Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Timóteo Saba M'bunde

Efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau

Rio de Janeiro
2020

Timóteo Saba M'bunde

Efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

M478 M`bunde, Timóteo Saba.
Efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau / Timóteo Saba M'bunde . – 2020.
349f.: il.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil – Relações exteriores – Teses. 2. Cooperação internacional – Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

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

_____ _____

Assinatura Data

Timóteo Saba M'bunde

Efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 27 de março de 2020.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto dos Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Miriam Gomes Saraiva

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Monica Ellen Hirst

Universidade Torcuato Di Tella

_____

Prof.ª Dra. Maria del Carmen Villareal Villamar

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Sábado Bieca, e à memória do meu pai, Joãozinho Saba M'bunde.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela vida, aos meus pais pela educação de base e oportunidades proporcionadas a mim para o acesso à educação formal. Gostaria também de agradecer aos funcionários afetos ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) pelos serviços prestados, que contribuíram inegavelmente na minha formação ao longo de todos esses anos de estudos doutorais. A todos os professores do programa de Ciência Política dessa prestigiada instituição de formação, especialmente aos professores Carlos Roberto Sanchez Milani, Maria Regina Soares Lima, Leticia Pinheiro manifesto a minha profunda gratidão pelos ensinamentos por eles proporcionados e que tiveram uma relevante contribuição ao longo desses anos de doutoramento.

Quero destacar um particular agradecimento ao meu orientador, magnífico Prof. Dr. Carlos Milani, cujos ensinamentos, correções, incentivos, orientações e apoios contribuíram de modo fundamental para a concretização desta pesquisa; dizer, ademais, que ao referido professor, meu orientador, estarei eternamente grato pela sua importante influência na minha formação acadêmica superior, nomeadamente nos âmbitos de mestrado e doutorado.

Igualmente, expresso a minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida ao longo do doutoramento, a qual foi mais do que vital para que a presente pesquisa fosse satisfatoriamente concretizada.

Aos colegas pesquisadores e membros do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) estendo a minha gratidão pelas contribuições e promoções de relevantes temas de pesquisa e pelos instigantes e produtivos debates acadêmicos ao longo de todos esses anos.

Endereço expressamente meus agradecimentos aos dirigentes políticos, funcionários, empresários e diplomatas/embaixadores de Cabo Verde e Guiné-Bissau, aos representantes e funcionários das organizações internacionais, aos lideres e representantes de várias organizações da sociedade civil nesses dois países, pela disponibilidade que me concederam para a realização de relevantes entrevistas semiestruturas, que tiveram uma contribuição inestimável para a produção desta tese.

Para terminar, direciono um especial obrigado à minha família, esposa e filha, e a todos os familiares e amigos pelo apoio que me deram ao longo desses anos de doutoramento.

RESUMO

M'BUNDE, Timóteo Saba. *Efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau*. 2020. 349f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta tese discute as limitações, as contradições e o incumprimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em relação aos próprios objetivos anunciados do desenvolvimento, trazendo-a para o campo de análise dos seus efeitos políticos e institucionais, como as relações de dependência produzidas e reproduzidas e que afetam sobretudo os países "beneficiários". O objetivo geral da tese é analisar e compreender os efeitos políticos e institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento oficial de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau, considerando-se que os recursos da cooperação destinados aos dois países, com o propósito de apoio ao desenvolvimento produzem múltiplos efeitos políticos. A principal hipótese é que o modelo tradicional da cooperação (Norte-Sul), neste caso o modelo da cooperação de Portugal, tende a contribuir para a conservação estrutural da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Por sua vez, a Cooperação Sul-Sul, cujas principais doutrinas professam Brasil e China nos dois países africanos analisados, se manifesta ineficaz e/ou omisso do ponto de vista de geração de autonomia aos dois países "beneficiários", quando não gera novas formas de heteronomia. No plano geral, embora ainda exista a dicotomia entre o modelo da Cooperação Norte-Sul e o modelo da CSS que se construiu ao longo da história, ela diminui drasticamente nas últimas duas décadas, com o engajamento dos *new powers* nos jogos políticos e econômicos internacionais. Em termos metodológicos, a tese combinou os padrões de cooperação dos países "doadores" (princípios, normas, instituições, tipo de recursos, eixos de atuação e práticas via projetos e financiamentos) com as condições estruturais dos países "beneficiários" (burocracias, nível de institucionalidade, nível de atuação e pressão das organizações sociais, estabilidade ou instabilidade política, uso de agência) para inferir os efeitos políticos e institucionais da CID. A tese privilegiou o método de análise qualitativa baseado em dois estudos de caso desenvolvidos pelo autor em Cabo Verde e Guiné-Bissau, análise de documentos oficiais, fala dos entrevistados e bibliografia especializada.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Política externa. Países em desenvolvimento. Efeitos políticos e institucionais.

ABSTRACT

M'BUNDE, Timóteo Saba. *Political and institutional effects of Brazil, China and Portugal Cooperation in Cape Verde and Guinea-Bissau*. 2020. 349f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This thesis discusses the limitations, contradictions and non-compliance of the International Cooperation for Development in relation to the announced objectives of development, bringing it to the field of analysis of its political and institutional effects, such as the relations of dependence produced and reproduced and that affect mainly the "beneficiary" countries. The general objective of the thesis is to analyze and understand the political and institutional effects of Brazil, China and Portugal official International Cooperation for development in Cape Verde and Guinea-Bissau, considering that cooperation resources destined to both countries, with the purpose of supporting development, produce multiple political effects. The main hypothesis is that the traditional cooperation model (North-South), in this case the Portugal cooperation, tends to contribute to the structural conservation of Cape Verde and Guinea-Bissau dependence. In turn, the South-South Cooperation, whose main doctrines profess Brazil and China in the two african countries analyzed, is ineffective and/or omitted from the point of view of generating autonomy for the two "beneficiary" countries, when it does not generate new forms of heteronomy. At the general level, although there is still a dichotomy between the North-South Cooperation model and the South-South model that has been built throughout history, it has drastically decreased in the last two decades, with the engagement of new powers in international political and economic games. In methodological terms, the thesis combined the cooperation patterns of the "donor" countries (principles, norms, institutions, type of resources, lines of action and practices via projects and financing) with the structural conditions of the "beneficiary" countries (bureaucracies, level institutionality, level of performance and pressure from social organizations, political stability or instability, use of agency) to infer the political and institutional effects of the IDC. The thesis privileged the qualitative analysis method based on two case studies developed by the author in Cape Verde and Guinea-Bissau, analysis of official documents, interviewees 's speeches and specialized bibliography.

Keywords: International Cooperation for Development. Foreign policy. Developing countries. Political and institutional effects.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Sinopse de golpes e transições de Estado na Guiné-Bissau de 1973 a 2012.....	63
Quadro 2	Importantes infraestruturas realizadas pela China na Guiné-Bissau.....	214
Quadro 3-	Importantes infraestruturas realizadas pela China em Cabo Verde.....	217
Quadro 4-	Acordos de cooperação com Cabo Verde e Guiné-Bissau 1975-1999	220
Quadro 5-	Desenho institucional brasileiro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	268
Quadro 6-	Agentes governamentais e articulações da Cooperação Internacional para o desenvolvimento da China……	272
Quadro 7-	Atores governamentais e não governamentais participantes do processo de formulação e implementação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Portugal.....	276

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Apoio financeiro de Portugal para Guiné-Bissau entre 2000 e 2006..... 228

Tabela 2- Apoio financeiro de Portugal para Cabo Verde entre 2000 e 2005…. 229

Tabela 3- Recursos financeiros da cooperação portuguesa aos PALOP (2008-2010)..... 232

LISTA DE MAPAS

Mapa 1-	Guiné-Bissau e suas fronteiras.....	59
Mapa 2	Arquipélago de Cabo Verde.....	60
Mapa 3-	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.....	189
Mapa 4-	Região africana da CEDEAO e países membros.....	205
Mapa 5-	Localização estratégica de Cabo Verde.....	246

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
AMAE	Associação das Mulheres em Atividade Econômica
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
APE	Análise de Política Externa
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEI	Casa de Estudantes do Império
CIA	Agência Central de Inteligência
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CLL	Cooperação Leste-Leste
CLS	Cooperação Leste-Sul
CNN	Cooperação Norte-Norte
CNS	Cooperação Norte-Sul
CSS	Cooperação Sul-Sul
CONCP	Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DENARP	Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	Banco de Exportação e Importação da China
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FLING	Frente de Libertação para Independência Nacional da Guiné
FMI	Fundo Monetário Internacional

FOCAC	Fórum China-África para Cooperação
FRAIN	Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus Infection and Acquired Immune Deficiency Syndrome
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
MAC	Movimento Anticolonialista
MCC	Millennium Challenge Corporation
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MpD	Movimento para a Democracia
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MLG	Movimento de Libertação da Guiné
MNA	Movimento dos Não-Alinhados
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIGs	Organizações Internacionais Governamentais
OMC	Organização Mundial de Comércio
PAI	Partido Africano da Independência
PAICV	Partido Africano da Independência de Cabo Verde
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PRS	Partido da Renovação Social
PCC	Partido Comunista Chinês
PDM	País de Desenvolvimento Médio
PEC-G	Programas de Estudante-Convênio de Graduação
PEC-PG	Programas de Estudante-Convênio de Pós-Graduação
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PIDE	Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PMA	País Menos Avançado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores

ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da União Africana
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UA	União Africana
UE	União Europeia
UPG	União dos Povos da Guiné
UEMOA	União Econômica e Monetária do Oeste Africano
UNITAR	*United Nations Institute for Training and Research*
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development*
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	19
1	**CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS DE CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU: PROCESSOS DE COLONIZAÇÃO, INDEPENDÊNCIA, FIM DA UNIDADE POLÍTICA E CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO**	28
1.1	**Distintos processos de colonização da Guiné-Bissau e de Cabo Verde**	28
1.2	**Amílcar Cabral: arquiteto da revolução armada para a independência e da união entre Guiné-Bissau e Cabo Verde**	43
1.3	**Cisão e caminhos para o desenvolvimento**	50
1.4	**Contextos sociopolíticos guineense e cabo-verdiano**	58
2	**POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS**	69
2.1	**Origens e evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**	69
2.1.1	Cooperação Norte-Sul, Cooperação Leste-Sul e Cooperação Sul-Sul	75
2.2	**Fenômeno do desenvolvimento**	83
2.3	**Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nos olhares das teorias de Relações Internacionais**	89
2.4	**Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como instrumento de política externa e de inserção internacional**	93
2.5	**Política externa e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como políticas públicas**	101
2.6	**Processos de formulação de políticas e de *policy transfer* no campo de política externa e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**	105
3	**DEPENDÊNCIA, CONDICIONALIDADES POLÍTICAS, PROMESSAS E LIMITES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**	113
3.1	**Promessas e limites da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**	114
3.2	**Dependência como dinâmica estruturante da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.**	123

3.2.1 Condições exógenas e endógenas para a dependência em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento..... 131
3.2.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como instrumento de gestão da dependência entre os mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos.. 135
3.3 **Condicionalidades políticas e sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**..... 139
3.3.1 Condicionalidades políticas: contradição dos objetivos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento?..... 149
4 **RELAÇÕES DE CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU COM SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**..... 155
4.1 **Guiné-Bissau e Cabo Verde na inserção internacional e no sistema da cooperação para o desenvolvimento**..... 155
4.2 **Relações nos marcos da Cooperação Leste-Sul**..... 156
4.3 **Relações nos marcos da Cooperação Norte-Sul**..... 164
4.4 **Relações nos marcos da Cooperação Sul-Sul**..... 174
5 **RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO E INTERESSES DA POLÍTICA EXTERNA DE BRASIL, CHINA E PORTUGAL EM CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU**..... 185
5.1 **Breves notas sobre relações entre Brasil, China e Portugal com África**..... 185
5.2 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com Brasil**..... 192
5.3 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com China**..... 208
5.4 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com Portugal**..... 218
5.5 **Lugar da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nas relações externas e nos objetivos da política externa de Brasil, China e Portugal**..... 234
5.6 **Interesses da política externa de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau**..... 238
6 **MODELOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, CHINÊS E PORTUGUÊS**..... 252
6.1 **Relação entre "regimes" internos e internacionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**..... 252

6.2 **Regimes políticos, modelos domésticos e internacionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**..... 258
6.3 **Regimes políticos, processos decisórios e modelos da cooperação de Brasil, China e Portugal**..... 264
6.3.1 Caso brasileiro..... 265
6.3.2 Caso chinês..... 269
6.3.3 Caso português..... 273
7 **EFEITOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS EM CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU**..... 281
7.1 **Efeitos políticos e institucionais da cooperação internacional além do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômico**..... 281
7.2 **Tipologia de efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau**..... 283
7.2.1 Dos efeitos na concepção do Estado e de políticas públicas..... 286
7.2.2 Dos efeitos no domínio de educação, ciência e cultura..... 291
7.2.3 Dos efeitos nas relações de produção agrícola, de pescas, de obras e infraestruturas e de mercado..... 296
7.2.4 Dos efeitos nas relações entre as organizações domésticas, internacionais e o Estado..... 309
CONCLUSÃO..... 321
REFERÊNCIAS..... 329
APÊNDICE A - Relação de Instituições e Funções dos Entrevistados..... 340
APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas semiestruturadas em Cabo Verde e Guiné-Bissau (instituições ministeriais/governamentais, embaixadas, setor privado e organizações da sociedade civil)..... 342

.

INTRODUÇÃO

A presente tese vai na contramão de boa parte da literatura contemporânea sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que tende a restringir seu enfoque na análise do desenvolvimento e do subdesenvolvimento supostamente produzidos pela CID ao âmbito estritamente socioeconômico. Apoiada nas perspectivas teóricas da modernização[1] (PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978), a referida literatura, contestada por esta tese, discute as propostas, possibilidades e idealizações permeadas de promessas de exportar o modelo de desenvolvimento dos países centrais aos países subdesenvolvidos e menos desenvolvidos. Há pelo menos seis décadas, esse viés *mainstream* da CID tem-se atido, majoritariamente, a estudar e mensurar os resultados, em termos de produção ou não do desenvolvimento socioeconômico provocado pelos recursos de cooperação nos países beneficiários (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002; EASTERLY, 2006a; PROKOPIJEVIC, 2007; WILLIAMSON, 2008). Geralmente, lança-se mão dos indicadores econômicos para atender a essas abordagens, mensurando o desenvolvimento que teria sido eventualmente alcançado graças ao apoio dos diferentes atores e recursos da CID (LAWSON, 2016).

Esta tese critica este enfoque da literatura tradicional sobre a CID, questiona seus pressupostos e sua metodologia, propondo um recorte temático associado a um conjunto de variáveis que permite compreender os efeitos políticos e institucionais da cooperação internacional muito além do desenvolvimento ou subdesenvolvimento no âmbito estritamente socioeconômico. Ademais, este trabalho critica igualmente a noção (ou a crença, como afirmaria Gilbert Rist, 2002) do desenvolvimento como produto automático ou exclusivo da CID e o significado do desenvolvimento como algo dado, contrapondo-se com o argumento de que o desenvolvimento só pode se resultar das relações entre os agentes externos (doadores, investidores) e internos, sejam eles governamentais, sejam eles não governamentais de natureza econômica ou política (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999; MILANDO, 2005), ou ainda que seu significado deve se elaborar a partir das relações entre os agentes externos e internos. Ou seja, esta tese defende o argumento de que o desenvolvimento, tanto no âmbito de sua produção (ou operacionalização nas políticas

[1]Alguns aspectos destas perspectivas teóricas são apontados no tópico "promessas e limites da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento", do capítulo 3.

públicas) quanto no seu plano teórico-conceitual, não é condicionado exclusivamente pelos agentes externos e suas respectivas abordagens (normas, princípios, recursos) da CID.

No que diz respeito à metodologia, a minha crítica parte do pressuposto de que as abordagens limitadas a categorias e indicadores macroeconômicos podem nem refletir a realidade socioeconômica local e o contexto político e institucional (ANDREWS, 2009). Nesse sentido, as conclusões dos estudos de Todd Kumler (2007) apontam para o fato de que a cooperação direcionada às políticas macroeconômicas não se tem traduzido em mudança substancial de condições de vida nos países beneficiários – e tais conclusões de Todd Kumler são para mim um ponto de partida importante.

Além de discutir as insuficiências, as lacunas e as limitações da CID, identificando o incumprimento de suas promessas de desenvolvimento, analisando as contradições entre discurso e prática, bem como os efeitos contraproducentes da CID em relação aos próprios objetivos anunciados do desenvolvimento (nas Nações Unidas e no Banco Mundial, por exemplo), também me oponho à abordagem tradicional na compreensão dos resultados e dos efeitos da CID nos países "receptores" em termos quase-exclusivamente socioeconômicos. Trago a CID para a arena de análise dos seus efeitos políticos e institucionais, que afetam sobretudo o "beneficiário", pensando-a, portanto, como campo político fundamental das relações internacionais (MILANI, 2018). Conforme Peter Burnell (2004), outro autor com quem estabeleço um primeiro diálogo na concepção desta pesquisa, compreender a dinâmica política doméstica dos países receptores da CID deve ser o princípio orientador das pesquisas sobre cooperação e desenvolvimento, em vez de ver esses países como objetos exclusivos da ajuda e interpretar seus processos políticos a partir de distorcidas lentes de perspectivas dos "doadores". Portanto, proponho pensar fora das lentes tradicionais da literatura sobre a CID, trazendo para o centro da análise os casos de Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Assim, a presente tese visa a analisar os efeitos políticos e institucionais da CID oficial de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau, considerando-se que os recursos da cooperação destinados aos dois países, com o propósito de apoio ao desenvolvimento, podem ter múltiplos efeitos políticos (quer efeitos políticos positivos, quer efeitos contraproducentes). Isso se aplica, por exemplo, aos casos da relação entre a CID e as políticas públicas e sua implementação nos países africanos, da formação e do retorno de quadros nacionais após anos de capacitação no exterior, do empoderamento e fortalecimento de agricultores ou empreendedores locais, mas também da eventual fuga de cérebros, do

enfraquecimento de capacidade competitiva da cultura de rendimento ou da agricultura familiar local e do nível de exercício de *accountability* horizontal ou vertical, somente para citar alguns desses possíveis efeitos (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006).

Trabalho metodologicamente os efeitos políticos e institucionais da CID como variável dependente resultante da combinação entre os padrões de cooperação do doador e as condições domésticas estruturais do beneficiário. Em combinação, os padrões de cooperação do país doador (seus princípios, normas, instituições, tipo de recursos, eixos de atuação e práticas via projetos e financiamentos) (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999) e as condições estruturais do país beneficiário (burocracias, nível de institucionalidade, nível de atuação e pressão das organizações sociais, estabilidade ou instabilidade política, etc.) (MILANDO, 2005) produzem efeitos políticos e institucionais, quer no nível material, quer no âmbito imaterial do desenvolvimento dos países analisados (Figura 1). Defino o nível material a partir de resultados concretos de políticas públicas implementadas (aferidos por indicadores nacionais e internacionais), ao passo que o nível imaterial diz respeito ao fortalecimento ou enfraquecimento das elites políticas a partir das relações da cooperação, superação ou não de ideais neocoloniais relacionadas a como se definem os modelos de desenvolvimento, de relações entre Estado, mercado e sociedade, mas igualmente de políticas públicas. Ou seja, o nível imaterial remete aos marcos interpretativos ("*framings*") e cognitivos que podem adotar elites e sociedade civil acerca do desenvolvimento.

Ao analisar como são combinados princípios, normas, práticas, discursos, de um lado, e eixos de atuação (áreas e setores) de cooperação brasileira, chinesa e portuguesa com as características políticas e institucionais (as configurações institucionais, a capacidade de agência) da Guiné-Bissau e Cabo Verde, de outro, logro chegar aos referidos efeitos políticos e institucionais da CID. Os procedimentos políticos de cooperação dos três países são distintos, assim como seus eixos de atuação. Essas diferenciações entre os modelos de cooperação (Brasil, China e Portugal) entram em diálogo com as condições políticas domésticas nos dois países, tendendo a gerar efeitos políticos diferenciados. Os efeitos produzidos não só afetam as percepções dos governos de Cabo Verde e Guiné-Bissau em relação aos seus três parceiros oficiais, como também têm implicações nas relações entre os governos dos dois países e as organizações locais da sociedade civil.

Nesse quadro metodológico, como ilustra a Figura 1 referente ao modelo de análise desta tese, tomam-se os procedimentos e eixos de atuação dos doadores como variáveis

independentes; as características políticas e institucionais dos beneficiários (o que inclui sua agência ou capacidade de mobilização e articulação política e institucional) como variáveis intervenientes; e os efeitos políticos e institucionais (relações políticas entre as partes cooperantes e dinâmicas de relações políticas internas que se produzem) como variáveis dependentes no âmbito desta tese.

A Análise de Política Externa (APE) é mobilizada como ferramenta teórico-metodológica com vistas a examinar e compreender o processo de elaboração e implementação de política externa e especialmente da CID brasileira, chinesa e portuguesa. Poder-se-á constatar, a partir do uso dessa ferramenta metodológica e analítica, variações do tipo de processo decisório predominante (o qual influencia os efeitos políticos da CID), de acordo com o regime político, atores envolvidos, interesses envolvidos nos projetos e formas de implementação de cada um dos três parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Ademais, dos processos decisórios (influenciados pelo sistema político interno) produzem-se os padrões da cooperação dos parceiros externos. Para analisar os efeitos da CID nos contextos dos recipiendários da CID (Cabo Verde e Guiné-Bissau), recorro à literatura de transferência de políticas (*policy transfer*), mobilizando alguns aspectos conceituais, a fim de dar conta de comportamento e da capacidade de articulação de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Portanto, busco entender a dialética que se estabelece entre os padrões, as normas, os princípios, as práticas e os discursos, enfim, as políticas de cooperação do Brasil, da China e de Portugal (tomados como estrutura) e as demandas, as reações e as percepções de atores em Cabo Verde e Guiné-Bissau (consideradas no nível do agente).

Síntese do modelo de análise

Parceiros	Eixos de Atuação		Princípios, normas e condicionalidades políticas	Relação Dialógica Doador/Beneficiário	Condições políticas estruturais domésticas		Resultados
	Grande Área da CID	Setor de Maior Incidência	Uso ou não de Condicionalidade Política?		Cabo Verde	Guiné-Bissau	
Brasil	Educação e Formação	Transferência de conhecimento	Nem sempre	Razoável	Estabilidade política e normalidade institucional	Instabilidade política e fragilidade institucional	Efeitos políticos e institucionais da CID
China	Recursos naturais e cash	Infraestruturas e construção civil	Não	Elevada			
Portugal	Boa governança e formação	Instituições Formais e formação	Sim	Razoável			

Ainda do ponto de vista metodológico, a pesquisa lança mão de fontes materiais e imateriais por meio das quais se medem as variáveis. As fontes materiais são os discursos, relatórios e declarações oficiais de governos e da sociedade civil dos países beneficiários, políticas públicas assimiladas e implementadas no plano doméstico, bem como votos nos organismos internacionais. E também são usados os dados e informes das agências bilaterais e multilaterais que contemplam os fluxos da CID providos a Cabo Verde e Guiné-Bissau. Os dados materiais são confrontados com percepções, sentimentos, imaginários e memórias construídos (fontes imateriais originais), os quais são produzidos em decorrência de entrevistas semiestruturadas, conduzidas junto aos atores governamentais e não governamentais em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Desse modo, são contrastadas as duas dimensões - a material e a imaterial - na análise do fenômeno estudado. O método qualitativo também inclui a revisão da literatura e a realização de dois estudos de caso.

Ademais, a pesquisa é histórica e descritiva, tendo feito a abordagem do engajamento brasileiro, português e chinês no âmbito da cooperação para o desenvolvimento nestes dois países lusófonos, desde a sua independência na década de 1970. Contudo, o período que compreende os anos 2000 ao momento atual será mais representativo em termos de investigação, visto que se trata do período de maior importância dos fluxos de cooperação entre as partes, mormente entre Brasil e China com os dois beneficiários luso-africanos.

Cabe finalmente justificar a escolha dos casos, em ambos os lados dos processos de cooperação. A escolha do Brasil, da China e de Portugal me permite analisar três modelos distintos de cooperação. Em princípio teria, na verdade, apenas dois modelos de cooperação: Cooperação Norte-Sul (Portugal) e Cooperação Sul-Sul (Brasil e China), mas mediante as especificidades que caracterizam a cooperação chinesa em relação à do Brasil, realmente, estamos diante de dois modelos distintos da Cooperação Sul-Sul (CSS) e um modelo da Cooperação Norte-Sul (CNS), o que permite comparar três modelos da cooperação internacional em dois países lusófonos. Por um lado, esta seleção se deve às especiais relações históricas dos três países com Guiné-Bissau e Cabo Verde, tendo perdurado suas parcerias desde a formação destes últimos como Estados soberanos.

Ao longo de suas relações históricas fortaleceram seus vínculos políticos e diplomáticos através de institucionalização de iniciativas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Fórum Macau, tendo sido Brasil e Portugal, de um lado, e a China de

outro, respectivamente, principais articuladores dessas organizações. As duas plataformas constituem importantes iniciativas multilaterais do ponto de vista cultural, comercial e político-diplomático para seus respectivos membros e a cooperação técnica, educacional, em matéria de infraestrutura ou de políticas públicas, tem sido um importante mecanismo de implementação desses dois processos.

Do outro lado da cooperação que me proponho a analisar, opto pela Guiné-Bissau e por Cabo Verde como casos para este estudo principalmente porque ambos os Estados africanos são significativamente dependentes dos recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Ademais, esta escolha também se justifica pelo fato de a literatura não dar suficiente atenção aos efeitos e implicações da CID em contextos africanos, em que a dimensão econômica (diferente da dimensão sociocultural) não constitui o principal motor e fator de relações de cooperação. Embora se tenham multiplicado nos últimos anos pesquisas sobre os resultados da CID na África, o foco destas tem sido os grandes e médios Estados periféricos da África, como ilustram textos de Rysdyk (2010); Brautigam (2011); Garcia (2012); Da Conceição (2015). Ademais, no caso dos dois países selecionados, Cabo Verde e Guiné-Bissau, tenho particular afinidade cultural com ambos, também em razão de ser eu próprio de nacionalidade bissau-guineense, aspecto que me facilita o acesso ao terreno sociológico, político e institucional, mas também à história desses dois países que já foram um único projeto de Estado.

Há poucos estudos específicos sobre a CID em pequenos Estados periféricos como Cabo Verde e Guiné-Bissau (MONTEIRO, 2009; M'BUNDE, 2018). Na maioria das pesquisas conduzidas, a seleção dos estudos de casos africanos tende a ser influenciada pela tendência de se pensar a CID e os seus efeitos mais em termos de relações político-econômicas de natureza empresarial público-privada. Ademais, boa parte de pesquisadores tende a pensar os efeitos da CID muito mais a partir de relações e tensões provocadas pela associação da CID aos interesses econômicos e empresariais (investimentos públicos e privados, comércio e exploração de recursos naturais) em países africanos que abrigam e exploram significativos recursos minerais, especialmente aqueles sediados por importantes empresas multinacionais.

Do ponto de vista da estruturação do argumento, esta tese é composta por sete capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo contextualiza a Guiné-Bissau e Cabo Verde no tempo, revisitando alguns elementos da história colonial de ambos os países, recuperando aspectos mais relevantes de seu processo de independência e ruptura do projeto

de união dos dois povos e nações. Ainda neste primeiro capítulo, o pensamento e a ideologia de Amílcar Cabral são lembrados como forma de entender seu papel e influência política na formação de Guiné-Bissau e Cabo Verde. O segundo capítulo da tese conceitualiza a CID, contextualiza a sua emergência e discute sua relação com o desenvolvimento e com a política externa dos Estados, além de abordar a cooperação a partir do olhar de várias teorias das Relações Internacionais. Faz-se discussão sobre a natureza da política externa e do uso da CID como uma de suas ferramentas, tendo argumentado que independentemente de sua categoria, todos os tipos de cooperação constituem instrumentos de política externa, de transferência de políticas públicas e de inserção internacional dos Estados, particularmente de países emergentes e menos desenvolvidos.

No terceiro capítulo são explorados importantes conceitos e noções resultantes das promessas e limitações dos discursos e das práticas da CID ao longo da história pós-Segunda Guerra Mundial, além da breve recuperação do debate e polêmica em torno do "fenômeno desenvolvimento". A natureza e o debate da dependência em CID, das condicionalidades políticas como critério para a eficácia da CID preenchem também o terceiro capítulo. O quarto capítulo caracteriza e revisita as relações da Guiné-Bissau e de Cabo Verde com o sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento, analisando as relações dos dois países africanos com seus três pares nos âmbitos Leste-Sul, Norte-Sul e Sul-Sul, com vistas a avaliar - para o efeito de comparação - o grau da incidência ou influência (política e institucional), ao longo da história da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. Para compreender as incidências e influências da cooperação portuguesa (Norte-Sul) e sino-brasileira (Sul-Sul) nos dois contextos, foram recuperadas, no capítulo cinco, suas relações históricas, identificando os interesses de política externa de Portugal, Brasil e China nos dois países africanos de língua oficial portuguesa, e o lugar da cooperação internacional (vista como instrumento) nas suas relações históricas e nos objetivos de política externa dos parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau.

O sexto capítulo aborda os modelos da CID de Portugal, China e Brasil, cujas manifestações práticas no terreno da cooperação são influenciadas pelos regimes políticos dos três países, tendo sido necessário, por isso, recuperar alguns aspectos do regime político e da organização institucional da CID dos três parceiros europeu, asiático e latino-americano de Cabo Verde e Guiné-Bissau. O sétimo capítulo se ocupa dos efeitos políticos e institucionais objetivos e subjetivos em mais diversos campos, decorrentes dos três modelos de cooperação

e condições sociopolíticas domésticas guineenses e cabo-verdianas, examinadas a partir de fontes materiais e imateriais (documentos e dados) e das falas e percepções de diversos e vários agentes e atores governamentais e não governamentais guineenses e cabo-verdianos.

As práticas da CID desses parceiros estariam a produzir/reproduzir autonomia ou heteronomia, mimetismo institucional (políticas públicas) do Estado/governo ou não? Estariam a empoderar ou a fragilizar entidades empresariais/comerciais e sociais (por exemplo, no campo de educação e formação) a proporcionar fuga de cérebro ou retorno dos quadros? O último capítulo responde a estas e a outras questões considerando as condições socioeconômicas e políticas estruturais e domésticas dos dois países, mostrando as capacidades de resposta e limitações das entidades domésticas públicas e privadas cabo-verdianas e guineenses face aos fluxos da CID promovidos por Brasil, China e Portugal.

1 CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS DE CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU: PROCESSOS DE COLONIZAÇÃO, INDEPENDÊNCIA, FIM DA UNIDADE POLÍTICA E CAMINHOS DE DESENVOLVIMENTO

A República da Guiné-Bissau e a República de Cabo Verde, dois países lusófonos da África ocidental, apresentam hoje realidades sociopolíticas e econômicas distintas e, historicamente, tiveram experiências de colonização não semelhantes, tendo estas diferenças influído nas suas relações de cooperação internacional com seus parceiros de desenvolvimento e, consequentemente, nos efeitos políticos e institucionais da CID dentro das fronteiras nacionais dos dois países. Por outro lado, como se verá ao longo deste capítulo, alguns aspectos de sua história são parecidos, sendo que o aspecto que lhes é atualmente mais comum é o fato de ambos serem muito dependentes de recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento. Tais recursos internacionais, todavia, não constituem fator determinante e definitivo para o seu desenvolvimento nacional.

1.1 Distintos processos de colonização da Guiné-Bissau e de Cabo Verde

Os navegadores portugueses, projetados pelos navios dos tempos chamados "época das grandes navegações e dos descobrimentos", chegaram a Guiné-Bissau e as ilhas de Cabo Verde em 1446 e 1460/62, respectivamente (M'BUNDE, 2018; PEREIRA, 2011). Desta forma, no século XV, os territórios guineense e cabo-verdiano estavam sendo usurpados por delegações de navegação portuguesa chefiadas por Nuno Tristão (no caso da Guiné-Bissau) e por Diogo Afonso e António de Noli (no caso de Cabo Verde). Entretanto, apesar da proximidade temporal da "descoberta", as formas subsequentes de abordagem do imperialismo e do colonialismo do sistema português não foram semelhantes nesses dois espaços geográficos sob o domínio de Portugal colonial. Aliás, os métodos e procedimentos distintos de colonização viriam a deixar heranças culturais e políticas importantes.

Há que se levar em consideração dois aspectos fundamentais para compreender as diferenças nos procedimentos da colonização portuguesa em Cabo Verde e Guiné-Bissau: localização e condições geográficas e demográficas dos dois territórios, e o seu uso nos marcos geoestratégicos do colonialismo lusitano; e o segundo aspecto diz respeito à própria

ideologia política do mesmo sistema colonial com relação aos dois povos. Vale a pena, antes de mais, dizer que os marcos do que viria a se chamar Cooperação Norte-Sul (institucionalizada como Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial) conheceram suas primeiras marcas ainda no contexto da colonização. É verdade que eram relações verticais e assimétricas desenvolvidas entre Estado colonial e comunidades indígenas ou locais totalmente ou, ao menos, parcialmente dominadas e subjugadas conforme os interesses dos usurpadores europeus. Todavia, estes últimos, ainda assim, usavam-se da retórica da cooperação (relacionada à ideia de civilização, à promessa do progresso, etc.) para mascarar a flagrante exploração das terras invadidas e dos povos escravizados e subjugados.

Os séculos XV e XVI, caracterizados por intensos processos de dominação (que podem ser lidos na ótica do imperialismo) da África pelos navegadores europeus, e o período entre os séculos XVI a XX, que conheceu a mais profunda versão da colonização da região, foram ambos os momentos acompanhados por grande interesse das coroas (e monarquias) e novas repúblicas europeias pelo continente africano, respectivamente. O interesse econômico por matérias-primas africanas (metais e produtos agrícolas diversos), mão de obra e a consequente arrecadação de impostos nas novas fronteiras territoriais dos Estados monárquicos europeus explicavam esse forte desejo por território e recursos dos povos da "pele escura" situados no além-mar (MENDY, 1994). No caso de Portugal, um país europeu geograficamente situado no litoral do Atlântico, o incentivo à expansão pelo mar não podia ser mais evidente, somando a esta explicação geográfica as razões políticas e econômicas explicadas no parágrafo anterior.

A cooperação como expressão de ilusão, sedução e engano (MILANI, 2012) expressou-se, talvez originalmente no contexto de primeiros contatos da época "dos descobrimentos", em que os forasteiros europeus, para tirarem da África homens escravizados, matérias-primas e ali ocuparem territórios, tiveram que iludir ou seduzir os africanos. As primeiras marcas da história da CNS nesse contexto, pelo menos a partir do século XV, se revelaram nesses termos. Contudo, esta foi apenas uma das duas faces de abordagem europeia no continente. A outra face é a mais violenta e agressiva, envolvendo aprisionamentos, torturas e execuções geralmente decorrentes de resistências ao imperialismo e de contestações ao colonialismo na região (MENDY, 1994; DJALÓ, 2012).

