderes dos fluxos comerciais globais	a cada 2 anos	a cada 3 anos
16 subsequentes	a cada 4 anos	a cada 5 anos
demais	a cada 6 anos	a cada 7 anos
Países de Menor Desenvolvimento Relativo	período maior pode ser fixado	período maior pode ser fixado

Fonte: Elaborado a partir de WTO, 1994; WTO, 2017.

<sup>17</sup> Atualmente, os quatro Membros são as Comunidades Europeias, os Estados Unidos, o Japão e a China (WTO, 2023).

Desde o estabelecimento da OMC e adesão de Guiné-Bissau à organização, a primeira revisão de política comercial ocorreu em 2012, juntamente com Costa do Marfim e Togo.

Desde 2009, a Guiné-Bissau implementou uma série de medidas destinadas a melhorar a arrecadação de receitas e a gestão das finanças públicas. Para esse fim, as autoridades introduziram um sistema informático que interliga a maioria dos ministérios e consolida o planeamento, a execução e a contabilidade orçamentais; está em curso uma reorganização do quadro jurídico, incluindo os acordos sobre a retenção parcial das receitas provenientes de impostos cobrados diretamente pelos ministérios. Uma auditoria aos compromissos fiscais dos principais importadores, realizada em cooperação com a Direção-Geral das Alfândegas, permitiu reduzir a fraude fiscal. Não obstante, a Guiné-Bissau continua a apresentar o rácio de impostos mais baixo da UEMOA e continua fortemente dependente das receitas aduaneiras.

Em dezembro de 2010, a Guiné-Bissau atingiu o ponto de conclusão da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados<sup>18</sup>, o que lhe permitiu obter um alívio da dívida multilateral num total de 1,2 mil milhões de dólares; foram também concedidos cancelamentos bilaterais e multilaterais adicionais. Como resultado, o rácio da dívida externa pendente em relação ao PIB caiu de 121,9% em 2009 para 17,5% no final de 2011. Os cancelamentos da dívida deverão permitir à Guiné-Bissau libertar mais recursos internos para melhorar o acesso ao crédito e financiar obras públicas e programas sociais.

Como membro da UEMOA, a Guiné-Bissau aplica as suas políticas monetária e cambial comuns. A inflação tem sido geralmente moderada, flutuando com o preço mundial dos cereais e do petróleo. Sendo fortemente dependente das importações para o seu abastecimento de hidrocarbonetos e produtos alimentares, a Guiné-Bissau tem-se esforçado por atenuar o impacto da forte pressão inflacionária, diminuindo os valores aduaneiros e reduzindo o imposto geral sobre vendas (IGV) sobre certos produtos de consumo de rápida

<sup>18</sup> Os Países Pobres Altamente Endividados (PPME) são países em desenvolvimento com altos níveis de pobreza e excesso de dívida externa, que são considerados elegíveis para assistência especial do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial através da Iniciativa HIPC (Heavy Indebted Poor Countries), lançada em 1996 para aliviar o fardo da dívida e permitir o investimento no desenvolvimento.

movimentação, importados ou produzidos localmente (óleo alimentar, arroz, açúcar, farinha).

Até 2011, estes produtos estavam também isentos do mecanismo de adiantamento do imposto sobre lucros industriais e comerciais. A Comissão da UEMOA estima que as medidas destinadas a conter a inflação podem ter resultado numa perda de receitas de 3,7 mil milhões de francos CFA até ao final de 2008.

Após uma ligeira queda entre 2007 e 2008, o défice da conta corrente da balança de pagamentos cresceu significativamente, atingindo 9,2% do PIB em 2010. Este aumento reflete o agravamento do défice comercial (bens e serviços) e a incapacidade das transferências correntes de o neutralizar. O valor das importações totais quase duplicou entre 2006 e 2010, em resultado de uma procura sustentada de bens de capital e da subida dos preços mundiais do petróleo e dos alimentos.

Ao mesmo tempo, a Guiné-Bissau sentiu os efeitos da crise económica e financeira internacional através das flutuações dos preços da castanha de caju e da diminuição das remessas dos migrantes. Apesar de uma boa época de castanha de caju em 2011, a suspensão das transferências ligadas a determinados projetos financiados pela União Europeia provocou o agravamento do défice.

A repartição e a distribuição geográfica do comércio da Guiné-Bissau continuam a ser difíceis de identificar devido à grande economia informal e à falta de rigor nos controlos efetuados nas fronteiras terrestres e nas muitas ilhas. Isto significa que a extensão do comércio exterior do país, particularmente sua dimensão comunitária, pode não estar totalmente refletida nas estatísticas disponíveis.

Não houve nenhuma mudança significativa na estrutura do comércio da Guiné-Bissau desde 2006. As principais importações incluem produtos alimentícios (especialmente arroz, farinha e açúcar), combustíveis, equipamentos e máquinas, veículos, cimento e medicamentos. As flutuações nos preços do petróleo e dos alimentos nos mercados internacionais afetaram a evolução de suas respectivas participações no valor total das importações. A União Europeia, notadamente Portugal, continua sendo a principal fonte de importações de

mercadorias, seguida por Senegal, Brasil, China e Vietnã.

A castanha de caju bruta continua a ocupar o primeiro lugar entre as exportações da Guiné-Bissau, com uma quota de 99,2% em 2011, em comparação com 95,5% em 2006. No entanto, a receita proveniente da venda da castanha de caju continua a depender fortemente de fatores climáticos e das flutuações do preço mundial; o desempenho agrícola também é afetado pela incerteza gerada pelo quadro regulamentar que rege a comercialização. A Índia é o destino da maior parte (81,4% em 2011) das exportações formais de castanha de caju da Guiné-Bissau (Gráfico. Está forte concentração num único produto e num único ponto de venda acarreta riscos significativos.

O investimento privado na Guiné-Bissau continua muito aquém do seu potencial dinamismo, situando-se em 2,1 por cento do PIB em 2009. Apesar das reformas recentes, incluindo em particular a introdução de um guiché único para a criação de empresas, o clima de negócios continua difícil devido à instabilidade sociopolítica, às deficiências nas infra-estruturas básicas, à burocracia administrativa e às restrições no acesso ao crédito.

Durante o período em análise, o investimento estrangeiro direto foi direcionado principalmente para os seguintes setores: telecomunicações, especialmente telefonia móvel; varejo; e serviços de intermediação financeira. Apesar do seu considerável potencial, setores como a indústria agroalimentar, o turismo e a pesca ainda não atraíram investimentos significativos. Os principais países investidores são Portugal, Senegal e Líbano, o investimento da UEMOA representou cerca de 39% do estoque total.

A economia da Guiné-Bissau, sendo pouco diversificada e fortemente dependente de importações para satisfazer uma série de necessidades básicas, continua muito vulnerável a choques externos, incluindo fatores climáticos e preços flutuantes de commodities nos mercados mundiais. Essa vulnerabilidade é agravada pela infraestrutura geralmente deficiente, bem como por problemas de governança decorrentes da instabilidade sociopolítica. A extensão dessas fragilidades estruturais sugere que, no médio prazo, os desequilíbrios financeiros e comerciais provavelmente persistirão.

A economia da Guiné-Bissau permanece muito pouco diversificada e altamente vulnerável a choques exógenos, devido a fragilidades estruturais

exacerbadas pelas tensões sociopolíticas persistentes desde 1998. O longo período de instabilidade sociopolítica levou a uma desaceleração do investimento e à suspensão da cooperação econômica com os principais parceiros de desenvolvimento. Os efeitos desses diferentes problemas continuam a pesar sobre a eficiência da administração pública, a escassez de infraestrutura básica e o ambiente de negócios. Como resultado, os indicadores de pobreza e desenvolvimento social da Guiné-Bissau permanecem entre os mais baixos da África Subsaariana.

A atividade econômica ainda depende essencialmente de uma única cultura comercial, a castanha de caju, cultivada principalmente de forma artesanal e exportada em bruto para a Índia e o Vietnã. A Guiné-Bissau também é altamente dependente de importações para o seu abastecimento de hidrocarbonetos, alimentos e produtos manufaturados, bem como para serviços de transporte. Um grave déficit energético – resultante de capacidades de geração inadequadas e pouco diversificadas (baseadas principalmente em diesel importado), de uma rede elétrica que cobre apenas a cidade de Bissau e da falta de interconexões transfronteiriças – é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do país.

O acesso limitado a serviços financeiros é outro grande obstáculo à expansão e diversificação da economia da Guiné-Bissau. Os serviços bancários ainda não são amplamente utilizados e a concorrência na intermediação financeira é praticamente inexistente. A Guiné-Bissau continua a depender fortemente da ajuda ao desenvolvimento, particularmente para financiar o investimento público.