Estas duas formas das quais se expressaram as abordagens dos supostos "descobridores" do além mar, revelam inequivocamente que os mesmos encontraram nos territórios "descobertos" povos e civilizações muito bem organizados, tendo por isso que os violentar e/ou seduzir para assim os explorar, visto que estes, mesmo face às assimetrias, lutaram pela sua liberdade. Aliás, Carlos Lopes (1987, p. 22) adverte para se evitar da ideia de que existiu um domínio colonial português antes do séc. XX e afirma ainda ser necessário ligar a resistência tradicional ao colonialismo à luta de libertação nacional. Ademais, lembra-se que, no caso da Guiné-Bissau, as campanhas de ocupação de Portugal na Guiné-Bissau, intensificadas na sequência de realização da Conferência de Berlim (1884-1885), só viriam a triunfar definitivamente na primeira metade do século XX, precisamente em 1936, com a ocupação e dominação da Ilha de Canhabaque, no Arquipélago dos Bijagós (M'BUNDE, 2018).

Quando os portugueses chegaram, no século XV, a atual Guiné-Bissau, que se chamaria, com a sua ocupação, Guiné Portuguesa, encontraram povos organizados e muito bem estabelecidos. Nesse período, as ilhas de Cabo Verde se encontravam completamente desertas (PEREIRA, 2011). O século XIII é considerado o momento histórico de povoamento do território da atual Guiné-Bissau pelos povos que hoje o habitam, cerca de 30 etnias espalhadas em um território de 36.125 km^2, tendo cada grupo étnico traços culturais e identitários próprios, sendo todos vinculados por uma língua comum: "o crioulo" – língua nacional, sendo o português a língua oficial. As principais etnias se concentram em dois conjuntos, a saber: Balantas, Manjacos, Papeis, Felupes e Mancanhas – os animistas; e os Fulas, Mandingas e Beafadas – os islamizados, sendo que a maioria da população guineense descendeu do Sudão Ocidental.[2]

O processo de colonização da Guiné-Bissau, como já foi apontado, foi caracterizado por resistências ao longo de todos os cinco séculos (do século XV ao século XX) à presença portuguesa na Guiné-Bissau. A população guineense se ergueu contra a presença e dominação imperialista e colonialista, mesmo tendo havido, como ocorreu em praticamente todos os contextos africanos, cooptação da parcela das elites e chefes africanos, tendo muitos destes se recusado a participar dos processos de resistência (DJALÓ, 2012). Os mecanismos de cooptação da parcela dos chefes africanos deram-se a partir de tratados assinados com os colonizadores, sem os primeiros aperceberem, conforme Peter Mendy (1994), que os

[2] Ver o capítulo 1 do livro de Tcherno Djaló, "O Mestiço e o Poder: Identidades, Dominações e Resistências na Guiné." Ed.Vega, Lisboa, 2012.

"tratados de amizade" que assinaram com os invasores poderiam comprometer e arruinar a sua independência e soberania. Estes tratados, além de dificultarem os processos de resistência em curso, permitiram conflitos e rivalidades entre os indígenas, e conduziam, de certo modo, à elitização de certos grupos étnicos - especialmente os fulas (MENDES, 2010) - que passaram a ser colaboradores do sistema colonial.

Outro desdobramento importante da política colonial de dividir para melhor reinar, na qual fundamentava-se a política de cooptar os chefes africanos, guineenses nesse caso (MENDY, 1994), foi a cobrança abusiva de impostos. Assim, a colonização portuguesa ganhava todas as formas e matizes de agressividade e exploração. A economia política de cobrança de impostos de palhota[3] estabelecida pela administração política, contudo, acirrava ainda mais a revolta das populações locais. Os populares eram recenseados com o propósito de o sistema ter um controle maior sobre quem pagava, quem não pagava, quem devia e quem não devia pagar os impostos; além do fato de o recenseamento permitir a recolha de informações que eram utilizadas para fins do trabalho forçado e serviço militar, sempre levando em consideração categorias como idade, sexo ou estado civil (MENDY, 1994).

Os chefes cooptados eram, mais uma vez, instrumentalizados para fazerem cobrança de impostos aos indígenas, prática essa que acabou produzindo um efeito duplo: aumento da revolta e a necessidade de mobilização, e aprofundamento de divisionismo e dispersão entre os próprios grupos étnicos nacionais. Alguns grupos étnicos, como Manjacos, Felupes, Mancanhas, dentre outros, resolveram se deslocar para escapar do pagamento injusto de impostos (imposto de palhota), tendo muitos ido para a região norte do país e território do Senegal, como Casamança, continuar o cultivo dos produtos agrícolas que lhes eram taxados. Esses comportamentos representavam resistência e não legitimação popular guineense (dos grupos étnicos locais) do regime colonial português (LOPES, 1987).

A intensificação da política de impostos decretada pela administração portuguesa, logo na sequência da Conferência de Berlim (1884-1885), refletia a assimetria de Portugal em relação a outras potências coloniais (muito mais desenvolvidas e industrializadas), mas também era uma forma de reafirmar simbólica e efetivamente a sua soberania, algo que não foi correspondido devido à considerável desobediência e insubmissão dos autóctones, tendo esse fato incrementado o nível de uso da violência colonial no território da atual Guiné-Bissau

[3]Lei que determinava que todos os proprietários indígenas de palhota (palhota servia para fazer habitação) pagassem imposto. Esse imposto podia ser pago em dinheiro ou em gênero agrícola.

(LOPES, 1987; MENDY, 1994). Essa política de impostos de palhota acabou produzindo efeito bumerangue ao despertar ainda mais a consciência política dos habitantes sobre a necessidade de unidade e mobilização contra a presença e a exploração do sistema opressor português. Tcherno Djaló (2012, p. 226) explica:

> A introdução do imposto de palhota dá lugar, como era de se esperar, a uma forte resistência da parte dos grupos étnicos que possuem uma longa tradição de comércio com os portugueses. Estas populações não tinham nenhum complexo em relação a estes últimos e não compreendiam porque é que se deviam submeter a esta administração portuguesa moribunda.

A colonização da Guiné foi, portanto, marcada por fortes resistências. As resistências levadas a cabo ao longo de todo esse período (XV e XX) podem ser categorizadas em dois tipos e fases: 1) resistências étnicas, denominadas de "pacificação" ou "resistências primárias" conduzidas por setores mais radicais e nacionalistas de grupos étnicos contra o colonialismo português, entre 1913 a 1936. Já as "resistências secundárias", iniciadas mais ou menos em 1952, quando as primeiras organizações urbanas clandestinas, dirigidas por alguns setores da elite intelectual, guineense se insurgiram contra a administração portuguesa, basicamente através de atos localizados de sabotagem.[4]

É notório que as resistências primárias serviram de inspiração àquelas que viriam a ser desenvolvidas na segunda metade do século XX por alguns grupos originados das zonas urbanas, tendo sido estes organizados por setores mais politizados e críticos da invasão colonial estrangeira. Dentre estes grupos se perfilavam a Frente de Libertação para Independência Nacional da Guiné (FLING), o Movimento de Libertação da Guiné (MLG), a União dos Povos da Guiné (UPG) e o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) - inicialmente Partido Africano da Independência (PAI) – sob a liderança de Amílcar Cabral. Esta última organização viria a ter protagonismo nas ações da luta armada para a independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde. O reconhecimento do PAIGC pelo comité da Organização da União Africana (ONU) como o único movimento de libertação da Guiné foi um importante golpe político contra os demais movimentos, especialmente o MLG e a FLING.

[4] Ver trabalho de Peter Karibe Mendy intitulado Colonialismo Português em África: a transição de resistência na Guiné- Bissau (1879-1959). Lisboa: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, cop. 1994. Il.: Kacu Martel.

O MLG, liderado por François Kankola Mendy, nascido no Senegal, embora originário da etnia Manjaca da Guiné, propagou um discurso objetivo de que a expulsão dos colonialistas portugueses passaria primeiramente pela expulsão dos cabo-verdianos do solo guineense, a quem Kankola Mendy rotulou, em março de 1961, em Ziguinchor (cidade ao sul do Senegal, na fronteira com Guiné-Bissau), na presença de Luís Cabral, de "lacaios, mestiços e sem-raça" (CASTANHEIRA, 1995 apud DJALÓ, 2012, p. 256).

Já a FLING, fundada em 1962 e que contara logo com a liderança de Henry Libéry, foi assumida, em 1966, por Jaime Pinto Bull.[5] A FLING, de acordo com Tcherno Djaló (2012), viria a ser o único movimento de oposição ao PAIGC em resultado da coalizão com o MLG e outras frentes de luta na atual Guiné-Bissau. Se a coalização fortalecia a FLING, o seu não reconhecimento pela OUA dificultava muito as suas pretensões de ser protagonista da luta anticolonial, ao menos ao lado do PAIGC. O apoio externo recebido pela FLING era do Senegal, sob a liderança de Léopold Sédar Senghor, que estava receoso com a possibilidade de a Guiné-Conacri, contando com o apoio do PAIGC, vir a anexar a Guiné. Ademais, a tentativa de negociar a autonomia com o ditador português Salazar e a consequente nomeação de Jaime Pinto Bull para as funções de secretário geral da Guiné e deputado representante da Guiné na Assembleia Nacional de Lisboa colocaram em descrédito o projeto revolucionário da FLING.

Segundo Djaló (2012), Jaime Pinto Bull se demitiu do primeiro cargo mas conservou o seu mandato de representante da Guiné em Lisboa; aliás, a mulher do seu irmão (Benjamim Pinto Bull) teria viajado com frequência a Lisboa naquele contexto, o que aumentou boatos de que os irmãos Pinto Bull e a FLING teriam ligações com a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) e a Agência Central de Inteligência (CIA).

Amílcar Cabral[6] viria a ser bem-sucedido na sua mobilização dos camponeses para formar a guerrilha graças ao descontentamento destes com relação à ocupação colonial, exploração de sua força de trabalho e obrigatoriedade de pagar impostos. O líder do PAIGC apercebeu-se desse fato e avançou com a mobilização. É, contudo, importante não se olvidar da importância do "Massacre de Pindjiquiti" para o início da guerra na Guiné-Bissau. O aludido evento foi um acontecimento sanguinário em que dezenas de marinheiros guineenses foram

[5] Os Pinto Bull eram anglo-guineenses, moderados e defensores de diálogo com a administração colonial portuguesa. Ver Djaló (2012).
[6] O tópico 1.2 deste mesmo capítulo fala amplamente sobre Amílcar Cabral, seu pensamento político e ideológico.

indefesamente abatidos à queima roupa por homens armados portugueses no cais do porto de Pindjiquiti, em Bissau, em 3 de agosto de 1959, após iniciarem uma reivindicação por melhores condições de trabalho. Convém lembrar que

> esse massacre é apontado como fator culminante e imediato para que o PAIGC elegesse definitivamente vias militares como método para alcançar a independência, tendo iniciado oficialmente em 23 de janeiro de 1963 a luta armada em busca da independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde (M'BUNDE, 2018, p. 65-66).

O PAIGC, enquanto organização política e revolucionária, soube fazer uso das resistências étnicas contra o regime colonial, expressas fundamentalmente na rejeição de pagamento de impostos, além de alguns outros atos localizados de revolta de alguns grupos étnicos; para assim intensificar nas zonas rurais o processo de mobilização e conscientização das massas camponesas. Aliás, Amílcar Cabral foi feliz em compreender este fato e não só, como também em entender, entre todas as etnias, quais eram mais irredutíveis com relação à presença e à apropriação dos recursos e mão de obra nacionais pelo colonialismo. Livonildo Mendes retrata o perfil dos Balantas (os mais insubmissos ao regime colonial) no contexto da colonização e recupera a concepção do próprio Amílcar Cabral sobre os mesmos:

> Os Balantas, concretamente os camponeses Balantas, tinham uma relação de oposição aos portugueses, sendo um dos últimos grupos a ser "pacificado", em 1915. As últimas "campanhas de pacificação" foram contra os Felupes e Bijagós, grupos étnicos infinitamente pequenos em termos numéricos, comparados aos Balantas. Nas palavras de Cabral, os Balantas não tinham boas relações com os portugueses e estavam mais prontos a desafiá-los (MENDES, 2010, p. 29-30).

Com a aglomeração de diferentes grupos étnicos com o objetivo comum de combater a ocupação colonial, o PAIGC, particularmente Cabral, durante a luta teve que se dar ao trabalho de manter unidas e harmoniosas as diversas etnias agrupadas. Pode-se dizer que esse objetivo foi cumprido, uma vez que o propósito imediato da libertação (a independência nacional) fora logrado tendo os conflitos inter-étnicos não conseguido fracassar o projeto da luta armada. Pois houve consideráveis clivagens, sobretudo de natureza racial (nomeadamente entre, de um lado cabo-verdianos e guineenses originários do arquipélago e de outro lado os pretos originários da Guiné), que caracterizaram o curso da guerra de descolonização, tendo a abertura desse processo de conflitos começado especialmente no Congresso de Cassacá, em 1964 (DJALÓ, 2012).

Portanto, o potencial fator de ruptura interna do PAIGC, no contexto da luta, eram os perceptíveis privilégios dos cabo-verdianos ou originários das ilhas em relação aos guineenses originários da Guiné, tendo essa condição alimentado a rivalidade entre os dois grupos. Havia uma elite cabo-verdiana, ao menos de descendência cabo-verdiana, que compunha a frente dirigente do PAIGC e, em algumas situações, suas decisões não eram muito bem vistas pelos naturais da Guiné-Bissau. Aliás, entre os fundadores do PAIGC, apenas o Eliseu Turpin (Elysée Turpin) era guineense de origem. Todos os outros eram cabo-verdianos ou originários das ilhas (DJÁLÓ, 2012). A criação do cargo de presidente do Comite Central para o qual foi eleito Rafael Barbosa, indicado pelo Cabral, revelava-se como uma estratégia de tentar acalmar o problema das duas nacionalidades no partido, sendo que no fundo, conforme José Pedro Castanheira (1995), tal cargo apenas tinha uma função simbólica.

Se o nível de rivalidades não foi suficiente ao ponto de comprometer os propósitos imediatos do movimento independentista nacional, como já foi dito, com a independência lograda, quase de imediatamente as divergências se fizeram sentir significativamente, culminando com o golpe de "14 de Novembro de 1980". Tal ocorrência levou ao fracasso qualquer esperança da união estatal definitiva entre Guiné-Bissau e Cabo Verde.[7] Aliás, em relação às rivalidades entre as lideranças das duas nações ainda no contexto da luta armada, estas teriam sido aproveitadas pelo sistema colonial, através da PIDE, para articular o assassinato do líder e fundador do PAIGC, Amílcar Cabral (M'BUNDE, 2018).

De todos os modos, Cabo Verde esteve ligado à Guiné-Bissau durante todo o processo da luta armada, tendo sido o território guineense o teatro da guerra, enquanto as ilhas cabo-verdianas estavam tendo uma outra função para os interesses dos colonialistas. Aliás, já foi sublinhado que o Arquipélago de Cabo Verde era praticamente uma região despovoada quando ali os portugueses se desembarcaram dos seus navios no século XV (PEREIRA, 2011), diferentemente do que se viu em relação ao território da Guiné-Bissau, no mesmo período histórico.

As difíceis condições naturais e climáticas das ilhas de Cabo Verde explicam a sua então desocupação; tendo também essa realidade deixado o arquipélago praticamente improdutivo para a prática de agricultura. As condições climáticas permeadas por longo período de seca desfavoreciam a habitação das ilhas cabo-verdianas por comunidades humanas. Esses fatores

[7]Tema aprofundado no tópico 1.2.

respondem, grosso modo, as razões pelas quais Cabo Verde foi encontrado desabitado por António de Noli e Diogo Afonso. Adicionalmente, os mesmos fatores respondem em parte porque os próprios portugueses demoraram a povoar (ou a autorizar o povoamento) as ilhas; visto que o outro elemento que completa a referida resposta é, conforme Daniel Pereira (2011, p. 18), o seguinte:

> Ademais, não dispunham daquilo que os portugueses buscavam com tanto afã – as especiarias, os metais preciosos, o comércio vantajoso para os seus próprios fins. Quer dizer, não existiam riquezas que pudessem estimular a ida de colonos, nem culturas tidas por essenciais à sobrevivência humana.

Após sua descoberta, o processo de ocupação de Cabo Verde intensificou-se só quando o rei Afonso V expediu, em 1466, a Carta Régia para o efeito.[8] Foi a partir desse ato que o processo mais intenso de povoamento do arquipélago, particularmente da ilha de Santiago (aquela que parecia mais desfavorável à agricultura), começaria a acontecer (PEREIRA, 2011). Havia motivos para que a administração colonial portuguesa viabilizasse e autorizasse o povoamento das ilhas. Haveria a introdução de espécies agrícolas necessárias à subsistência, em boa parte originárias dos três continentes em que estiveram e estavam os portugueses. Entretanto, a fundamental explicação para a recomendação compulsória da ocupação das ilhas de Cabo Verde foi a sua importância geoestratégica:

> A nosso ver, a situação geoestratégica do arquipélago determinou de imediato a obrigatoriedade do seu povoamento de modo a que, efetivamente, pudesse servir de base de apoio logístico da navegação atlântica (PEREIRA, 2011, p. 19).

Prossegue o diplomata e também historiador cabo-verdiano:

> Tudo indica, na realidade, que, a seis anos da descoberta das ilhas e reconhecidos os mares bem mais para o Sul, foi essa a razão fundamental. Não havendo praticamente recursos locais, ou face ao seu reduzido valor, foi dada primazia às atividades do comércio e navegação (PEREIRA, 2011, p. 19).

A localização geográfica do arquipélago de Cabo Verde era um ponto de referência do mar nas navegações portuguesas em direção à África Austral; uma zona marítima de transição obrigatória de navios, especialmente que iam à região meridional africana. Somado a isso, a importância geoestratégica dessas ilhas consolidou-se definitivamente com o Tratado de Tordesilhas, assinado em 7 de junho de 1494. Considerado como o acordo que pela primeira vez dividiu o mundo em esferas de influência, este Tratado, celebrado entre o Reino de Portugal e a Coroa Castela, em linhas gerais, demarcou a divisão de terras fora da Europa

[8] Sobre esse assunto, ver Daniel Pereira (2011).

"descobertas e por descobrir" por duas monarquias, em que todas as terras descobertas além do meridiano 370 léguas a oeste de Cabo Verde (da ilha de Santo Antão, especificamente) pertenceriam à Coroa de Castela. Os motivos de ordem geoestratégica e geopolítica claramente suscitaram cobiças e interesses em ter influência sobre as ilhas de Cabo Verde nos últimos cinco séculos:

> Durante a II Guerra Mundial, as forças aliadas estiveram na eminência de ocupar as ilhas de Cabo Verde, caso o General Romell conquistasse o canal de Suez. As razões para tal são mais do que evidentes: controlar a Rota do Cabo, por onde teriam de passar os combustíveis do Médio Oriente, o que seria vital para as forças anglo-americanas. Não se oferecem, pois, dúvidas acerca da importância e o papel que o arquipélago cabo-verdiano desempenhou no quadro do Mundo Atlântico... ao longo da sua história, com ênfase particular para os séculos XV e XVI, mesmo assim para a primeira metade do século XVII e, de forma intermitente, a partir da segunda metade do século XIX (PEREIRA, 2011, p. 23).

Da mesma forma que serviu como um relevante ponto geoestratégico para os movimentos marítimos e demarcação geopolítica em termos de expansão territorial, as ilhas de Cabo Verde tiveram um papel central enquanto importante entreposto comercial de escravos. Além disso, a sua localização, que faz este país do Oeste africano estar ligado (pela proximidade) aos continentes europeu, africano e americano, permitiu com que as ilhas sob a administração colonial portuguesa estabelecessem relações mercantis de homens, animais e plantas, particularmente com África e América. Essas relações foram relevantes para os processos de aumento demográfico e crescimento econômico das ilhas (PEREIRA, 2011).

O seu povoamento pelos portugueses e comerciantes europeus foi logo acompanhado da chegada em massa de escravos oriundos da costa africana, tendo tido estes um papel importante não só na composição de habitantes das ilhas, mas também na construção artificial de Cabo Verde. Esse cruzamento entre raças (europeias e africanas) dará origem posteriormente a uma população mestiça, formando assim a conhecida nação cabo-verdiana (CORREA E SILVA, 2004). A considerável parte dos africanos que compõe a nação de Cabo Verde foi levada da Guiné-Bissau como escravos, tendo sido esse fato muito importante na constituição da identidade dos cabo-verdianos. O arquipélago, portanto, parafraseando o historiador cabo-verdiano Correa e Silva (2004), foi expressão material e imaterial da colonização, quer no sentido histórico, demográfico, identitário ou cultural.

O processo de colonização de Cabo Verde diferencia-se flagrantemente daquele que se viu na Guiné-Bissau, em que os invasores portugueses ao chegarem ali encontraram comunidades indígenas já estabelecidas, enfrentaram fortes resistências e ali lhes foram

impostos posteriormente uma sangrenta guerra permanente por um período de 11 anos. Curiosamente, houve um intercâmbio de papeis relevantes desempenhados pelos guineenses e cabo-verdianos no contexto de sua ocupação e administração política pelo sistema imperial português: da Guiné foram tirados escravos para ocupar e trabalhar nas ilhas de Cabo Verde e/ou para de lá serem vendidos aos comerciantes europeus. E de Cabo Verde foram trazidos funcionários para trabalharem na administração colonial da Guiné e participarem diretamente no processo da colonização da atual Guiné-Bissau. Desde a autorização monarca, em 1466, de monopólio de comércio e tráfico de escravos – prefiro o termo escravizados - em toda a costa da África, do rio Senegal à Serra Leoa, a Guiné-Bissau foi declarada distrito dependente de Cabo Verde e o movimento demográfico entre Cabo Verde e Guiné-Bissau passou a ser frequente. Até a primeira metade do século XX, entre os anos 1920 e 1940, mais de 70% de empregos na Guiné-Bissau eram ocupados por cabo-verdianos ou seus descendentes. Dito isso, vou além dos dizeres de Jaime Cortesão de que "do arquipélago de Cabo Verde nasceu a Guiné" (DJALÓ, 2012, p. 142-143); em vez disso, digo que de ambos os contextos originaram fatores que, embora de formas diferentes, influenciaram mutuamente a formação nacional de ambos os países.

Outrossim, penso que falar em colonização de cabo-verdianos, no sentido clássico do termo, parece algo um pouco contraditório, visto que se trata de um povo cuja parte significativa é produto da miscigenação entre a raça branca dos colonialistas europeus e a raça preta dos africanos. Esse fato será, *a posteriori*, importante na perspectiva ideológica colonial e ocidental, particularmente portuguesa, que se terá sobre Cabo Verde em comparação com a Guiné Portuguesa; isto é, um tratamento diferencial entre Cabo Verde e Guiné-Bissau - o tratamento dado a esta última é aplicável aos casos de Angola e Moçambique (LOPES, 2012).

Por outro lado, além de ter sido um reduto geoestratégico e geoeconômico importante, Cabo Verde também era uma colônia portuguesa de povoamento diferentemente da Guiné-Bissau, que foi de exploração e simultaneamente palco de guerra. Assim sendo, o arquipélago beneficiou-se de infraestruturas básicas e serviços sociais razoáveis aos seus habitantes. Afinal de contas, boa parte de sua população era composta por descendentes dos próprios colonos, burocratas, além de diversos funcionários da administração pública colonial.

As condições sociais atribuídas aos colonizados em Cabo Verde não eram concedidas na Guiné (LOPES, 2012), sendo que o que se exercia na Guiné-Bissau era a política de integração de algumas colonizadas individualidades guineenses que eram consideradas

assimiladas. Mesmo assim, essa política começou a ser aplicada tardiamente, tendo se tornado habitual só a partir dos finais do século XIX e princípios do século XX (CARDOSO, 2004). Esses privilégios, concedidos de modo limitado, respondiam à necessidade de tentar consolidar a difícil ocupação da Guiné (LOPES, 1987), em que os nativos mais instruídos e inteligentes eram cooptados e integrados dentro do sistema como forma de apoiar a legitimação do deslegitimado regime colonial. Carlos Cardoso lembra que parte significativa deste grupo de pessoas era constituída por cabo-verdianos. E vai ainda mais longe o mesmo autor, explicando as raízes dessas relações:

> Esta ascendência cabo-verdiana de uma parte considerável dos que vieram a constituir a elite social, cultural e política da Guiné levou a que muitos guineenses de origem passassem a ser considerados, simplesmente "cabo-verdianos". O conceito de cabo-verdiano, que servia para designar o originário de Cabo Verde, ganhou uma conotação marcadamente sociológica, passando a significar aqueles que tinham privilégios sociais. Mais tarde, o conceito será substituído na gíria guineense pelo de *burmedjo*. E deste modo, Luís Duarte não estará muito longe da verdade quando considera cabo-verdiano "o guineense que perdeu a etnia" (CARDOSO, 2004, p. 8).

Além do mais, a mestiçagem era uma condição importante para a categorização dos colonizados, sendo que aos mestiços eram atribuídos privilégios no sistema da administração colonial, que chegavam a ser idênticos a dos brancos. Tcherno Djaló (2012, p. 137) informa que "a mestiçagem foi fortemente encorajada em Cabo Verde", sendo que o sistema colonial não tenha tido a mesma atitude com relação aos guineenses - naturais da Guiné.

As instruções básicas e o bom português (considerados requisitos do "civilizado") que estes últimos tinham eram fruto das políticas de prestígio das quais se beneficiaram. Era considerada "não civilizada: a população indígena da Guiné-Bissau, de Angola e de Moçambique, mas não de Cabo Verde" (LOPES, 2012, p. 22). Lembra-se que o estatuto dos indígenas das províncias, estabelecido em 1954, definia que as pessoas nascidas e que viviam na Guiné, Angola e Moçambique, desde então, não possuíam educação, hábitos pessoais e sociais considerados por Portugal indispensáveis para o benefício completo dos direitos dos cidadãos portugueses. A aculturação individual ou grupal dos valores culturais portugueses era necessária para se ascender à condição do civilizado, e isso significava abandonar os usos e costumes locais.

O estatuto de indígena, a partir do qual se definia quem era civilizado e, consequentemente, apto a receber instrução; e quem não estava apto (não civilizado) a ter os mesmos direitos, não passa de um pretexto para evitar a instrução da população de um

contexto tradicionalmente muito resistente e contrário à ocupação colonial. Aliás, conforme Carlos Lopes (2012) aponta com clareza, esse critério de "civilização" estabelecido era contraditório, visto que a maioria da própria população portuguesa era analfabeta e não tinha boa fluência em português; ou seja, sendo mais preciso em relação aos números, em 1920 era em torno de 70% da população de Portugal e, em 1930, sofreu apenas uma queda de 3%, passando o mesmo país a ter cerca de 67% de analfabetos.

O receio de formação de uma elite local capaz de organizar-se e dirigir uma luta contra o sistema colonial, com vistas à independência, explica a não concessão de direitos sociais, particularmente a educação na Guiné-Bissau, como também em Moçambique e Angola. Esse receio viria a se confirmar com o desencadeamento, no início dos anos 1960, de guerras de libertação nacional nesses três territórios luso-africanos. Aliás, como já foi dito, as resistências primárias na Guiné-Bissau eram um prenúncio de eclosão da guerra organizada e permanente contra o opressor sistema colonial. E a potencial eclosão da guerra desse tipo na Guiné não era do desconhecimento das autoridades coloniais lusas, sendo portanto, uma das principais razões para estes negarem conceder educação e instrução formal aos guineenses naquele contexto.

Esses marcos que diferenciavam os dois processos de colonização (da Guiné e de Cabo Verde) perduraram até o início da luta armada, mesmo reconhecendo que o nível de cooptação e integração ao sistema colonial de figuras guineenses consideradas inteligentes ou influentes tenha aumentado nos poucos anos que antecederam o início oficial da luta de independência, em 1963 (CARDOSO, 2004). Na verdade, não se tratava de mudança dos fins, mas sim dos meios para poder controlar e perpetuar a dominação, trazendo para o seu lado personagens locais considerados mais instruídos e influentes. Geralmente, esses personagens eram aqueles cujas famílias (a exemplo de família Vaz, família Carvalho de Alvarenga e família Barreto) mantinham relações próximas e "boas" com os colonos antes da eclosão da luta de independência, tendo se acostumado com o *modus vivendi* e os comportamentos coloquiais dos portugueses.[9]

Assevera-se que o primeiro grupo da elite política guineense surgiu no contexto colonial, sendo integrado por referidos indivíduos (aqueles considerados civilizados ou instruídos e de bons modos) e alguns destes viriam a integrar as fileiras do PAIGC (CARDOSO, 2004). Já o

[9] Ver também Djaló (2012).

segundo grupo teria surgido no contexto da luta desencadeada pelo PAIGC; aliás, o seu surgimento e sua condição de elite política deviam-se mais às circunstâncias da guerra de independência. Seria a elite saída das matas e que logrou a independência. Parte deste polo de elite não estaria apta a dirigir o novo Estado que nasceria, sendo que esta tarefa deveria ser reservada à elite constituída antes da guerra (cuja uma parte esteve na luta de independência), conforme teria apontado o próprio Amílcar Cabral:

> Segundo as análises legadas por Amílcar Cabral, é uma elite burocrática, conhecedora dos mecanismos e das limitações do aparelho colonial português, que não só esteve à altura de dirigir a luta pela independência, como é aquela capaz de herdar do colonizador o aparelho de Estado e o próprio poder político, constituindo-se no núcleo principal da elite política ou elite do poder (CABRAL, 1978 apud CARDOSO, 2004, p. 10).

A formação da elite política na Guiné-Bissau deu-se a partir desses processos, ao passo que a de Cabo Verde foi privilegiadamente formada pelo colonialismo português. Não se deve perder de vista o fato de que a elite guineense, mormente a política, tinha uma forte base de cabo-verdianos, ao menos de guineenses originários de Cabo Verde (DJALÓ, 2012). Isso levou a auto percepção ocidental (ao menos portuguesa) dos cabo-verdianos, sendo que as suas também origens africanas não deveriam ser esquecidas, muito menos renunciadas. As próprias autoridades portuguesas, desde sempre, conceberam Cabo Verde como mais europeu e português do que africano; e manteve-se esse olhar mesmo depois da independência do país africano. Contudo, não se deve ignorar os encontros culturais e demográficos (particularmente europeus e africanos) que deram origem a Cabo Verde (PEREIRA, 2011), ao ponto de se falar de um Cabo Verde mais europeu do que africano, como falaram Spínola e Mário Soares:

> O próprio Spínola, ex-governador colonial na Guiné-Bissau, admitia que: "parte dos naturais de Cabo Verde havia alcançado um estágio de desenvolvimento cultural que mais os aproximava da Metrópole do que a Guiné-Bissau (...)." Mesmo Mário Soares afirmaria mais tarde que: "sempre estivera convencido de que Cabo Verde tinha mais a ganhar como região de Portugal do que como país africano independente". Também em sua opinião, Cabo Verde "não era realmente a África" (MENDES, 2010 apud M'BUNDE, 2018, p. 73).

O modelo colonial português tentou forjar uma identidade portuguesa de Cabo Verde e, na sua concepção, a cultura cabo-verdiana estaria a um estágio superior à da Guiné e à das demais nações africanas colonizadas por Portugal e se aproximaria à dos portugueses, os "civilizados". Essas influências tiveram importância considerável na constituição da identidade dos cidadãos das ilhas e do próprio Estado cabo-verdiano. A população e o Estado

de Cabo Verde, como profere o historiador do mesmo país, Correa e Silva (2004), são produto do colonialismo.

Argumento que todos os Estados pós-coloniais, particularmente africanos são, em alguma forma, produtos do colonialismo[10] por terem sofrido profundas influências de praticamente todas as formas eurocêntricas. Entretanto, Cabo Verde é um caso singular. Pois, como já foi revelado aqui, foi um produto quase total do colonialismo e o processo da formação do Estado pós-colonial deu-se sob fortes influências do gênero, mesmo tendo sido Amílcar Cabral, um revolucionário radical de inclinação socialista e nacionalista - embora nunca tenha se declarado ser -, o arquiteto da independência de Cabo Verde, como também foi da Guiné-Bissau.[11]

O processo de construção do Estado cabo-verdiano depois da independência, cujo processo mais profundo tenha sido ocasionado pela abertura ao multipartidarismo no início dos anos 1990, é revelador de como as influências coloniais portuguesas serviram para moldar a identidade do Estado. Alguns acontecimentos como a alteração das cores da bandeira e a modificação de alguns trechos do hino do país ajudam a explicar esta tese. As alterações efetuadas nos símbolos da identidade nacional podem representar um passo decisivo de um olhar definitivo cabo-verdiano para a Europa, dando costas à África (às suas origens africanas, particularmente guineenses). As alterações nos principais símbolos nacionais, ademais, colocaram a geração da luta e a nova geração em situações de desencontros de identidade.

Esses processos distintos de colonização da Guiné-Bissau e das ilhas de Cabo Verde viriam a influenciar, de alguma forma, as suas relações internacionais. Parto do pressuposto de que os processos de formação dos Estados africanos pós-coloniais não devem ser desassociados, mesmo nas suas dimensões mais endógenas, das influências do colonialismo e do imperialismo. A forma como se moldaram as elites políticas locais no contexto colonial, por exemplo, tende a influenciar a forma como os colonos de ontem e parceiros de hoje concebem e atuam em relação às suas ex-colônias.

[10]Ver essa discussão no Capítulo 3, no tópico 3.2.1, intitulado "condições exógenas e endógenas para a dependência em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
[11]Sobre esse assunto, ver o tópico 1.2.

Para os casos de Cabo Verde e Guiné-Bissau, países que tiveram um colonizador comum, e que fizeram uma frente comum contra este mesmo colonizador, aumentam-se as possibilidades de olhar hoje as suas específicas relações internacionais e relações de cooperação internacional, em particular, tendo fundamentalmente em consideração as relações estabelecidas por Portugal com ambos os contextos sociopolíticos no período colonial.

1.2 **Amílcar Cabral: arquiteto da revolução armada para a independência e da união entre Guiné-Bissau e Cabo Verde**

> O princípio do nosso partido e da nossa luta, que todos nós conhecemos bem, é unidade e luta, que é mesmo a divisa. Se quiser, o lema do nosso partido é unidade e luta (CABRAL, 1968, p. 3).

Foi com base nestas linhas acima citadas que o engenheiro Amílcar Lopes Cabral, considerado o pai das nacionalidades guineense e cabo-verdiana, traçou os objetivos da luta, fez mobilizações revolucionárias e deu início à revolta armada contra o sistema colonial português instalado na Guiné-Bissau e nas ilhas de Cabo Verde. Amílcar Cabral tinha como grande desígnio político a unificação desses dois povos e nações, e formação de um Estado socialista - sendo o comunismo a última meta - que resultaria da aniquilação de todas as formas de classes e de explorações articuladas pelo sistema opressor e burguês do imperialismo e colonialismo. Portanto, além de um nacionalista convicto e um militante progressista, Cabral era também um pensador e político marxista. Como veremos mais adiante, ainda que se tenha divergido um pouco do Karl Marx, tendo proposto contextualizar o pensador alemão à realidade socioeconômica, cultural e política africana, pelo menos do ponto de vista de diagnóstico do funcionamento de capitalismo e de suas consequências socioeconômicas e políticas, Abel Djassi[12] convergiu com o pensamento de Marx (MARX, 2004; MARX; ENGELS, 2005.

Amílcar Cabral, filho de um cabo-verdiano e de uma bissau-guineense de família Carvalho de Alvarenga,[13] nasceu em 12 de setembro de 1924, na cidade de Bafatá, província leste da Guiné-Bissau. Frequentou ensino médio em Cabo Verde antes de partir para sua formação superior em Portugal, país onde se formaria em Agronomia. O fato de nascer na

[12] No contexto da luta para a independência, Amílcar Cabral era também chamado de Abel Djassi.
[13]Ver Djaló (2012, p. 266).

Guiné-Bissau e crescer em Cabo Verde contribuiu para que sua identificação enquanto guineense e cabo verdiano amadurecesse e servisse também os seus objetivos políticos. Aliás, essas experiências socioculturais foram ideológica e politicamente instrumentalizadas pelo mesmo, como ficou evidente na fala do próprio Cabral: "não é porque Cabral é filho de cabo-verdiano, nascido em Bafatá, que tem amor grande pelo povo da Guiné, mas também grande amor pelo povo de Cabo Verde" (CABRAL, 1968). Ao lidar com duas nações, inclusive com várias etnias, no caso da Guiné-Bissau, Cabral adotou unidade e luta como lema, traduzido em princípios políticos básicos e complementares *sine qua non* para atingir os objetivos imediatos da luta.

Durante os seus estudos na metrópole, Amílcar Cabral, a exemplo de outros nacionalistas e pan-africanistas, particularmente das antigas colônias portuguesas na África, como Agostinho Neto, Mário Pinto de Andrade, Samora Moisés Machel, entre outros, começou a tomar consciência sobre as mazelas do colonialismo, processo cujo amadurecimento viria a se revelar quando o fundador do PAIGC visitou a Guiné-Bissau, enquanto funcionário e técnico agrônomo da administração pública portuguesa. A soma das influências teóricas e políticas acumuladas em Portugal, especialmente na Casa de Estudantes do Império (CEI), Centro de Estudos Africanos, em Lisboa, e a opressão socioeconômica e política do povo da Guiné-Bissau constatada durante sua estadia na Guiné-Bissau enquanto engenheiro agrônomo, foi determinante para que Cabral desse início ao processo de mobilização e conscientização de camponeses guineenses e de alguns urbanistas sobre a necessidade de encontrar formas objetivas para expulsar, se não aniquilar, a dominação colonial salazarista do território nacional.

Com a criação e afirmação do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), em 19 de setembro de 1956, em Bissau, Cabral e os demais fundadores[14] não traçaram apenas a extinção do regime colonial como o fim da existência do partido, mas também estava claro o objetivo último da união de Cabo Verde e Guiné-Bissau. É natural que a fundação do PAIGC foi a concretização de maior ação política e estratégica de Cabral com vistas à revolução contra o regime opressor e colonial português. Contudo, não foi a sua primeira atividade política do gênero.

[14] Ainda não existe consenso sobre as exatas personalidades e sobre o número preciso de fundadores do PAIGC, embora haver autores que se convergem a respeito apontando os seguintes: Amílcar Cabral, Aristides Pereira, Eliseu Turpin, Fernando Fortes, Júlio Almeida, Luís Cabral. Outras fontes (MATEUS, 2004 e MENDES, 2010) incluem Rafael Barbosa à lista. Há ainda associação de Pedro Pires a essa relação - ver Afrique Contemporaine, n.º 122, nov-déc. 1980.

Em 1954, Cabral participou, ao lado de Henry Labéry, na criação, em Bissau, do Movimento para a Independência Nacional da Guiné Portuguesa (MING). A citada e inoperante organização, segundo informa Tcherno Djaló (2012), não fazia nenhuma referência a Cabo Verde e, em 1957, um ano após fundação do PAIGC, Amílcar Cabral e os seus colegas da CEI criaram o Movimento Anticolonialista (MAC), cujo objetivo maior era fazer conhecer a luta nos territórios colonizados por Portugal.[15]

Amílcar Cabral era um revolucionário, aliás, ele era, de acordo com o brasileiro Paulo Freire (2008, p. 5), "um mestre ou pedagogo da revolução", cujas linhas orientadoras se baseavam em determinados princípios e certas ideologias. Conforme o próprio Cabral (1968), não faz sentido nenhum a existência de um movimento revolucionário com a pretensão de transformar uma certa ordem política, social e econômica sem se orientar em determinadas linhas ideológicas claras. Para Amílcar Cabral, como se verá nos próximos parágrafos, o primeiro grande objetivo político, já dito aqui, era libertar os povos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde do jugo colonial e, com a concretização desse primeiro propósito, estabelecer um modelo sociopolítico e econômico com base em sua orientação ideológica.

Apesar de não ter se declarado marxista, a convergência ideológica com o marxismo do pensador africano decorre de seu diagnóstico do capitalismo, visto como um modelo político, social e econômico ao serviço da burguesia, proprietária dos meios de produção (MARX, 2004; MARX; ENGELS, 2005). Vale a pena assinalar que as demais reflexões de linhas marxistas em Cabral se reproduzem em um contexto de luta para a libertação nacional de uma dominação imperial e, com isso, obviamente parecem perder a sua originalidade marxista. Um fala da dominação política e econômica em uma relação de classes, de um lado a burguesia e de outro, o proletariado; e o outro trata da relação de opressão e exploração política e econômica de um sistema imperial sobre uma nação ou um povo colonizado. Sem sombras de dúvida, a ideologia marxista influenciou consideravelmente o cabralismo, não obstante este ter buscado contextualizar toda essa influência à luz da realidade africana, particularmente guineense e cabo-verdiana, como lembra Paulo Freire (2008, p. 28-29):

> Ele fez uma leitura deste século na África. Não é por outra coisa que ele, em plena Havana, no sério discurso que ele fez em Havana, rejeita aceitar a afirmação de que

[15]MAC viria a ser dissolvido em Tunis, em 1960, sendo substituído pela Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas (FRAIN) - Movimentos como PAIGC e MPLA faziam parte da FRAIN. E a FRAIN viria a ser substituída pela Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP), em reunião de Casablanca, em 1961. Ver a obra de Tcherno Djaló (2012).

> a luta de classes é o motor na história. Ele nega isso em Havana, e ele diz no texto que não é propriamente a luta de classes, ele analisa historicamente o surgimento das classes, tecnicamente, marxistamente falando, e afirma que muito mais do que a classe é o modo de produção que se constitui em motor da história.

Esses comentários de Paulo Freire sobre a Amílcar Cabral parecem revelar alguma ambiguidade. Ao mesmo tempo em que o autor brasileiro reconhece grande influência marxista em Cabral, revela divergências deste último em relação ao autor do livro "O Capital" (MARX, 2004). Na verdade, a ambição reflexiva e crítica de Cabral sobre o contexto sociopolítico e econômico do seu entorno revela-se a partir do momento em que ele se apoiou no marxismo para criticar as próprias insuficiências ou limitações do marxismo vindo da Europa (MARX, 2004; MARX; ENGELS, 2005), como forma de analisar historicamente as relações sociais e econômicas na África. Sendo, por isso, considerado por Freire (2008) "um muito bom marxista, que fez uma leitura africana de Marx, não uma leitura alemã de Marx, nem uma leitura no século passado".

Com base nas pré-existentes relações socioeconômicas e produtivas africanas, cujas características o fundador do PAIGC atribuía a uma sociedade agropecuária comunitária, ele concluiu que, pelo menos no caso africano, o modo de produção seria o motor da história. Nessas relações não haveria Estado e a estrutura social seria horizontal. O autor assevera que esta seria a primeira fase da humanidade, na qual as forças produtivas, isto é, o domínio do homem sobre a natureza, estaria em um nível baixo. Neste primeiro momento da sociedade humana, no qual as relações se dariam a partir do modo de produção, ainda rudimentar, não haveria ainda a apropriação privada dos meios de produção e, portanto, não existiria a luta de classes (CABRAL, 1968). Teria sido somente na segunda fase da evolução socioeconômica, conforme o mesmo teórico, que apareceu a luta de classes, sendo este momento histórico caracterizado pela elevação do nível das forças produtivas, a qual teria influenciado à apropriação privada dos meios de produção, conduzindo a flagrantes conflitos de interesse sociais, econômicos e políticos, em uma sociedade vertical.

A luta de classes, que se configurou na segunda fase dos movimentos sociais, econômicos e políticos, superando o anterior estágio econômico - modo de produção - seria, para Cabral (1968), a expressão social da contradição, no plano econômico, entre o modo de produção e apropriação privada dos meios de produção. Faz-se indispensável, no pensamento social, político e econômico de Cabral, estabelecer com clareza essa relação entre o despontamento da luta de classe e a fase anterior a esse momento histórico chave no marxismo, como forma

de recolocar na história todos os povos e agrupamentos humanos, especialmente as sociedades africanas:

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

A configuração da terceira fase da sociedade, precedida pela sociedade agropecuária e comunitária e pelas sociedades agrárias (feudal, em seu primeiro momento, e agroindustrial ou burguesa, em seu segundo momento), se daria a partir da liquidação da apropriação privada dos meios de produção, a eliminação do fenômeno classe e consequente luta de classes, levando a sociedade a uma organização anterior ao sistema burguês. Nesse caso, a estrutura social voltaria a desenvolver-se horizontalmente, em um nível superior de forças produtivas, de relações sociais e de apreciação dos valores humanos, que no plano econômico e político.

Não está menos claro que o socialismo, talvez o comunismo, em última instância, foi a meta traçada pelo fundador do PAIGC, tendo sido a destruição do sistema político e econômico de exploração burguês e colonial o método mais prático para alcançar este objetivo. Em Amílcar Cabral, o aniquilamento ou a expulsão dos colonialistas portugueses cumpriria dois macro objetivos: a independência e a instalação do socialismo. E o instrumento imediato para a concretização desses propósitos era o uso da violência. A luta armada. O uso da violência era legitimado nos discursos e declarações de Amílcar Cabral, que justificava essa empresa a partir da previa constatação de que a rejeição de os imperialistas em abandonar os territórios usurpados e a violência desferida contra as populações locais legitimavam o uso de todas as formas de violência contra a ocupação imperial portuguesa.

Ademais, a ideologia do uso de violência como mecanismo de combate contra o imperialismo português na Guiné-Bissau e em Cabo Verde deu-se a partir da visão de Cabral de que as mazelas e as violências impetradas pelo colonialismo só podiam ser combatidas igualmente pela mobilização sistemática e permanente da violência. Quem também

compartilhava dessa visão era o Franz Fanon que, em "Os Condenados da Terra", foi enfático em legitimar o recurso à violência como forma de extirpar todas as formas do colonialismo e da colonialidade. Aliás, pode-se dizer que Amílcar Cabral, que pode ser considerado igualmente um pós-colonial, a exemplo de Franz Fanon, se revia neste último.[16]

Este antídoto contra a perpetração do colonialismo, seja na sua dimensão material, seja em seu plano imaterial, se dirigia fundamentalmente ao inimigo invasor, ao forasteiro explorador. Em relação aos nacionais que estivessem (ou supostamente estivessem) cobertos de capas colonialistas, ele assinala a pedagogia de conscientização e, em alguns casos, a disciplina e, em última instância (situações mais complexas e de radicalismos), a própria violência. Como exemplo disso, o Congresso de Cassacá, realizado em 1964, teria sido marcado por episódios de desarmamento e de algumas execuções, que teriam sido do conhecimento do principal idealizador do PAIGC.[17]

Havia uma pedagogia da luta aos guineenses e cabo-verdianos, a qual girava em torno da seguinte concepção:

> A luta é uma condição normal de todos os seres do mundo. Todos estão na luta, todos lutam. No nosso caso concreto, a luta é o seguinte: os colonialistas portugueses ocuparam a nossa terra como estrangeiros e, como ocupantes, exerceram uma força sobre a nossa sociedade, sobre o nosso povo. A nossa luta passa por necessidade de acabar com isso". Amílcar Cabral prossegue: "o significado da nossa luta não é só em relação ao colonialismo, é também em relação a nós mesmos, a unidade e luta. Unidade para lutarmos contra o colonialista e luta para realizarmos a nossa unidade, para construirmos a nossa terra como deve ser (CABRAL, 1968, p. 7-8).

A conscientização da pequena burguesia nacional, através das ideias e perspectivas nacionalistas e revolucionárias, era uma condição indispensável para a sua preparação com vistas a assumir importantes cargos no novo Estado que seria erguido com a emancipação. A conscientização revolucionária era uma ferramenta importante, a qual devia ser aplicada para purificar a pequena burguesia dos eventuais vestígios e vícios de natureza colonialista, exploratória e egoísta, dotando-a de sentidos e princípios nacionalistas e revolucionários. A principal preocupação do pai das nacionalidades guineense e cabo-verdiana relacionava-se com a possiblidade da emergência de uma burguesia nacional que viesse a representar os

[16] Ver o livro "Os Condenados da Terra" de Frantz Fanon, publicado originalmente em 1961, tendo sido impresso e publicado no Brasil em 1968.
[17] Ver Tcherno Djaló (2012, p. 262-263).

interesses coloniais ou que reproduzisse os *modus operandi* econômicos e políticos capitalistas no novo Estado-nação que estava em via de edificação.

A extirpação de todas as formas de colonialismo, as quais podiam também ser representadas por guineenses e cabo-verdianos, era necessária com vistas a tolher reprodução de relações de exploração e de dependência, que podiam se dar a partir de múltiplas condições: como forma de aprofundar a dependência econômica e política da África; como forma de exercício da soberania dos colonialistas ou antigos colonialistas sobre suas colônias ou antigas colônias; como forma de dificultar o desenvolvimento local (e regional) e como forma de (re)criar uma burguesia colonizada que representasse os interesses do colonialismo ou neocolonialismo nos contextos africanos (CABRAL, 1968; N'KRUMAH, 1965).

Para Cabral, pela história e pela essência do poder ocidental, não era aconselhável estabelecer nenhum tipo de relação econômica e política - o que inclui a cooperação para o desenvolvimento - com as elites políticas e econômicas capitalistas, que outrora exploraram (e ainda exploram) e promovem violências e miséria na África, particularmente na Guiné-Bissau e em Cabo Verde:

> A situação neocolonial, evidente ou encoberta, de alguns Estados europeus que, como Portugal, têm ainda colônias; a chamada política de "ajuda" aos países subdesenvolvidos praticada pelo imperialismo com o objetivo de criar ou reforçar pseudo-burguesias nativas, necessariamente enfeudadas à burguesia internacional, e de barrar assim o caminho da revolução (CABRAL, 1968).

A sua militância esquerdista, a sua teoria revolucionária e o seu modelo socioeconômico proposto como alternativa ao capitalismo fizeram de Amílcar Cabral uma figura africana e mundial importante, fazendo ecoar a sua voz em várias conferências e fóruns globais e a participar em importantes iniciativas políticas e revolucionárias, a exemplo de sua participação na fundação do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), em Angola, e de seu discurso em Havana, em nome dos cinco países da África portuguesa, na ocasião do 7° Aniversário da Revolução Cubana e Conferência Tricontinental. Soma-se a tudo isso a sua participação, representando o PAIGC, nas organizações como Movimento Anticolonialista (MAC), Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas (FRAIN) e Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP).

O fato de Cabral nunca ter se declarado ideologicamente marxista e muito menos capitalista, fez suscitar dúvidas e polêmicas em torno daquela que teria sido a linha ideológica

do pensador africano, sobretudo depois de seu falecimento. Entretanto, penso que as declarações e os discursos oficiais de Amílcar Cabral, a exemplo do proferido na Conferência Tricontinental, em Havana, durante a comemoração do 7° Aniversário da Revolução Cubana[18], não deixam quaisquer dúvidas sobre a forte influência socialista e marxista no pensamento político e social de Amílcar Cabral.

A opção de Amílcar Cabral em não revelar publicamente sua filiação ideológica se inseria na sua estratégia (e do PAIGC) política e diplomática de, na lógica da Guerra Fria entre os EUA e a URSS, conseguir apoios de ambas as partes, se desvencilhando dos constrangimentos ideológicos das superpotências do então e traduzindo na prática os ganhos do não alinhamento. Estratégia semelhante foi buscada por outras lideranças do Terceiro Mundo, inspiradas na Conferência de Bandung de 1955. Cabral, naquele contexto, buscou manter relações com os EUA, a União Soviética, China, Cuba e demais países da Europa, América e África. O seu foco era o seu contexto para o qual fazia convergir todos os seus esforços políticos e estratégicos em prol de algum nível de agência no plano local.

1.3 **Cisão e caminhos para o desenvolvimento**

O assassinato de Amílcar Cabral por tiros disparados pelo comandante naval Inocêncio Kani e a execução do primeiro golpe de Estado liderado por João Bernardo Vieira contra Luís Cabral - sete anos depois do desaparecimento físico do fundador das nacionalidades cabo-verdiana e guineense -, foram dois acontecimentos que não só simbolizaram, como também contribuíram materialmente para o fracasso do projeto de unidade política e nacional dos povos de Cabo Verde e Guiné-Bissau.

O anúncio da morte do líder do PAIGC exacerbou questionamentos, especulações e incertezas da já não muito segura ideia de efetiva união das duas nações. Aliás, desde a

[18] Para não trair esses objectivos, a pequena burguesia só tem um caminho: reforçar a sua consciência revolucionária, repudiar as tentações de emburguesamento e as solicitações naturais da sua mentalidade de classe, identificar-se com as classes trabalhadoras, não se opor ao desenvolvimento normal do processo da revolução. Isso significa que, para desempenhar cabalmente o papel que lhe cabe na luta de libertação nacional, a pequena burguesia revolucionária deve ser capaz de suicidar-se como classe, para ressuscitar na condição de trabalhador revolucionário, inteiramente identificado com as aspirações mais profundas do povo a que pertence. Trecho do discurso de Amílcar Cabral, em 1966, em Cuba. Disponível em: http://www.didinho.org/Arquivo/fundamentoseobjectivos.html.

fundação do PAIGC, Amílcar Cabral teve o trabalho de conscientizar e justificar regular e frequentemente as razões pelas quais defendia a unidade de Cabo Verde e Guiné-Bissau (CABRAL, 1968); fato que era de não fácil compreensão e aceitação por parte de muitas individualidades e, inclusive, de movimentos independentistas dos anos 1950. Já foi dito que o MLG, a FLING e a UPG não lograram se unir por conta de divergências sobre a matéria da unidade dos dois povos.

Amílcar Cabral era visto como o principal fator para a sobrevivência da iniciativa dessa união. Portanto, embora a sua morte, em 20 de janeiro de 1973, não tenha decretado imediatamente o fim desse objetivo, simbolizava e representava o mais importante desafio para a continuidade dessa proposta traçada pelo falecido chefe de guerra. Com a morte de Cabral, como levar adiante o programa de união?

Um elemento que tenha jogado a favor da continuidade do referido projeto é o fato de a morte do fundador do PAIGC ter acontecido "nas vésperas" do fim da luta armada, ou seja, poucos meses antes da retirada do sistema colonial português, precedida pela Revolução dos Cravos em Portugal, a 25 de abril de 1974. Provavelmente, se o revolucionário Cabral tivesse sido assassinado nos primeiros anos das ações armadas para a independência, o projeto da unidade não perduraria toda a luta e sequer seria uma ideia que sobrevivesse até 1980. Aliás, a própria luta tenderia a tomar outros rumos e contornos. Todavia, o fato é que não obstante a sua execução ter representado um duro golpe para toda a guerrilha, a morte do militante número 1 do PAIGC não se traduziu na dissolução imediata do objetivo da unidade.

Penso, ademais, que um outro fator importante na revitalização dessas ideias de fusão nesse contexto, apesar de sua relativa contestação ao longo das hostilidades nas matas da Guiné-Bissau, diz respeito à existência de um inimigo comum de guineenses e cabo-verdianos: o regime colonial português. As rivalidades entre as lideranças dos dois povos se faziam menos perceptíveis em função da identificação e caracterização de Portugal colonial e opressor como o grande mal a ser combatido por ambos os povos. Aliás, o próprio Cabral tinha conhecimento disso, por isso reiterava suas declarações sobre a necessidade de unidade dos dois povos: "o princípio do nosso partido e da nossa luta, que todos nós conhecemos bem, é unidade e luta" (CABRAL, 1968, p. 3). Portanto, "ele adotou a unidade e luta como lema, traduzido em princípios políticos básicos complementares e fatores *sine qua non* para alcançar os objetivos do PAIGC" (M'BUNDE, 2018, p. 68).

No primeiro momento após a instauração da República, sob a presidência do primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau, Luís Almeida Cabral, viu-se a exacerbação de rivalidades entre os cabo-verdianos e guineenses. Esse período (1974-1980) pode ser caracterizado como o auge de manifestação das dissonâncias que já eram gradualmente percebidas desde os anos 1960, sendo que "no panorama político, dentro das estruturas internas do PAIGC, o mandato de Luís Cabral não era visto com bons olhos pela elite política de origem guineense" (M'BUNDE, 2018). A conotação do presidente Luís Cabral ao etnocentrismo cabo-verdiano em relação aos guineenses ganhava força e representava um flagrante perigo para a continuidade de sua presidência. A fonte de descontentamento com a liderança de Luís estava associada ao período pós-independência a 1980, entretanto teria estado também vinculada a um passado colonial de privilégio de cabo-verdianos em comparação aos guineenses, como já foi dito (LOPES, 1987; MENDES, 2010; DJALÓ, 2012).

Este comportamento viria a gerar ressentimentos que ganhariam impulso maior em decorrência de capilaridade de rivalidades durante a administração de Luís Cabral. Associado a tudo isso, incrementava-se a pobreza e desigualdade socioeconômica no país (advinda mormente da crise econômica internacional dos finais da década de 1970, particularmente dos países africanos), tendo agravado mais ainda a já delicada situação do presidente Luís Cabral. Esta dinâmica levaria à realização de golpe de 14 de novembro de 1980. Os revoltosos e principalmente João Bernardo Vieira (vulgo Nino Vieira), o líder do levante, disseram que a insurgência

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

A construção de um modelo de Estado pós-colonial híbrido - que decorreria da fusão da Guiné-Bissau com Cabo Verde - fracassou com a destituição de Luís Cabral. Lançando mão da narrativa de marginalização dos guineenses em favor dos cabo-verdianos, os insurgentes lograram justificar, ainda que com alegações passíveis de questionamentos, o golpe contra o primeiro magistrado da República. A ampla mobilização militar contra o regime deposto

corrobora esta observação; aliás, João Bernardo Vieira elevou-se ao poder contando com um significativo apoio militar e popular.

O autor cabo-verdiano, António Mendes Gonçalves (2010), explica a união dos dois países como uma relação artificial e que estaria propensa a acabar, assim que se lograsse a independência. Ademais, da seguinte forma, ele ainda especifica qual era o precípuo papel dos cabo-verdianos na luta:

> A União entre a Guiné e Cabo Verde foi uma união artificial e conjuntural que tinha poucas hipóteses de continuar por muito tempo. Foi o que aconteceu passados cinco anos da independência, que na sequência de um golpe de Estado na Guiné, os dois países cessaram a união política partidária. Embora uma união artificial, mas revelou-se fulcral durante a luta de libertação no que concerne ao aproveitamento de quadros cabo-verdianos para aumentar a pressão exercida sobre a potência colonial. Deste modo, a criação do PAIGC tinha como objetivo a luta pela independência de ambos os territórios e pouco mais havia em comum o que lhe permitisse continuar (GONÇALVES, 2010, p. 22).

É inegável que os quadros eram majoritariamente cabo-verdianos e estes foram importantes nesse processo que Gonçalves (2010) chama "pressão sobre potência colonial". Da mesma forma, só que em outra esfera de disputa – no terreno militar – o corpo de exército que combateu as forças portuguesas era praticamente todo guineense (lembrando que o palco da guerra foi o território da Guiné-Bissau, não de Cabo Verde), sendo que os membros cabo-verdianos do PAIGC, ao longo da luta armada, não ultrapassavam uma centena de indivíduos, conforme o próprio Aristides Pereira (DJALÓ, 2012). É importante salientar que os privilégios e promoções concedidos seletivamente aos cabo-verdianos no pós independência foram, entre outras, as explicações apresentadas como causas para o golpe de 1980 que deitou por terra o projeto de união dos dois Estados.

Se a execução de Amílcar Cabral é passível de ser considerada como um prenúncio da possível cisão dos dois países, a destituição posterior de seu meio-irmão, Luís Cabral, da presidência da República decretou o fim de todas as possibilidades de união que ainda existiam, e não só, como também levou à corte de relações entre os dois países, como explica o autor deste trabalho em uma outra obra: "foi a derradeira gota d'água para frustrar a sonhada unificação dos dois países, precipitando corte de relações entre as duas nações a partir daquele momento histórico" (M'BUNDE, 2018, p. 74). Aliás, a elite política de Cabo Verde abandonou o PAIGC e formou o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), como nos lembra Raquel Kamilla Rizzi:

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

O chamado "Movimento Reajustador 14 de Novembro" representa o efetivo distanciamento de Cabo Verde em relação àquele que viria a ser o rumo da política na Guiné-Bissau, principalmente depois da destituição militar de João Bernardo Vieira, em 1999. Isso porque de 1980 a 1998, o regime de Nino Vieira logrou alguma estabilidade política e governativa na Guiné-Bissau, embora sob o controle ditatorial da máquina administrativa e pública, estrangulando os descontentamentos e eventuais ações insurgentes contra o regime. O caso "17 de Outubro" simboliza aquilo que era o método usado pelo mesmo regime para controlar o poder, em que se usava a violência, mesmo em situações de meros boatos sobre eventuais "articulações contra o regime não rigorosamente apuradas", com o objetivo de centralização absoluta do poder.[19] Após sua deposição, a Guiné-Bissau entrou em um círculo vicioso de desenfreada luta pelo poder, representada pelos subsequentes golpes de Estado e destituições de governos.

O Estado cabo-verdiano, diferentemente, teve êxitos na construção do Estado pós-colonial, tendo sido a República fundamentada nas bases da democracia e dos direitos políticos que buscaram efetivamente enaltecer a pluralidade política, evitando, deste modo, experiências ditatoriais e muito menos qualquer forma de golpe militar no arquipélago. Penso que o PAICV teve um papel relevante nesse processo, no qual a ambição pelo poder não foi suficiente para conduzir as elites militares e políticas a uma relação hobbesiana de poder (HOBBES, 1988), diferente do ocorrido na Guiné-Bissau. É importante salientar que, curiosamente, o PAICV foi derrotado nas primeiras eleições pós-abertura democrática do país, tendo o Movimento para a Democracia (MpD), um partido de oposição criado no período pós-independência, ganho as mesmas. Isso foi importante para a não construção em Cabo Verde de uma relação umbilical entre os antigos combatentes da liberdade da pátria e o novo poder civil ou a administração pública em construção.

Admite-se, contudo, de que não se pode olvidar da já existente elite política de Cabo Verde escolarizada, alfabetizada e até com formação superior, que "facilitaria" esse processo. Aliás, a administração colonial portuguesa, como já foi dito, havia concedido privilégio de

[19] O caso 17 de outubro foi marcado por uma série de prisões, torturas e execuções de várias individualidades por acusação infundada de tentativa de golpe de Estado na Guiné-Bissau, entre 1985 e 1986.

educação formal aos cabo-verdianos, além do fato de Cabo Verde ter sido uma colônia administrativa e de povoamento e não de exploração ou de guerra. Como foi visto no tópico sobre os processos de colonização na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, a história colonial pode explicar não só as causas do fracasso do projeto de união e de rompimento das relações entre a República da Guiné-Bissau e a República de Cabo Verde, como também trata-se de uma variável independente para compreender os caminhos de desenvolvimento tomados por cada um dos dois países depois de se tornarem soberanos e independentes.

Argumento que a inserção internacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde e os caminhos de desenvolvimento traçados foram influenciados pelos seus processos de formação de Estado e das escolhas políticas feitas – em função das limitações sociopolíticas e econômicas nacionais, mas também internacionais. Aliás, a imagem internacional do país, a relação de (des)confiança dos parceiros de desenvolvimento, a alocação de recursos de cooperação e os investimentos estrangeiros dependem da realidade sociopolítica interna dos países, onde a existência ou não da estabilidade social e política tende a ser considerada uma variável-chave.

Antes de mais nada, vale lembrar que foi na década de 1990 que as especificidades estratégicas e políticas de desenvolvimento dos países africanos apareceram com clareza. Isso deve-se ao fato de que, nas décadas de 1970 e 1980, quase todos os países da região tinham sido submetidos ao chamado "Reajustamento Econômico Estrutural" da economia política neoliberal (ARRIGHI, 2002). Já a partir do começo da década de 1990, a Guiné-Bissau e Cabo Verde começaram a fazer escolhas claras conforme as linhas estratégicas e de acordo com suas orientações em busca de desenvolvimento.

As suas principais diferenças deram-se no plano regional. A aderência da Guiné-Bissau à União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), em 1997, passando a ter a mesma moeda com outros sete membros da organização (Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo), foi um grande diferencial em relação a Cabo Verde, que continuava a ter a sua moeda e preservar a condição de estabelecer soberanamente políticas fiscais dentro de suas fronteiras nacionais.

A moeda do arquipélago – escudo cabo-verdiano, equivalia-se, de alguma forma, à moeda portuguesa. Aliás, até a data da independência, as duas moedas eram equivalentes, mas a partir daí viria a se registrar uma acentuada desvalorização da moeda cabo-verdiana. Em 1998, Portugal e Cabo Verde entraram em acordo e determinaram que 1 escudo português

seria equivalente a 55 centavos cabo-verdianos. Com a entrada em vigor do euro em 2002, ficou estabelecido que 1 euro corresponderia a 110.265 escudos. Lembra-se que ambos os países africanos são membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), mas Cabo Verde não integrou a união monetária instaurada sob a influência francesa.

Antes da eclosão da Guerra Civil de 1998, a Guiné-Bissau foi-se adaptando paulatinamente à adesão monetária, porém a eclosão da guerra e os continuados conflitos, com subsequentes sobressaltos político-militares no país, foram gradualmente piorando a situação do país. O crescimento econômico da República da Guiné-Bissau, dentro desse processo de integração econômica e monetária, requeria e requer estabilidade política e governativa, antes de qualquer outra condição. E essa variável-chave esteve ausente na Guiné-Bissau no período pós-1998.

No plano global, os dois países viram as respetivas políticas externas diversificarem parcerias. Quer no plano bilateral quanto no âmbito multilateral, os dois governos buscaram aumentar os espaços e parceiros de diálogo e de cooperação para o desenvolvimento. Esta estratégia foi acompanhada por praticamente todos os países africanos da região subsaariana, tendo todos demonstrando considerável pragmatismo internacional nas relações multilaterais e bilaterais face às transformações no sistema internacional. As linhas ideológicas de vertente socialista começaram a perder fôlego na década de 1970, esgotando-se quase completamente na de 1980.

As restrições domésticas guineenses, resultantes da cíclica instabilidade política, dificultaram o processo de desenvolvimento social e econômico do país, tendo o incremento de parcerias e as iniciativas internas (empreendedorismo e atividades econômicas privadas) não conseguido alavancar significativamente a economia do país. A gestão e a resolução de crises pautaram boa parte da agenda política da Guiné-Bissau nas últimas duas décadas, quer no plano interno como na plataforma global, ainda que se tenham registrado alguns esforços dos agentes econômicos sociais e privados no sentido de aquecer a economia nacional. O maior movimento econômico do país se registra no período sazonal da campanha de castanha-de-caju, a qual ocorre entre os meses de abril e julho. A exportação desse produto primário é a maior expressão econômica e comercial do país, tendo esse fato especializado cada vez mais a Guiné-Bissau como um Estado de "economia de castanha-de-caju".

A comercialização internacional desse produto serve como uma importante saída econômica dos produtores agrícolas, das famílias camponesas e rurais, dos comerciantes e empresários, e do Estado guineense que logram acumular, em proporções diferentes, evidentemente, algum capital monetário e financeiro graças à campanha agrícola e comercial de caju. Por outro lado, essa prática tradicional de monocultura econômica tem sido mantida pelos sequentes governos da Guiné-Bissau, que não têm conseguido promover a diversificação da economia do país. Com isso, o país tem-se tornado cada vez mais pobre e em situação de refém de mercados importadores da castanha-de-caju. Além de uma economia concentrada apenas em um setor de exportação não gerar receitas e lucros suficientes para alimentar toda a cadeia produtiva do país, em anos de fracassos ou de não muito sucessos de campanha de caju, a Guiné-Bissau vê sua situação econômica e social deteriorar-se ainda mais.

Cabo Verde, contando com longa estabilidade política e governativa, viu o país não só a diversificar parcerias internacionais (GONÇALVES, 2010), como também a contar com uma boa quantidade de investimentos estrangeiros nos setores sociais, tendo sido o turismo umas das principais áreas que recebe mais investimentos. O processo de desenvolvimento social do arquipélago tem como a grande ferramenta a promoção de uma boa imagem internacional do país, desenhada e resenhada graças à boa avaliação que as agências financeiras internacionais, quer multilaterais como bilaterais, fazem sobre o governo das ilhas de Cabo Verde, com base em bom nível de transparência e estabilidade política do país. O aumento de investimentos estrangeiros (sobretudo nas áreas hoteleiras e do turismo) e o incremento de vagas de emprego em Cabo Verde, especialmente a partir da década de 2000, despertaram interesse dos cidadãos de países africanos vizinhos (incluindo da Guiné-Bissau), o que tem traduzido na emigração de um bom número de indivíduos a trabalhar no país insular.

Nas últimas duas décadas, enquanto os recursos financeiros e técnicos gerados nacional e/ou internacionalmente são aplicados na gestão de estabilidade (salvo algumas poucas iniciativas privadas) na Guiné-Bissau, em Cabo Verde, este mesmo gênero de recursos é aplicado para apoiar o desenvolvimento social e econômico do país. Penso que esta seja a principal chave para distinguir a grandes traços os caminhos mais recentes dos dois países nos seus desafios de desenvolvimento.

Não obstante o reconhecido peso dos recursos externos na dinamização de sua economia, as ilhas de Cabo Verde mobilizam os esforços, na medida do possível, para a médio ou longo

prazo lograr um modelo de desenvolvimento endógeno. Tal estratégia se baseia na capacitação empreendedora dos cabo-verdianos e da potencialização dos recursos gerados a partir dos serviços internos em associação, claro, com os investimentos e eventuais apoios vindos de fora: "não é possível um desenvolvimento exógeno, sempre há que se contar com os fatores endógenos, que sempre são determinantes," concluiu Joaquim Maia, diplomata cabo-verdiano.[20]

1.4 **Contextos sociopolíticos guineense e cabo-verdiano**

Guiné-Bissau e Cabo Verde apresentam realidades sociopolíticas e econômicas radicalmente distintas dentro de suas fronteiras nacionais e estas diferenças tendem a influir nas suas relações de política externa e de cooperação internacional com seus parceiros de desenvolvimento.