Apesar da sua posição geográfica vantajosa e da sua filiação tanto na União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) como na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Guiné-Bissau não tira pleno partido das potencialidades do mercado regional, incluindo o comércio de trânsito internacional. Além disso, a cobertura limitada e a obsolescência da sua infraestrutura básica, impõem custos adicionais consideráveis e até provocam o isolamento sazonal de certas zonas do país.

A expansão do comércio externo é também dificultada pela ausência de mecanismos de controle de qualidade operacional e por restrições de oferta,

incluindo o fraco tecido industrial. O valor total do comércio de bens e serviços, largamente influenciado pelas flutuações dos preços mundiais, é estimado em 63,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2016, em comparação com 60,2% em 2011. Ademais, os indicadores de desempenho da economia guineense não passam de estimativas, devido à dimensão do setor informal (70% da economia, segundo as autoridades) e às fragilidades na recolha de dados estatísticos.

A agricultura e os serviços continuam a dominar o PIB da Guiné-Bissau, enquanto os setores da indústria e da construção permanecem embrionários. A exploração dos seus abundantes recursos pesqueiros não gera efeitos multiplicadores na economia nacional, e o elevado potencial da sua riqueza mineral permanece praticamente inexplorado. A Guiné-Bissau também oferece grandes oportunidades nos setores do transporte marítimo, turismo, desenvolvimento agrícola e pesca.

A composição e a distribuição geográfica do comércio externo da Guiné-Bissau continuam difíceis de definir, devido à importância dos canais informais e às oportunidades de fraude nas fronteiras terrestres porosas do país e nas inúmeras ilhas. Assim, a extensão do comércio externo do país, em particular a sua dimensão comunitária, provavelmente não está totalmente refletida nas estatísticas disponíveis.

A evidência ao longo prazo sugeriu que o comércio contribui positivamente para a paz entre as nações. O relatório da WTO, 2023, aponta que:

Um sistema comercial multilateral forte e eficaz que restrinja barreiras comerciais injustificáveis e ofereça resolução pacífica de litígios proporciona a base necessária para mercados internacionais profundos e líquidos, com barreiras relativamente baixas à entrada e à diversificação. A integração económica dá a todos os membros uma participação na gestão, contenção e prevenção de tensões bilaterais ou mais amplas, enquanto instituições como a OMC oferecem fóruns para se envolverem nesses fins.(WTO, 2023, p. 21, tradução livre).

Ainda o relatório WTO, 2023, sugere que a desigualdade entre países ricos e pobres, em toda a população mundial, caiu a partir da década de 1990, isso pela primeira vez desde a revolução industrial, há dois séculos. Muito embora, a

integração e a convergência de rendimentos tenham sido muito mais lentas em algumas economias em desenvolvimento, particularmente em África.

Várias economias enfrentam desafios de ajustamento decorrentes de mudanças rápidas e pronunciadas nos fluxos comerciais globais. Nomeadamente as relacionadas com a rápida ascensão da China como uma grande potência comercial depois da sua adesão à Organização Mundial do Comércio em 2001.

Enquanto que em alguns membros, como no caso da, Guiné-Bissau entre outros, o aumento do comércio veio acompanhado de um aumento da desigualdade dentro do país, nos outros, União Europeia, APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico) o BRICS mais comércio veio com uma maior inclusão econômica. De salientar que, os países com maior abertura comercial, apresentam frequentemente níveis mais baixos de desigualdade de rendimentos, especialmente depois dos impostos e as transferências serem considerados na equação. Sublinhando neste sentido, a importância das políticas sociais e econômicas nacionais para amortecer os impactos adversos e expandir as oportunidades relacionadas com o comércio.

O relatório da OMC 2024a sustenta que um recuo na integração econômica poderia fazer retroceder os ganhos recentes de desenvolvimento, a ponto de tornar-se mais difícil os países sair da pobreza e prejudicar mais as perspectivas econômicas futuras para as pessoas mais pobres. A fragmentação do comércio global, também tornaria mais difícil enfrentar os desafios ambientais, o relatório mostra que, os maiores desafios deste tipo podem ser resolvidos eficazmente por meio da cooperação global.

No conjunto de análise contida no relatório WTO, 2024a sobre o comércio mundial, sugere que é preciso ser cauteloso com o comércio mundial, isso porque, o resultado pode ser que estamos a encaminhar para um mundo menos seguro, em que os abastecimentos sejam mais vulneráveis a choques em vez de mais resilientes a eles, mais pobres, com mais pessoas e lugares excluídos do progresso econômico, e menos sustentável, o que torna mais difícil alcançar ações eficazes em matéria de proteção ambiental. Neste sentido, o relatório WTO, 2024a, p. 40, sustenta que:

Uma preocupação primordial deve ser garantir que os ganhos do comércio sejam partilhados de forma mais equitativa dentro e entre os países. Embora o modelo tradicional de industrialização liderada pela

exportação tenha perdido algum do seu poder de criação de emprego à medida que a indústria se torna menos intensiva em mão-de-obra, o relatório destaca as possibilidades estimulantes para o comércio impulsionar o crescimento, o emprego e uma maior sustentabilidade ambiental. Por exemplo, os avanços nas tecnologias de informação e comunicação tornaram o comércio de serviços, especialmente os serviços digitais, muito mais fácil, permitindo a participação no comércio global de economias até então sub-representadas, bem como grupos como mulheres e micro, pequenas e médias empresas.

Uma outra questão de longa data da OMC que deve ser abordada é a agricultura, que representa uma grande parte do emprego em muitos membros. O relatório da WTO, 2023, demonstra que os custos comerciais na agricultura excedem os da indústria transformadora em 50 por cento, penalizando assim os segmentos mais pobres da sociedade que dependem deste setor. Pesquisas recentes revelam que o comércio, o acordo de facilitação teve efeitos desproporcionalmente positivos no comércio agrícola desde a sua entrada em 2017, onde os países menos desenvolvidos incluindo a Guiné-Bissau registraram o aumento de 17 por cento nas exportações agrícolas como resultado.

O relatório sobre o comércio mundial de 2023, examinou criticamente o papel do comércio internacional na resposta a alguns dos desafios mais prementes do tempo atual, que é de manter a paz e a segurança, reduzir a pobreza e a desigualdade e alcançar uma economia sustentável. A conclusão que o relatório teve, é de que o comércio internacional, ancorado num sistema comercial multilateral fortalecido, desempenha um papel importante na criação de um mundo mais seguro, inclusivo e sustentável. Com base nestas conclusões, o relatório defende uma melhor alternativa a fragmentação e a reglobalização entendida como o alargamento da integração comercial para mais pessoas, economias menos estáveis como é o caso da Guiné-Bissau.

O Relatório WTO 2023 oferece uma análise empírica do estado atual da globalização e apresenta três principais conclusões: entre eles destacam-se, primeiro a em evolução que questiona o comércio internacional, manifesta-se cada vez mais sob a forma de tensões comerciais. Em segundo lugar, estas tensões estão a começar a afetar os fluxos comerciais, inclusive de maneira que apontam para a fragmentação. Terceiro, apesar destes desafios, o comércio internacional continua a prosperar em vários aspectos, o que implica que o debate

sobre a desglobalização continua ainda longe de ser apoiado pelos dados.

O impacto das crescentes tensões comerciais, começa a tornar-se evidente nos atuais fluxos comerciais entre a China e os Estados Unidos. Muita embora o comércio bilateral tenha atingido um recorde elevado em 2022, a sua composição sofreu alterações alinhadas com as medidas tarifárias, com o comércio a desacelerar acentuadamente em algumas categorias de produtos, como os semicondutores (WOT, 2024).

Embora não mencionem especificamente a Guiné-Bissau em detalhes, podem ter um impacto indireto através da dinâmica do comércio global, da atração de investimentos e da estabilidade económica regional. A Guiné-Bissau, sendo um país em desenvolvimento com fortes laços económicos com diversos parceiros globais, pode ser afetada por alterações no comércio internacional, nos preços de commodities e nas cadeias de abastecimento.

A instabilidade nas relações comerciais entre as duas maiores economias do mundo pode afetar o fluxo de investimento direto estrangeiro e o acesso a mercados para países como a Guiné-Bissau. A redução do comércio entre os EUA e a China pode levar a uma reconfiguração das cadeias de abastecimento globais, afetando a forma como os produtos são adquiridos e vendidos em diferentes regiões.

O comércio foi muito crucial durante a pandemia para aumentar a produção de suprimentos médicos e vacinais, e por ter trazido elas para onde eram necessários. Da mesma forma também que, o sistema comercial aberto é previsível na mitigação da escassez de oferta e os picos de preços relacionados com a guerra na Ucrânia, isso porque os países conseguiram ter acesso aos suprimentos essenciais, como no caso do trigo de produtores alternativos.

Considerações de segurança desempenham um papel cada vez mais importante na política comercial. Exemplo disso, o número de preocupações comerciais sobre medidas referentes à segurança nacional, teve aumento acentuadamente nos últimos anos. Neste sentido, o relatório WTO, 2023 afirma que o comércio aberto por um sistema comercial multilateral robusto, serve como um motor essencial da segurança econômica, permitindo que as empresas e as famílias tenham acesso a opções alternativas quando foram confrontados com escassez de oferta.

Por outro lado, é possível destacar que o comércio mais livre proporcionaria crescimento e desenvolvimento partilhados. A interdependência econômica daria aos países uma participação no sucesso uns aos outros, e as regras e instituições internacionais promoveriam a estabilidade, a confiança e a colaboração. O relatório WTO, 2023 aponta que a fragmentação deixaria as economias menos prósperas, menos inovadoras, menos resilientes e menos dispostas e bem equipadas para cooperar nos desafios sociais, ambientais e de segurança que enfrentam. Chegou à conclusão de que a resolução dos desafios atuais exige, na verdade, mais abertura, integração e cooperação globais, e não menos, o que por sua vez, depende da reforma do comércio internacional e do sistema econômico.

A rápida ascensão do mundo em desenvolvimento, especialmente depois que as grandes economias emergentes terem sido abertas cada vez mais e abraçando a integração global na década de 1980. Desde então, a participação das economias em desenvolvimento no comércio mundial de mercadorias cresceu de menos de um terço para quase metade, enquanto a sua participação na produção mundial teve aumento de 24% para 43% (WTO, 2024).

A China foi o exemplo mais marcante, é considerado hoje o maior exportador mundial, há 40 anos ocupava a 32 posição. Representando um quinto da humanidade, a China cresceu a uma média de 9,1 por cento ao ano durante as últimas quatro décadas, traduzindo-se numa expansão sem precedentes de 38 vezes da sua economia, muita embora o progresso tenha abrandado recentemente. E a Índia, com uma percentagem ainda maior da população mundial, tem crescido a uma média de 6,1 por cento ao ano, atualmente é a grande economia com crescimento mais rápido no mundo (WOT, 2024).

A relação comercial da Guiné-Bissau com a China é favorável e de crescente cooperação, com a China sendo um parceiro importante em importações e com investimentos significativos em infraestrutura e setor das pescas. Em relação com a Índia, a relação comercial é fortemente dominada pela castanha de caju, sendo a Índia o principal importador deste produto da Guiné-Bissau, que por sua vez representa a esmagadora maioria das exportações nacionais.

Apesar destas e outras economias rapidamente emergentes possam ter

captado a maior atenção nos últimos anos, as economias avançadas também têm estado a expandir-se e a progredir. Entre 1980 e atualmente, as economias do G7, ou seja, União Europeia, Canadá, França, Alemanha, Japão, Itália, Estados Unidos e Reino Unido, cresceram coletivamente duas vezes e meia (WOT, 2024).

A mudança nas políticas comerciais começou a afetar os fluxos comerciais. A escalada tarifária entre a China e os Estados Unidos, levou a um crescimento mais lento do comércio entre as duas maiores economias do mundo. Para além disso, desde o início da guerra na Ucrânia, os dados têm mostrado os primeiros sinais de reorientação comercial ao longo de linhas geopolíticas. Aos níveis multilateral e plurilateral, iniciativas como o acordo de facilitação do comércio da OMC, o acordo da OMC sobre Subsídios às pescas e as iniciativas conjuntas sobre a regulamentação interna dos serviços, a facilitação do investimento para o desenvolvimento e o comércio eletrônico, estão a abordar questões chave que o comércio internacional tem enfrentado (WTO, 2024).

Porém, a desconfiança em relação ao comércio internacional tornou-se visível na elaboração de políticas comerciais globais, nos meados de 2010. Os exemplos incluem o fracasso no avanço da integração comercial multilateral e regional através do Acordo de Comércio de serviços e da Parceria Transatlântico de Comércio e Investimento e a reversão da integração econômica entre a União Europeia e o Reino Unido. Em vez de fazerem mais progressos na cooperação multilateral e regional, as grandes economias começaram a recorrer a políticas comerciais unilaterais (WTO, 2024).

As tensões comerciais que iniciaram em 2018 entre os maiores parceiros comerciais do mundo, assistiram a uma escalada retaliatória das tarifas de importação, terminando na imposição pelos Estados Unidos, de um direito de importação médio de 19,3 por cento sobre as importações provenientes da China, e na imposição por China impõe um direito de importação médio de 21,1 por cento sobre as importações vindos dos Estados Unidos (WTO, 2024).

A utilização de políticas comerciais unilaterais ameaça resultar numa espiral descendente de respostas retaliatórias e num mundo muito mais fragmentado, dominado por blocos comerciais regionais. Pode ser que tal evolução seja difícil de reverter, uma vez implementadas as mudanças na política comercial, alteraram o equilíbrio da economia política entre os grupos de interesse

concorrentes nas importações e os grupos de interesse orientados para as exportações, tornando difícil voltar para trás (WTO, 2024).

Por exemplo, as tarifas impostas em 2018 e 2019 pelos Estados Unidos sobre as importações provenientes da China e as tarifas retaliatórias impostas às importações dos EUA pela China estão ainda em vigor, embora vários estudos econômicos demonstraram o seu efeito prejudicial no bem-estar social.

Além da utilização crescente de políticas comerciais restritivas, o atual ambiente político também é caracterizado por elevados níveis de incerteza. A urgência de alcançar uma economia sustentável, manter a paz e a segurança e reduzir a pobreza e a desigualdade mobilizou muitos governos a empregar todas as ferramentas de política pública disponíveis para enfrentar estes desafios globais, por vezes com implicações pouco claras para o sistema comercial baseado em regras e gerando assim uma política comercial incerteza. Isto é importante porque a incerteza da política comercial funciona como uma barreira ao comércio, reduzindo os incentivos para incorrer nos custos de entrada em novos mercados e para investir na adoção de insumos intermédios importados (WTO, 2024, p. 49). Tradução livre.

Outrossim, durante a maior parte do período de 2003 a 2021, a incerteza da política comercial evoluiu em simultâneo com a incerteza da política pública, só que em 2018, os dois indicadores divergem acentuadamente. A incerteza da política comercial aumentou totalmente em 2018 e 2019, enquanto que a incerteza política global atingiu o pico apenas em 2020, o ano do início da pandemia de COVID-19. Em 2021, a incerteza política global relacionado com o comércio diminuiu, mesmo assim, manteve-se acima dos níveis de 2017.

As tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China, as duas maiores economias do mundo, alteraram os seus padrões comerciais. As tarifas de importação transferiram o fornecimento dos EUA da China para outros parceiros, especialmente em produtos de tecnologia avançada. Análise dos dados mensais dos fluxos comerciais de bens entre janeiro de 2018 e dezembro de 2022, confirmou a diminuição do comércio entre as duas economias. Onde a análise mostra que, apesar de ter atingido recordes máximos recentemente, desde julho de 2018, o comércio bilateral de mercadorias entre a China e os Estados Unidos cresceu, em média, muito mais lentamente em relação ao comércio de cada economia com outros parceiros.

Essas tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China, podem ter

impactos indiretos na Guiné-Bissau, principalmente através da redução do crescimento econômico global e da incerteza nos mercados financeiros. Podem afetar a demanda por produtos guineenses, como produtos agrícolas, e reduzir o investimento estrangeiro no país.

### **3.3 Investimentos do mecanismo Ajuda para o Comércio (*Aid for Trade Initiative*)**

Em conferência ministerial da OMC realizada em Hong Kong em 2005, foi aprovado um mecanismo de ajuda para comércio. A declaração forneceu mandato para futuros desenvolvimentos da agenda de ajuda ao comércio. Com o reconhecimento de que, ao longo do prazo, podem ser alcançados ganhos importantes no crescimento econômico, especialmente em África, através da liberalização do comércio (WTO, 2011).

Um dos objetivos principais de ajuda ao comércio, foi de ajudar os países em desenvolvimento a aumentar o seu comércio de bens e serviços; integrar-se no sistema comercial multilateral, beneficiar do comércio liberalizado e de um maior acesso ao mercado. Ajuda ao comércio faz parte da ajuda oficial ao desenvolvimento, para com os países em desenvolvimento (WTO, 2011).