A República da Guiné-Bissau, que compreende uma extensão territorial de 36.125 km^2 e cerca de 1.800.000 habitantes, está situada na costa ocidental da África, fazendo fronteira, ao norte, com a República do Senegal, a leste e sul com a República da Guiné-Conacri e sendo banhada, a oeste, pelo oceano Atlântico (Mapa 1). Do ponto de vista dimensional, seja demográfico como territorial, a Guiné-Bissau é infinitamente maior em comparação às ilhas de Cabo Verde, compostas por 10 ilhas dispersas em uma área que corresponde a 4033 km^2 e um total de 550.000 habitantes (Mapa 2).

O clima subtropical seco, condicionado pelos fortes ventos alísios vindos do norte, explica o predomínio da seca nas ilhas. Este quadro climático, associado à carência de chuvas é muito negativo para a produção agrícola, dificultando consequentemente o processo do desenvolvimento do país insular (MONTEIRO, 2009). Em função desse quadro, as populações das ilhas dependentes de agricultura deparam-se com limitações em termos de segurança alimentar e muitos indivíduos são obrigados a emigrar. De acordo com Eder Nascimento Monteiro (2009), a predominância dessas características geológicas nocivas à prática de uma agricultura produtiva explica a grande emigração cabo-verdiana para outras partes do mundo, especialmente para a Europa. Aliás, a maior parte da população cabo-verdiana se encontra na diáspora, sendo maior do que a que vive no próprio arquipélago. Conforme os dados da Organização Internacional para as Migrações, o número de cabo-

[20]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, Praia, em setembro de 2018.

verdianos a residir no exterior é bem superior a dos residentes no arquipélago. Em um total de pouco mais de 700.000 cabo-verdianos residentes fora do país, estima-se que cerca de 265.000 vivem nos Estados Unidos e 100.000 na Europa, incluindo Portugal.

Mapa 1 - Guiné-Bissau e suas fronteiras

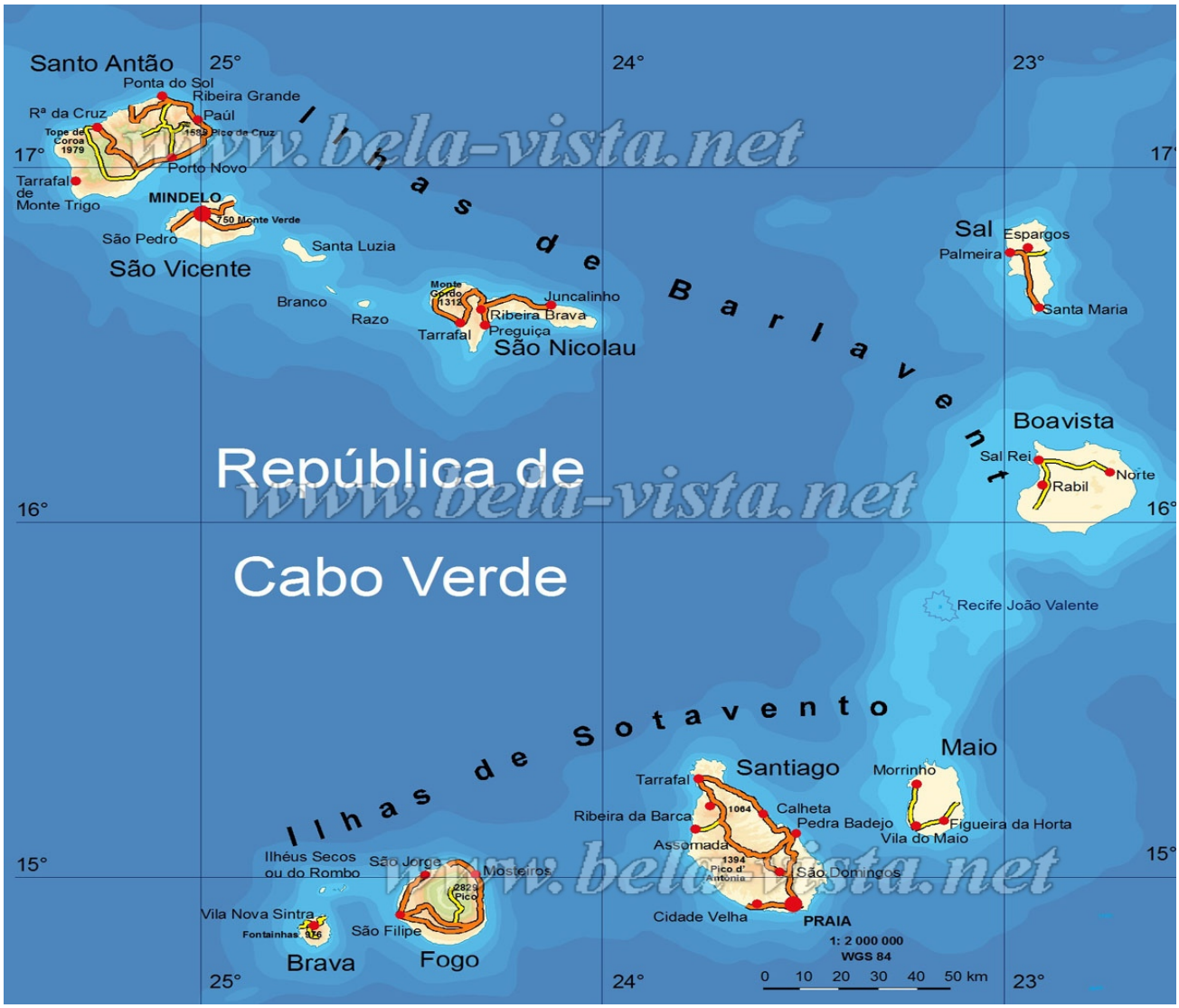
Fonte: Guiné-Bissau Mapa - África, 2018.[21]

Em situação oposta à de Cabo Verde, a Guiné-Bissau é um país essencialmente agrícola, onde praticam-se também atividades de pescas e comércio, sendo a produção e exportação da castanha-de-caju a principal atividade de arrecadação das receitas nacionais. Contudo, o país dispõe de uma boa quantidade, em termos proporcionais à escala de sua economia e de sua demografia, de recursos naturais e minerais (petróleo, bauxita, fosfato) ainda por explorar. No entanto, face à cíclica instabilidade política e governativa da Guiné-Bissau, o país apresenta um cenário socioeconômico aquém do normal, não obstante modestos avanços econômicos que são constatados nos bons anos de exportação da castanha de caju. Por seu turno, a República de Cabo Verde vê a sua economia, por conta de fatores climáticos e geológicos já mencionados, fundamentalmente dependente dos serviços de turismo e, de um outro aspecto que, conforme Joaquim Maia, diplomata de Cabo Verde, são "as remessas dos emigrantes

[21]Guiné-Bissau Mapa - África. Disponível em: http://www.africa-turismo.com/mapas/guine-bissau.htm.

cabo-verdianos espalhados pelo mundo, e estas não podem ser esquecidas, de forma alguma, como elemento importante para o desenvolvimento das ilhas".[22]

Mapa 2 - Arquipélago de Cabo Verde



Fonte: bela-vista.net, 2019.[23]

Se as condições naturais do solo cabo-verdiano figuram como seu maior desafio no processo de desenvolvimento, como já foi dito, a estabilidade política, a qual lhe confere condições para uma sólida relação de cooperação com seus parceiros internacionais, "compensa" essas limitações. Desde a sua independência, protocolada em 5 de julho de 1975, Cabo Verde não conheceu nenhum golpe de Estado ou qualquer sublevação político-militar de gênero, e "essa estabilidade governativa e a democratização interna do nosso país explicam

[22] Idem.
[23] Ver em https://www.bela-vista.net/Images/cv2mio.jpg.

em partes a nossa estável e respeitosa relação com a comunidade internacional e também os avanços conseguidos", rematou um dirigente do governo de Praia.[24]

Já no caso guineense, da data da independência (em 1974) lograda em decorrência de uma luta armada de 11 anos contra o sistema colonial português, a Guiné-Bissau submetia-se ao sistema político de partido único até a abertura democrática instaurada no começo da década de 1990, tendo sido as primeiras eleições multipartidárias realizadas só em 1994. As frequentes clivagens político-institucionais e militares (Quadro 1), as quais caracterizaram o percurso político do país desde a descolonização - contribuindo decisivamente para a dificuldade de exploração de suas potencialidades naturais e econômicas -, foram importantes para colocar o Estado guineense em situação de considerável fragilidade e consequente dependência financeira internacional. As duas últimas décadas foram praticamente tomadas por sequentes episódios de interrupções de normal vida político-institucional, representadas principalmente por golpes de Estado e crises políticas e governativas, comprometendo a estabilidade na Guiné-Bissau.

Em Cabo Verde, as principais forças políticas do país, o PAICV e o MpD, tendem a ser menos fragmentadas em grandes questões nacionais que pudessem comprometer a estabilidade política no arquipélago (M'BUNDE, 2016). Dito de outra forma, diferentemente da Guiné-Bissau, a estabilidade política, a qual pode ser considerada como espinha dorsal de Cabo Verde no seu processo de desenvolvimento, caracteriza a ilha desde o fim da colonização portuguesa.

É importante não perder de vista o fato de que o início da democratização (implementação do modelo da democracia representativa) de boa parte dos países da África foi posterior a sua adesão ao regime de economia do mercado, tendo adotado orientações econômicas de cunho neoliberal (nos finais dos anos 1970 e anos 1980). A abertura do mercado e a adoção do multipartidarismo, precedidas pela desintegração da União Soviética, colocaram em difícil situação o quadro socioeconómico dos países menos desenvolvidos, particularmente africanos:

> Até então, o desempenho africano não era muito pior que o da média mundial e mostrava-se melhor que o do sul da Ásia e até do que as mais ricas regiões do Primeiro Mundo (América do Norte). É só depois de 1975 que a África sofre um verdadeiro colapso, um mergulho seguido de declínio constante nas décadas de 1980

[24]Entrevista a mim concedida por um dirigente de governo de Cabo Verde, na cidade de Praia, em setembro de 2018.

> e 1990, principal razão para o desempenho comparativamente ruim no período 1960-99 como um todo (ARRIGHI, 2002, p. 41).

Portanto, grosso modo, pode-se dizer que as tentativas de relançamento da economia e de políticas de desenvolvimento coincidem com o novo momento político destes países: multipartidarismo, realização das primeiras eleições gerais e (re)inserção internacional.

No arquipélago, ocorreu a alternância de poder com a realização das primeiras eleições gerais, em 1991 e, na Guiné-Bissau, realizadas as eleições gerais, em 1994, o PAIGC venceu. A vitória do MpD sobre o PAICV assinalava para os caminhos da consolidação democrática no arquipélago; ao passo que a reafirmação do PAIGC no comando da vida política simbolizava a manutenção das antigas relações de poder, baseadas na lógica de autoritarismo, nepotismo e arbitrariedades, tendo sido tal lógica a linha orientadora da política durante toda a década de 1990. A guerra civil (1998-1999) representou o ápice desse processo.

De 1990 ao final da década 2000, as ilhas de Cabo Verde assistiram a um interessante avanço social e econômico, tendo sido possível esse progresso graças ao rápido desenvolvimento do turismo.[25] Em 2008, o arquipélago viu consolidar a sua integração ao restrito grupo de países de desenvolvimento médio – status obtido por poucos países da África subsaariana – abandonando o grupo de Estados menos avançados. Conforme a autora Sandra Martins (2014), este processo gradativo de reconhecimento deveu-se graças ao bom uso dos recursos públicos e boa governança, permitindo com que o país cumprisse com as exigências da Organização das Nações Unidas (ONU) para esse efeito: elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da renda per capita. Todavia, os escassos recursos naturais do país dificultaram um processo de crescimento econômico mais vertiginoso, aponta Martins (2014). Naturalmente, por conta do conflito político-militar na segunda metade da década de 1990, o governo de Bissau não teve semelhante desempenho econômico no mesmo lapso temporal, tendo, pelo contrário, acumulado episódios de instabilidade política no despontar dos anos 2000.[26]

[25]Ver em http://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/overview.

[26]Desde independência, a Guiné-Bissau conheceu quatro golpes de Estado bem-sucedidos e outros 16 golpes tentados, articulados ou suspeitos. Para além dos golpes militares, as constantes mudanças de governo são outra expressão da instabilidade política deste país africano. Ver em http://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview.

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

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

Fonte: O Autor, 2018, p. 95.

Apesar dos problemas internos guineenses já apontados, o país tem conseguido, nos últimos anos, modestos avanços econômicos. É claro que essas reações econômicas, dada sua limitação e devido aos fatores estranguladores internos (corrupção e a própria falta de estabilidade governativa), não refletem na condição da vida da população. Entretanto, são números que podem otimizar o quadro social e econômico do país ao se encontrar o caminho da estabilidade governativa. São dois fatores que podem explicar os modestos progressos econômicos da Guiné-Bissau, a saber: os recursos da CID e o bom desempenho na comercialização externa da castanha-de-caju. Nos últimos anos, de acordo com os dados levantados pelo Banco Mundial, há uma

> consolidação continuada das operações do governo central em resposta à suspensão do apoio ao orçamento pelos doadores (aproximadamente 2% do produto interno bruto (PB). A melhoria da mobilização de recursos e um controlo mais apertado das despesas ajudaram a reduzir o défice orçamental para 1,5% em 2017 face a 4,3% do PIB em 2016. A despesa total caiu de 21% do PIB em 2016 para cerca de 20% em 2017, traduzindo sobretudo a diminuição das transferências para as empresas estatais. As subvenções para projetos aumentaram 46% em 2017, enquanto o apoio orçamental permaneceu limitado. As operações do governo foram financiadas sobretudo com recursos regionais.[27]

O PIB da Guiné-Bissau, segundo os dados de 2017 do Banco Mundial, gira em torno de 1.347.000.000 US$, sendo a renda *per capita* de aproximadamente 660 US$. Denota-se que a performance econômica do país em busca do desenvolvimento se dá a partir de uma relação entre fatores internos e fatores externos. Traduzindo em outros termos, a exportação da castanha-de-caju e os recursos técnicos, sobretudo financeiros, recebidos no âmbito da cooperação internacional são variáveis que contribuem muito na configuração do quadro socioeconômico da Guiné-Bissau. A situação política do país entra como um elemento que, paradoxalmente, "estimula e mobiliza os recursos da CID" ao mesmo tempo que os limita. A instabilidade política inibe o aumento de projetos de cooperação ao mesmo tempo que outros projetos de cooperação só existem em consequência da própria instabilidade política.[28]

Já a capacidade negocial do país, isto é, sua agência (no âmbito governamental e do setor privado), com relação aos parceiros bilaterais e multilaterais, revela-se limitada face à fragilidade institucional e política da Guiné-Bissau. Todavia, a agência do governo jamais é inexistente, apesar de se revelar limitada (ACHARYA, 2004; 2011).

A pobreza de Cabo Verde em recursos naturais, associada principalmente às características geológicas do arquipélago, tende a ser a mais importante variável para explicar sua dependência em recursos de cooperação internacional. Entretanto, a estabilidade governativa confere ao governo de arquipélago maior agência em comparação ao seu homólogo guineense. Dos recursos da CID conseguidos fundamentalmente por conta de sua boa imagem de país estável, democrático e observador dos direitos humanos, e dos recursos obtidos a partir do setor de turismo e remessas dos cabo-verdianos que residem e trabalham na diáspora, o governo da Praia conseguiu tradicionalmente apresentar números macroeconômicos bons.

---

[27]Ver esses dados do Banco Mundial em http://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview.
[28]Ver Timóteo M'bunde (2018, p. 167-168).

Apresenta atualmente um PIB calculado em 1.754.000.000 US$, superior a da Guiné-Bissau, país quatro vezes demograficamente maior e muito mais rico em recursos naturais. Todavia, nos últimos anos, o governo de Praia vem apostando em dinamizar a sua economia e com isso tentar depender menos do cenário econômico internacional e dos recursos da CID. A exploração das capacidades e potencialidades econômicas internas já começam a se apresentar como importantes ativos da economia cabo-verdiana:

> De acordo com a informação do Instituto Nacional de Estatística que revela que o PIB cresceu 4,7% e 4%, respetivamente. A recuperação está a ser impulsionada pelo consumo e pelo forte desempenho das exportações. A nível setorial, o PIB real aumentou graças ao dinamismo dos setores da eletricidade e das águas, turismo, financeiro e transformação.[29]

Conforme os dados do Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde,[30] a segunda metade da década de 1990 o PIB per capita de Cabo Verde era de U$S 1.200 e em 2002 aumentou para U$S 3.233, sendo o crescimento anual de 6% nesse período. A taxa de inflação em Cabo Verde se expressa irregular, visto que em 1990 foi em torno de 10%, em 1994 caiu para 3,5%, e em 1995 foi para 8,4%, e em 1997 atingiu 8%. Portanto, a situação macroeconômica tem-se caracterizado por uma baixa taxa de inflação. A consolidação mais recente do PIB teve início em 2016 e 2017, de acordo com a informação do Instituto Nacional de Estatística, o PIB cresceu 4,7% e 4%, respetivamente. A recuperação está a ser impulsionada pelo consumo e pelo forte desempenho das exportações.

Ademais, os esforços para o relançamento da economia a partir de setores como agricultura, apesar de a seca e as condições geológicas gerais não favorecerem para uma produção à larga escala, explicam a clara intenção de o governo local reduzir consideravelmente sua dependência externa. É importante assinalar de que pratica-se agricultura nas ilhas, mormente a produção de café, banana, cana-de-açúcar, milho, feijão, batata doce e mandioca, e que o "processo de aumento de produção agrícola tem contado com a aplicação de tecnologias específicas para alargar a escala de produção no arquipélago", explica uma responsável governamental da Direção Geral da Agricultura de Cabo Verde.[31]

Todavia, no que toca ao plano externo, o país, por enquanto, tende a continuar a depender dos recursos de cooperação e, em nível interno, do setor de turismo. Por outro lado, os seus

[29]Dados de janeiro de 2019. Ver em http://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/overview.
[30] Ver em http://ine.cv/?baaimgdjecjmgdba.

[31]Entrevista a mim concedida na cidade da Praia, em setembro de 2018.

parceiros internacionais continuarão a ver a agência do governo de Praia a sustentar-se na ostentada boa imagem internacional. Esta continua a ser um grande ativo da diplomacia daquele país insular junto dos seus parceiros bilaterais e multilaterais de desenvolvimento.

Da estabilidade política e institucional de Cabo Verde ancora-se uma política externa cujos eixos fundamentais são parcerias direcionadas principalmente para a ampliação e o fortalecimento de laços de cooperação com vistas à atração de recursos de cooperação e criação de condições favoráveis à sua diáspora, cujas remessas continuam a ser fator decisivo para sua economia (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010).

Entre outros, China, Luxemburgo, Portugal, Espanha Áustria, República Federal da Alemanha, Holanda, Brasil, China e Estados Unidos da América (EUA) figuram entre os principais parceiros e doadores de Cabo Verde. E os multilaterais são a União Europeia, o Banco Africano de Desenvolvimento, as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. O governo de Cabo Verde também conta com parcerias, ainda que não em grande expressão, de países como Japão, França, Koweit, Arábia Saudita, Angola, etc. O país tem estado a reforçar a Cooperação Sul-Sul, especialmente com o Brasil e a China, buscando tirar proveito da sua posição estratégica privilegiada para o comércio transatlântico. Todavia, como revelam Monteiro (2009) e Gonçalves (2010), Portugal constitui parceiro estratégico e relevante para o governo da Praia, tendo esta importância estratégica se traduzido no papel de ponte da parceria entre Cabo Verde e a União Europeia (UE) desempenhado por Portugal.

No caso da Guiné-Bissau, os parceiros internacionais de desenvolvimento no plano multilateral são a União Africana (UA), a Organização das Nações Unidas (ONU) e as principais agências financeiras internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Com efeito, são muito importantes parceiros para a Guiné-Bissau, que ainda estabeleceu e alargou suas relações de cooperação com vários outros atores (a partir da década de 1990). O país aderiu às iniciativas regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), União Econômica Monetária Oeste Africana (UEMOA) e importantes plataformas como CPLP e UE. Esta última, cujas relações foram articuladas em junho de 1975 através de adesão do país à convenção de Lomé, relacionada ao programa de Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) numa parceria dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), tem um lugar importante no processo de cooperação para o desenvolvimento da Guiné-Bissau (M'BUNDE, 2018).

No entanto, alguns países têm sido muito relevantes no apoio ao processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau mantém importantes relações de cooperação com, entre outros, Brasil, China e Portugal. As parcerias com os três países têm sido muito representativas, sobretudo pelo fato do país ser altamente dependente dos recursos técnicos e financeiros de cooperação, como já se fez referência.

A manutenção de sólidas relações entre Cabo Verde e as principais agências financeiras internacionais tem sido fundamental para a execução de diversos projetos de desenvolvimento nas ilhas. Contudo, o desenvolvimento de parcerias bilaterais de desenvolvimento com outros Estados tem ocupado igualmente um lugar importante nas estratégias do desenvolvimento deste país insular.

O número de parceiros bilaterais mencionados e considerados como importantes para Cabo Verde é muito maior em comparação àqueles identificados na lista dos mais engajados na Guiné-Bissau. A manifesta estabilidade político-institucional e boa governança em Cabo Verde, da qual se nutre a continuidade de relações exteriores cabo-verdianas, tende a ser o principal fator que explica essa disparidade.

No caso da Guiné-Bissau, as relações com muitos parceiros bilaterais tendem a ser pontuais quando não são paralisadas por já citadas interrupções políticas e institucionais no âmbito doméstico. Quando as relações são mantidas, por razões de interesses estratégicos e nacionais dos parceiros (é bom deixar isso claro), estes parceiros bilaterais de desenvolvimento (mais presentes) tendem a ter um papel de maior engajamento na Guiné-Bissau - ainda que possam ser constrangidos pela ordem doméstica do Estado africano.

As condições políticas internas em Cabo Verde e Guiné-Bissau, no que se relaciona à governabilidade, são essenciais para entender o grau de agência dos dois governos no seu relacionamento negocial com os parceiros internacionais. A contínua estabilidade política e institucional aumenta o número de parceiros e, portanto, de opções cabo-verdianas tanto no âmbito da Cooperação Norte-Sul como no de Sul-Sul. Diferentemente, para a Guiné-Bissau, a ausência da cíclica estabilidade governativa tende não só a reduzir as opções ou alternativas (de parceiros e campos da CID) como também da capacidade negocial do "país beneficiário". Consequentemente, essas condições podem influenciar diretamente a agência das

organizações da sociedade civil locais, quando existem, nas suas relações com os parceiros dos dois governos.

Da mesma forma que a democratização interna influi nas relações entre o governo e a sociedade civil, ela pode potencializar relações mais produtivas e democráticas entre os atores sociais e os parceiros governamentais internacionais. A secretária executiva da plataforma das ONGs de Cabo Verde, Dirce Piloto Varela, relaciona a notável consolidação das organizações da sociedade civil do país insular e o aumento gradativo de capacidade da agência das mesmas em relação ao governo central à democratização do país insular.[32]

Não obstante as diferenças político-conjunturais e agências desiguais dos atores sociais nos dois países africanos, ambos os governos tendem a intermediar (quando não centralizam ou monopolizam as agendas) as eventuais relações dos agentes da sociedade civil com os governos de Brasil, China e Portugal. É possível afirmar que dentre outras possíveis diferenças entre as ONGs dos dois países, a principal delas diz respeito ao nível de organização e efetividade de atuação. Uma abordagem que é retomada, em uma perspectiva comparada, especialmente no último capítulo desta tese. A questão fundamental que se deve dizer desde já, é que a organização e o funcionamento regular e estrutural da política e das instituições como um todo tendem a influenciar o nível de atuação e de agência da sociedade civil e do setor privado face ao governo local e consequentemente aos parceiros externos de seu governo. Essa relação se revela nos casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau.

[32]Entrevista a mim concedida na capital Praia, em setembro de 2018.

2 POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

2. 1 Origens e evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Um dos principais mecanismos políticos e institucionais mobilizados nos últimos 60 ou 70 anos para promover o desenvolvimento entre os Estados é a CID (MOYO, 2009). Oficialmente, a CID envolve ajudas e esforços externos desenvolvidos essencialmente entre o doador e o beneficiário[33] em nome da assistência e do apoio ao desenvolvimento. Em síntese, esta é a básica premissa do conceito da CID: a relação entre um ou mais doadores e um ou mais beneficiários, dependendo do tipo estabelecida entre eles (bilateral, multilateral, triangular, por exemplo). Como forma de controle e precisão conceitual, eu a defino aqui como uma relação de troca e parceria processada no âmbito internacional, em nome do desenvolvimento, principalmente entre governos ou entidades estatais de dois ou mais países diferentes. Esta definição básica responde aos recortes desta tese, centralizada na análise das relações dos governos de Brasil, China, Portugal com os de Cabo Verde e Guiné-Bissau. A cooperação internacional envolve múltiplos atores além dos Estados e dos governos, mas o meu interesse aqui é analisar a CID que traduz, portanto, um conjunto de relações de apoio e intercâmbio de experiências e capacidades entre entidades de Estados ou governos diferentes. Todas essas relações ocorrem em nome do desenvolvimento, especialmente por parte daquele que é considerado o menos desenvolvido entre os atores que cooperam. Assim se constrói a narrativa oficial da CID, fundada na promessa do desenvolvimento.

As práticas da cooperação atravessam toda a história de relações entre os povos e as nações, permeando civilizações antigas, idade média e modernidade, tendo sido, com isso, maiores e notórias as dificuldades para a demarcação ontológica e conceitual da CID. Isso porque desde a sua existência temporal, as comunidades políticas e sociais dos homens buscaram estabelecer relações e cooperação entre si. Contudo, não obstante essas experiências de cooperação apontadas terem sido caracterizadas por acordos e compromissos entre as nações ou cidades-Estado, elas ocorriam em um contexto em que não havia uma comunidade

[33]Os termos "doador e beneficiário" são usados nesta tese com o objetivo principal de facilitar o leitor na identificação de parceiros que estariam eventualmente na situação de doador e aqueles que supostamente são beneficiários, de acordo com a literatura temática. Porque a perspectiva ontológica e epistemológica da cooperação que compartilho é a de que, nas relações de cooperação, as partes dão e recebem algo em troca, independentemente da vantagem comparativa.

internacional regida por leis e direitos nos mesmos termos da contemporaneidade e, em muitos casos, o direito se submetia à lei da força nessas relações dos tempos do feudalismo, imperialismo e colonialismo. As práticas podem inclusive permanecer agora transfiguradas, mas de todos os modos, desde o final da Segunda Grande Guerra, elas ocorrem no âmbito de um sistema internacional institucionalizado e normatizado, inclusive no que diz respeito à "ajuda externa" e à CID.

No caso especial das práticas de cooperação entre os séculos XV e XX, se quisermos durante o período imperial e colonial, as mesmas se limitam a ser apenas importantes protoexperiências daquilo que viria a ser de fato institucionalizado, no pós-Segunda Guerra Mundial, como a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Esta conclusão minha é convergente com a de muitos autores (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; LANCASTER, 2007; MILANI, 2018) e decorre do fato de que não havia cooperação entre entidades estatais, mas relações entre impérios coloniais e suas administrações provinciais ultramarinas; e no período concreto de primeiros contatos entre o "descobridor" e o "indígena", entre o "civilizado" e o "bárbaro"[34], entre o colono e o colonizado estabeleceu-se uma relação de cooperação vertical, que se desenvolvia completamente na lógica de subserviência coercitiva, quando se resistia à cooptação política. A estratégia de cooptação das elites e lideranças políticas teve um papel importante na conservação e reprodução de relações entre os antigos colonialistas e os novos Estados independentes. Argumento que, em geral, a opção pela política de cooptação no lugar de práticas de coerção foi influenciada primeiro, pela emergência do princípio de autodeterminação defendido e propagado pela Liga das Nações e, segundo, pelos movimentos radicais de libertação afro-asiáticos do século XX.

Com a conquista da independência por parte significativa dos países afro-asiáticos nos anos 1950 e 1960, já se podia falar em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como ela é conhecida hoje. Seriam esses os primeiros momentos da Cooperação Norte-Sul (CNS) precedidos pelas experiências da Cooperação Norte-Norte (CNN), desenvolvidas no âmbito do Plano de "ajuda externa" Marshall nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, um programa de recuperação dos países europeus aliados dos EUA, que levou o nome do então secretário de Defesa e também secretário de Estado dos Estados Unidos entre 1947 e 1949, George Catlett Marshall Jr.

[34]Texto de Philipp Lepenies (2008) explora esses conceitos, a partir dessas dicotomias, problematizando as relações entre os "desenvolvidos e os não desenvolvidos" no campo da CID.

O Plano Marshall é considerado até hoje, na literatura da CID, como o fundamento da institucionalização da cooperação internacional. Penso que a importância atribuída à Cooperação Norte-Norte, dos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, se deve muito ao fato de os países do Norte serem os principais doadores da cooperação e principais articuladores de sua institucionalização e normatização enquanto disciplina e campo de ação da política externa. Afirmo isso porque é possível identificar no século XX práticas de cooperação entre os países do Leste Europeu, que podem ser consideradas como primeiras experiências contemporâneas da CID (TCHUIGOUA, 2009). No entanto, embora existam práticas de cooperação antes do final da Segunda Guerra Mundial (ajudas emergenciais, projetos pontuais), a institucionalização da agenda na política internacional data do pós-Segunda Guerra.

Conforme Bernard Founou Tchuigoua (2009), quem discorda da literatura tradicional de que o Plano Marshall tenha sido a origem da CID, a ajuda americana para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento da Coreia foi inspirada nas experiências da Revolução Russa. De acordo com o autor citado, o Partido Comunista agrupou as antigas colônias do império russo como Estados independentes em uma União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Nessas novas repúblicas, o bolchevismo teria destruído as relações primordiais exploradoras e deposto as classes dominantes que tinham ligações com o sistema czarista. Seria a partir daí, de acordo com Tchuigoua (2009), que a noção de ajuda ao desenvolvimento foi concebida com o objetivo de reduzir as assimetrias e, idealmente, de estabelecer igualdade entre os Estados membros da união. No primeiro momento, fica a impressão de que o argumento do autor revela limitações em não conseguir distinguir com clareza os processos de integração no Leste europeu com as práticas da CID, mas Bernard Founou Tchuigoua (2009) consegue logo resolver esse problema ao argumentar nos seguintes termos:

> Essa experiência causou ondulações fora da União Soviética - na Ásia oriental e meridional - onde os movimentos de resistência foram inspirados a combinar o impulso antiimperialista com a destruição das relações sociais feudais como um meio para alcançar o desenvolvimento acelerado e a industrialização. A cooperação internacional ao desenvolvimento era, portanto, um meio de ajudar as ex-colônias russas a se tornarem repúblicas, a transformar as relações e os sistemas de produção e a estimular o crescimento de seus mercados internos (TCHUIGOUA, 2009, p.15, tradução nossa).

Ao colocar no centro de sua análise as questões da CID como forma de fortalecer o crescimento das repúblicas soviéticas independentes, o autor mostra não estar preso em uma

análise de integração da União Soviética, mas a desenvolver um pensamento sobre as sementes da CID nessa região da Eurásia. O seu argumento se fortalece ainda mais quando o autor aponta como essas experiências da CID foram reproduzidas por outros países de regiões além do Leste e Sudoeste asiático. Desta feita, baseando-se no trabalho de Tchuigoua (2009), haveria práticas da Cooperação Leste-Leste (CLL), as quais tenta-se ignorar como forma de conceber e propagar a ideia de que a Cooperação Norte-Norte é o ponto de origem da cooperação para o desenvolvimento, como é hoje conhecida. E esse esforço está longe de ser casual e ingênuo, uma vez que não passa de uma tentativa de imposição de relações conduzidas na base do imperialismo, tentando fazer esquecer importantes realizações no campo da CID desenvolvidas na lógica do comunismo ou do socialismo (TCHUIGOUA, 2009).

É importante dizer que o triunfo do capitalismo sobre o socialismo, decretado simbolicamente pela queda do muro de Berlim, foi determinante para a universalização e consolidação dos padrões normativos e institucionais da CID idealizados pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial e pelas instituições de *Bretton Woods* criadas por eles. Após o Plano Marshall, considerado um sucesso de experiências contemporâneas da cooperação, por conseguir ajudar a recuperar a Europa devastada pela guerra, passou-se a falar mais em cooperação entre os países mais desenvolvidos e países menos desenvolvidos, entre o Norte e o Sul, mas também havia elementos para que se falasse em Cooperação Leste-Sul, pois estava em marcha uma nova onda de projeção da União Soviética pelo mundo, em busca de clientes ideológicos. Não se pode olvidar que a formação da URSS em 1922, decorrente do triunfo da Revolução Russa em 1917, é fruto da consolidação regional de ideias comunistas, cujos principais meios de sua veiculação foi a CID (TCHUIGOUA, 2009). Por esta razão, argumento que a instrumentalização de ajuda externa pela URSS durante a Guerra Fria não foi uma novidade histórica. Antes da Guerra Fria, a União Soviética já desenvolvia a Cooperação Leste-Leste e ao longo da disputa bipolar passou a cooperar globalmente, portanto, se projetava também por meio da Cooperação Leste-Sul.

A Guerra Fria foi marcada, em sua primeira fase, por dois modelos de cooperação colocados ao serviço das superpotências: a CNS e a CLS. Paradoxalmente, a incursão desses dois modelos de cooperação, dos quais os países do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) se "beneficiavam", foram determinantes para o surgimento da CSS. É verdade que havia, durante a bipolaridade, países que se consideravam independentes ou de terceira via,

entretanto praticamente todos os países do sistema internacional mantinham ou mantiveram no passado algum tipo de relação com os EUA ou com a URSS. Basta lembrar que o surgimento do próprio MNA deveu-se muito ao rompimento verificado entre a União Soviética e seus antigos aliados e clientes. A China, a Iugoslávia, a Tanzânia, importantes articuladores do MNA (M'BUNDE, 2018), foram aliados da URSS e se beneficiaram durante algum período ou em vários momentos – no âmbito da Cooperação Leste-Leste e da Cooperação Leste-Sul - de ajuda financeira e técnica da URSS. O mesmo se pode dizer, embora em uma proporção menor, de algumas nações ou alguns movimentos independentistas e anticoloniais que em determinados momentos da Guerra Fria se aproximaram muito dos EUA e depois aderiram ao terceiro-mundismo, mantendo equidistância em relação aos Estados Unidos.

A Guerra Fria legitimava, aos olhos dos EUA, a política de *foreign aid* como um normal e aceitável instrumento de política externa. Com isso, podemos questionar a legitimidade da crítica anteriormente feita pelos EUA aos europeus para que permitissem a emancipação política de suas ex-colônias, em nome de autodeterminação dos povos (HIRST; ANTONINI, 2009), tendo em conta que o contexto da disputa Leste-Oeste foi marcado pela neocolonização estadunidense dos antigos clientes dos holandeses, dos ingleses, dos franceses, dos portugueses ou dos espanhóis. Todavia, foi em um contexto diferente do colonialismo que os Estados Unidos buscaram dominar estes países, por meio de aliciações e persuasões, diferentemente de coerções utilizadas sistematicamente por antigos regimes colonialistas nos períodos imperial e colonial. Porém, os EUA tinham em seu favor o regime do FMI e BM para constranger e condicionar as agendas políticas e econômicas de novos Estados afro-asiáticos, que se tornavam independentes depois do fim da Segunda Guerra (AMIN, 2009). Isso provocará enormes desgastes políticos e econômicos a estes últimos, influenciando-os a buscar novos mecanismos e vias de cooperação para o enfrentamento de seus problemas coletivos e específicos no hemisfério Sul.

Embora o rompimento das relações da China com a URSS,[35] cujo processo iniciou-se nos finais dos anos 1950, tendo se intensificado na década de 1960, tenha fortalecido o desenvolvimento do MNA em 1955, argumento que os EUA e as agências financeiras internacionais patrocinadas por Washington contribuíram decisivamente para a emergência da

[35]A recusa da China, em 1955, ao convite da URSS para fazer parte do Pacto de Varsóvia, que foi um pacto de defesa mútua que envolveu os países da Europa do Leste como forma de se contrapor à Organização do Tratado do Atlântico Norte, pode ser vista como o primeiro grande ato a conduzir as relações sino-russas à crise.

CSS. Isso é tão verdadeiro, no meu ponto de vista, que o capital intelectual da CSS se mobiliza justamente a partir de um discurso muito crítico à Cooperação Norte-Sul (MILANI, 2012). O discurso da CSS raras vezes revela-se crítico à Cooperação Leste-Sul ou à Cooperação Leste-Leste. Até porque a CSS compartilha alguns elementos com a Cooperação Leste-Sul e ambas bebem (beberam) de similares fontes intelectuais e epistemológicas: o marxismo, o pensamento crítico e, mais recentemente, as abordagens pós-coloniais.

O fim da Guerra Fria e a desintegração total da União Soviética foram fatos históricos importantes que contribuíram enormemente para o esfriamento definitivo da Cooperação Leste-Sul, salvo alguns resquícios. Contudo, a emergência do MNA na década de 1950 pode ser interpretada como a primeira ameaça de diluição da Cooperação Leste-Sul. Por outro lado, esses mesmos eventos contribuíram para o fortalecimento e a universalização da CSS, que passou a se destacar como o único modelo de cooperação com algum potencial alternativo ao principal modelo internacional de cooperação: a CNS. Penso que a CSS pode ser considerada como uma ação política prática e teórica contra o vertical modelo da CNS, desde que não reproduza os mesmos discursos e práticas do conservador modelo da CNS.[36]

As relações Sul-Sul tiveram como o marco fundamental a Conferência de Bandung, realizada em 1955, da qual sucederam outros importantes encontros que contribuíram para o enraizamento dos ideais dos países do hemisfério Sul. As relações entre essas nações aprofundaram-se durante as décadas de 1960 e 1970, com a independência de novos Estados afro-asiáticos e sua tomada de assento na ONU, passando a ter voz concretamente no espaço de diálogo Norte-Sul e nas articulações por uma nova ordem econômica internacional. Assim, o Sul ganhava corpo no sistema internacional. A conferência da ONU sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964, foi muito relevante para todo esse processo. Esse período caracterizado por intensas relações entre esses países, tendo sido boa parte ainda recém-independente, produziu significativos resultados em prol da institucionalização da CSS (MILANI; CARVALHO, 2013; M'BUNDE, 2018). No entanto, não se pode esquecer da relevância do evento realizado em Buenos Aires (Argentina), em 1978 – a tão propalada Conferência de Plano de Ação sobre a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento. Toda essa investida dos Estados do Sul, a favor da institucionalização do

[36] Carlos Milani chama também atenção para essa questão no seu trabalho Aprendendo com a História: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul.

modelo da CSS, era essencialmente motivada pelo desejo de emancipação das imposições e condicionalidades atreladas aos padrões da CNS.

As disputas políticas que marcaram a emergência e a evolução da cooperação internacional, além dos interesses geopolíticos e específicos de política externa dos doadores, foram os motivos para a produção e adoção de ao menos seguintes modelos da CID: Cooperação Norte-Sul (CNS), Cooperação Leste-Sul (CLS) e Cooperação Sul-Sul (CSS), assunto discutido no seguinte tópico.

2.1.1 Cooperação Norte-Sul, Cooperação Leste-Sul e Cooperação Sul-Sul

Ficou claro que a institucionalização da CID foi precedida por largas e fartas experiências e substantivas relações de cooperação entre os países capitalistas e socialistas que compõem o sistema internacional. Nas referidas relações históricas, os aspectos ideológicos e culturais dos doadores desempenhavam um papel preponderante na determinação da lógica e do curso da cooperação internacional (LANCASTER, 2007). Os principais protagonistas, articuladores ou propagandistas da Cooperação Norte-Sul, Cooperação Leste-Sul e Cooperação Sul-Sul, os EUA, a URSS e o MNA, respectivamente, propagaram os respectivos modelos de cooperação, baseados em padrões que refletiam seus interesses e visões do mundo, principalmente a partir de determinados momentos e contextos político-econômicos internacionais. Claramente concebida por estes como instrumento para perseguir suas agendas de política externa estabelecidas, a cooperação internacional desempenhou na história o papel de projetar os interesses de grandes potências (e de potências médias), mas também de cooptar, moldar e controlar as unidades estatais dentro de perspectivas ideológica e político-econômica de cada articulador dos modelos de cooperação.

A CNS e a CLS revelaram, no contexto de sua emergência, uma forte centralização em torno dos EUA e URSS, respectivamente, em que a CID se definia em conformidade com a ontologia bolchevique e capitalista. Já a CSS surgiu como produto de contestação da natureza vertical e dominante da CNS e da excessiva ideologização da CLS, reivindicando, assim, um modelo democrático e democratizante da cooperação internacional. O termo terceira via, (ou o MNA) é carregado de um discurso reparatório e reformista da CID, embora tivesse incorporado alguns aspectos similares da CLS, resultante do fato de vários dos membros do Terceiro Mundo terem mantido, no passado, relações com a URSS, como já foi visto

anteriormente. Esse fato tende a dificultar o estabelecimento de uma definição que consiga distinguir com clareza a CLS da CSS. No meu ponto de vista, talvez a melhor forma de fazer essa distinção conceitual é restringir as práticas da CLS apenas ao contexto da Guerra Fria, apontando a desintegração da União Soviética como o momento de seu esgotamento. Os eventuais resquícios das práticas da CLS, que seriam continuadas por Cuba, no pós-Guerra Fria, seriam tratados como atos isolados e insuficientes para se falar em CLS.

Além da inexistência de fóruns e encontros internacionais ou regionais sobre a CLS, não há praticamente o reconhecimento internacional das práticas da CLS nos dias atuais. Hoje, quando não se fala em CNS, fala-se em CSS - os dois modelos da CID. Desta feita, para os propósitos do presente tópico, fazemos questão de tentar definir a CLS limitando sua existência ao âmbito da ordem internacional bipolar. Enquanto a CNS e a CSS atravessam todo o período pós-Segunda Guerra Mundial e estendem-se ao período pós-Guerra Fria, a CLS só existiu durante a ordem da bipolaridade e deixou de existir com a queda do muro de Berlim. Esse recorte temporal é importante para a captação das experiências da CLS. Outro elemento é o próprio URSS como agente desse processo, cujo desmoronamento decretou o fim da CLS.

Por outro lado, em termos conceituais, a Cooperação Leste-Sul foi um conjunto de ajudas e esforços conjuntos militares, técnicos, econômicos e políticos no contexto do conflito Leste-Oeste, capitaneado pela URSS, com vistas a facilitar a independência política e o desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento oponentes ao capitalismo e ao (neo)colonialismo propagados pelos EUA e antigos colonialistas europeus (AMIN, 2009). Penso que o contexto de sua manifestação e a sua principal articuladora, a URSS, são elementos imprescindíveis na definição da CLS. O mesmo não ocorre com a CSS e CNS, visto que a alteração da ordem internacional e a mudança de status (ascensão ou descenso) de principais países articuladores (M'BUNDE, 2014) não mudam a natureza da CSS, nem da CNS. Isso ocorre em consequência da institucionalização que estes dois modelos da CID tiveram e que a CLS praticamente não teve, tendo este último modelo cumprido apenas um papel específico em um dado momento da história.

Com a sua articulação pioneira em Bandung, a CSS passou ao longo da história por um processo significativo de institucionalização, através de já citados encontros e cimeiras dos Estados e governos pertencentes ao chamado Terceiro Mundo - termo hoje traduzido por boa parte de estudiosos como "Sul global" e por outros como "Sul geopolítico". Argumento que

as décadas de 1960, 1970 e 1980 serviram mais para a institucionalização e politização da CSS, em comparação aos anos 2000, em que foram vistas realmente muito mais práticas e materializações de esforços do desenvolvimento social e econômico propriamente ditos no âmbito da CSS. Dito de outra forma, nos contextos históricos referidos, produziram-se mais relações multilaterais de formalização e institucionalização (encontros, fóruns, cimeiras) da CSS do que práticas da cooperação entre as nações do Sul voltadas restritamente ao desenvolvimento econômico e social dos países do hemisfério. Depois de 1955, o ponto mais alto da institucionalização e afirmação da CSS, no plano global, foi a realização da conferência da ONU sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, processo que viria a influenciar a ONU a criar mais tarde, precisamente em 1978, a unidade da CSS com vistas à promoção de cooperação e comércio Sul-Sul entre as agências da ONU. Assim, a CSS, inaugurada oficialmente em Indonésia, ganhava crivo global da principal organização interestatal do mundo.

Apesar desse forte pendor à institucionalização da CSS até a década de 1990, essas primeiras quatro décadas (1950-1990) também foram marcadas por importantes esforços de assistência econômica e social mútua entre países em desenvolvimento, embora isso tenha sido mais contundente e eficiente depois do fim da Guerra Fria, especialmente a partir dos anos 2000 (MILANI; CARVALHO, 2013).

Em alguma medida, o condicionamento dos modelos de cooperação das superpotências EUA e URSS - a CNS e a CLS - mitigou o potencial de projeção de outros possíveis padrões de cooperação fora do eixo Leste-Oeste, mas mesmo assim, as primeiras nações afro-asiáticas independentes lograram exercer algum tipo de apoio, sob padrões da CSS, aos seus pares do Terceiro Mundo. São os casos de Argélia, Egito, Tanzânia, Líbia, Jugoslávia, China, Índia, Cuba[37] que conseguiram conceder apoios militares, econômicos e políticos às nações pares recém-independentes e em vias da independência, ainda durante o contexto da bipolaridade EUA-URSS (M'BUNDE, 2018). Pela natureza geopolítica daquele contexto, o apoio militar acabou se sobressaindo, apesar de considerável assistência econômica e financeira registrada de países como China para as nações e os movimentos armados na África (HONG-MING, 2004).

[37]Pode não ser consensual tratar a cooperação cubana, durante a Guerra Fria, como de natureza Sul-Sul, devido à forte influência da URSS em Cuba, como também pode-se discordar de que não era CLS, nos mesmos padrões da CLS entre a URSS e os países do hoje chamado Sul global.

Com o descongelamento da ordem internacional e a proliferação dos Estados independentes e soberanos e, mais recentemente, com o deslocamento socioeconômico de alguns países do Sul para o status de potências emergentes ou potências médias/regionais, as práticas da CSS tornaram-se mais densas e volumosas. Apesar de estar muito aquém do nível quantitativo da CNS, a CSS logrou um importante lugar no sistema internacional da CID. Constata-se que os discursos e retóricas da CSS, mesmo não sendo correspondidos proporcionalmente com ações práticas de desenvolvimento, têm inspirado iniciativas e mecanismos relevantes de cooperação no sentido de produção do desenvolvimento.

Podemos citar a assistência técnica brasileira que, desde a década de 1970, tem sido importante para os países da África, particularmente da expressão portuguesa, e que a partir dos anos 2000 incrementou-se a níveis substanciais (PUENTE, 2010; LEITE, 2011). Não são raros os exemplos de relevantes resultados sociais alcançados pela cooperação técnica em países como Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, entre outros, especialmente no setor de educação superior e formação técnica (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2017). O mesmo pode-se dizer em relação à cooperação chinesa na África a partir do mesmo período, a qual, não obstante as vicissitudes e os desdobramentos muitas vezes questionados e criticados - o que está dentro do escopo de análise desta tese -; multiplicou-se em volume e orçamento, produzindo perceptíveis mudanças, principalmente nos setores de exploração de recursos naturais e de construção civil, mas não só (MONTEIRO, 2009; M'BUNDE, 2018).

Sempre buscando preservar e reproduzir o discurso de amizade, fraternidade e ajuda mútua entre os países que se consideram "iguais", a CSS definiu-se como uma modalidade de cooperação desprovida de condicionalidades políticas entre países que cooperam (MAWDSLEY, 2011). A CSS defende relações de parceria desenvolvidas sob bases horizontais, em que as partes participem democraticamente dos projetos e programas de cooperação, sem imposições verticais de agendas e políticas. Esse discurso de cooperação de viés democrático e horizontal, o qual permeou toda a evolução da CSS, é marcado por uma diversidade de estratégias e eixos de cooperação dos países do Sul. Contudo, sua natureza democratizante tende a deixar menos harmoniosas as eventuais políticas comuns de cooperação, fazendo com que as especificidades aparecessem mais do que os aspectos comuns deste modelo de cooperação.

Realmente, os aspectos mais semelhantes da CSS são os próprios agentes (países em desenvolvimento) e a natureza de não condicionalidade normativa da CSS (LEITE, 2012). Por

exemplo, nos casos chinês e brasileiro, embora a cooperação de ambos os países se definirem como CSS, tendem a apresentar diferenças enormes, de acordo com o contexto e interesse de política externa, resguardando poucos aspectos comuns – um dos objetos de análise da tese. O mesmo não tenderia a ocorrer no âmbito da CNS, no qual os países da OCDE compartilham "religiosamente" alguns aspectos comuns de cooperação.

Instituída em 1961, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grupo institucional que aglomera os países com maior PIB *per capita* e IDH, é um importante ator econômico e político global. Além de apoiar o crescimento econômico duradouro dos seus membros, desenvolver emprego, melhorar o nível de vida, manter a estabilidade financeira, a OCDE contribui para o crescimento do comércio mundial e "ajuda" outros países a desenvolverem suas economias. Esses dois últimos objetivos traduzem o compromisso formal desta organização com os países menos desenvolvidos (quer os de renda média como os de renda baixa), na partilha de experiências e conhecimentos com vistas ao desenvolvimento. Em 1948, esta entidade, ainda conhecida como Organização para a Cooperação Econômica antes da reforma em 1961, surgiu como gestora do Plano Marshall, o que comprova, assim, a sua origem enquanto uma importante plataforma de cooperação internacional. Mas também isso é uma demonstração inequívoca de seu surgimento como organização multilateral da cooperação dos países mais desenvolvidos.

Historicamente, a institucionalização da Cooperação Norte-Norte - especialmente no período pós Segunda Guerra Mundial - e da CNS foi multilateralmente articulada e consolidada pela OCDE, tendo sido padronizado alguns aspectos deste último modelo de cooperação conforme os princípios da OCDE. Todos os membros da organização adotam a democracia representativa e a economia de mercado como princípios básicos. Aliás, a OCDE e os doadores deste agrupamento de países se propõem a impor os seus parceiros de cooperação (não membros da organização, evidentemente) o regime de mercado e o modelo democrático representativo (AMIN, 2009; MUÑOZ, 2016). Essas condicionalidades têm sido fundamentais na padronização daquilo que convencionou chamar Cooperação Norte-Sul. É verdade que, de acordo com os interesses específicos de política externa dos países, estes valores podem ter pesos diminuídos, dependendo das complexidades de cada contexto e dos objetivos ali existentes (ALESINA; DOLLAR, 2000). No entanto, os citados princípios tendem sempre a minimizar os excessos ou pelo menos a constranger os países da OCDE que estreitam parcerias de cooperação com regimes considerados "tiranos ou comunistas".

Desde sempre, o Ocidente geopolítico, sob a coordenação institucional e política da OCDE e das instituições do BM e FMI, procurou balizar, no campo da CID, as ações de política externa de seus membros dentro de determinadas fronteiras econômica, cultural e político-ideológica conservadoras. Com exceção da Turquia, a qual ostenta características culturais (de influência do então império Otomano) um pouco distantes do resto do hemisfério ocidental, os outros 15 membros fundadores da OCDE são expressões de maior influência cultural e civilizacional europeias.[38] Esse aspecto cultural turco, distinto dos demais, pesa muito para a não integração da Turquia no Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da própria OCDE. Até membros admitidos posteriormente à OCDE, a exemplo de Alemanha, Canada, Espanha, EUA e Japão, fazem parte do CAD e a Turquia ainda não. O CAD é o órgão deliberativo e coordenador da gestão da OCDE, além de seu importante papel na formulação de políticas nacionais de cooperação para o desenvolvimento.

A CNS conta com o CAD/OCDE para tentar harmonizar a política da CID dos seus membros, baseada preliminarmente nos princípios da democracia liberal e da economia de mercado. Em termos financeiros, esta organização determina que cada país da OCDE desembolse anualmente no mínimo 0,7% do seu PIB para a "ajuda externa". Entretanto, nem sempre todos os países da região conseguem mobilizar esse valor percentual e nos últimos anos apenas poucos conseguem cumprir com essa meta. Em 2018, apenas Suécia, Luxemburgo, Dinamarca e Reino Unido alcançaram o compromisso de 0,7% de apoio ao desenvolvimento internacional que tinha sido inicialmente assumido para 2015 e posteriormente adiado para 2030. No mesmo período, a "ajuda" de Itália, Grécia, Finlândia, Áustria e Lituânia caiu 10%. Portugal encaminhou 0,17% do seu PIB à ajuda pública ao desenvolvimento internacional, o que representa uma descida relativamente aos 0,18% de 2017 e deixa o país mais longe do compromisso de 0,7% assumido para 2030.[39]

Menos de 10% da "ajuda" ao desenvolvimento da União Europeia foi transferido aos países menos desenvolvidos em 2018, o que revela a redução de verbas da região aos países pobres. A ajuda da UE caiu para 0,47% do PIB combinado no ano passado, comparado com os 0,49% em 2017 e os 0,51% em 2016. Portanto, embora

[38]Além da Turquia, outros membros fundadores da OCDE são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

[39] Ver em: https://www.publico.pt/2019/11/21/economia/noticia/paises-pobres-recebem-menos-10-ajuda-desenvolvimento-ue-1894590.

> a União Europeia e os seus estados-membros mantiveram-se como o maior grupo doador mundial, investindo 71,9 mil milhões de euros em 2018, mais de metade da ajuda global, mas este valor representa uma quebra de 5,8% relativamente a 2017, refere ainda o relatório. A Concord sublinha, neste contexto, que a União Europeia está a regredir no percurso para atingir o objectivo de destinar 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB) combinado dos países à ajuda ao desenvolvimento em 2030 e estima que, a este ritmo de crescimento, essa meta só será alcançada em 2061.[40]

É verdade que os países ricos desempenham um papel fundamental para a sobrevivência do sistema da CID, contudo tendem a fazê-lo a partir de mecanismos de preservação de seu modelo político-econômico e ideológico, buscando, assim, perpetuar a sua superioridade no plano internacional (AMIN, 2009; MUÑOZ, 2016). As formas e os eixos de abordagem de natureza mais reformista dos países do Ocidente, no âmbito da CNS, em que na maioria das vezes influem na governança e na configuração institucional dos países em desenvolvimento, são reflexos desses objetivos. Se o Sul, pelo menos a maioria dos países do hemisfério (especialmente aqueles de renda baixa), vê a CID como uma plataforma importante para dinamizar o desenvolvimento regional, tal não constitui a leitura que os países mais desenvolvidos tendem a fazer da cooperação internacional. Geralmente, o primeiro grupo de países enxerga a CID como um fim, enquanto que a segunda leva dos Estados tende a concebê-la como um meio:

> O relatório AidWatch mostra que a atribuição da ajuda pública ao desenvolvimento da UE não está a ser guiada pelos altos níveis de pobreza e desigualdade em algumas regiões do mundo" (...). Há menos recursos da UE dedicados à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento sustentável. Como consequência, há vários anos que os interesses europeus estão a tomar conta dos objectivos de desenvolvimento, há uma mudança nos receptores da ajuda e isso está a afetar muito os países e a deixar pessoas para trás.[41]

Claro que esta hipótese ou constatação é geral, visto que em termos específicos sua confirmação ou refutação depende do nível de desenvolvimento do país doador, do seu interesse concreto, e do país beneficiário onde se desenvolve a cooperação. Entretanto, do ponto de vista geral, estas são as lógicas das quais se orientaram historicamente os dois modelos de cooperação, e isso sempre aparece como um elemento importante nas políticas de definição e priorização dos campos e termos de referência nos modelos da CNS e da CSS.

No âmbito da CID, as formas de produção do desenvolvimento podem assumir múltiplas formas e causar igualmente diferentes efeitos políticos e institucionais, dependendo da área de

[40]Idem.
[41]Ibidem.

cooperação e, fundamentalmente, do perfil e da natureza ontológica (no caso desta tese, são os Estados) e dos interesses geopolíticos dos atores cooperantes. Tudo isso reflete diretamente na produção e reprodução de conceitos e tipos diversos da cooperação internacional. Aliás, desde a sua origem, a CID carrega ambiguidades conceituais e caracteriza-se por uma variedade tipológica, não obstante ocorrência de tentativas e esforços internacionais com vistas à sua harmonização e padronização. Isso se deve fundamentalmente à existência de diversas formas de abordagens dos Estados no campo da CID, orientadas nos objetivos e interesses de política externa dos mesmos.

Além dos padrões de abordagem dos doadores, que eu já disse serem essenciais na (re)produção dos efeitos políticos e institucionais da cooperação internacional e na categorização da tipologia da CID, há um outro elemento relevante: a agência. É óbvio o enorme papel e influência da agência no âmbito da CID. Dada a assimetria que grosso modo caracteriza os países que cooperam, os processos de negociação e os termos de referência podem refletir os interesses de quem tenha maior agência. E as assimetrias tendem a influenciar a capacidade de agência no campo da cooperação a favor dos mais desenvolvidos, embora sempre exista alguma possibilidade, ainda que pequena, de exercício de habilidade política por parte dos países com menor capacidade política e econômica com vistas a reduzir as desvantagens da assimetria.

A relação de monopólio da agência (ACHARYA, 2004; 2011), em combinação com os eixos de atuação, tipo de cooperação, termos de referência e principalmente os interesses políticos e geopolíticos dos Estados são importantes para condicionar os efeitos da cooperação que se produzem e, consequentemente, as concepções e os conceitos da CID que se vão produzir. Portanto, as distorções ou as anomalias que daí podem resultar influenciam na própria categorização e definição do desenvolvimento que se propõe perseguir no campo da CID. Em alguns casos, os esforços realizados e alcançados podem não refletir o que aqui defino como desenvolvimento no âmbito da CID. Mas a minha análise sobre isso ficará mais clara quando discutir, nos próximos dois tópicos deste capítulo, sobre o desenvolvimento e os olhares de teorias das Relações Internacionais sobre este fenômeno.

2. 2 **Fenômeno do desenvolvimento**

O desenvolvimento é uma das principais demandas internacionais, sobretudo dos menos privilegiados e dos que têm acesso a menos direitos socioeconômicos no planeta. Em todos os contextos sociais e humanos, a manifestação objetiva do desenvolvimento é amplamente vista como um dos maiores, senão o maior propósito universal. Desta feita, a noção de que todos dele precisam para viver melhor é quase globalmente reproduzida nos discursos estatais, nos programas de responsabilidade social das empresas e nas narrativas de muitas organizações não governamentais e de diversos movimentos sociais.

Isso é tão verdadeiro que os investimentos políticos, humanitários e acadêmicos (TRUMAN, 1964; PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978; WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO; FALETTO, 1970; STREETEN et al., 1981; SEN, 2003) se multiplicam em busca de fórmulas, métodos, vias e possibilidades de materialização desse grande propósito humanista e secular – o desenvolvimento. O romantismo em torno do desenvolvimento fomentado, sobretudo nas últimas duas décadas, pela Declaração dos objetivos do milênio produzida pela Organização das Nações Unidas (ONU), continua a incorporar discursos de ativistas e políticos e, também, a atrair grandes investimentos em pesquisas que abordam os processos do desenvolvimento e seus efeitos no planeta.

A Declaração do Milênio das Nações Unidas é um documento histórico para o novo século. Aprovada na Cimeira do Milénio - realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque -, reflete as preocupações de 147 chefes de Estado e de governo e de 191 países, que participaram naquela que é considerada por muitos como a maior reunião de sempre de dirigentes mundiais. A alusiva Declaração do Milênio direcionou-se a seguintes oito grandes desafios e objetivos:

- 1) Valores e Princípios - reafirmação de adesão dos Estados e governos aos princípios e propósitos universais da Carta da ONU, fincados nos objetivos de liberdade, igualdade, tolerância, responsabilidade comum e respeito pela natureza;

- 2) Respeito às leis internacionais e cooperação entre nações com vistas a alcançar paz, segurança e desarmamento internacionais;

-3) Esforços conjuntos para concretizar o desenvolvimento e a erradicação da Pobreza que ainda afeta boa parte da humanidade;

- 4) Proteção do meio ambiente comum - apoio aos princípios do desenvolvimento sustentável, enunciados na agenda 21, que foram acordados na conferência da ONU sobre ambiente e desenvolvimento;

-5) Direitos humanos, democracia e boa governança - lutar para a aplicação integral da Declaração Universal dos Direitos Humanos, conseguir a plena proteção e promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas, e aumentar a capacidade de aplicar os princípios e as práticas democráticas e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias;

-6) Proteção dos grupos vulneráveis - reforçar a proteção de crianças e todas as populações civis que sofrem de maneira desproporcionada as consequências das catástrofes naturais, de atos de genocídio, dos conflitos armados e de outras situações de emergência humanitária, e intensificar a cooperação internacional e assistência humanitária, designadamente a partilha do fardo que recai sobre os países que recebem refugiados;

-7) Responder às necessidades específicas de África - apoiar a consolidação da democracia (apoiar as estruturas políticas e institucionais das novas democracias de África) e ajudar os africanos na sua luta por uma paz duradoura, pela erradicação da pobreza e pelo desenvolvimento sustentável, para que, dessa forma, a África possa integrar-se na economia mundial;

-8) Reforçar a ONU - fazer da ONU um instrumento mais eficaz no desempenho da luta pelo desenvolvimento de todos os povos, da luta contra a pobreza, ignorância e doença, da luta contra a injustiça, contra a violência, terror e o crime, da luta contra a degradação e destruição do planeta.[42]

Mais recentemente, concretamente em 2015, em uma cimeira dos líderes mundiais na ONU, os objetivos de desenvolvimento do milênio foram substituídos por objetivos de desenvolvimento sustentável cuja principal meta é erradicar a pobreza e alcançar o

[42] Ver a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas. Disponível em https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf.

desenvolvimento sustentável até 2030. A agenda para o desenvolvimento sustentável é essencialmente fundamentada em cinco Ps (5Ps):

1) Pessoas - acabar com a pobreza e a fome em todas as suas formas e assegurar a dignidade e a igualdade;

2) Planeta - proteger as gerações futuras da destruição ambiental e do esgotamento de recursos;

3) Prosperidade - assegurar vidas prósperas e satisfatórias em harmonia com a natureza;

4) Paz - criar sociedades pacíficas, justas e inclusivas;

5) Parceria - executar o trabalho para o desenvolvimento por meio de uma parceria global sólida.

Se existe um quase consenso universal em torno do desenvolvimento como *telos*, não se pode dizer o mesmo com relação aos significados, formas, e mecanismos de produção internacional do desenvolvimento, aspectos que historicamente impulsionaram debates e discussões sobre o próprio fenômeno. Reginaldo Moraes (2006), por exemplo, vê o fenômeno desenvolvimento como um campo historicamente disputado, no que se refere aos seus significados políticos e normativos, isto é, visões diferentes sobre o que é, quem se beneficia ou deve se beneficiar do desenvolvimento. Além dos liberais críticos como Amartya Sen (2003), que o concebem como liberdade e, os pós-coloniais, cujo enfoque é desmanchar a natureza e o conceito tradicional do desenvolvimento (RIST, 2002; ESCOBAR, 2007), há teóricos que discutem a desigualdade na produção e distribuição dos recursos globais (WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO; FALETTO, 1970; FURTADO, 1974).

O conceito fundamentado nas perspectivas da teoria de modernização, em que o crescimento macroeconômico e expansão do PIB dos Estados são considerados indicadores do desenvolvimento, em que o desenvolvimento seria uma etapa superior em relação ao subdesenvolvimento (PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978), é criticado por outras abordagens do tema. A crítica ao pensamento hegemônico do desenvolvimento despontado nos anos 1950 e 1960, foi desferida por algumas correntes teóricas e analíticas, tendo uma delas centralizado a sua abordagem em busca de relativização do sentido do fenômeno, criticando a tradicional

noção do desenvolvimento restrita aos indicadores do PIB. A principal contribuição dessa literatura, dos anos 1980 e 1990 (STREETEN et al., 1981; SEN, 2003), é ter conseguido bifurcar o significado do desenvolvimento em dimensão econômica e dimensão humana, esvaziando, pelo menos enfraquecendo, o predomínio histórico da noção do desenvolvimento limitada ao PIB e crescimento econômico. Com isso, as dimensões social, cultural e política do desenvolvimento passaram a assumir importância crescente na mensuração e avaliação do fenômeno.

No plano de produção e distribuição das riquezas, a escola estruturalista, de inspiração marxista, foi a principal a desferir críticas contra a tradicional divisão internacional do trabalho. Essas perspectivas periféricas,[43] fundamentadas nas teorias de dependência, sistema-mundo e centro-periferia, ao debaterem sobre o desenvolvimento, o fazem com direcionamento voltado essencialmente às formas de produção e distribuição econômica e desigualdade internacional delas resultante. Em síntese, as citadas correntes manifestam suas críticas contra as relações econômicas assimétricas reproduzidas pela tradicional divisão internacional do trabalho. O debate levantado é importante no sentido em que denuncia e critica os mecanismos conservadores da economia internacional, baseados nas estratégias de conservação, senão de aprofundamento do já existente fosso econômico e político entre o centro e a periferia. Reformas na divisão internacional do trabalho, conforme os estruturalistas do Terceiro Mundo, seriam necessárias para reduzir essa desigualdade. Uma das medidas para essas reformulações passaria pela substituição de exportação de produtos primários pela industrialização, ao menos a manufatura dos mesmos produtos e sua consequente exportação.

As perspectivas dos pós-coloniais representam outra corrente de pensamento que faz crítica muito profunda do desenvolvimento. Alguns pós-coloniais buscam reconstruir tanto filosófica quanto epistemologicamente o tradicional conceito deste fenômeno (RIST, 2002; ESCOBAR, 2007; LEPENIES, 2008). Entre outros aspectos, enxergam o desenvolvimento como um conceito ajustado aos objetivos políticos e ideológicos, de produção e reprodução de valores e relações de poder internacional. A partir de uma perspectiva crítica sobre a cultura, esses autores demonstram como a CID, por meio das subjetividades e dos ideários, logra reproduzir processos de dominação, opressão e o que alguns deles chamam de "neocolonialidade do poder" (KOTHARI, 2005; QUIJANO, 2005).

[43]Ver (WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO e FALETTO, 1970; FURTADO, 1974).

As referidas perspectivas negam a neutralidade cultural, política e econômica do significado de desenvolvimento. Por exemplo, a dicotomia do "país desenvolvido e país em desenvolvimento" continua não muito bem resolvida, tendo o termo Terceiro Mundo se manifestado como resultante da construção etnocêntrica ocidental (ESCOBAR, 2007), cujo verdadeiro propósito seria moldar e consolidar um determinado tipo de relação econômica e política entre os países ricos e pobres, centrais e periféricos. Para Gilbert Rist (2002), o desenvolvimento seria nada mais do que uma ilusão coletiva, que na realidade não passaria de uma estratégia para alargar as relações tradicionais do mercado, apesar de possíveis boas intenções de seus idealizadores e defensores. Seria este fenômeno, portanto, uma crença ("história de uma crença") resultante de uma construção política, econômica e cultural da civilização moderna ocidental.[44] De acordo com Phillip Lepenies (2008), o desenvolvimento apresenta muitas ambivalências conceituais, já que significa coisas diferentes para diferentes autores, tendo sido muitas vezes concebido como um processo e às vezes como algo conclusivo.

Não há e nem deve haver, do meu ponto de vista, relutâncias e objeções abertas ao desenvolvimento, desde que se entende que ele se define como uma condição de bem-estar humano, dentro de suas características e especificidades socioculturais devidamente contextualizadas. E o bem-estar do indivíduo pressupõe sua liberdade e autonomia política, econômica e cultural. Essa condição é essencial na discussão sobre o fenômeno em exame, particularmente o desenvolvimento humano, o qual é a principal expressão do desenvolvimento sobre o qual estou debatendo. A minha concepção normativa do desenvolvimento, especialmente no campo da cooperação internacional, portanto, é, no plano geral, baseada na capacidade humana ou de grupos humanos em ser eles mesmos a decidirem sobre sua história, isto é, a ter autonomia sobre as mais diversas facetas de sua vida (M'BUNDE, 2018). Dito de modo diferente, interpreto o desenvolvimento como um processo em que os indivíduos buscam contínua e gradualmente aumentar sua capacidade autônoma de decidir sobre sua própria situação, envolvendo os mais diversos aspectos de sua condição humana e social.

[44]Em síntese, os estruturalistas trazem ao debate a sua crítica contra a forma desigual que se organiza a cadeia produtiva e distributiva internacional em benefício do centro. Já os pós-coloniais concentram seu enfoque na crítica e desconstrução dos tradicionais valores culturais, políticos e socioeconômicos associados ao desenvolvimento. Ambas as perspectivas são da periferia internacional.

Quando essa noção é transferida para o âmbito das relações dos Estados, particularmente para o campo da CID, o desenvolvimento manifesta-se como um contínuo processo (LEPENIES, 2008) de os países (especialmente os países em desenvolvimento que estiveram sob o jugo do imperialismo e colonialismo) agregarem capacidades que lhes potencializam a ter autonomia sobre sua própria condição de Estados soberanos e a exercer a mesma condição no tocante ao seu destino político, cultural e econômico nos planos nacional e internacional.

Além de defender a ideia do desenvolvimento (no campo da CID) como liberdade e conceber esse fenômeno como resultante de avanços sociais e econômicos de grupos humanos ou países, é importante também questionar ou criticar a concepção vertical e prévia do desenvolvimento (do doador ao beneficiário), sem levar em consideração os seus efeitos práticos no terreno da CID. Determinadas abordagens de cooperação podem produzir efeitos considerados pelos parceiros internacionais como de desenvolvimento de fato, e os mesmos efeitos podem ser considerados improdutivos sob ponto de vista de produção do desenvolvimento pelos beneficiários ou por uma parte deles. O desenvolvimento não deve ser um conceito dado e tomado antecipadamente como tal, mas sim analisado a partir de seus resultados e tendo os beneficiários um papel importante no processo de sua significação, sempre considerando os contextos próprios dos agentes do desenvolvimento.