Sendo assim, as recomendações do grupo de trabalho para ajuda ao comércio identificaram categorias que refletem as diversas necessidades e restrições relacionadas com o comércio que os países em desenvolvimento enfrentam. Ao mesmo tempo, considera-se que tais categorias são suficientemente claras para estabelecer uma fronteira sólida entre ajuda ao desenvolvimento e outras ajudas ao desenvolvimento das quais faz parte.

A base de dados CRS da OCDE criou quatro categorias principais que permitem o monitoramento e o acompanhamento dos fundos relacionados com ajuda ao comércio. Entre eles destaca-se: infraestrutura econômica, construção de capacidades produtivas, políticas e regulamentos comerciais e ajustamentos relacionados com comércio (WTO, 2011). É possível destacar a coerência na atribuição da ajuda a iniciativa ajuda ao comércio como algo fundamental para o efeito de monitorização:

Deve também notar-se que apenas são contabilizados os donativos e os empréstimos concessionais, excluindo assim muitos empréstimos relacionados com o comércio por parte de instituições financeiras internacionais (IFI) e bancos de desenvolvimento regional. Além disso, o apoio oferecido pelos parceiros Sul-Sul não é registado na base de dados da OCDE. É importante ter isto em mente ao analisar o lado da oferta da equação da Ajuda ao Comércio, lembrando que a soma dos indicadores da OCDE capta apenas parcialmente a totalidade dos fluxos que em África respondem às restrições comerciais do continente (WTO, 2011, p. 7).

Ajuda ao comércio é importante, isso porque, vários países mais pobres têm lutado para beneficiar de oportunidades de acesso ao mercado devido a sua incapacidade de produzir ou exportar de forma eficiente. Muita embora, o comércio com outros países seja fundamental para alcançar elevadas taxas de crescimento econômico e metas de redução da pobreza, a maioria dos países africanos em desenvolvimento e a totalidade dos países menos desenvolvidos (PMD) não têm nem a diversidade de produtos exportáveis nem a capacidade de produção para tirar vantagem imediata de melhores oportunidades de acesso ao mercado (WTO, 2011).

Máis condições ao lado da oferta têm sido frequentemente dos maiores desafios ao desempenho das exportações em várias regiões de África, muitos países africanos necessitam de recursos para modernizar os seus portos, às telecomunicações, as instalações aduaneiras e as instituições, como é o caso da Guiné-Bissau com falta de infraestruturas comerciais de grandes portes para impulsionar o seu comércio.

O relatório da WTO 2011, mostra que melhorias nos custos de transportes e nas infraestruturas podem levar a um melhor desempenho das exportações. Estimam que, com as infraestruturas sólidas, os custos de transporte poderiam ser reduzidos em 40 por cento para os países costeiros e em 60 por cento para os países sem litoral. Apontam também, até que ponto os custos de transporte reduzem os volumes comerciais. Estima-se que um aumento de 10 por cento nos custos de transporte resulte numa redução de 20 por cento dos volumes de comércio. O mesmo relatório demonstra que as práticas anticoncorrenciais nos serviços portuários e outros serviços de transporte aumentam o custo unitário de transporte, prejudicando as exportações do país (WTO, 2011). Algumas destas

práticas anticoncorrenciais, levam a atrasos nas exportações.

Estudos estimaram ainda o número de dias que um contentor típico de 20 pés demora a chegar ao porto mais acessível. Em Bangui, na República Centro-Africana, são necessários 116 dias para que um contentor deste tipo seja transportado de uma fábrica na cidade para o porto mais próximo no Golfo da Guiné. Leva 71 dias para transportar esse contêiner de Ouagadougou, Burkina Faso, para o porto mais próximo. Pelo contrário, demora cinco dias a partir de Copenhaga, 6 dias a partir de Berlim e 20 dias a partir de Xangai, Kuala Lumpur e Santiago do Chile. Os mesmos estudos concluem que um atraso de um dia reduz o comércio em mais de um por cento. Em termos de impacto comercial, isto foi equiparado a um maior distanciamento dos países em mais 85 km. Isto é especialmente verdadeiro para os países sem litoral. Descobriu-se que os países sem litoral comercializam menos com os países costeiros (WTO, 2011, p. 8).

Substancialmente, ajuda ao comércio, serve-se para investir nos países em desenvolvimento, e é fundamental para os países africanos que a iniciativa atinja todo o seu potencial e que os fluxos satisfaçam as necessidades dos países beneficiários. Onde a monitorização para acompanhar o progresso na implementação e no impacto, continua a ser uma questão central. É neste sentido que vão ser apresentados os quadros com cada setor e valores recebidos pela Guiné-Bissau sobre ajuda ao comércio.

**Quadro 7** sobre desembolso de ajuda ao comércio por cada setor em milhões de dólares em 2013.

<b>Setores</b>	<b>Valor em dólar \$</b>
Política e regulamentação comercial	0, 13 0,00
Facilitação do comércio	0, 01 0,07
Transporte e armazenamento	22, 88 0,64
Comunicações	0, 24 0,00
Geração e fornecimento de energia	2, 45 5,43
Negócios e outros serviços	0, 16 0,00
Serviços bancários e financeiros	0,41 0,02

Agricultura, silvicultura, pesca	5,45	2,93
Indústria	1,24	0,23
Recursos minerais e mineração	0,00	0,00
Turismo	0,02	0,07
Ajuste relacionado ao comércio	0,13	0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Map Trade

Quadro 8 sobre desembolso de ajuda ao comércio por cada setor em milhões de dólares em 2015.

Setores	Valor em dólar \$
Política e regulamentação comercial	0,01 0,00
Facilitação do comércio	0,01 0,00
Transporte e armazenamento	22,88 0,01
Comunicações	0,24 0,06
Geração e fornecimento de energia	2,45 2,75
Negócios e outros serviços	0,16 0,01
Serviços bancários e financeiros	0,41 0,03
Agricultura, silvicultura, pesca	5,57 6,46
Indústria	1,24 0,70
Recursos minerais e mineração	0,00 0,00
Turismo	0,02 0,01
Ajuste relacionado ao comércio	0,13 0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Map Trade

Quadro: 9 sobre desembolso de ajuda ao comércio por cada setor em milhões de dólares em 2017.

<b>Setores</b>	<b>Valor em dólar \$</b>
Política e regulamentação comercial	0,01 0,00
Facilitação do comércio	0,01 0,00
Transporte e armazenamento	22,88 0,03
Comunicações	0,24 0,00
Geração e fornecimento de energia	2,45 11,44
Negócios e outros serviços	0,16 2,19
Serviços bancários e financeiros	0,41 0,00
Agricultura, silvicultura, pesca	5,57 11,74
Indústria	1,24 2,22
Recursos minerais e mineração	0,00 0,00
Turismo	0,02 0,06
Ajuste relacionado ao comércio	0,13 0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Map Trade

Quadro 10 sobre desembolso de ajuda ao comércio por cada setor em milhões de dólares em 2020. Somente 5 setores receberam ajuda por parte da OMC.

<b>Setores</b>	<b>Valor em dólar \$</b>
Geração e fornecimento de energia	2,45 7,09

Agricultura, silvicultura, pesca	5,57	10,65
Transporte e armazenamento	24,87	0,03
Indústria	2,24	2,23
Comunicações	0,24	0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da Map Trade

Quadro: 11 sobre os anos em que ocorreram as revisões da iniciativa Aid For Trade

Dia	Mês	Ano	Temas
29	Abril	2024	Exercício de Monitoramento e Avaliação da Ajuda ao Comércio de 2024;
12	Dezembro	2023	Alavancando o comércio sul-sul e a Cooperação Triangular;
10	Outubro	2022	Conectividade digital e diversificação econômica;
10	Junho	2021	Implicações da graduação dos PMD para ajuda ao comércio;
27	Maio	2020	Transformação e promoção da economia rural;
05	Novembro	2019	Desenvolvimento sustentável e economia verde;
05	Novembro	2018	Industrialização, diversificação econômica e transformação estrutural;
30	Maio	2017	Ajuda ao comércio, índices de custos comerciais e concepção e implementação de políticas para reduzir os custos comerciais;

17	Outubro	2016	Conectando-se ao comércio: Políticas e programas para maximizar o impacto da redução da pobreza;
29	Outubro	2015	Redução dos custos do comércio para um crescimento inclusivo e sustentável;
09	Outubro	2014	Ajuda ao comércio e competitividade dos países menos desenvolvidos;
08 a 10	Julho	2013	Conectando-se às cadeias de valor;
05	Novembro	2012	Desenvolvimento sustentável e economia verde;
18 a 19	Julho	2011	Sobre pequenas economias vulneráveis e ajuda ao comércio;
26	Outubro	2010	Sobre a integração de ajuda ao comércio;
07 a 09	Julho	2009	A crise financeira global, crescimento liderado pelas exportações e ajuda ao comércio;
15 a 16	Setembro	2008	Identificação de indicadores para monitoramento da ajuda ao comércio;
01	Novembro	2007	Revisão global de ajuda ao comércio;

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site da OMC

As seguintes áreas identificadas durante a primeira Revisão Global de 2007, ainda estão abertas a discussão de como dar maior ênfase à monitorização dos países e como melhor captar a dimensão regional da ajuda ao comércio.