Por exemplo, para os agricultores locais de produtos alimentícios de primeira necessidade, que buscam desestimular a importação e consequentemente "aquecer" a produção local, seria, sem dúvida, um mau negócio seu país receber sistematicamente assistências alimentares por parte de uma agência ou governo internacional – produzindo heteronomias políticas e econômicas. Já para o parceiro ou agente externo, seria um bom negócio esse tipo de abordagem no âmbito da CID. Além de considerar efeitos de suas práticas como bons para o desenvolvimento do contexto de destino, vê nesse eixo de cooperação possibilidade de estimular, senão subsidiar seu setor agrícola doméstico. É só um exemplo entre muitos outros possíveis de constatar sobre as incongruências da CID, as quais corroboram os desafios do desenvolvimento e seus significados no campo da cooperação internacional.

Como veremos ao longo da tese, nos eixos de governança e políticas públicas, os desafios tendem a aumentar em função das sensibilidades dessa área e grandes possibilidades de os países mais dependentes da CID incorrerem em mimetismo institucional ou neocolonialismo (particularmente no âmbito da CNS) por conta da superioridade de agência que em maioria das vezes pende a favor dos mais fortes.

Por outro lado, as divergências sobre os resultados que podem ocorrer na qualificação e avaliação de determinados projetos de cooperação são resultantes da existência e da aplicação de uma diversidade de lentes epistemológicas e analíticas para se estudar o fenômeno desenvolvimento no campo da cooperação internacional. No plano teórico e metodológico das Relações Internacionais, existem várias perspectivas teóricas que se mobilizam para examinar, entre outros aspectos, a natureza e a função política da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Assunto para o seguinte tópico.

2.3 **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nos olhares das teorias de Relações Internacionais**

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é um dos fenômenos mais falados e aspirados desde o fim da Segunda Guerra Mundial, uma das razões pelas quais, como já foi dito, tenham sido mobilizados largos debates sobre a sua natureza e os seus mecanismos de produção e transmissão, bem como sobre a motivação política, ideológica e econômica dos atores e agentes da cooperação internacional. Em primeira instância, parece óbvio que o desenvolvimento, como sugere a própria expressão "cooperação para o desenvolvimento", seja o propósito indiscutível da cooperação internacional, mas não é o caso para algumas correntes teóricas e interpretativas de "por que os atores cooperam", embora o seja para outras. Apesar de o desenvolvimento se definir oficial e discursivamente como o grande objetivo de "ajuda externa", tendo esta ideia ou esta crença atravessado toda a evolução histórica do conceito da cooperação internacional, dependendo de corrente teórica, os objetivos últimos da cooperação podem não ser o desenvolvimento dos "parceiros" ou dos "beneficiários".

De acordo com Carlos Milani (2018), o liberalismo é a corrente teórica que demonstra ser mais otimista em relação à "ajuda externa", argumentando que a cooperação entre os países é portadora de justiça social, produtora de serviços e bens globais, e um canal importante para a resolução dos problemas que afetam os Estados no plano internacional, tendo em conta que estes estariam em uma relação de interdependência complexa, como foi dito por Robert Keohane e Joseph Nye (2001). Tal concepção manifesta-se totalmente oposta à dos ultraliberais, que veriam a CID como um mecanismo de intervenção do Estado na economia,

cujo fim não seria o desenvolvimento, já que a cooperação seria incapaz de produzi-lo, mas como uma forma de inverter a lógica do mercado livre a favor do intervencionismo estatal (MOYO, 2009). Nesse caso, além de a CID constituir uma forma de gestão dos riscos sociais transfronteiriços, ela produziria, conforme o neo-institucionalismo, benefícios como a redução dos custos de transação para negociar e manter acordos, a reciprocidade e a previsibilidade entre os Estados, a circulação de informações que tornem as preferências mais transparentes, a definição de padrões de comportamento e institucionalização de formas de sanção (KEOHANE; NYE, 2001; MILANI, 2018).

Já a abordagem realista de cooperação internacional a concebe como um mecanismo importante e justificável do ponto de vista de política externa dos Estados, uma vez que estes cooperam em função dos objetivos de sua política exterior (LANCASTER, 2017; MORGENTHAU, 1962). Percebe-se que as perspectivas realistas sobre o comportamento de Estado, no campo da CID, são influenciadas pela lógica da ética de responsabilidade weberiana, buscando sempre distinguir da lógica dos Estados a cooperação de indivíduos e entidades não estatais carregada de sentimento moral e ético de ajudar, a qual seria regida pela ética da convicção. Conforme ressalta Carlos Milani (2018), nessa perspectiva, a obrigação moral estaria relacionada à ajuda de pobres pertencentes aos países menos desenvolvidos e não seus governos, o que significa que muitos dos programas de cooperação realizados por entidades privadas sem fins lucrativos logram cumprir esse dever moral, em comparação com a cooperação de unidades estatais que tende a ser movida por interesses estratégicos de política externa.

A CID, resultante das relações de socialização entre os Estados nacionais, conforme os construtivistas, seria também o resultado de um conjunto de práticas de interação que produz conhecimentos e aprendizado, criando regras e instituições que facilitam a cooperação entre os países (LUMSDAINE, 1993). A concepção ontológica e epistemológica do construtivismo sobre a CID assemelha-se muito com a do liberalismo institucional, embora haja algumas diferenças: enquanto a primeira perspectiva tende a ver os padrões de interação e de cooperação entre as unidades estatais como resultado de um processo natural de socialização decorrente de constante aprendizado mútuo, os liberais (também institucionalistas) tendem a atribuir a padronização de comportamento dos Estados à institucionalização da cooperação realizada pelos Estados. Para o liberalismo, haveria um grau maior de racionalidade dos atores no campo da cooperação, enquanto que na perspectiva dos construtivistas essa

racionalidade não aparece ou aparece muito pouco (KEOHANE; NYE, 2001; LUMSDAINE, 1993; MILANI, 2018).

A teoria crítica, originária do marxismo, interpreta a CID à luz dos preceitos do materialismo histórico, a qual buscaria preservar o capitalismo, servindo como mecanismo para a manutenção e reprodução de legitimação da hegemonia político-econômica dos países centrais do sistema internacional. A CID seria uma ferramenta para a conservação de relações tradicionais de dependência e garantia do funcionamento da economia internacional na base de assimetrias entre o centro do poder e as periferias, tendo sido, por isso, a ajuda externa condicionada aos interesses políticos e econômicos dos doadores (AMIN, 2009; MILANI, 2018; MUÑOZ, 2016; TAN, 2010).

Portanto, a CID seria, assim, entendida de maneiras diferentes por perspectivas teóricas e filosóficas distintas dentro do campo de estudo das Relações Internacionais; de sua essência aos seus propósitos últimos, a concepção que se tem (ou que se terá) sobre a cooperação internacional depende da natureza ontológica dos operadores da cooperação analisados e das lentes epistemológicas e teóricas dos analistas (MILANI, 2018). Isso fica claro quando os próprios realistas, ferrenhos defensores da ideia de que os atores são portadores de uma natureza centrada nos próprios interesses e racionalidade, admitem que a cooperação pode ser benigna e não baseada na lógica exclusiva de oportunismo e racionalidade quando é realizada pelos atores não estatais. Quando os Estados entram em cena, muda-se a lógica e a cooperação exerce papel de ferramenta de exploração dos interesses de política externa (MORGENTHAU, 1962).

A partir desse cenário de cooperação entre entidades estatais, as críticas emanadas do marxismo encontram terreno fértil para apontar limitações à lógica da cooperação anunciada pelas perspectivas mais românticas da CID e aprofundam suas críticas revelando como a "ajuda externa" serve aos interesses de manutenção e reprodução de assimetrias econômicas e políticas, que vinculam historicamente os países mais desenvolvidos aos menos avançados. Ademais, alguns fatores como o próprio fracasso da CID nos seus objetivos de gestação do desenvolvimento em maioria dos contextos, a condicionalidade política e normativa, a crescente dependência dos países beneficiários e os ganhos econômicos e políticos dos doadores, entre outros, concorrem para o surgimento dessas perspectivas teóricas e desses autores que se contrastam sobre aquilo que é considerada essência e intenção real da CID.

No que diz respeito ao caso africano, ainda na vigência do colonialismo e no contexto pós-colonial, ouviram-se vozes que denunciaram política e teoricamente as relações de "ajuda" entre metrópole (e ex-metrópole) e colônia (ou ex-colônia) ou entre colono e colonizado. Pelas formas como se estabeleceram essas relações e pelas formas que perduraram todo período colonial e pós-colonial, a "ajuda externa" Norte-Sul no âmbito africano já era vista de seguintes formas: a) como forma de aprofundar a dependência econômica e política da África, b) como forma de exercício da soberania dos colonialistas ou antigos colonialistas sobre suas colônias ou antigas colônias, c) como forma de dificultar o desenvolvimento regional (da África) e, fundamentalmente, d) como forma de fabricar ou criar uma burguesia colonizada que representasse os interesses do colonialismo ou neocolonialismo nos contextos africanos (CABRAL, 1968; N'KRUMAH, 1965).

Os escritos "A Arma da Teoria" de Amílcar Cabral e a obra "*Neo-colonialism the Last Stage of Imperialism*" de Kwame N'krumah representam críticas africanas contra todas as formas de relação com o Ocidente (a elite dirigente burguesa ocidental), sejam aquelas mais violentas como aquelas que aparentemente sejam mais solidárias e amigáveis. Aliás, para Cabral (1968), pela história e pela essência do poder ocidental, é impossível que algum tipo de relação como esta produzisse algum efeito político, econômico, social, cultural benéfico para os países oprimidos "no passado como no presente", senão mais pobreza, miséria e opressão política e cultural:

> A situação neocolonial, evidente ou encoberta, de alguns Estados europeus que, como Portugal, têm ainda colônias; a chamada política de "ajuda" aos países subdesenvolvidos praticada pelo imperialismo com o objetivo de criar ou reforçar pseudo-burguesias nativas, necessariamente enfeudadas à burguesia internacional, e de barrar assim o caminho da revolução (CABRAL, 1968).

Flutuando entre o marxismo e o pós-colonialismo, Cabral e N'krumah, e outros pensadores criticaram severamente os efeitos da CNS, especialmente em relação ao continente africano. Entre outros elementos, a obra de K'krumah (escrito no pós-independência na qualidade do primeiro presidente de Gana) afirma que o restabelecimento da relação do colono com a África, que se tornaria independente, se daria a partir do neocolonialismo. Da mesma forma que argumenta Cabral, N'krumah observa caminho aberto para a costura de uma leal relação entre a burguesia colonizada e os antigos colonialistas, principal meio do qual se desenvolve e se reproduz o neocolonialismo. A unidade da África seria a única alternativa para evitar esse mal; já para Cabral, o contraponto seria a

conscientização revolucionária da massa, sobretudo da pequena burguesia nacional (CABRAL, 1968; N'KRUMAH, 1965).

Naquele contexto, o pensamento africano ou a perspectiva africana da CID se opunha a qualquer tipo de parceria com os antigos carrascos do continente, independentemente do campo de exercício da cooperação. Seja no período colonial como pós-colonial, era vista essa relação como uma armadilha e fonte de reprodução de heteronomia e colonialismo. A CID tinha que ser no âmbito da CSS ou CLS. Este último modelo, em especial, foi bastante relevante no contexto das guerras de libertação nacional, principalmente nas décadas de 1960 e 1970.

A sistemática conotação da cooperação aos interesses coloniais e neocoloniais dos antigos usurpadores (imperialistas e colonialistas) reduz-se, naturalmente, com a independência da África e após alguns anos da existência dessas nações como Estados soberanos. Entretanto, com efeito, dependendo de mecanismos, formas, condições de abordagens e eixos de cooperação, as desconfianças de reprodução de dependências e imposições, senão de humilhações, reaparecem a partir principalmente do campo da CNS. No plano da CSS, os efeitos institucionais e políticos também são presentes, embora tendem a ser, em tese, de naturezas distintas, em função não só de histórias diferentes dos países do Sul em relação aos do Norte, mas devido aos eixos de atuação e condições que se estabelecem para se cooperar.

Todavia, isso não é a mesma coisa que dizer que os países do hemisfério Sul (no caso desta tese, a China e o Brasil) sejam menos interessados enquanto Estados do que os países do Ocidente (nesse caso, Portugal). Os três têm interesses estratégicos e diplomáticos em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, o que lhes diferencia é a modalidade de interesses ou tipo de estratégias concebidas e implementadas. Aliás, a CID, como campo da política externa, é definida e projetada a partir de determinados interesses e objetivos de política dos Estados no plano externo. Esta tese se orienta a partir desse pressuposto.

2.4 **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como instrumento de política externa e de inserção internacional**

Ao mapear toda a evolução política e institucional da CID, revela-se, quase que de modo autoevidente, que a cooperação internacional emergiu como um mecanismo de política externa dos Estados. O Ocidente e a URSS sequer se preocuparam em camuflar seus

verdadeiros objetivos escondidos atrás dos recursos de cooperação internacional alocados. Em última instância, a CID se revela uma agenda da política externa, mesmo admitindo uma possível relação dialética entre a agência (CID como agenda da política externa) e a estrutura (CID como fator da Guerra Fria). O fato é que a CID surgiu como um importante insumo e canal de política externa, tendo essa relação acompanhado todo o processo de expansão e institucionalização da cooperação internacional, particularmente da cooperação entre os países mais avançados e os países menos avançados. De acordo com Carol Lancaster (2007, p. 5):

> Se não houvesse a Guerra Fria, os Estados Unidos, o primeiro, e durante muitos anos, o maior doador internacional, talvez não teriam sequer iniciado programas de cooperação internacional ou pressionado outros governos a fazer o mesmo (tradução nossa).

Por outro lado, a articulação institucional e o surgimento da CSS, desde a década de 1950, também se deram nesse tom de uso da cooperação internacional para os fins de política exterior do Estado "doador". Apesar de até o fim da Guerra Fria os países do Terceiro Mundo terem formado uma plataforma consistente, a partir da ideia de ajuda mútua e de princípios de solidariedade e amizade (visando interesses regionais comuns), com sua inserção internacional e a desintegração do bloco Leste começaram-se a revelar as agendas próprias de política externa e, consequentemente, a operacionalização da cooperação para os propósitos de sua concretização.

A partir desses processos, os efeitos da cooperação internacional variam de acordo com os padrões normativos e políticos dos "doadores", os quais orientam-se, grosso modo, nos seus respectivos objetivos de política externa, podendo haver convergência de objetivos entre países doadores como no caso do CAD da OCDE. No entanto, também há que se considerar os distintos graus de agência dos "beneficiários", que geralmente variam conforme as configurações políticas e institucionais dos países para onde os recursos de cooperação são alocados. A história e a evolução da CID, seja a CNS como a CSS, como já apresentei nos tópicos anteriores, se confundem com a história de instrumentalização efetiva da cooperação internacional para os fins da política externa. Dito de modo diferente, descrever a história da CID, independente do modelo da cooperação, é resgatar o processo evolutivo do uso, ao longo do tempo, da cooperação internacional por diferentes países para os propósitos de política externa.

A inserção internacional das chamadas potências emergentes ou potências regionais (Brasil, China, Índia, África do Sul, Nigéria, Venezuela, México), ocorreu também na base do uso da CID como mecanismo para perseguição de interesses de política externa. Isso é uma tradução inequívoca de que não só os países do Norte fazem uso da cooperação internacional para os fins de política exterior. Nos últimos 20 anos, sobretudo a partir dos anos 2000, a CSS é vista como uma plataforma relevante para a acumulação de *soft power* e para o desenvolvimento do comércio externo ou para a internacionalização de empresas dos países mais fortes do hemisfério Sul. Não que não o tenha sido no passado, mas nesse momento histórico era mais evidente e frequente essa relação. A CID, não importa o modelo, pode ser usada como um canal para a inserção internacional.

A priori, a CID, enquanto uma agenda de política externa, pode ser pensada a partir de duas perspectivas fundamentais. Na primeira perspectiva, a cooperação internacional pode ser concebida como um mecanismo de preservação e expansão internacional dos interesses nacionais dos países mais fortes e ricos do sistema. Já na segunda perspectiva, a CID pode ser tomada como um relevante meio de inserção internacional dos países que dispõem de menos capacidade (poder e recursos) no sistema global dos Estados.

Em tese, os chamados doadores tendem a se aglomerar no primeiro grupo dos países, enquanto os países mais beneficiários da cooperação tenderem-se a formar esse último conjunto de Estados. Essas duas perspectivas constituem um pressuposto geral da CID enquanto elemento de política externa dos Estados, sendo que a agência, a política ou o próprio interesse de cada governo, seja de renda alta, média ou baixa, é que poderá determinar o que a cooperação realmente representará em sua agenda de política externa, particularmente da própria CID.

A inserção internacional de um país pode ocorrer de diferentes formas, dependendo de condições como potencialidade e capacidade econômica e política do país, de sua estratégia de desenvolvimento e, sobretudo, dependendo de sua organização econômica e configuração (estabilidade e instabilidade) política interna. A industrialização ou a exportação de produtos primários são dois clássicos modelos nos quais os países podem basear seu padrão de desenvolvimento e inclusive sua inserção internacional, sempre dependendo de condições descritas no início deste parágrafo. Aliás, o agrupamento dos países do Sul no modelo de exportação (exportadores primários) explica a desigualdade econômica e, inclusive, reflete o

desequilíbrio na distribuição das riquezas entre os Estados nacionais (WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO; FALETTO, 1970).

Uma pequena parte dos países em desenvolvimento busca reunir fatores para fazer essa transição, de exportadores de *commodities* a industrializadores, ao menos manufaturadores de produtos primários. Nesse estágio encontram-se os chamados países emergentes, uma categoria ocupada por países como Brasil, China, Índia, África do Sul, Turquia, entre outros (MILANI, 2012), embora havendo entre si, por ordem de natureza específica, graus diferentes de crescimento econômico. Em tese, a meu ver, o primeiro objetivo desses países, para a adoção dessa estratégia, passa pela tentativa de romper com a tradicional cadeia vertical de produção econômica internacional, buscando, assim, lograr o desenvolvimento a partir da lógica de industrialização, inspirada nos próprios países centrais. O segundo grande objetivo seria erradicar, consequentemente, sua dependência econômica e política em relação a estes últimos (AMIN, 2009).

Esses dois objetivos perseguidos pelos países mais avançados do Sul podem ser alcançados em conformidade com o preenchimento de condições supracitadas. Caso contrário, as metas tendem a não ser atingidas e o quadro da dependência em relação aos países mais desenvolvidos tem a tendência de permanecer o mesmo, quando não piorar. Já o resto do Sul tende a continuar por mais tempo dependente por revelar insuficiência de condições econômicas e políticas para a curto prazo lograr o crescimento econômico. Está claro que esses pressupostos se restringem a um pensamento de desenvolvimento e a uma inserção internacional, ambos limitados aos dois modelos do desenvolvimento: de exportação de *commodities* e de industrialização. Ademais, os mesmos pressupostos estão baseados na ideia de pensar a inserção internacional a partir de um projeto nacional de desenvolvimento econômico autônomo, o qual tende a ter sua aplicação viável quase que apenas para os países da OCDE e para as principais economias do hemisfério Sul – as potências médias e alguns países de renda média e de renda média alta.

Porém, se pensarmos a inserção internacional na perspectiva do resto do Sul, uma categoria que engloba fundamentalmente países mais pobres e de baixa renda, tendemos a recorrer a outros modelos e formas de abordar a inserção internacional desses Estados, abdicando do modelo de industrialização como caminho imediato ou de curto prazo. Nesse caso, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento assume a condição de objeto de análise que pode ser pertinente para ajudar a compreender a inserção internacional dos países

mais modestos do sistema. O uso da CID para analisar a inserção internacional de países como Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti ou Togo justifica-se como procedimento metodológico adequado. Tal justificativa está relacionada ao papel central que a cooperação desempenha ou é capaz de desempenhar no sentido de produzir relações políticas e comerciais desses países com os parceiros internacionais.

No entanto, a minha concepção da cooperação como modelo de inserção internacional não quer dizer concordar com a ideia de que a CID seja um fator decisivo de desenvolvimento dos Estados, apesar de os Estados menos desenvolvidos tenderem a adotar a cooperação como também um fim econômico e político. O meu argumento de que a CID não produz isoladamente o desenvolvimento será fundamentado no próximo capítulo.

Ora, a elevada dependência desses países (de renda baixa e média) em recursos da CID coloca a cooperação em um importante lugar na sua agenda de política externa. Seja devido à eventual existência de um plano nacional nesse sentido, seja pelas condições conjunturais ou estruturais do país, a cooperação representa um fim em si, ainda que também seja inerentemente um potencial meio de política externa para todos os Estados nacionais soberanos. Geralmente, esses países (países pobres) se enquadram na categoria de pequenos Estados da periferia. De acordo com Samuel Pinheiro Guimaraes (1999), os Estados que fazem parte dessa categoria são geralmente populacional e territorialmente reduzidos e muito expostos às influências externas de natureza sistêmica. Nesse caso, são atores que tendem a ter pouca agência (ACHARYA, 2004; 2011) em suas relações com os parceiros internacionais, e o outro denominador comum desses Estados é sua dependência em relação aos recursos financeiros e técnicos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Cumpre dizer que a capitalização de agência pelos países da referida categoria decorre da política ou da politização. Apesar de parecer óbvio, o campo da CID é político, e dependendo de fatores e atores de cooperação envolvidos, o nível de politização pode ser muito elevado e influenciar o poder de agência, tanto para um como para o outro. Mas isso só pode ocorrer quando, primeiro, o país menos desenvolvido reúna condições políticas e institucionais boas e que lhe potencializam a barganhar com o Estado mais desenvolvido; segundo, quando haja realmente algum interesse significativo de política externa do país "doador" no país "beneficiário" da cooperação. Todavia, ainda na existência desses dois fatores básicos – a partir dos quais podem surgir múltiplos subfatores – o país de menor capacidade tem que fazer muito bem a política para poder maximizar os ganhos, para não dizer reduzir as perdas.

No que concerne às potências médias (nomeadamente Brasil, China, Índia, Turquia, África do Sul, Nigéria, entre outros), a elaboração de um modelo econômico de desenvolvimento com vistas à inserção internacional não exclui a sua condição de beneficiários dos recursos da cooperação, mormente da CNS, dos quais recorrem também para colmatar algumas das suas necessidades financeiras e técnicas. Aliás, os países dessa estirpe tendem a lidar com o status de doadores e beneficiários concomitantemente, pelo menos a curto e médio prazos.

Voltando à discussão para os países mais pobres, não é razoável que estes sejam reduzidos perpetuamente à categoria de meros beneficiários de recursos financeiros e técnicos, porque a médio ou mais precisamente a longo prazo podem apresentar políticas de desenvolvimento que os elevem da situação de beneficiários regulares da cooperação para a classe de economias médias. Desta última condição, da qual a sua inserção internacional se daria, tenderiam a conceber a CID como um meio e não um fim.

O fio condutor dessa discussão é a de que para os países mais desenvolvidos e ricos do sistema, a cooperação internacional tende a constituir um mecanismo de preservação e expansão internacional de seus interesses nacionais; e para os países que dispõem de menos capacidade econômica e política (poder, recursos) no sistema global dos Estados, a cooperação internacional pode ser tomada ao mesmo tempo como um meio e um fim de inserção internacional. Para estes últimos, a CID constituiria um meio para relançar suas relações econômicas e políticas bilaterais e multilaterais e, em muitos casos, um fim - enquanto projeto de desenvolvimento nacional, como mostra o caso da República de Cabo Verde (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010).

A CID enquanto instrumento de inserção global, sobretudo na perspectiva dos países menos desenvolvidos, é uma condição que se apresenta naturalmente a qualquer Estado tão logo que se torne membro do conjunto de Estados soberanos reconhecidos pela comunidade internacional. Em outras palavras, a inserção internacional por intermédio da cooperação internacional é intrínseca à existência objetiva e formal de todos os Estados nacionais, pelo menos no sistema internacional tal como ele se concebe hodiernamente. Independentemente de suas capacidades políticas e econômicas e de suas potencialidades, todo o país cria vínculos, quase que automaticamente, com outros países que perfilam no sistema internacional, a não ser que se eleja o isolacionismo total como orientação política e

ideológica. Entretanto, a diferença principal, no que se relaciona aos países do Terceiro Mundo, pode residir no fato de existirem países que adotem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como projeto político-econômico de desenvolvimento nacional, e aqueles que não a definem como um plano de desenvolvimento e apenas se beneficiam dos recursos da CID pela sua inerente condição de Estados nacionais.

Neste último caso, a quantidade de plataformas regionais, continentais e universais serve de canais de fácil inserção internacional dos Estados, sobretudo depois da Guerra Fria. Com a proliferação de organizações internacionais governamentais (que são importantes mecanismos de inserção e de cooperação multilateral), os países viram aumentar condições favoráveis para produzir relações e laços de cooperação com vistas não só a inserir no sistema internacional, como também para perseguir seus objetivos de desenvolvimento econômico. De acordo com Maria Regina Soares Lima (2000, p. 11) "a inserção ativa deve ser buscada na composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes". A ideia defendida pela autora citada pode ser aplicada, no meu ponto de vista, não só às potências emergentes, mas também aos países de renda baixa. Embora o presente tópico discuta mais sobre a inserção dos países a partir de política externa própria e não de uma plataforma comum de inserção internacional, essa pode ilustrar a estratégia de inserção dos países do Sul.

Por outro lado, aos países pobres e beneficiários dos recursos técnicos e financeiros foram estabelecidas, por parceiros bilaterais e organismos financeiros internacionais, condicionalidades políticas[45] que estes procuram observar como requisitos para receber fundos e apoios. Uns por força da conjuntura ou estrutura política doméstica desfavorável e vulnerável, outros por um plano nacional de cooperação internacional, geralmente apoiado na observância de regras e normas das instituições financeiras internacionais e dos parceiros bilaterais, recebem a "ajuda internacional" da qual são dependentes (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010; TAN, 2010; M'BUNDE, 2018).

Cabo Verde, a exemplo da Guiné-Bissau, depende da cooperação internacional, tendo traçado e definido o objetivo de sua política externa em termos de busca pelo desenvolvimento do país. Os fatores e áreas que a sua política externa explora podem ser divididos em quatro grandes eixos: a localização geográfica, a diplomacia econômica, a

[45]As condicionalidades políticas são um tema amplamente discutido no terceiro capítulo.

cooperação internacional para o desenvolvimento e a emigração (remessas de emigrantes) (GONÇALVES, 2010). O importante é a presença da CID entre os quatro eixos de sua política externa. O lugar da cooperação internacional no plano estratégico do desenvolvimento de Cabo Verde é um assunto muito explorado, obviamente, nos capítulos seguintes deste trabalho.

Já a Guiné-Bissau, diferentemente de Cabo Verde, é um país cuja prioridade de política externa tem sido direcionada à cooperação, no sentido de buscar recursos como forma de garantir a sobrevivência financeira do próprio Estado. Castigada e vulnerável às crises políticas internas há pouco mais de uma década, a política externa guineense, em termos efetivos, tem sido condicionada estruturalmente a mover-se por mobilização de parcerias e iniciativas que apoiem o orçamento do país e seu processo de criação de condições com vistas à estabilidade política.

Revela-se, ainda que implicitamente, nos parágrafos anteriores deste tópico, a existência de um cruzamento ou encontro entre as políticas ou estratégias dos parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau e destes últimos no âmbito da cooperação. Para ser mais preciso, suas parcerias de cooperação não ocorrem de uma relação entre sujeito ativo e sujeito passivo; mas sim tende a se desenvolver a partir de uma relação de duas partes ativas na qual há agência em ambos os lados, mesmo admitindo que os três parceiros mais desenvolvidos (Brasil, China e Portugal) tendem a ter potencialmente mais agência no âmbito de um conjunto de relações (naturalmente assimétricas) com os dois países africanos. Posto isso, torna-se necessário mobilizar a Análise de Política Externa (APE) e os aspectos conceituais e metodológicos dos estudos de *policy transfer* para compreender esses dois âmbitos que se cruzam no terreno da cooperação. Isto é, a APE para compreender a natureza, atores portadores, os princípios e normas da cooperação e os estudos sobre *policy transfer* para analisar metodológica e teoricamente as reações políticas, os comportamentos dos atores destinatários mediante os recursos alocados no campo da CID. A participação de diferentes atores no processo de formulação, elaboração e de implementação da CID nesses dois terrenos políticos da cooperação (ou seja, os âmbitos domésticos, respectivamente, do "doador" e do "beneficiário") da cooperação é uma clara sinalização de que se tratam de campos de política pública.

A ideia de os recursos da cooperação internacional constituírem, desde sua origem até a sua alocação, uma matéria de políticas públicas ou de política doméstica, leva-me a discutir

no próximo tópico sobre a relação imbricada entre a política interna e a política externa, e a trazer também alguns elementos do processo decisório e da transferência política ou de implementação, nesse caso no âmbito da CID. Aliás, a minha concepção de relação intrínseca entre a política interna e a política externa é inequívoca, tendo compartilhado da premissa de que a política externa é continuidade da política doméstica, e que as duas esferas jamais estiveram dissociadas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

2.5 **Política externa e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como políticas públicas**

A política externa, definida, em termos gerais, como ações externas realizadas pelas autoridades políticas governamentais representativas, é continuidade da política interna. Aliás, a divisão clássica entre a política doméstica e a política externa sofreu críticas e questionamentos intelectuais consistentes e sistemáticos (SNYDER et. al. 1954; SPROUT; SPROUT, 1956; ALLISON; ZELIKOW, 1999; HILL, 2003; LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013), o que contribuiu para o esvaziamento, ao menos o enfraquecimento, dos pressupostos filosóficos e teóricos que sustentavam a tradicional noção dicotômica do interno e externo, separando a política interna da política externa. O realismo, particularmente o realismo estrutural de Kenneth Waltz (2002), o qual alega a existência de um abismo entre o interno e o externo a fim de construir uma teoria geral da política internacional, e que refuta inclusive a influência do domínio doméstico em relação ao externo, predominou o debate das relações internacionais a partir do final dos anos 1970. Antes de Kenneth Waltz, outros autores realistas eram mobilizados, nem sempre fazendo justiça a suas ideias, a fim de tentar justificar a suposta fronteira política entre o nacional e o internacional.

Segundo Leticia Pinheiro e Monica Salomón (2013), só a partir da metade da década de 1950 e os anos 1960, que a veiculada noção da dicotomia do interno e externo começou a ser criticada por alguns autores, debilitando, assim, os principais pressupostos ontológicos e epistemológicos da corrente realista e, com isso, ligando as esferas políticas doméstica e externa. As correntes pluralistas de Relações Internacionais lograram comprovar que as duas supostas esferas políticas jamais estiveram desentrelaçadas e nunca deixaram de estar

vinculadas (SNYDER et. al. 1954; SPROUT; SPROUT, 1956; ALLISON; ZELIKOW, 1999; HILL, 2003).

O trabalho de Alisson intitulado *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, publicado em 1971, exerceu um papel importante na discussão em análise, anos antes do trabalho de Christopher Hill. Nessa referida obra, que analisa a crise dos mísseis que envolveu os EUA e URSS no contexto da Guerra Fria, é discutida a importância que a dimensão da política doméstica teve em todo o processo decisório e de construção de consensos em torno dessa crise, que era amplamente concebida como uma questão de política externa. Graham Allison (1971) subdividiu em três modelos de tomada de decisões sobre a política externa: o modelo de ator racional, o modelo de comportamento organizacional e o modelo de política governamental, como forma de mostrar o papel da burocracia interna na elaboração das acões dos governos no sistema internacional.

Uma das mais importantes obras a impactar profundamente toda essa discussão, e que teve significativo sucesso no fortalecimento dessas perspectivas, é a obra de Christopher Hill (2003), intitulado *The Changing Politics of Foreign Policy*. Entre outros elementos evocados, ele destaca que as teorias realistas e neo-realistas eram insuficientes para explicar a política externa. Dito isso, o pensador inglês confere relevância a outras abordagens teóricas no processo de construção de conhecimentos relacionados à matéria da política externa.

Devido à multiplicidade de atores domésticos (organizações não governamentais, empresas, sindicatos, entre outros) interessados em política externa (SARAIVA, 2013) e que agem no âmbito internacional, a política externa não poderia ser exclusivamente uma matéria dos Estados, ainda que eles sejam o principal ator. Apesar de admitir que a política externa constitui "a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (usualmente o Estado) nas relações internacionais", Christopher Hill (2003, p.3) vê as "cidades, regiões, seitas e organizações não governamentais como atores que podem e devem também ser investigados quando se estuda a política externa".

A defesa da existência de relação política entre a política externa e a política doméstica dá origem e fundamento à própria APE. Quando se analisa a relação entre a política interna e a política exterior, colabora-se consequentemente para a afirmação de APE como ferramenta de exame de política externa. Isso se manifesta essencialmente por uma razão de ordem metodológica, em que se recorre aos aspectos e elementos internos dos Estados e governos

para compreender as ações de política externa dos mesmos. Tais aspectos incluem influências, percepções ou imagens de atores internos ou, no plano mais restrito, de tomadores de decisão da política externa dos Estados. No seu trabalho intitulado *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, os autores Sprout sustentam que para entender a política externa dos Estados/governos é necessário entender *psycho-milieu* dos indivíduos e grupos tomadores de decisão (*decision makers*) de política exterior. Para esses teóricos, *psycho-milieu* é referente à percepção e interpretação do cenário internacional pelos *decision-makers* de política externa, os quais se articulam e atuam no âmbito doméstico (SPROUT; SPROUT, 1956).

Compostas por uma variedade teórica, as perspectivas plurais concedem aos analistas opções diversas e específicas condizentes ao aspecto da unidade de análise do processo decisório objetivado por estes. Ao invés de explorar padrões previamente considerados fundamentais pelos mesmos métodos, como sugeriam os comparativistas – os quais são mais generalistas – as perspectivas plurais se orientam nos atores específicos (grupos burocráticos pequenos ou grandes, líderes, partidos, etc), sempre enfatizando determinado aspecto do processo decisório de política externa em análise (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Esse é um dos pontos centrais de fundamentação teórica e epistemológica de APE.

O argumento de que as duas esferas políticas pertencem ao mesmo corpo e a um *continuum*, fundamenta-se justamente a partir do uso e operacionalização de fatores internos para explicar determinados comportamentos dos países no âmbito internacional (HERMANN, 1990; SARAIVA, 2013). Por isso, falar da política externa como continuidade da política externa é falar de APE, independentemente do valor a ela atribuído como método analítico do comportamento dos governos no plano externo. Portanto, advogar que a política interna e a política externa são partes de um mesmo corpo pressupõe, consequentemente, confiar a elaboração e confecção de política externa ao mesmo processo de elaboração a que se submete a política doméstica - e isso significa recurso ao campo de APE.

No conteúdo de *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, talvez a mais importante contribuição para a constituição do campo de Análise de Política Externa,[46] os autores propuseram a concepção de que era importante estudar a política externa

[46]O acolhimento positivo e entusiástico do referido artigo pelos círculos intelectuais, sobretudo pela comunidade acadêmica especializada, deu abertura a várias outras contribuições direcionadas à mesma linha intelectual do Snyder e seus coautores, embora cada um enfatizasse, naturalmente, aspectos diferentes sobre o tema (M'BUNDE, 2016, p. 172).

levando em consideração as variáveis domésticas e também buscar apreender o comportamento individual e grupal dos tomadores de decisão sobre a política externa (SNYDER et. al. 1954). Há uma certa reivindicação das correntes pluralistas por uma política externa mais inclusiva, ou seja, uma política externa concebida como uma política pública:

> Afinal, se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa em fim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado de competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras de regime democrático (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 33).

A existência de uma consistente e bem elaborada defesa pela democratização da política externa decorre da natureza epistemológica e ontológica doméstica da política externa e da CID. Isso significaria a participação (ao menos no plano consultivo) de diferentes atores e segmentos da sociedade civil na elaboração da agenda de política externa e da cooperação internacional, sobretudo exigindo maior transparência do Estado sobre suas decisões na esfera internacional. Entendo que, ao menos normativamente, a elaboração de política externa (e da CID) deve sujeitar-se às normas democráticas, sendo normativamente objeto de disputas democráticas, envolvendo diversos atores nacionais. Além disso, cumpre dizer, apesar de já estar razoavelmente notório nesta tese, que a CID é uma área ou agenda de política externa e assim a concebo aqui. Para Maria Regina Soares de Lima (2000), as teorias realistas perderam fôlego para analisar a política externa, principalmente nos países democráticos como o Brasil. Grosso modo, os especialistas na matéria de política externa, particulamente brasileira, reivindicam ou defendem, a inclusão dos demais atores domésticos em torno da agenda de política externa, especialmente na cobrança de maior transparência do Estado nas suas relações internacionais. Essa demanda reflete a crescente visão de que a política externa é política pública e, portanto, deve ser democratizada.[47]

---

[47]Para se ter mais elementos do debate sobre a política externa como política pública, é importante visitar esses outros textos: CARVALHO, Maria Isabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, vol. 25, n. 2, 2003.
FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.51, p. 80-97, 2008.
LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.
LOPES, Dawisson B. (2008), "A Plausibilidade de uma Gestão Democrática da Política Externa: Algumas Hipóteses (insatisfatórias) sobre o Caso Brasileiro". *Cena Internacional*, vol. 10, pp. 98-118.
MILANI, Carlos. R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.
SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. Relações Internacionais, n.37, Lisboa, março/2013, p. 63-78.

Aliás, a própria disciplina de APE, ao refutar o insulamento da política externa recorre à análise do processo de elaboração doméstica de política exterior, tendo entendido que este tende a decorrer da participação de vários atores internos, os quais atuam em diferentes níveis - pelo menos deveriam atuar - no sentido de influenciar a elaboração e implementação da política externa.

Todavia, é de fundamental importância deixar claro que a ausência da democracia na formulação de política externa não retira dela a condição de ser parte da política interna, ao menos a continuidade desta última. Na minha concepção, a relação ontológica e epistemológica de política externa como prolongamento de política interna existe independentemente da observação ou não da democracia. A China, por exemplo, não é uma democracia, pelo menos nos mesmos padrões que são Portugal e Brasil, entretanto, mesmo assim, a sua política externa é continuidade de sua política doméstica. As relações externas do Estado chinês são desdobramento do seu processo decisório interno, das identidades construídas no plano nacional, da economia política que se encontra na base do modelo de desenvolvimento e do projeto de inserção internacional.

2.6 **Processos de formulação de políticas e de *policy transfer* no campo de política externa e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Neste tópico, discutirei a dimensão do processo decisório ou de decisão de política externa (especificamente da cooperação internacional) e a dimensão de implementação/transferência de políticas no campo da cooperação. Contudo, a primeira dimensão, a que está mais associada aos parceiros externos (Brasil, China e Portugal) e a segunda, que se relaciona mais a Cabo Verde e Guiné-Bissau, em alguma medida são partes inerentes ao mesmo campo de estudo: processo de formulação e de implementação da cooperação. Apesar de a implementação da cooperação ser usualmente estudada por muitos autores a partir de uma literatura específica, este campo constitui também continuidade da área do processo de formulação e de decisão.

A CID é uma das áreas ou agendas da política externa dos Estados e os objetivos de seu uso são baseados nos propósitos de política exterior dos mesmos, sendo as esferas de formulação/decisão e implementação os principais cenários de manifestação da cooperação internacional. Dessa avaliação, o processo de formulação e elaboração da CID, ao menos para esses três atores (Brasil, China e Portugal), pode ser pensado a partir de Análise de Política Externa (APE); e o processo de acolhimento dos recursos da cooperação e o entorno dos seus efeitos (em Cabo Verde e Guiné-Bissau) podem ser monitorados lançando mão do corpus teórico-metodológico de *policy transfer*.

A mobilização de APE para dar conta dos processos de formulação da cooperação (tidos nessa relação como estrutura) dos três parceiros externos de Cabo Verde e Guiné-Bissau, e o recurso a uma parte da literatura de transferência de políticas (*policy transfer*) como ferramenta metodológica e analítica para compreender os comportamentos políticos cabo-verdianos e guineenses (tidos como agente) face à cooperação de seus parceiros externos, faz parte de junção e operacionalização metodológica de duas áreas que já são da mesma natureza e que se encaixam entre si dando cobertura completa ao objeto de estudo proposto por esta tese.

A APE, enquanto ferramenta analítica de ações externas dos governos - e da CID, naturalmente, - reflete um esforço com vistas à compreensão de processos de formulação/elaboração da agenda de política externa dos quais participam diferentes atores. Essa relação complexa e em alguns casos muito disputada, considerando os regimes políticos e as configurações institucionais dos países, é influenciada por interesses objetivados, padrões de cooperação e grau de agência do governo. Contudo, independentemente da correlação que se produz no âmbito da formulação, de acordo com o meu pressuposto teórico-conceitual da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da política externa, não se altera a lógica de política externa de nenhum Estado, a qual se define sempre em termos de interesse nacional.

O processo decisório de política externa pode se configurar em diferentes tipos –do tipo lider predominante, no caso da Guiné-Bissau e do tipo burocrático-estatal, no caso de Cabo Verde (M'BUNDE, 2016), sendo que a predominância de um tipo sobre os demais pode ser muito e diretamente influenciada pelas características políticas, socioeconômicas e históricas de cada país. O processo decisório de política externa resulta de uma relação de tomada de

decisões dos atores políticos domésticos (o governo é sempre ator central) sobre assuntos externos. Contudo, esse processo nem sempre deixa de ser complexo.

Esta tese se inspira no modelo de processo decisório de política externa proposto por Snyder et. al. (1954), tendo sempre o Estado/governo como ator central de *decision-making*. Para Snyder e seus coautores, o processo decisório de política externa considera aspectos sistêmicos e internos. Isto é, os fatores externos e o comportamento das forças sociais domésticas são levados em conta pelos Estados nas suas articulações de formulação de política externa. Todavia, para os mesmos autores, nessa relação de ação, reação e interração, a vontade do Estado prevalece e sobrevive às forças fronteiriças e transfronteiriças, sendo que esta prevalência da decisão do Estado emana de sua capacidade de garantir sua condição de legítimo tomador de decisão. Isso não signficamente necessariamente que as configurações internacionais (conjuntura internacional, ordem internacional ou relação de poder global), os atores não governamentais internacionais, opinião pública doméstica, população, etc, não afetam o processo decisório. Podem o fazer, contudo não tiram a centralidade do Estado/governo nesses processos (SNYDER et. al., 1954).

Ademais, em relação aos fatores externos, o *decision-maker* (o Estado/governo), se comporta de acordo com a visão e percepção que tem sobre o cenário internacional, e não pela perspectiva popular ou do senso comum sobre o sistema internacional. Dito isso, não é de se estranhar quando em um determinado contexto os tomadores de decisão sobre a política externa fazem uma leitura de política internacional oposta àquela que é compartilhada por uma boa parte da opiniao pública nacional. Os governos/Estados tomam decisão e agem no plano internacional conforme a visão que possuem do sistema internacional, e suas novas ações (ou reações) em relação a determinados comportamentos prévios podem mudar, de acordo com novas leituras feitas sobre o sistema internacional em geral ou sobre um fenômeno internacional específico. Pode-se dizer que eles se realimentam de suas próprias ações, apesar de suas decisões e atitudes poderem ser também influenciadas por fatores externos e internos (SNYDER et. al., 1954). As ações (ou reações) às políticas de cooperação, contando sempre com a agência dos Estados, tendem a se orientar à luz dessa lógica.

O Estado-nacional como unidade de análise do processo decisório de política externa e consequentemente da CID atende ao objeto proposto por esta tese, uma vez que propõe-se a estudar a política de cooperação de governos do Brasil, da China e de Portugal. A titularidade do governo na formulação e execução da cooperação internacional é uma premissa que atende

o comportamento desses três países em sua política de cooperação. No caso do país europeu, mesmo reconhecendo a influência da União Europeia na cooperação portuguesa, deve-se realçar que a cooperação do país ocidental realiza-se em nome do Estado português e não da entidade organizacional europeia que se pretende supranacional.[48]

No caso português, admite-se que algumas políticas da CID emanam do CAD-OCDE, entretanto o governo português, em maioria das vezes, por meio do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), é quem faz e implementa a política externa e cooperação internacional do país. O mais importante, para esta tese, é quem responde pela política externa e cooperação do país, e não a fonte donde são inspirados todos (ou uma parte) os princípios e normas da CID.

A literatura sobre a transferência de políticas públicas, na perspectiva das relações internacionais, coloca como objeto central de discussão os processos que envolvem a transferência de políticas de um ente estatal para outra unidade estatal. Esses processos envolvem um conjunto de etapas de transferência, os quais se iniciam da origem dos recursos ou das políticas transferidos até o destino de alocação (STONE, 2001). Uma das principais preocupações dessa literatura é compreender os meios como são transferidas as políticas ao contexto beneficiário e como são recebidas ou acolhidas essas políticas transferidas. No primeiro caso, por exemplo, objetiva-se saber se os meios utlizados são coercetivos ou voluntários. Já no segundo caso, o principal propósito é entender os impactos das políticas ou dos recursos no ambiente interno beneficiário. Esse segundo aspecto é essencialmente a que me interessa mais.

Produz-se aprendizagem, há convergências ou divergências, contestações de políticas, leva-se a mimetismos? Esta estirpe de questões é levantada quando se estuda esse aspecto particular de transferência de políticas, tomando sempre como unidade de análise o contexto de aplicação da mesma. Aliás, é a partir dessa perspectiva que a *policy transfer* se define como uma abordagem sobre os impactos ou desdobramentos de políticas, arranjos administrativos, ideias e instituições de uma entidade política utilizados no desenvolvimento

[48] Aliás, Snyder et. al. 1954 falam um pouco sobre essa questão de supranacionalidade, a qual poderia futuramente constituir uma ameaça a soberania do Estado na matéria de política externa (dando exemplo da ONU), no entanto, preferem ver essa possibilidade como algo muito remoto.

de políticas, arranjos administrativos, ideias e instituições em outro ambiente político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Ademais, para monitorar e entender as dinâmicas da CID (conforme os recortes da tese) lançando mão de *policy transfer* (um campo emergente de análise da cooperação internacional) estudam-se a circulação internacional de ideias, modelos e instituições do Estado, a fim de se compreender melhor os processos políticos e institucionais (o que envolve suas motivações econômicas, políticas e simbólicas) decorrentes da CID. Por que as políticas são difundidas? Quais atores estão envolvidos? Quais mecanismos afetam o processo? De que maneiras a difusão influencia o sucesso ou o fracasso das políticas transferidas?

Cumpre dizer que, no campo da CID, as políticas públicas transferidas envolvem uma diversidade grande de tipos de políticas (podem envolver diversos stores), incluindo, em maioria das vezes, os recursos financeiros. Aliás, os processos de implementação ou execução de vários projetos de cooperação são acompanhados de recursos financeiros, especialmente em situações em que os beneficiários não dispõem de condições técnicas e orçamentárias para a implementação. Por isso incluo os recursos financeiros no mesmo pacote de políticas públicas transferidas no âmbito da cooperação, seja a nível da CNS como no plano da CSS. Desta feita, consideram-se aqui as políticas públicas e os recursos financeiros brasileiros, chineses e portugueses transferidos para Cabo Verde e Guiné-Bissau como recursos de cooperação para o desenvolvimento.

Preocupar-se com os contrangimentos, as condições desfavoráveis ou favoráveis (o ambiente interno) e inclusive o comportamento daquele que recebe a cooperação ou levar em conta o contexto no qual a cooperação é desenvolvida (DOLOWITZ; MARSH, 2000; STONE, 2001), é admitir a agência dos recipiendários nos processo da CID. A sua condição de soberania, a qual é potencialmente inerente ao exercício de agência, faz da Guiné-Bissau e de Cabo Verde atores ativos nas relações de cooperação com seus três parceiros internacionais. A soberania de todos os Estados, em matéria de política externa, representa uma importante ferramenta para sua inserção internacional (RUSSELL, 1990), ainda que estes países sejam pobres e considerados dependentes em recursos financeiros e técnicos da cooperação para o desenvolvimento internacional.[49]

[49] Ver o artigo intitulado "Processo Decisório e Política Externa nos Pequenos Estados da Periferia: Cabo Verde e Guiné-Bissau", de Timóteo Saba M'bunde (2016).

Já foi dito que os parceiros formulam sua política da CID a partir dos próprios padrões da cooperação internacional e visoes e interesse nacionais, levando em consideração os fatores externos (incluindo suas relações históricas com o país "beneficiário"), as próprias configurações sociais e políticas domésticas (atores não governamentais ou interesses específicos internos), mas tendo sempre o Estado/governo como o ator central de *decision-making* (SNYDER et. al. 1954). É nesse modelo que está inspirada a formulação de política externa, mais especificamente da CID brasileira, chinesa e portuguesa.

A manifestação material (ações concretas) e imaterial (percepções e congnicões) dos atores - sendo o governo a unidade central de análise - do local da implementação da cooperação é examinada à luz da ideia de constrangimentos ou convergências de transferência das políticas e dos recursos (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Essa dimensão de acolhimento (a partir de aprendizagem/convergências ou de constrangimentos) é o que me interesse mais no modelo de Dolowitz e Marsh (2000). Isto é, explorar os efeitos políticos e institucionais da cooperação, os quais, nos termos de Dolowitz e Marsh (2000), seriam "fracassos, sucessos, constrangimentos ou inapropriações" das políticas transferidas. A partir dessa perspectiva, propõe-se aqui aprofundar o entendimento da relação que se produz e se reproduz nos contextos em que a CID é desenvolvida - o que chamo efeitos políticos e institucionais da CID. O recurso a essa perspectiva metodológica me possibilita a avançar na análise do objeto, desde a sua origem (SNYDER et. al. 1954) e principalmente aos contextos de sua manifestação (DOLOWITZ; MARSH, 2000; STONE, 2001).

Os regimes políticos e as configurações políticas vigentes (nível de institucionalidade e estabilidade política) nos contextos das unidades estatais envolvidas na cooperação, quer do contexto de formulação da CID, quer de sua implementação ou execução, tendem a influenciar todo o processo de cooperação. E, condicionam, consequentemente, os efeitos políticos e institucionais resultantes essencialmente dos princípios dos doadores e dos comportamentos dos beneficiários mediante à cooperação apresentada e desenvolvida nos seus territórios nacionais.

A cooperação internacional constitui uma área que se associa (ou que deve ser associada) ao campo das políticas públicas. Todavia, a observação desse pressuposto, especialmente no âmbito interno de governos doadores, depende do tipo e da estrutura institucional de cada país. O grau de institucionalidade no que diz respeito à relação interna de apropriação, elaboração, decisão até a projeção dos recursos de cooperação internacional, expressam a

tendência de política externa e modelo de cooperação internacional mais democráticos ou menos democráticos. O regime político e a eventual institucionalidade (marco regulatório) sobre a CID, em combinação, são bons indicadores para se ter noção se a política externa de um dado país tende de fato a ser uma política pública ou se constitui um domínio insulado da política pública. O pressuposto desta tese de que a política externa (e a CID, consequentemente) é uma política pública é no sentido normativo. A normatividade de política externa ou da cooperação internacional como política interna (ou políticas públicas) é comprovada pela própria natureza ontológica e epistemológica de política externa, como foi discutido anteriormente.

Outro aspecto também importante nisso tudo é dizer que, no sentido prático, a democratização ou a não democratização da cooperação internacional dos países influi não só na elaboração e dinâmica de sua cooperação internacional, mas também pode influir na projeção e nos impactos de sua cooperação no âmbito internacional. O regime político e o marco regulatório de cooperação internacional são também importantes para a efetivação de sua cooperação como política pública ou não, ainda que retórica e discursivamente as autoridades representativas dos países afirmem que sua política externa é ou não é democratizada (esta matéria é profundamente discutida no penúltimo capítulo da tese). Os processos de elaboração e implementação da cooperação internacional também são influenciados quando a CID é matéria do congresso nacional (poder legislativo) e não só do poder executivo; entretanto, a maior influência na formulação e nos resultados ocorre quando a CID constitui objeto de debate público, com a participação dos mais diversos e variados atores da sociedade civil.

A existência ou não dessa relação interinstitucional da cooperação internacional no âmbito domêstico condiciona efetivamente os padrões de cooperação internacional do país. Haverá ou não um modelo democrático de cooperação por uma questão de estratégia ou política da CID de cada governo ou mesmo por uma mera questão de ausência de um marco legal e regulatório de todos os processos de cooperação internacional do governo. Contudo, em contextos de considerável observância da democracia, tende-se a ter um marco que regularize efetivamente todos os processos de cooperação para o desenvolvimento internacional: desde os acordos a serem assinados, os montantes a serem envolvidos, tipos/eixos de cooperação a serem assumidos, prazos de execução e implementação a serem assumidos, entre outros termos de cooperação.

Os Estados doadores tendem a exercer plena soberania na elaboração e decisão sobre a sua política de cooperação internacional, o que obviamente não é a mesma coisa que exercer a democracia ou políticas públicas. Diferentemente de Brasil e China, Portugal exerce uma condição de soberania distinta, uma vez que o país é membro da União Europeia e, consequentemente, pode adotar alguns aspectos de políticas de cooperação deliberadas no âmbito da organização regional. Nem sempre as políticas de cooperação financeira e técnica são de total concordância de todos os países membros, havendo de vez em quando uma minoria discordante derrotada. Mas, por ser integrante dessa organização que se pretende supranacional, o país adota alguns aspectos das políticas sufragadas ou deliberadas democraticamente pela maioria. Entretanto, como já disse, quem responde pela cooperação portuguesa é o governo de Portugal, e isso é importante para os objetivos desta tese.

Por outro lado, consequentemente, Portugal, membro pleno da OCDE e do CAD, tende a apresentar um modelo de cooperação com elevado nível de transparência e de *accountability*, baseado nas ferramentas regulatórias da cooperação da UE. Os seus pares Brasil e China, pelo contrário, tendem a carecer de instrumentos institucionais efetivos, que resultassem de adoções democrática e plural (legislados e adotados de amplo debate social e político). Ao longo deste trabalho confirmam-se ou rejeitam-se essas hipóteses, a partir de confrontação das mesmas aos dados levantados sobre a organização interna da cooperação destes três países, particulamente em relação à Guiné-Bissau e a Cabo Verde. Também as hipóteses relacionadas à transparência e participação democrática ou não no processo de assunção e implementação dos projetos de cooperação internacional de Portugal, Brasil e China, são postas à prova a partir dos respectivos casos de cooperação com Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Como já foi dito, a relação de transferência de políticas públicas e suas implicações no terreno da cooperação é objeto de interesse de estudos sobre a *policy transfer*, que analisa os atores cooperantes envolvidos desde a origem da cooperação ao processo de sua implementação. Geralmente, a dimensão de implementação tende a refletir as correlações da origem de cooperação. Apesar da cooperação de Portugal e China desenvolvida em Cabo Verde e Guiné-Bissau se enquandrar também nessa perspectiva, o caso de Brasil é muito mais ilucidativo tendo em conta as práticas de transferência de políticas públicas no âmbito da CSS que caracterizaram o país sul-americano nos últimos anos, especialmente no governo Lula (MILANI; LOPES, 2014), chegando a ser visto como uma referência internacional de combate contra fome e pobreza.

3 DEPENDÊNCIA, CONDICIONALIDADES POLÍTICAS, PROMESSAS E LIMITES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo, entre outras questões, veremos que, ao longo dos tempos, a CID tem sido carregada de promessas de desenvolvimento internacional, fomentadas e inflamadas por discursos de ordem política, filantrópica ou religiosa (TRUMAN, 1964) que, entretanto, esbarram nos limites de investimentos objetivos, materiais e normativos da própria CID. Isso tudo embora os recursos alocados não sejam quantitativamente desimportantes, lembrando que dos anos 1940 até os anos 2000 o sistema da CID desembolsou cerca de US$ 1 trilhão para África Subsaariana (MOYO, 2009). Entretanto, essa soma está longe de corresponder aos investimentos discursivos e simbólicos que se fazem em torno da cooperação internacional. Argumento que a principal razão do fracasso ou do não cumprimento dos objetivos idealizados e das metas da CID está relacionada com as próprias normas e instituições da cooperação internacional, dos deturpados conceitos e concepções que os doadores têm em relação à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e, também, dos desvios ou mau uso dos recursos financeiros e técnicos da CID por parte dos agentes internos do local do destino da cooperação.

Todos esses elementos contribuem para o fracasso, em termos gerais, da cooperação nos seus objetivos de desenvolvimento propostos e anunciados nos fóruns globais e multilaterais sobre o desenvolvimento. Portanto, ainda que seja possível observar em determinados contextos algumas melhorias de condições sociais e humanas proporcionadas a partir das relações entre atores locais e agentes externos, esses avanços são específicos e relativos, não correspondendo às expectativas universais ou globais criadas pelo sistema da cooperação.

Aliás, mesmo nessas situações, onde a CID aparentemente produziu certas melhorias materiais, há que se avaliar e diagnosticar ali os efeitos políticos da cooperação em relação aos beneficiários locais e, consequentemente, analisar caso se possa considerá-las desenvolvimento de fato. Lembra-se que o meu conceito do desenvolvimento apoia-se essencialmente na ideia de autonomia: liberdades política, cultural e econômica para decidir e escolher trajetórias nos diversos contextos locais e nacionais. Quando esses valores se vêm reduzidos ou abduzidos no campo da cooperação pelas normas impostas, por exemplo sob a forma de condicionalidades políticas relativas a direitos humanos e democracia, não se pode

falar em desenvolvimento, ainda que em termos materiais possa haver algum progresso ou algum tipo de crescimento econômico. Por isso, digo mais uma vez, tracei como objeto da pesquisa os efeitos políticos e institucionais da CID e não o desenvolvimento em si, embora tenha sido necessário metodológica e conceitualmente uma análise sobre o desenvolvimento no campo da CID – conceito apresentado no capítulo anterior.

3.1 **Promessas e limites da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Historicamente, o sistema global da CID se nutriu de promessas e estratégias de produção e expansão do desenvolvimento à escala global, com vistas a reduzir a miséria e pobreza nas regiões menos desenvolvidas do mundo. Os países mais desenvolvidos e as respectivas agências bilaterais de cooperação internacional, além das agências multilaterais de cooperação por eles (países mais desenvolvidos) monitoradas, são os principais proponentes e veículos de políticas e normas consideradas como essenciais para gerar o desenvolvimento a partir de relações de cooperação internacional. No bojo da crise dos processos de colonização e das lutas anticoloniais, o fenômeno desenvolvimento (re)emerge depois da Segunda Guerra Mundial como um fim imprescindível e fascinante a todos os Estados, sobretudo para os pertencentes ao chamado Terceiro Mundo (PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978), cuja materialização era praticamente análoga ao acesso à cidade de Deus agostiniana (AGOSTINHO, 1990). Aos países fora do eixo do Ocidente desenvolvido, particularmente aos afro-asiáticos recentemente emancipados do colonialismo, foi oficialmente declarado por ex-metrópoles e pelos EUA que, para obterem algum progresso e desenvolvimento, tinham que receber apoios em forma de "ajuda" externa (TRUMAN, 1964).

Como se não bastasse, a materialização do desenvolvimento, conforme os teóricos e políticos das nações desenvolvidas pregavam aos países menos avançados (TRUMAN, 1964; PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978), só podia se cumprir sob a adaptação destes últimos a determinadas características que resultariam de algumas transformações necessárias para alcançar o desenvolvimento. Assim, a teoria de modernização interpretava o subdesenvolvimento dos países pobres como uma condição interna e estrutural apenas destes últimos (PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978). A modernização, nos mesmos termos e condições dos "modernizados e modernizadores", era a variável necessária para atingir o desenvolvimento tão em voga na década de 1950. No entanto, a recomendação teórica

modernizante foi contestada (também teoricamente) por perspectivas de inspiração marxista (teorias da dependência, do sistema-mundo e do centro-periferia) provenientes da periferia, nos anos 1960 e 1970.[50]

Estas últimas concebem o subdesenvolvimento da periferia não como consequência de condições estruturais internas, mas como produto da desigualdade que se produz a partir de relações econômicas e assimétricas do sistema capitalista internacional, propiciando a disparidade econômica abismal entre o centro e a periferia. Se permanecer esse modelo de relações assimétricas, a promessa de os países mais pobres do mundo alcançar o desenvolvimento, nos mesmos padrões dos países mais ricos, não passará de um mito (FURTADO, 1974). Dentro desse modelo internacional, todos os esforços e concessões à exploração de terras, por exemplo, pelo capitalismo selvagem e extrativismo industrial por parte dos países mais desenvolvidos, em nome de uma ilusão do desenvolvimento, pode aprofundar ainda mais a pobreza dos chamados não desenvolvidos (FURTADO, 1974).

Apesar dos questionamentos desferidos contra as perspectivas modernizantes, estas lograram relativo sucesso no que diz respeito aos seus objetivos políticos e institucionais, haja vista que o regime da CID – desde a sua instituição moderna no pós-Guerra – conduziu-se nos princípios de condicionalidade política, fundamentados nas reformas propostas pela teoria de modernização e agências financeiras internacionais de Bretton Woods. Exceto o período da Guerra Fria, em que as superpotências se ativeram a disputar clientes ideológicos (LANCASTER, 2007), toda a evolução e a dinâmica histórica da cooperação internacional se submeteram aos referidos preceitos.

Por um lado, o triunfo das propostas de modernização, que efetivamente manifestou-se na forma de adoção de políticas de modernização por parte dos países menos desenvolvidos (adoção do mercado livre, cópia ou reprodução de políticas do doador e privatizações no Estado), deveu-se à derrota destes últimos no campo teórico. Por outro lado, a rendição dos países africanos, asiáticos e latino-americanos às receitas desenvolvimentistas propostas pelo Norte e agências internacionais, pode ter sido determinada pela necessidade de aquisição dos recursos condicionados pelos países mais avançados. Ou seja, no último caso não seria um triunfo meramente teórico, mas sim do peso político e econômico dos países ricos dentro do

[50]Ver (WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO; FALETTO, 1970).

regime internacional de cooperação para o desenvolvimento. Talvez ambos os fatores tenham sido juntos decisivos em todo esse processo.

Embora a maior parte das elites políticas dos países menos desenvolvidos "se tenha deixado influenciar" nesse sentido, o fato é que os métodos e as estratégias para o desenvolvimento permanecem não claros e continuam a constituir, assim, objeto de discussões e debates, principalmente entre os teóricos e os estudiosos relacionados a esta temática. Além dos liberais críticos - "e relativistas do desenvolvimento" - (STREETEN et. al., 1981; SEN, 2003) e os modernistas (PARSONS, 1974; ROSTOW, 1978), as abordagens da periferia integram o debate (WALERSTEIN, 1979; 2004; GUNDER FRANK, 1967; CARDOSO; FALETTO, 1970).

Como pode-se ver, a evolução histórica e institucional da CID é permeada de visões divergentes e muitas vezes conflitantes no que diz respeito não só aos mecanismos ou métodos que conduziriam ao desenvolvimento, como também dissonâncias em torno do próprio significado do desenvolvimento, como já se viu no segundo capítulo. Tais perspectivas divergentes sobre o mesmo fenômeno e sobre a forma de sua consecução universal (ainda que abundam discursos e retóricas que traçam caminhos ao desenvolvimento) revelavam os limites e as fragilidades em termos de busca concreta e encorpada do desenvolvimento no âmbito da cooperação. Aliás, do meu ponto de vista, essas contradições só ajudam a dissipar eventuais dúvidas de que por de trás de toda a politização da CID está evidentemente um conjunto de interesses econômicos, ideológicos e políticos; os quais corroboram também para o limitado alcance da CID em termos de seus objetivos difundidos.

Enquanto não cessava o debate no campo acadêmico e teórico, no domínio político as relações de cooperação para o desenvolvimento se conduziam nos termos propostos pelos países da OCDE, que no fundo reproduziam as relações assimétricas da ordem internacional constituída no pós-1945 (MUÑOZ, 2016). Os investimentos discursivos e retóricos da CID, cuja uma das principais inspirações políticas contemporâneas emana do discurso de posse do Presidente dos EUA, Henry Truman, em 1949, superam até os dias atuais os esforços materiais e objetivos do desenvolvimento. O discurso oficial do mandatário estadunidense aludiu de modo objetivo o papel messiânico das nações consideradas desenvolvidas, em relação à promoção do desenvolvimento à escala mundial e consequente minoração do sofrimento dos países do Terceiro Mundo tomados pela miséria:

> Mais de metade da população mundial vive em condições próximas da miséria. Sua dieta é inadequada, é uma vítima da doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A pobreza deles constitui um obstáculo e uma ameaça para eles e para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade tem conhecimento e capacidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas... Creio que devemos disponibilizar aos amantes da paz os benefícios do nosso grupo de conhecimento técnico para ajudá-los a alcançar seus objetivos e aspirações de uma vida melhor... O que temos em mente é um programa de desenvolvimento... (TRUMAN, 1964, tradução nossa).

Entretanto, a cooperação para o desenvolvimento definida até a década de 1990 em termos do crescimento econômico, não produzia os efeitos esperados, pelo contrário, a pobreza aumentava no mundo, sobretudo entre os países africanos e asiáticos. A panaceia desenvolvimentista apresentada pelo FMI e BM nesse contexto, nomeadamente a política de ajustamento estrutural, produziu resultados decepcionantes, pondo em xeque tais medidas prescritas pelas agências financeiras internacionais. As medidas de reajustamento estrutural dos finais da década de 1970 e dos anos 1980, baseadas em adoção do mercado livre, privatizações de vários setores estatais e austeridade fiscal, que eram tidas como esforços necessários para produzir e espalhar o desenvolvimento no hemisfério Sul, provocaram crises da dívida externa, pobreza e aumento da desigualdade interna e internacional, deixando mais crítico o quadro político-econômico dos países pobres. Em relação à África subsaariana, a situação ficou pior do que antes:

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

Essa realidade política e econômica global será importante para que se começasse a questionar e disputar ainda mais os sentidos e os significados do desenvolvimento, que era até então restritamente traduzido em termos do crescimento econômico e do PIB nacional. Alguns autores (STREETEN et al., 1981; SEN, 2003) buscarão, através de uma literatura que incidirá a abordagem sobre o desenvolvimento no progresso de condições e capacidades humanas, combater a visão exclusivista do desenvolvimento como crescimento econômico - ou seja, a perspectiva economicista do desenvolvimento proveniente dos anos 1950 e 1960. De acordo com Nathan Andrews (2009), abordagens limitadas a categorias e indicadores macroeconômicos às vezes podem nem refletir a realidade socioeconômica e política em determinados contextos sociopolíticos.

Estas propostas foram bem aceitas e incorporadas por organismos internacionais, tendo passado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a produzir, desde o começo dos anos 1990, seus relatórios anuais sobre o desenvolvimento com base no IDH. Penso que a crítica e a emancipação da concepção do desenvolvimento até então limitada às dinâmicas macroeconômicas que levavam a uma definição de desenvolvimento como se fosse sinônimo de crescimento, foram a principal contribuição do já citado debate sobre o desenvolvimento, travado especialmente nas décadas de 1980 e 1990.

Todavia, a adoção global do sentido dual do desenvolvimento econômico e humano, tendo esta última dimensão passado a constituir também objetivo último dos agentes e processos da CID, não logrou significativamente os objetivos do desenvolvimento como emancipação e expressão de liberdade. Com isso, os investimentos e esforços traduzidos na realização de conferências e reuniões se têm multiplicado em busca de estratégias e caminhos do desenvolvimento. Convém lembrar que da conferência de Bandung (1955), passando por Declaração de *ownership* de Arusha (1967) ao Plano de Ação de Buenos Aires (1978), os países do Sul buscaram no passado dar corpo àquilo que viria a se chamar Cooperação Sul-Sul. Já as mais recentes reuniões (Roma, 2003; Paris, 2005; Accra, 2008; Busan, 2011) expressam tentativas de aproximação entre os países da OCDE e os países do Sul (potências emergentes, países de renda média e os de renda baixa) para tentar construir regimes integrados da CID, com vistas a um sistema de cooperação considerado, segundo a narrativa oficial, mais eficaz (PINO AYLLÓN, 2013).

Entretanto, ao longo desses fóruns revelou-se a resistência de alguns países da periferia internacional (especialmente as potências emergentes) em adotar e subscrever os documentos propostos pela OCDE. Embora alguns Estados do Sul (os menos dependentes da CID, a exemplo de China, Índia, Indonésia, Brasil, entre outros) tenham manifestado a sua objeção em relação a alguns aspectos das propostas de agenda sobre a eficácia da ajuda, essas iniciativas revelam claramente a capacidade do sistema internacional da CID e dos respectivos agentes em sempre conseguir mobilizar encontros e reuniões a fim de elaborar vias e alternativas com o propósito de projeção de uma cooperação para o desenvolvimento eficaz (PINO AILLÓN, 2013).

O ponto mais alto de objeções e discussões sobre a eficácia da ajuda foi o documento "Declaração de Paris" - agenda para a eficácia da ajuda - de 2005.[51] O documento dava brechas às manobras políticas, uma vez que não estavam claras as responsabilidades do doador e beneficiário, tendo apenas a Declaração atribuído compromissos compartilhados entre as partes cooperantes.

Ao menos discursiva e simbolicamente, a CSS guarda peculiaridades e nuances normativas que a distinguem da CNS, como já foi abordado. Geralmente, os países do Sul, particularmente as potências regionais, lançam mão dos discursos que remetem a todo um conjunto de simbolismos do passado da opressão colonial e solidariedade entre os colonizados, com o objetivo de propiciar uma legitimada inserção regional. Já no campo prático, a CSS, especialmente a que envolve as potências emergentes, revela-se, não em poucas ocasiões, aquém dos objetivos de solidariedade e horizontalidade por ela histórica e tradicionalmente idealizados (RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011; GARCIA, 2012; MILANI; CARVALHO, 2013; DA CONCEIÇÃO, 2015).