De salientar que, ao longo dos últimos anos, emergiu um amplo consenso por parte da comunidade internacional de que tanto uma conclusão bem-sucedida da Agenda de Desenvolvimento de Doha (ADD) como uma contribuição eficaz do comércio para a redução de pobreza exigirão um aumento substancial da ajuda

ao comércio aos países em desenvolvimento, em particular aos PMD. Na reunião do G8 em Gleneagles, foram anunciados mais de 4 mil milhões de dólares para atividades relacionadas com o comércio nos países em desenvolvimento, acima dos atuais 2,7 mil milhões de dólares. Isto foi seguido por compromissos importantes na conferência ministerial da OMC em Hong Kong, em dezembro de 2005.

Nessa conferência, o Japão anunciou 10 mil milhões de dólares para assistência relacionada com o comércio ao longo de três anos, os EUA anunciaram subvenções de ajuda ao comércio de 2,7 mil milhões de dólares por ano até 2005-2010, e a UE e os seus Estados-Membros anunciaram despesas relacionadas com o comércio de 2 mil milhões de dólares por ano (um aumento de 600 milhões de dólares) até 2010 (WTO, 2011).

Ajuda ao comércio é necessário para os países em desenvolvimento, especialmente para os PMA, que deverão beneficiar da Rodada de Doha, isto é, se foram feitos investimentos adicionais para as suas infraestruturas, produtividade e competitividade.

Ajuda ao comércio inclui assistência contínua relacionada com o comércio e os recursos adicionais prometidos em Hong Kong e pelos países do G8 para reforçar as capacidades de exportação dos países em desenvolvimento, em particular dos (PMD). O aumento da ajuda ao comércio deve ser financiado através de dinheiro novo, em vez de uma remodelação de recursos de outras prioridades setoriais para o comércio, ou de recursos já reservados para o comércio e reembolsados sob o rótulo de ajuda ao comércio (OMC, 2006).

De salientar que, a competitividade numa economia globalizada é alcançada através da interação de vários fatores não comerciais, tais como a qualidade do sistema educativo, uma força de trabalho saudável, um sistema de transporte eficiente, um sistema judicial imparcial e outros fatores mais subjetivos, como a estabilidade política, o clima de investimento e o impulso entre o governo e a comunidade empresarial (OMC, 2006).

No comércio, o desenvolvimento do setor privado é fundamental para qualquer política que procure reforçar as capacidades de oferta. Isto pode incluir o apoio a câmara de comércio e as associações profissionais, o estabelecimento de um balcão único para criação de uma empresa, a simplificação de procedimentos

e a redução da regulamentação empresarial, a promoção de um ambiente de apoio através da renovação dos códigos legais para o comércio e o investimento, o reforço do registo de bens e pessoas, e apoiando a criação de centro de arbitragem (OMC, 2006).

As medidas de facilitação do comércio também fazem parte de qualquer pacote integrado para reforçar a capacidade do lado da oferta. Que compreendem a modernização aduaneira, simplificação dos procedimentos comerciais e informação orientada ao empresariado. Isto inclui microcrédito e disponibilização de pequenos empréstimos a agricultores pobres e mulheres que não têm garantias, permitindo que esses grupos participem da economia moderna.

Relativamente sobre as infraestruturas ligadas ao comércio, englobam a construção e a reabilitação de estradas e estradas secundárias relacionadas a áreas de produção, comunicações, instalações portuárias e de armazenamento, produção e distribuição de energia e abastecimento de água. Para os países menos desenvolvidos (PMD), é interessante um apelo especial para investimentos em energia, em particular esquemas hidroelétricos e distribuição de eletricidade em zonas rurais (OMC, 2006).

O desenvolvimento de infraestruturas regionais, por exemplo, corredor comercial regional, trânsito transfronteiriço, gestão e desenvolvimento integrado de um rio que atravessa dois ou mais países, por exemplo a irrigação e utilização de água, política de segurança e transporte, esquemas hidroelétricos comuns a vários estados, também deverá ser abrangida pela esfera de ação de ajuda ao comércio. Esses investimentos no passado foram muitas vezes ignorados, em parte porque os mecanismos de prestação de ajuda se baseiam principalmente nos países e, em parte devido à complexidade dos projetos que são partilhados por vários países e partes interessadas com pontos de vista e prioridades diferentes (OMC, 2006).

A formulação de uma política comercial nacional completa, deve ser altamente participativa, envolvendo o setor privado e a sociedade civil. Isto exige muitas vezes uma atualização global do conhecimento das questões de política comercial e uma compreensão dos efeitos do comércio em toda a economia, nas empresas, nos trabalhadores e nos consumidores. É salutar a cooperação de muitos especialistas, economistas, mas também analistas políticos, estratégias e

negociações, bem como de representante do setor privado, para conceber uma abordagem estratégica (OMC, 2006).

A declaração ministerial de Hong Kong da OMC aponta que ajuda ao comércio deve ter como objetivo ajudar os países em desenvolvimento, especialmente os (PMD), na criação de capacidade e infraestruturas do lado da oferta de que necessitam para os ajudar a implementar e a beneficiar os acordos da OMC e, de forma mais ampla, a expandir o seu comércio e integrar-se no sistema comercial multilateral.

É importante ressaltar que os países africanos precisam primeiro de um resultado relacionado com o desenvolvimento, incluindo as áreas chave como agricultura, serviços e facilitação do comércio. Um programa abrangente para reforçar a capacidade e aumentar a competitividade deve complementar esse pacote. Esse reforço da capacidade exige investimentos significativos na assistência aos países africanos para melhorar a produtividade e a competitividade das suas economias, em infraestruturas, formação e desenvolvimento institucional (WTO, 2006).

Para que a Ronda de Doha possa atender as aspirações dos países africanos, as principais questões de reforço de capacidade devem ser abordadas de forma adequada. Portanto, ajuda ao comércio deve ser um complemento e não um substituto de iniciativas de desenvolvimento que possam ajudar os beneficiários a atingir os seus objetivos de desenvolvimento e, em última análise, reduzir a pobreza (WTO, 2006). Além disso, deverá abordar os desafios específicos desenvolvidos pelos beneficiários.

Reiteramos a centralidade de uma assistência ao desenvolvimento adequada e previsível para o reforço da capacidade comercial dos países africanos. Enfatizamos a necessidade de um compromisso firme para expandir a assistência ao desenvolvimento para o reforço da capacidade comercial em todos os países africanos. A Iniciativa de Ajuda ao Comércio proposta deverá centrar-se não só na capacidade de negociar, ajustar, produzir e comercializar, mas também conduzir a um melhor acesso ao mercado, a melhores infra-estruturas e a resolver os constrangimentos do lado da oferta. Essa ajuda deverá assumir a forma de subvenção, sem comprometer as posições negociais dos membros. (Declaração dos Ministros do Comércio da UA em Arusha, 22-24 de Novembro de 2005) (WTO, 2006, p. 2).

Um desafio fundamental que a maioria das economias africanas enfrentam, é como melhorar a produtividade e a competitividade das suas economias num sistema de produção e comércio cada vez mais globalizado. A economia global moderna é um labirinto de estruturas de produção complexas e interligações entre produção, distribuição e marketing. Os países africanos precisam de ser integrados rápida e eficazmente na economia global e no sistema comercial multilateral.

Consequentemente, existe uma necessidade urgente de apoiar, através de assistência técnica adequada e capacitação no seu sentido mais lato, para lidar com os sistemas econômicos e de produção comercial globais que, entre outras, exigem a melhoria imediata da sua produtividade e competitividade num ambiente que está a testemunhar uma rápida evolução tecnológica e mudanças na comunicação. É importante garantir um funcionamento eficiente das cadeias de abastecimento, por um lado, e colmatar fratura digital, por outro (WTO, 2006).

É importante levar em consideração a necessidade de remover impedimentos aos negócios que aumentam os custos para os exportadores. Estes incluem trânsito e travessias fronteiriças dispendiosas e ineficientes, atrasos alfandegários, incertezas nas estradas, falta de competências de exportação e de análise de mercado, fraco apoio institucional, cumprimento de normas, regulamentações comerciais excessivas e falta de acesso a capital e financiamento.

A assistência destinada a ajudar os países a diversificarem-se, afastando-se dos produtos primários, também se enquadraria nesta categoria. A análise da cadeia de valor é um mecanismo que poderia ser utilizado para ajudar a priorizar ações para remover os constrangimentos encontrados na cadeia de produção, comercialização, distribuição e transporte.

Os investimentos em infraestruturas são cruciais para o comércio e desenvolvimento dos países africanos. Começando por melhoria nas redes rodoviárias, facilitarão o transporte, armazenamento e distribuição eficiente de produtos para mercados locais, regionais e internacionais. Os custos relacionados com melhorias, entre outras coisas, nas infraestruturas de energia, transportes, tecnologias de informação e comunicações seriam abrangidos por esta categoria (WTO, 2006).

As infraestruturas foram identificadas pela NEPAD<sup>19</sup> (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África) e pela União Africana como um componente essencial do desenvolvimento comercial a nível nacional e regional. O desenvolvimento de infraestruturas ao promover a Comunidade Econômica Africana, proporciona um mecanismo garantido para uma integração harmoniosa no sistema comercial multilateral.

De salientar que o financiamento adicional, previsível e eficaz é fundamental para cumprir o mandato da ajuda ao comércio. A eficácia das seguintes recomendações para operacionalização da ajuda ao comércio requer recursos adicionais substanciais direcionadas para programas e projetos relacionadas com o comércio, tal como prometido na Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong, e no contexto do compromisso internacional mais amplo na Conferência de Monterrey da ONU e no G8 Cimeiras em Gleneagles e São Petersburgo para aumentar significativamente ajuda ao desenvolvimento (OMC, 2006).

Na cimeira o grupo de trabalho, instou o Diretor Geral do comércio a procurar a confirmação dos doadores e das agências de que os fundos já estão prontamente disponíveis para a implementação da iniciativa Ajuda ao Comércio como parte do seu mandato de consultar sobre mecanismos apropriados para garantir recursos financeiros adicionais para a Ajuda ao Comércio. A fim de medir a adicionalidade e adequação do financiamento disponível para atender as necessidades de ajuda ao comércio dos países em desenvolvimento, o grupo de trabalho instou os doadores e as agências a fornecerem as informações necessárias para que o Diretor Geral possa cumprir o seu mandato (OMC, 2006).

No âmbito da ajuda ao comércio deve ser definido de uma forma que seja suficientemente ampla para refletir as diversas necessidades comerciais identificadas pelos países, e suficientemente clara para estabelecer uma fronteira entre Ajuda ao comércio e outra ajuda ao desenvolvimento da qual faz parte. Os

---

<sup>19</sup> A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) é um programa socioeconómico da União Africana, criado em 2001, que visa promover o desenvolvimento sustentável do continente africano, erradicar a pobreza e integrar África de forma mais eficaz na economia global. Funciona como uma visão estratégica e um programa de ação, fortalecendo parcerias globais e utilizando a revisão por pares para impulsionar a cooperação entre os países africanos e com a comunidade internacional.

projetos e programas devem ser considerados como ajuda ao comércio se estas atividades tiverem sido identificadas como prioridades de desenvolvimento relacionadas com o comércio nas estratégias nacionais de desenvolvimento do país beneficiário.

Um dos pontos essenciais na operacionalização de ajuda ao comércio que precisa ser realçado, é de permitir que os países em desenvolvimento, especialmente os PMD, utilizem o comércio de forma mais eficaz para promover o crescimento, o desenvolvimento e a redução da pobreza e para alcançar os seus objetivos de desenvolvimento, incluindo os objetivos de desenvolvimento do milênio. Ajudar os países em desenvolvimento, especialmente os PMA, a desenvolverem capacidades do lado da oferta e infraestruturas relacionadas com o comércio, a fim de facilitar o seu acesso aos mercados e a exportarem mais (OMC, 2006).

Conforme mostra a estatística do relatório da conferência ministerial, nos últimos dois anos, as agências de crédito à exportação e seguros de crédito à exportação preencheram, em grande medida a lacuna do financiamento comercial aos países em desenvolvimento para transações comerciais bastante grandes (mais de um milhão de dólares), ainda existe uma lacuna no mercado para transações menores (geralmente USD 200.000 ou menos) em países com pouco acesso aos mercados internacionais ou nenhum ou baixa classificação internacional (WTO, 2007).

Nesses países, mesmo onde o sistema bancário é sólido, as instituições financeiras locais não encontram parceiros para partilhar o risco relativamente limitado de financiar ou garantir transações comerciais. Com intuito de preencher esta lacuna, vários bancos regionais de desenvolvimento implementaram programas de facilitação do financiamento do comércio para fornecer garantias de curto prazo aos bancos internacionais e regionais (WTO, 2007).

O apoio ao comércio deve basear-se em prioridades baseadas nas necessidades e orientadas pela procura identificadas pelos países em desenvolvimento, nas suas estratégias de desenvolvimento.

Garantir a estabilidade da produção agrícola e das cadeias de abastecimento agroalimentar, constitui-se num desafio contínuo e multifacetado que envolve, entre outras coisas, o aumento da capacidade de produção de

fertilizantes e maquinaria agrícola, a facilitação de uma logística eficiente e a melhoria da capacidade de comprimento das normas para o comércio de produtos agrícolas e para o desenvolvimento e manutenção de infraestruturas de armazenamento e transporte (WTO, 2023).

Sobre a importância de garantia da estabilidade agrícola, o relatório global sobre crises alimentares observa que, no início de 2022, já havia 276 milhões de pessoas que enfrentaram fome em 81 países servidos pelo Programa Alimentar Mundial, enquanto que pelo menos 44 milhões de pessoas em 48 países na beira de uma crise alimentar.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura estima que 400 milhões de pessoas na região Ásia-pacífico encontram-se subnutridas, onde a maioria delas estão localizados no Sul da Ásia, com 40% de todos os habitantes da região sem a condição de pagar uma dieta saudável. É neste sentido, que o comércio desempenha um papel importante para garantir que os alimentos e outros bens e serviços chegam onde são necessários. No exercício de monitorização de 2019, parceiros e doadores relataram impactos positivos do apoio da Ajuda ao Comércio na melhoria da diversificação das exportações agrícolas (WTO, 2023).

Neste contexto, a Ajuda ao Comércio pode desempenhar um papel valioso no avanço da diversificação econômica e na capacitação da agricultura. Agricultura apresenta-se como um setor econômico extremamente importante para os países em desenvolvimento, devido a sua dimensão, centralidade para a resiliência da cadeia de abastecimento.

A declaração ministerial de 21 de junho de 2006, reconhece que a Ajuda ao Comércio deve ajudar os países em desenvolvimento e não limitar apenas nos países menos desenvolvidos. Muita embora, seja necessário prestar especial atenção aos PMD. Os membros da OMC atualmente reconhecem apenas um subgrupo de países em desenvolvimento, ou seja, os países menos desenvolvidos. Portanto, o resto dos países em desenvolvimento não constituem um grupo homogêneo (OMC, 2006).

Incluem também os países de baixo rendimento, rendimento médio-baixo e médio-alto, assim como os países de rendimento elevado. Depois existem economias pequenas, fracas e vulneráveis dentro destes grupos que necessitam

de uma atenção mais centralizada. Outrossim, é pertinente identificar, muito cedo, o principal grupo alvo da Ajuda ao Comércio para facilitar na distribuição de ajudas.

A este respeito, é de salientar que o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, que realizaram alguns trabalhos iniciais sobre o assunto, propuseram que deveria ser considerada a extensão dos PMD, para outros países de baixo rendimento. Portanto, para garantir uma utilização eficaz dos recursos de ajuda ao comércio, esta deverá ser orientada para os países que têm maior necessidades dessa assistência, respondendo primeiro as exigências provenientes dos membros mais vulneráveis. Sendo assim, o desembolso deve ser priorizado para os países menos desenvolvidos e os países elegíveis (OMC, 2006).

O EIF tem ajudado a Guiné-Bissau desde 2010 com o objetivo de atingir quatro pilares principais, entre eles: 1) estabelecer políticas governamentais que impulsionam o comércio e o desenvolvimento econômico e garantir que o comércio seja integrado às estratégias nacionais de desenvolvimento e redução da pobreza; 2) melhorar a coordenação das atividades dos parceiros de desenvolvimento; 3) aumentar a Ajuda ao Comércio; e 4) fortalecer os setores produtivos e as capacidades de exportação do país (EIF, 2024).

EIF tem trabalhado para ajudar a Guiné-Bissau a compreender melhor os seus desafios comerciais, como forma de reforçar a sua capacidade produtiva e integrar-se melhor na economia global. O apoio do EIF ajudou a Guiné-Bissau a realizar um DTIS, Diagnostic Trade Integration Study (Estudo de Integração Comercial Diagnóstica) com “o objetivo final de construir as bases para um crescimento acelerado, reforçando a integração da sua economia nos mercados regionais e globais”. O DTIS de 2010, destacou a necessidade de melhorar o ambiente de negócios do país, por exemplo, simplificando os procedimentos comerciais e estabelecendo um setor financeiro eficiente. Esses esforços visam ajudar a fortalecer os micros, pequenas e médias empresas (MPME) e melhorar a visibilidade das oportunidades de investimento (EIF, 2024).

O *DTIS Diagnostic Trade Integration Study* (Estudo de Integração Comercial Diagnóstica), identificou a necessidade de melhorar a infraestrutura relacionada ao comércio, incluindo estradas e portos. A dragagem no Porto de

Bissau foi identificada como prioritária, visto que o acúmulo de sedimentos poderia forçar o país a depender de portos de países vizinhos. Investimentos também foram considerados necessários para ajudar a melhorar a capacidade energética, apoiar o turismo e impulsionar a pesquisa agrícola para apoiar os setores de caju, arroz, frutas, vegetais e tubérculos. O Estudo de Integração Comercial Diagnóstica, também recomendou que os dados sobre o setor pesqueiro fossem aprimorados para que fossem representados com maior precisão nos dados nacionais (EIF, 2024).

Embora ainda haja muito a ser feito, a Guiné-Bissau tem potencial para se tornar um local atrativo para negócios, tanto nacionais quanto internacionais, graças, em particular, à sua base de recursos naturais". Embora a Guiné-Bissau ainda não tenha alcançado todas as recomendações do DTIS, destacando os principais obstáculos e fornecendo um caminho para o crescimento econômico e a redução da pobreza, o estudo tem sido uma ferramenta inestimável para o desenvolvimento (EIF, 2024).

## Considerações finais

Guiné-Bissau é um dos países mais frágeis do mundo, conforme o índice de fragilidade do Estado, que considera aspectos como a governança, a segurança, a qualidade das instituições e a estabilidade política. Esses fatores impactam diretamente sua capacidade de adotar e implementar políticas comerciais eficazes.

O objetivo geral deste trabalho foi contextualizar a Guiné Bissau no âmbito do regime multilateral de Comércio, institucionalizado pela OMC, atualmente com 166 membros. O regime multilateral de comércio, institucionalizado pela OMC, desempenha um papel fundamental no contexto da liberalização comercial, já que é por meio das rodadas de negociações e do seu conjunto de princípios, normas e regras que os membros buscam equilibrar as suas assimetrias.

Guiné-Bissau é membro da OMC desde 1995. No entanto, sua participação e engajamento nas negociações da organização são limitados pela fragilidade das suas instituições e pela falta de capacidade técnica e administrativa. A OMC busca promover o livre comércio, mas também oferece mecanismos de apoio para países em desenvolvimento ou com economias frágeis. Mesmo assim, a Guiné-Bissau não dispõe de um aparato técnico robusto para participar de negociações comerciais complexas.

Para além da OMC, a Guiné-Bissau tem se beneficiado de acordos regionais, como o CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) e a Zona de Comércio Livre Continental Africana. Esses acordos visam aprofundar o comércio entre os países da região e, em muitos casos, representam um caminho mais acessível para países como Guiné-Bissau, que têm dificuldades para negociar acordos de forma independente, bem como, enfrentar negociações extra.

A pergunta que orienta esta pesquisa é: em que medida a adesão a instituições internacionais comerciais - como a Organização Mundial do Comércio - favoreceram a institucionalização da política comercial de Guiné Bissau? Tal pergunta foi respondida por meio da análise dos documentos da própria OMC e seus Acordos, que reconhecem o status da ONU ao país como “País de Menor Desenvolvimento”. Esse status prevê que sejam flexibilizados os princípios basilares do regime multilateral de comércio, como a Cláusula da Nação Mais

Favorecida; que sejam inseridas as regras mais flexíveis no seu conjunto normativo (conhecidas como “tratamento especial e diferenciado”); que sejam oferecidas assistência técnica e financeira.

Destaca-se que, no contexto do regime multilateral de comércio, a Guiné Bissau tem participado ativamente do pilar negociador, por meio de coalizões. Sugere-se que os estudos futuros aprofundem nas demandas do país, no âmbito das coalizões, por meio da análise documental da Rodada Doha de negociações, que está em andamento.

O trabalho permite considerar que, embora a Guiné-Bissau seja formalmente membro da OMC, a sua participação no comércio internacional é limitada por fatores como: baixa diversificação produtiva, restrições econômicas, infraestrutura precária e instabilidades políticas. Contudo, identificam-se potenciais estratégias para o fortalecimento de sua inserção comercial, incluindo a diversificação de exportações, capacitação técnica e maior integração regional.

Ademais, sabe-se que o regime multilateral de comércio estabeleceu um conjunto de princípios orientadores, normas e regras em torno das quais a política comercial dos membros deve ser formulada. Ainda assim, para os membros de menor desenvolvimento relativo, como é o caso de Guiné Bissau, há relativa flexibilidade em torno dos limites, prazos e implementação. Diante da significativa carência de estudos que abordem especificamente a política comercial do país, sugere-se que estudos futuros esclareçam o seu processo de formulação no âmbito doméstico, buscando identificar quais as instituições e grupos de interesse participam e/ou exercem influências.

## REFERÊNCIAS

- AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. Country Policy and Institutional Assessment . Guiné Bissau. 2020. Disponível em:  
[https://cpia.afdb.org/?page=results&subpage=profile&indicator\\_id=A-E\\_&country\\_id=GW&year=2020](https://cpia.afdb.org/?page=results&subpage=profile&indicator_id=A-E_&country_id=GW&year=2020). Acesso em: 16 jul. 2025.
- AGUILAR, Carlos; KWEITEL, Juana. **Guia prático sobre a OMC e outros acordos comerciais para defensores dos direitos humanos**. Conectas, 2006.
- ALMEIDA, Tatiana Schmitz de. **Exceções para países em desenvolvimento no sistema da OMC**. Revista Científica Intraciência, a. 3, v. 3, p. 19-85, 2011.
- ALEXANDRINO, Fabricio Lobato. **Os Estados Fracassados e o Sistema Internacional The Failed States And The International System**. Sem data.
- ANÓS TÈ, Paulo. **Novos partidos políticos na Guiné-Bissau: uma análise dos seus impactos na institucionalização do sistema partidário (1991-2019)**. Dissertação; Universidade Federal de Pelotas. 2023.
- ARAÚJO, Helmer. O Livro na Rua **Guiné Bissau**. Brasília: Ed. Thesaurus: 2012.
- BARROS, Miguel. **A sociedade civil e o Estado na Guiné-Bissau: Dinâmicas, desafios e perspetivas**. UE-PAANE. Edições Corubal. 1ª Edição: 2014.
- BEDETA, Garcia Biifa. **Políticas Educativas na Guiné-Bissau**. Faculdade de Letras, Universidade de Porto. Repositório-aberto.up.pt, 2013.
- BISSAU, Guiné. DE, IDPDA. **Relatório sobre progresso na implementação do programa de acção de Istambul na Guiné-Bissau**. 2020. Disponível em: <[https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org.ldc5/files/guine\\_bissau\\_ipoa\\_national\\_report.pdf](https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org.ldc5/files/guine_bissau_ipoa_national_report.pdf)> Acesso em: 16 de outo. 2024.
- BORTOLOTI, Karen Fernanda. **Metodologia da pesquisa**. Rio de Janeiro: SESES, 2015.
- CARDOSO, Carlos. **A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil**. Lusotopie, v. 2, n. 1, p. 259-282, 1995.
- CARVALHO, Celisa dos Santos Pires de et al. **Guiné-Bissau: a instabilidade como regra**. 2014. Dissertação de Mestrado.
- CRUZ, Jorge Manuel et al. **O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética**. 2007. Dissertação de Mestrado.

DA COSTA, Paulo António. **Instabilidade política na Guiné-Bissau: Dimensões, causas e efeitos.** 2019. Dissertação de Mestrado. ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa (Portugal).

DA CRUZ, Maria do Carmo Rebouças; DOS SANTOS, Ferreira. **A Recolonização da Guiné-Bissau por Meio das Representações Negativas Realizadas pelos Organismos Internacionais de Desenvolvimento:** de “Estado Frágil” a “Narco-Estado”. Desenvolvimento em Questão, v. 17, n. 47, p. 156-178, 2019.

DE CARVALHO, Amanda Sanches Daltro. **O Conceito De Estado Falhado Na Prática Discursiva Das Organizações Internacionais:** O Fundo Monetário Internacional Como Estudo De Caso. Repositório científico da UC, 2016. Link de acesso: <https://hdl.handle.net/10316/31460>

DE MESQUITA, Paulo Estivallet. **A Organização Mundial do Comércio.** Brasília: FUNAG, 2013.

DJALÓ, Mamadú. **Processo de ocupação da Guiné-Bissau: um olhar sociológico pela dominação.** Revista Mosaico Social, v. 3, n. 3, p. 293-304, 2006.

DJÚ, Edgar. **Concurso público e desenvolvimento de capacidade na Guiné-Bissau.** 2019. Tese de Doutorado.

FERIATO, Juliana Marteli Fais. **O Princípio do Tratamento Especial e Diferenciado na OMC e a necessidade de se adotar novos critérios de desenvolvimento.** Brazilian Journal of International Relations, v. 10, n. 2, p. 312-331. 2021.

FERREIRA, Magalhães Patrícia. **“Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding).** Academia.edu. Fevereiro de 2014.

FRADE, Ana Maria Duarte. **A Corrupção no Estado Pós-Colonial em África: duas visões literárias.** Porto: Edições Eletrónicas CEAUP, 2007.

Fundo Monetário Internacional-FMI. **Guiné-Bissau Relatório do FMI n.o 23/206.** Junho de 2023. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/null-002.2023.issue-206-pt.pdf. Acesso em: 10 de agost. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOMES, Daniel Filipe Franco. **O 14 de Novembro de 1980 na Guiné-Bissau**

**visto pela Imprensa Portuguesa. Análise Comparativa.** Revista portuguesa de história, n. 45, p. 481-506, 2014.

**GUINEA-BISSAU. Cashew and Beyond: Diversification through Trade.** 2010.

Disponível em:

<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/314531468034873380/guin%c3%a9-bissau-para-al%c3%a9m-de-castanha-de-caju-diversifica%c3%a7%c3%a3o-atrav%c3%a9s-do-com%c3%a9rcio> Acesso em 10 de sete. 2024.

HERZ, Mônica. HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas.** Rio de Janeiro: Ed Campus, 2004.

JARJU, Abdou. **A instabilidade crónica da Guiné-Bissau: do Golpe de Estado de 1980 a 2018. 2019.** Tese de Doutorado.

KEOHANE, Robert O. **The demand for international regimes.** International organization cambridge.org. 1982 v. 36, n. 2, p. 325-355.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony:** cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005

KRASNER, Stephen D.. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-112, jun. 2012.

LEMOS, Juliana Vasconcelos Maia. Os fundamentos do Sistema Multilateral de Comércio e as perspectivas apresentadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, v. 15, n. 21, 2011.

MONTEIRO, Artemisa Odila Cande. **Discurso nacional e etnicidade em África: o caso da Guiné-Bissau (1959-1994).** Salvador. Editora Appris, 2020.

MOREIRA, José. O nepotismo na administração pública guineense: Uma análise partindo dos ingressos no funcionalismo público. [Repositorio.unilab.edu.br](https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/277), 2021. Link de acesso: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/277>

NAÇÕES UNIDAS BRASIL [Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.](https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16)  
<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>

Nações Unidas Subsecretário-geral para os Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas. **Manual para a Categoria de Países Menos Desenvolvidos: Inclusão, Graduação e Medidas de Apoio Especiais.** Outubro de 2021.

Disponível em:

<https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/LDC-Handbook-2021-Portuguese.pdf>. Acesso em: 15 jul 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Quadros De Política Comercial Para Os Países Em**

**Desenvolvimento: Um Manual De Melhores Práticas.** New York and Geneva 2018. Disponível em: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Acesso em: 20 de sete. 2024.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os países em desenvolvimento.** São Paulo: Aduaneiras, 2003.

OECD, 2023. Crescimento da produtividade do trabalho em todos os países em 2023. Disponível em:  
<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>>  
Acesso em: 16 de sete. 2024.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; THORSTENSEN, Vera Helena. **Multilateralismo comercial em xeque: que regulação do comércio internacional no século XXI?** Repertório de conhecimento do Ipea, 2011. Link de acesso:  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4573>

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **As Regras do poder e o poder das regras: a institucionalização do regime multilateral de comércio e suas implicações para as estratégias de negociação comercial.** repositorio.ipea.gov.br. 2012.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIANA, Manuela Trindade. **Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação:** coalizões e soluções de disputas na OMC. Revista brasileira de política internacional, v. 55, p. 48-69, 2012.

RÊGO, Elba Cristina Lima. **Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio.** REVISTA 00 BNDES, RIO DE JANEIRO, Y 3. N. 6, P. 3-22. DEZ 1996.

RIZZI, Kamilla. **A instabilidade contínua na Guiné-Bissau.** Meridiano 47-Journal of Global Studies, v. 11, n. 117, p. 23-26, 2010.

RODRIGUES, Maria Eliane Fonseca. Países em Desenvolvimento: dependência e informação. Perspectiva, v. 3, n. 6, p. 53-68, 1986.

SCHIMANSKI, Silvana. Reshaping the WTO: the context of the diagnostic phase. In. PENNAFORTE, Charles Pereira (Ed.). **The World System in transition: a panoramic view.** Pelotas: UFPel, 2022. Disponível em:  
<<http://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/8538>>. Acesso em: 4 abr. 2024

SEMEDO, Rui Jorge. **O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais.** Tensões mundiais, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011.

SEMEDO, Rui Jorge. **PAIGC a face do monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990).** WORKING PAPER CESA CSG 182/2021.

SILVA, Mayane Bento; HERREROS, Mário Miguel Amim Garcia; BORGES, Fabricio Quadros. O regime de comércio internacional: evoluções e impasses do GATT a OMC. *Relaciones Internacionales*, v. 27, n. 54, p. 69-85, 2018.

SILVA, Jersey Inácio da. **A integração econômica da Guiné-Bissau na UEMOA**. Repositório da UFRJ, 2015. Link de acesso:  
<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/857/1/TCC.pdf>

SUCUMA, Arnaldo. **Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau**. *Cadernos de História UFPE*, v. 9, n. 9, 2017.

TEIXEIRA, Tamilton Gomes. **Análise histórica e social do conflito e da instabilidade política na Guiné Bissau e suas configurações (1980-2019)**. ISCTE - 2021. Dissertação de Mestrado.

THORSTENSEN, Vera. A OMC-Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. *Revista brasileira de política internacional*, v. 41, p. 29-58, 1998.

UNCTAD (Trade and Development) Mapa dos países menos desenvolvidos. 2024. Disponível em: <<https://unctad.org/topic/least-developed-countries/map>>. Acesso em 25 de julho de 2025.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha et al. **Guiné-Bissau, um “Narco-Estado”?** questionamentos ao conceito. *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 36, p. 243-270, 2022.

WORLD BANK. Guiné-Bissau Aspectos gerais. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview> Acesso em: 24 de sete. 2024.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. Trade Profiles. Guiné Bissau. 2023. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/guinea\\_bissau\\_e.htm#tradeProfilesStat](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/guinea_bissau_e.htm#tradeProfilesStat) Acesso em: 14 de sete. 2024.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). Database on preferential trade arrangements. Country Guine-Bissau. 2024b. Disponível em: <<https://ptadb.wto.org/Country.aspx?code=624>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). The GATT years: from Havana to Marrakesh. 2024a. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2024.

WT/TPR/S/362 • Guinea-Bissau: Ambiente Econômico. 2017. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s362-04\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s362-04_e.pdf)> Acesso em: 15 agos.

2024.

WORLD BANK. Nova Atualização Económica analisa desafios fiscais na Guiné-Bissau. 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2025/06/03/world-bank-new-economic-update-examines-fiscal-challenges-in-guinea-bissau> Acesso em: 01 agost. 2025.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). General Agreement on Tariffs and Trade was born, with 23 founding members (officially “contracting parties”). The 23 were also part of the larger group negotiating the ITO Charter. 2025. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)> Acesso em 30 de julho 2025.

ZAGATO, Ligia. Ainda é possível que os países em desenvolvimento façam seu catching up no século XXI?. Brazilian Journal of Political Economy, v. 39, p. 527-543, 2019.