Considerando o sistema da CID como uma ordem conservadora e reprodutora das relações políticas e econômicas internacionais (MUÑOZ, 2016), as potências regionais como Brasil, China, Índia, África do Sul, Nigéria, entre outras, se vêm diante deste grande dilema: buscar ser partícipes da corrente ordem internacional fundada no pós-1945 e usufruir das benesses propiciadas pelo capitalismo internacional, ou buscar influenciar o atual sistema internacional, tentando lograr transformações nos seus paradigmas fundacionais, com vistas à reconstrução normativa da CID, que seria mais justa e igualitária? O fato é que as vozes e algumas articulações mais recentes das principais forças do Sul, porta-bandeiras da CSS, mostram a sua insatisfação com o status ocupado dentro do sistema internacional.

Iniciativas como o BRICS, o IBAS[52], a "*Belt and Road Initiative*", as cimeiras entre Índia e países africanos, China e países africanos, Turquia e países africanos, para não citar outros exemplos, atestam isso. No entanto, o que não está claro é a opção dos Estados mais representativos da periferia internacional (Brasil, China, Índia, África do Sul, Nigéria), em relação a integrar ou transformar o sistema. Os esforços levados a cabo por essas plataformas

[51]Neste capítulo 3, este assunto é discutido com mais substância no tópico "condicionalidades políticas e sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento".
[52]BRICS, articulado em 2003, é um bloco conjunto integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Por seu turno, o IBAS é formado por seguintes países: Índia, Brasil e África do Sul. Em síntese, ambos os fóruns buscam articular interesses políticos e econômicos comuns dos seus membros e, ao menos discursivamente, defendem a promoção de igualdade e bem-estar dos países em desenvolvimento.

e iniciativas parecem exclusivamente representar interesse em transformar a tradicional configuração do sistema internacional, centrada essencialmente nos interesses dos países centrais do Ocidente geopolítico. Entretanto, ao mesmo tempo, as práticas da CSS levadas a cabo pelas potências emergentes em alguns contextos não revelam nenhuma possibilidade de transformação ou o revelam muito pouco (RYSDYK, 2010; BRAUTIGAM, 2011; GARCIA, 2012; MILANI; CAVALHO, 2013; DA CONCEIÇÃO, 2015).

É claro que o discurso das "potências emergentes" e inclusive algumas ações suas no âmbito da CSS (da cooperação técnica na África e América do Sul, em especial) ilustram uma certa busca pela elevação de condições sociais e econômicas dos países mais pobres do Sul e, consequentemente, defendem de modo exemplar e concreto a transformação na atual divisão internacional do trabalho e nas desiguais relações econômicas e financeiras, fomentadas pelo capitalismo mundial. Entretanto, no plano geral, as práticas da CID chinesa, indiana e do próprio Brasil não deixam dúvidas de que as mesmas leis do capitalismo que historicamente governaram a CNS, de alguma forma regulam as atuais relações de cooperação entre os países do hemisfério Sul (a CSS). No passado como no presente, a CNS e a CSS têm estado estreitamente associadas às transformações da economia política internacional. Mediante as reservas de hidrocarbonetos e demais recursos naturais por explorar na América do Sul e África, especialmente neste último continente, esses países não hesitam em ludibriar o espírito da CSS, elaborado inicialmente nos termos de amizade, solidariedade e benefício mútuo, para explorar, nos termos assimétricos do capitalismo, os recursos contemplados.[53]

Essa tendência é recorrente em praticamente todos os contextos sedeados por volumosos recursos, como ilustram a atuação das empresas chinesas de exploração de petróleo no Sudão e Nigéria (RYSDYK, 2010), e o projeto de cooperação triangular "ProSavana", que envolveu o Brasil e Japão em Moçambique (GARCIA, 2012; DA CONCEIÇÃO, 2015). Nesses contextos, tanto a China quanto o Brasil ou Índia, salvo algumas peculiaridades inerentes ao seu modelo de cooperação, se projetam à luz das mesmas leis da CID, buscando, sem escrúpulo, fazer aquisição de matérias-primas, mão de obra barata ou mercado. A lógica utópica da CID, se me permitir o termo, tanto da CNS quanto da CSS, perde-se diante de

[53]Inspirado no Fórum China-África, o III Fórum Índia-África albergou mais de 40 chefes de Estados e governos africanos, perseguindo, assim, seus interesses em todos os cantos do continente africano. Aliás, o primeiro encontro, realizado em Nova Deli, em 2008 e o segundo efetuado em Adis Abeba, em 2011, contaram com apenas 14 e 15 países africanos, respectivamente. A Índia define sua aproximação à África como desejo de busca pelo desenvolvimento mútuo, baseado nas relações históricas de amizade e cooperação que marcaram os Estados africanos e a Índia desde o encontro de Bandung, em 1955.

oportunidades de obtenção de lucros pelos chamados doadores, reproduzindo-se, assim, a desigualdade cuja redução seria um dos objetivos da própria CID.

Já em contextos providos de menos recursos ou em que não está em exploração ou ainda em que haja pouca exploração de recursos naturais, como são os casos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, nos últimos anos, última década especialmente, as práticas de cooperação brasileira (não as chinesas), em alguns campos específicos como educação superior, agricultura familiar ou saúde infantil, realmente refletem as idealizações de solidariedade e amizade representadas nos discursos da CSS (MILANI; CONCEIÇÃO; MBUNDE, 2017; M'BUNDE, 2018).

Os mais entusiasmados com relação à possibilidade de os doadores propiciarem o desenvolvimento aos países pobres, através exclusivamente dos recursos da CID (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002), como vem sendo prometido há mais de 60 anos, não olham para as complexidades dos agentes e interesses que geralmente constituem a conformação interna dos Estados nacionais doadores. Além disso, também levam muito pouco em consideração as contradições decorrentes da aplicação ou do uso dos recursos da CID pelos atores locais e seus efeitos em relação aos interesses internos estabelecidos. Essas complexidades tendem a se expressar em conflitos e disputas, mormente pelo domínio econômico interno, cuja relação se reproduz no plano mundial, desrespeitando as fronteiras nacionais (COX, 1996).

A cooperação brasileira, chinesa ou indiana em contextos como Nigéria, Angola, Sudão ou Moçambique, cujas práticas são amplamente influenciadas por interesses de setores de indústria petrolífera, empresarial, interesses de mercado e mão de obra barata, influencia os respectivos governos a adotarem orientações mercantilistas que em sua essência se conflitam com a normatividade da CID e os interesses da sociedade civil organizada (COX, 1996) dos países beneficiários. Os setores empresariais e industriais tendem a não integrar a esta sociedade civil organizada, a qual tende a ser mais crítica às práticas consideradas negativas dos seus governos nos países beneficiários.

Para completar, além do conflito de interesses que sempre permeia as relações entre as unidades mercado, Estado e sociedade civil, em alguns casos existem também conflitos dentro de cada uma dessas unidades. Esta mesma lógica, teorizada por Robert Cox (1996), talvez não se aplique muito ao caso chinês, se partirmos do pressuposto de que o país oriental é, até certo

ponto, um "Estado monolítico". Mas qualquer das formas, a China tem seus desafios e sofre pressões internas pela industrialização e pelo melhoramento das condições laborais, o que faz o país asiático a consolidar a adoção do pragmatismo (assente no princípio de ganha-ganha) como o fio condutor de sua política externa e CID, inclusive em contextos em que o Brasil desenvolveria uma cooperação mais solidária e "menos interessada" (MILANI; CONCEIÇÃO; MBUNDE, 2017; M'BUNDE, 2018).

Apesar de tudo isso, as contradições e os limites flagrantes da CID não são suficientes para impedir os simbolismos, boas expectativas e entusiasmos que se criam em torno da cooperação para o desenvolvimento internacional. A crença de que a CID é capaz de ser determinante para transformar os países pobres em ricos, tiranias em democracias (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002), se revela pelos múltiplos investimentos políticos e acadêmicos que buscam vias e possibilidades de materialização desse grande propósito secular. Essa crença em CID é compartilhada e difundida por muitas organizações não governamentais, principalmente nas sociedades ocidentais, que em alguns casos não hesitam em demandar a implementação de condicionalidades políticas ou ainda intervenções em nome da democracia e dos direitos humanos.

Desde os anos 1950 até hoje, boa parte da literatura temática pensa a CID exclusivamente nos limites de produção e promoção do desenvolvimento provocado por recursos de cooperação internacional, alocados nos países beneficiários. A crença ou idealização que vê a CID como algo que pode determinar o desenvolvimento dos não desenvolvidos, reserva aos chamados doadores internacionais o decisivo papel no processo do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo (ESCOBAR, 2007). Entretanto, mesmo tendo criado normas, princípios e métodos com o intuito de tornar mais eficaz a CID, as evidências revelam limites claros da CID, face às promessas e aos discursos feitos (EASTERLY, 2006a; PROKOPIJEVIC, 2007; WILLIAMSON, 2008; MOYO, 2009).

A literatura tradicional da CID peca ao não enxergar que o desenvolvimento, no âmbito da CID, só pode ser resultante de uma relação dialética entre os agentes e recursos internos e externos. A omissão em não colocar os atores domésticos no mesmo patamar de relevância em que se encontram os agentes externos da CID, no processo de produção do desenvolvimento, transmite a ideia de uma crua concepção de que os recursos de cooperação internacional são fator providencial e messiânico para o progresso dos países menos desenvolvidos. Este é um ponto muito importante. No âmbito de "agenda para a eficácia da

ajuda", ao dividir responsabilidades entre as partes que cooperam (TAN, 2010), a Declaração de Paris de 2005 admite, de alguma forma, a possibilidade de a CID ser eficaz uma vez que se observe essa premissa. No entanto, ao mesmo tempo que se sugere a observação desse pressuposto, ainda que implicitamente, nega-se a aplicar o princípio de autonomia (ou *ownership*) a favor dos países beneficiários - uma flagrante contradição. Os esforços dos países doadores para preservar a sua influência política, em relação aos seus interlocutores nos países beneficiários, explica esta enorme contradição.

3.2 **Dependência como dinâmica estruturante da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

No campo da CID, a dependência constitui mais ou menos a necessidade que um ator (governo, organização da sociedade civil) tem em recursos de cooperação internacional para poder colmatar um determinado problema ou cumprir com uma certa demanda, geralmente de interesse público, também podendo ser de natureza privada (LANCASTER; WANGWE, 1998; BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). Ainda assim, em linguagem diplomática, é comum os governos não admitirem abertamente que não são dependentes da CID, tornando-se, com isso, necessária a elaboração de critérios e conceitos que enquadrassem os países que são e os que não são dependentes em CID.

A situação da dependência de um Estado em recursos de cooperação pode se manifestar de diferentes formas. Segundo Debora Brautigham e Kwesi Botchwey (1999), quando a CID constitui fator decisivo de performance geral da economia de um país, estamos diante de um estado de dependência da CID. Apontam também que um país cujo PIB conta com a participação de até 10% de recursos da CID se caracteriza como um Estado dependente de cooperação internacional, e ainda consideram que a produção da relação de dependência mede-se pelo tipo de cooperação, forma de sua gestão e sua duração ao longo do tempo (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). Por outro lado, a dependência em CID revela-se também em situações em que o corte ou considerável redução dos recursos de cooperação provocaria, em um período curto de tempo, problemas econômicos e negativas consequências políticas e administrativas ao país beneficiário (LANCASTER; WANGWE, 1998).

Os critérios de mensuração da dependência de um país em CID são difusos e diversos, o que eventualmente pode levar à elaboração de conceitos da dependência em CID pouco embasados na objetividade. Mas essa constatação está longe de querer dizer que é muito difícil identificar os países que são dependentes da "ajuda" internacional. Com base em conceitos supracitados (LANCASTER; WANGWE, 1998; BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999), excetuando os países mais desenvolvidos (praticamente todos da OCDE) e as potências regionais ou emergentes, todos os demais países do Terceiro Mundo, com poucas ressalvas, tendem a ser dependentes da CID. Nesse caso em específico, me dirijo essencialmente aos países africanos da região subsaariana (MOYO, 2009) independentes depois da Segunda Guerra Mundial.

O que diferencia estes países é o grau de sua dependência; uns dependem mais outros um pouco menos da CID. Um critério de dependência em CID comum a esses países é seu longo período temporal (desde os anos 1970 e 1980) de permanente entrelaçamento com as agências bilaterais e multilaterais numa relação de dependência, condicionalidade e fornecimento de recursos (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999), independentemente de uns serem mais e outros menos cumpridores das normas (im)postas pelas instituições financeiras internacionais (BM e FMI) e agências de cooperação dos doadores internacionais.

A contínua relação de dependência em CID dos países independentes no pós-1945 é, de alguma forma, uma comprovação de que o regime de cooperação internacional é também, em si, uma instituição capaz de (re)produzir, ao menos administrar a dependência entre os doadores e os beneficiários (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). E esta avaliação não se aplica exclusivamente aos países em que a CID tenha tido menos eficácia supostamente por causa de seus problemas internos (corrupção, desrespeito aos direitos humanos e normas democráticas ou instabilidade política). Inclusive em alguns Estados africanos considerados casos de sucesso da CID, como Botsuana, Guiné Equatorial e Suazilândia (MOYO, 2009) e aqueles casos de algum sucesso como Cabo Verde, Moçambique e Gana (STANFORD, 2015), a dependência em CID ou a dependência provocada pela CID, faz-se bem presente. Como elucidarei mais adiante, a minha premissa, nesse caso em específico, é de que a curto e médio prazos não há uma relação de causa e efeito entre o sucesso ou insucesso da CID e a dependência ou não em CID.

A elevação de *status* de um determinado país de renda baixa para o de renda média pode ser considerada simples tradução de bom uso dos recursos da CID e de relativa produtividade

dos mesmos. É o caso de Cabo Verde que, entre 2007 e 2008, foi integrado ao restrito grupo de países de desenvolvimento médio – *status* obtido por poucos países da África subsaariana – abandonando o grupo dos menos avançados (MARTINS, 2014), tendo a Guiné-Bissau permanecido no grupo dos países de renda baixa. Em muitos casos, essa graduação serve como um incentivo aos olhos dos doadores, que podem doar mais recursos em função de boa aplicação dos recursos anteriormente fornecidos ao beneficiário, que tenha observado as normas de respeito aos direitos humanos e princípios democráticos, por exemplo (ALESINA; DOLLAR, 2000). Por outro lado, a ascensão de um país ao grupo de renda média é normativamente seguida de redução de fundos de apoio ao desenvolvimento, priorizando os países considerados de baixa renda. Os países menos desenvolvidos lidam com este dilema de graduação, podendo levar alguns a hesitarem em aceitar o status de país de desenvolvimento médio ou de renda média.

Além da recorrente dicotomização do debate sobre os efeitos da CID, em que um grupo diz que a CID produz desenvolvimento (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002), e outro leque de estudiosos rejeitar esta hipótese (EASTERLY, 2006a; PROKOPIJEVIC, 2007; WILLIAMSON, 2008), identificam-se também tendências distintas de autores, nas escolhas de variáveis que explicam as causas da dependência em "ajuda" externa. Há quem enfatiza os aspectos relacionados aos malefícios da CID que afetam os países "ajudados", como a própria fonte de produção e reprodução da dependência em CID (MOYO, 2009). A outra onda é movida por autores que enxergam nos padrões do funcionamento do sistema da CID e das agências bilaterais e multilaterais as causas da recorrente dependência em CID por parte dos países não desenvolvidos (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999).

Quando não são completamente pessimistas com relação à capacidade da CID produzir o desenvolvimento, os autores de ambos os grupos se mostram desconfiados com relação à proposta teleológica da cooperação internacional. A autora zambiana, Dambisa Moyo (2009), por exemplo, é uma autora ultraliberal e radical crítica da CID, tendo argumentado que, ao longo do último meio século, a cooperação internacional não produziu nada além do aumento de situação de recorrente dependência aos recursos externos, em que colocou os países africanos. *Dead Aid*, nome do renomado texto desta economista africana, ilustra a sua tese em relação à CID. Explicando de outra forma, a autora encontra as causas da dependência a partir das consequências da própria cooperação internacional. Isso não significa, no entanto, que

ignora as variáveis diretamente relacionadas às políticas e estratégias de cooperação internacional dos doadores (empréstimos concessionais, subvenções, propriedade intelectual e outras condicionalidades). Dito de outra forma, ela não subestima as variáveis relacionadas aos métodos da cooperação, mas defende que o mercado livre (investimentos, comércio, fluxos privados) seriam mais efetivos na produção de desenvolvimento do que os recursos públicos da CID.

Além das clássicas condicionalidades políticas (democracia, respeito aos direitos humanos, transparência) na matéria da CID (ALESINA; DOLLAR, 2000), há outras condicionalidades políticas que mormente não são abertamente declaradas, mas que se manifestam objetivamente durante o desenvolvimento das parcerias, especialmente bilaterais, entre partes cooperantes (MOYO, 2009). São esses elementos e variáveis (que em conjunto constituem os padrões da CID dos doadores) que são apontados por alguns autores como fatores de produção e reprodução da dependência em CID (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). Se por um lado há quem atribui às consequências da CID a maior parte da responsabilidade pela dependência em CID (MOYO, 2009), há aqueles que enxergam essa dependência como decorrente dos próprios métodos da cooperação, que estão normativamente vinculados à instituição da CID (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). O ponto convergente de todos estes pensadores é o consenso de que a dependência se produz e se reproduz no campo da CID.

Por sua vez, os autores mais otimistas, aqueles que guardam expectativas boas e ótimos desempenhos da cooperação (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002), tendem a se ater menos em discussão sobre a dependência, tendo restringido suas reflexões sob o pensamento de que existe a necessidade de providência da cooperação internacional a favor do desenvolvimento dos países pobres. Reitera-se que, ao menos a curto e médio prazos, independentemente do insucesso ou sucesso da cooperação para o desenvolvimento, a dependência em CID é também inerente à própria natureza da cooperação, seja a Cooperação Norte-Sul, a Cooperação Leste-Sul ou a Cooperação Sul-Sul.

Por outro lado, a dependência de um país em CID não significa que a este a CID seja indispensável para o seu desenvolvimento. Ou seja, quando digo que um Estado é dependente da CID, não quero dizer que os recursos da CID tenham sido essenciais para o seu desenvolvimento. Não há necessariamente uma relação de causa-efeito entre a dependência em CID e o desenvolvimento, mesmo em relação aos países do mundo mais dependentes dos

recursos da cooperação internacional. Como já foi defendido aqui anteriormente, a CID não determina o desenvolvimento dos países, embora possa contribuir para a sua gestação. A minha premissa ou hipótese, quando discuto a natureza da dependência em CID, é a de que a dependência não é exclusivamente causada pelos resultados produzidos pela CID no terreno da cooperação internacional. A reprodução da dependência ultrapassa a eficácia ou ineficácia ("desenvolvimento ou subdesenvolvimento") supostamente produzidos pela CID. Identifica-se também a natureza da dependência no conjunto de consequências ou efeitos da própria cooperação (MOYO, 2009; STANFORD, 2015), da mesma forma que ela se manifesta a partir dos próprios padrões, princípios ou normas da cooperação internacional (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999).

Pode-se afirmar que as duas referidas linhas de pensamento que abordam sobre a natureza da dependência em CID assumem, cada uma com a sua variável explicativa específica, que a dependência é uma condição inevitável no campo da cooperação internacional. A primeira linha vê a dependência em CID como fatal, uma vez que pelas suas consequências negativas e contraproducentes aos países receptores da ajuda, a cooperação sempre vai gerar a dependência destes em CID (MOYO, 2009). A outra corrente vê no comportamento (instituição, padrões de atuação) dos próprios doadores o fator determinante para gerar a dependência daqueles que recebem os recursos de cooperação internacional.

Entretanto, neste debate é possível vislumbrar a terceira tendência de pensamento, a qual se pode colocar em uma "posição intermediária" do debate. Ela não interpreta a dependência dos países em CID como uma condição dada ou natural da cooperação, tendo argumentado que a dependência é evitável, dependendo do comportamento do sistema de cooperação (STANFORD, 2015).

Este enfoque, o qual eu chamo posicionamento intermediário no debate sobre a dependência em CID, é notoriamente influenciado pela ideia de pensar a dependência em termos de quantidade e materialidade dos recursos de cooperação recebidos. Geralmente, a variação nos números ou percentagens de recursos recebidos ao longo do tempo é o principal termômetro de avaliação do nível da dependência do país beneficiário. Com base nesse critério e metodologia, desde 2000, Gana e Moçambique teriam visto diminuir consideravelmente a sua dependência em CID de 47% para 27% e 74% para 58%, respectivamente (STANFORD, 2015). A dependência seria resultante do período (longo período) e intensidade com que um país recebe os recursos da cooperação. Conforme a

mesma abordagem, o uso da CID, a longo prazo, seria determinante para que se pudesse falar em dependência em "ajuda". Nesse caso, o que se pode entender é que o longo período da dependência em CID é o requisito para a dependência e, simultaneamente, a consequência da própria dependência.

Por outro lado, quando um país começa a depender de até 15 a 20% de doações para cobrir seu orçamento geral, a CID começa a produzir efeitos negativos nesse país (CLEMENTS, et al., 2012) e, enquanto a cooperação recebida estiver abaixo desses números, ela tende a não ser negativa ao receptor. Entretanto, essa condição dependeria muito da combinação com o eixo/campo da cooperação. O caso de maior ilustração e de maior crítica, consequentemente, seria a importação de alimento doado, que mormente influenciaria para o desincentivo da produção local de alimento, em função da redução da demanda do mercado interno. Nesse caso, ao persistir a dependência em ajuda alimentar por muito tempo, corre-se o risco de ver a agricultura se estagnar ou a reduzir substancialmente o processo produtivo local. Seria o caso do Haiti, cujo estoque doméstico de cereais depende em cerca de 80% das baratas importações americanas. Por outro lado, a dependência em alimento doado pode provocar excessiva dependência em culturas de rendimento, como ocorre em Filipinas (STANFORD, 2015).

A dependência, entretanto, não está relacionada apenas à exportação de alimentos ou *commodities* trocados entre partes cooperantes. Muito pelo contrário, a dimensão técnica da cooperação tem mais potencialidade para produzir dependências no campo da CID. É o caso de *expertise* e competências técnicas que mormente são associadas aos projetos e programas de cooperação oferecidos pelos doadores, em que nem sempre os beneficiários dispõem de *know how* e expertise suficientes para deles usufruir e acabam pagando (dependendo) pelo serviço técnico dos mesmos doadores. Penso que seria a versão ocidental da reimportação chinesa dos recursos da CID, quando o Pequim emprega sua mão de obra na execução de cooperação nos países mais pobres e reimporta os impostos (da mão de obra) dos seus concidadãos empregados.

Penso que representa um reducionismo metodológico apurar a dependência a partir exclusivamente do volume dos recursos recebidos, mesmo reconhecendo que é importante a quantidade porcentual dos recursos para essa avaliação, como mostram os 10% na categorização de Debora Brautigham e Kwesi Botchwey (1999). No entanto, com o uso exclusivo deste critério deixa-se de fora um conjunto de variáveis que se deve considerar

quando se discute a questão da dependência em CID. Começando da dependência em expertise e *know how* do doador à impossibilidade de rejeitar normas impostas pelo doador (em função da dependência do beneficiário em sua cooperação). No meu ponto de vista, a redução de recebimento porcentual de cooperação não diz tudo em relação ao nível da dependência, considerando que a dependência em CID envolve múltiplas variáveis. Todavia, repito, há que se admitir que a variação da quantidade dos recursos recebidos, embora constituir apenas um indicador da CID e, portanto, insuficiente como metodologia, contribui para avaliar a dependência de um país (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999; STANFORD, 2015).

A curto e médio prazos, a natureza da dependência em CID é inerente principalmente ao sistema da cooperação, apesar de admitir-se a possibilidade de variação da fonte principal da dependência. Isto quer dizer que a dependência pode se originar mais dos mecanismos e métodos de cooperação aplicados pelo doador, como também a dependência pode se alimentar e reproduzir dos efeitos da própria CID. Em relação à posição intermediária do debate em análise, além das considerações já feitas nos últimos parágrafos, critico a premissa segundo a qual a redução percentual da CID, geralmente entre 15 e 20%, significaria baixo nível da dependência e, principalmente, de que seria uma condição em que a CID não produziria, de maneira nenhuma, efeitos negativos ao país beneficiário (CLEMENTS, et al., 2012). Há uma excessiva visão otimista de que à medida que decrescem os recursos recebidos, vai se tornando menos dependente o país, até se tornar completamente livre da dependência. Não está muito claro se os recursos referidos, nesse caso, são de todos os tipos ou apenas os quantificáveis. Essa não especificação dificulta o debate. Contudo, esse olhar parece subestimar outras variáveis que também podem produzir a dependência, mesmo quando os recursos importados diminuem.

A alocação de recursos de cooperação às unidades nacionais africanas e asiáticas (que se tornaram soberanias nacionais nos anos 1950, 1960 e 1970) jamais cessou, independentemente do fracasso ou não da CID (MOYO, 2009). Mesmo as já mencionadas unidades estatais, que são consideradas casos de relativo êxito da CID, continuam a receber cooperação (quer técnica como financeira) e a beber-se (in)voluntariamente das normas políticas e econômicas dos doadores, ou seja, continuam dependentes da CID. O que permite inferir que a dependência não é condicionada apenas ao sucesso ou insucesso da CID em um

país, ao longo do tempo - independentemente do que é precisamente considerado êxito e fracasso da cooperação para o desenvolvimento internacional.

A longo prazo, não a médio prazo, é possível, sim, que um país reduza substancialmente a sua dependência em recursos da CID, mas isso não ocorreria apenas pela redução de recebimento de recursos. A redução envolveria a capacitação e elevação de competências e *ownership* do país em todas as esferas da vida pública e privada da sociedade, diminuindo consideravelmente a heteronomia política e técnica em relação aos agentes/doadores externos. Trata-se de um processo demorado e complexo, e raros países africanos independentes no pós-Segunda Guerra Mundial conseguiram esse feito. A Botsuana costuma ser apontada como um caso de elevado sucesso, entretanto a CID não foi a única responsável por esse processo (MOYO, 2009), mesmo reconhecendo a participação e contribuição natural dos parceiros internacionais no processo do desenvolvimento botsuano. Aliás, embora se tenha diminuído muito a dependência em CID, esse país da África Austral continua a receber os recursos da cooperação.

Poderia se dizer que os países da Europa deixaram de depender dos recursos da CID após se beneficiarem da cooperação no âmbito do Plano Marshall, no pós-Guerra. Em outros termos, o argumento seria de que o êxito da CID recebida neste contexto recuperou a economia destes países, pelo que nunca mais dependeram da cooperação internacional, pelo menos nos mesmos moldes dos países africanos e asiáticos emancipados a partir do pós-1945 e dos Estados latino-americanos. Esta tese se fracassaria por dois motivos essenciais.

Primeiro motivo é de que os países europeus já eram desenvolvidos antes de sua devastação pela guerra, e a cooperação recebida naquele contexto era emergencial, com vistas a sua recuperação econômica pontual, não para o desenvolvimento nos mesmos moldes dos países do Terceiro Mundo, hoje.

O segundo motivo é de que não havia previamente um sistema ou uma instituição de cooperação que atendesse, conforme determinados princípios políticos e normativos, os países europeus. A história não tinha se escrito numa relação de dependência histórica e tradicional dos europeus (pobres) em relação aos EUA (ricos), diferentemente da maneira que foi em relação ao Ocidente e resto (África, Ásia e América Latina). O Plano Marshall era uma condição circunstancial de curto prazo, com um objetivo bem traçado, de um rico para outro rico que tinha apenas perdido condições financeiras, logísticas e locomotivas numa guerra.

Esta segunda observação reforça a minha premissa de que a instituição e o regime da CID contribuem para a (re)produção da dependência em cooperação internacional, sem olvidar, naturalmente, os aspectos endógenos (a própria agência) relacionados aos "beneficiários" - aspectos discutidos um pouco mais nos próximos tópicos desta obra.

3.2.1 Condições exógenas e endógenas para a dependência em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

No tópico anterior que precede a este, abordou-se essencialmente sobre as variáveis e os elementos que levam os governos ou Estados a terem dependência de recursos internacionais da cooperação para o desenvolvimento, para apoiar o custeio do seu orçamento ou fazer cumprir determinadas demandas públicas e sociais. Contudo, ao ler com atenção o referido tópico, constata-se que praticamente todos os elementos arrolados dizem respeito a variáveis exógenas da dependência em CID. São elementos direta ou indiretamente influenciados pelos doadores e respectivas agências bilaterais da cooperação. Concluiu-se no referido item de que os padrões de comportamento e os métodos de abordagem dos doadores, que refletem enormemente a instituição e o regime da CID, explicam muito a dependência em cooperação dos países e entidades beneficiários. Entretanto, sem apontar e trazer ao campo da análise as especificidades dos padrões da CID brasileira, chinesa e portuguesa,[54] inferiu-se que o *modus operandi* dos doadores, parceiros e agentes externos da CID é imprescindível para compreendermos a (re)produção da dependência em CID.

As três correntes, aqui identificadas no debate sobre a natureza da dependência (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999; MOYO, 2009; STANFORD, 2015), apresentam um ou outro aspecto do doador/parceiro externo como a variável explicativa da dependência em "ajuda" internacional. Em síntese, a unidade de análise das referidas correntes para compreender as origens da dependência no campo da CID é o doador.

Claro que todas as abordagens acabam pontuando variáveis relacionadas aos princípios e normas de cooperação impostos pelos doadores, em sua discussão sobre as causas da dependência. A diferença, no entanto, é a ênfase que se dá mais a um determinado aspecto da unidade analítica em relação aos demais aspectos. Por exemplo, Dambisa Moyo (2009) fala

[54]A análise comparada dos padrões da CID brasileira, chinesa e portuguesa é feita nos capítulos 6 e 7 desta tese.

da ajuda amarrada (uma das políticas comuns dos doadores) como um dos fatores da dependência, embora tenha centrado sua análise sobre as consequências da cooperação como principal explicação da dependência em CID. A crise da dívida dos países africanos nos anos 1980, decorrente das políticas de instituições financeiras internacionais (ARRIGHI, 2002), aumento da corrupção resultante do fornecimento da CID (especialmente no contexto da Guerra Fria, em que a condicionalidade era essencialmente de natureza ideológica) (MOYO, 2009), desincentivo de produção local e mercado interno, em função da ajuda alimentar, entre outras, são efeitos negativos da própria CID e que explicam a dependência. Nesse caso, são os fatores externos da CID que influenciam a dependência dos países beneficiários.

A *tied aid* (ajuda amarrada), a contratação dos técnicos nacionais para trabalharem para as agências nacionais da CID em países beneficiários, a subvenção aos camponeses dos países doadores de alimento, além da imposição de uso da cooperação em programas predefinidos pelos doadores sem a participação dos beneficiários, os empréstimos a juros altos (dependendo do doador), são variáveis associadas frequentemente ao regime da CID, que impactam no nível da dependência dos países menos desenvolvidos. Geralmente, esses aspectos se reproduzem das instituições gerais da cooperação internacional, embora haja peculiaridades e especificidades associadas a cada tipo de parceiro e modelo de cooperação para o desenvolvimento.

Em uma perspectiva mais geral, de fora para dentro, a dependência em CID se relaciona aos procedimentos políticos e normativos das agências internacionais (quer bilaterais como multilaterais) que cooperam com os países em desenvolvimento (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999). Contudo, ao adotarem comportamentos adequados e específicos, conforme o contexto socioeconômico e cultural no qual cooperam, as agências de "ajuda" são capazes, conforme Victoria Stanford (2015), de diminuir a dependência dos países dependentes. Até aqui, todas as abordagens reproduzidas ligam, umas de forma mais direta e outras de modo indireto, a dependência a algum aspecto do doador - que é tido como a unidade da análise. E as variáveis endógenas para a dependência em CID? Existem e como teriam contribuído os fatores internos para a dependência em cooperação internacional dos países beneficiários?

É muito comum apontar elementos endógenos dos países menos desenvolvidos e dependentes em cooperação internacional, particularmente africanos, como fatores determinantes para a ineficácia da CID nesses contextos (COLLIER; DOLLAR, 2002). Não é

por acaso que a agenda para a boa governança tenha sido proeminente, fundamentalmente na década de 1990, a partir da qual afirmava-se que o problema do desenvolvimento na África e em outras regiões se resolveria caso fossem solucionados os problemas considerados endógenos desses países: corrupção, autoritarismo, falta de transparência, ausência de *accountability*, entre outros (MOYO, 2009). Esta perspectiva, no entanto, carrega e evidencia uma enorme contradição quando aponta o baixo nível de democracia e *accountability* como condições exclusivamente geradas endogenamente, ignorando os efeitos derivados da própria CID: as condicionalidades políticas, que são inteiramente de natureza exógena. Sendo mais preciso, as condicionalidades políticas, em muito de seus efeitos políticos, aumentam o nível de exigência por transparência e *accountability* do beneficiário ao doador e, consequentemente, o diminui do beneficiário em relação ao povo local (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006). Nessa relação, os governos beneficiários mais prestam contas aos parceiros internacionais do que a população local.

No que se relaciona especificamente à alegada produção e reprodução da dependência em CID pelas condições endógenas dos beneficiários, mormente a literatura temática tradicional culpabiliza a debilidade institucional e os elementos dela decorrentes (corrupção, nepotismo, autoritarismo, ditadura, etc.) como variáveis independentes (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006). Porém, faz-se pouca referência ou discussão sobre a natureza das instituições, especialmente dos Estados constituídos no pós-Segunda Guerra Mundial. Parece que tomam a formação destes como um processo dissociado do imperialismo e do colonialismo. Este último, em particular, contribuiu diretamente para a adoção prematura e imposta do modelo institucional do Estado ocidental. Deixa-se transparecer uma tentativa de associar esses vícios a uma suposta tipologia genuinamente endógena dos Estados africanos, asiáticos ou latino-americanos, que não teria tido nenhuma relação com os modelos estatais de colonizadores espanhois, portugueses, ingleses ou franceses.

Penso que a vulgarizada noção (ou conceito) da debilidade das instituições dos países pobres beneficiários e dependentes da cooperação internacional (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006) deveria também considerar e reconhecer os efeitos da CID (em boa parte maléficos) na formação dessas instituições durante o colonialismo e no pós-independências. As variáveis endógenas da dependência em CID, relacionadas às instituições formais dos Estados subdesenvolvidos, são também, no meu ponto de vista, frutos das influências exógenas, quer coercitivas (no contexto imperial e colonial), quer persuasivas

(quando estes já eram Estados soberanos). Apesar de sua também natureza endógena, os vícios e limitações das institucionais políticas formais africanas não são puramente ou exclusivamente endógenas, levando em consideração os fatores históricos do colonialismo. Penso que não haveria problemas considerar essas variáveis institucionais como condições endógenas de *aid dependence*, uma vez admitindo que historicamente tenham sofrido influências dos valores do Ocidente imperial e colonial.

O meu pressuposto é de que quando se associar a dependência às condições das instituições dos Estados africanos deve-se admitir também a influência histórica exógena na formação e conformação dessas instituições; isto é, reconhecer uma mão exógena sobre essas disposições institucionais endógenas. Não dá para falar de instituições políticas formais africanas sem revisitar a história.

Haveria, nesse caso sim, algumas poucas variáveis puramente endógenas que explicassem a dependência dos países africanos em CID. Ou melhor, algum elemento interno, sem nenhuma influência ou de muita pouca influência externa, que explicasse a pobreza e consequente dependência em CID dos governos do Terceiro Mundo. É possível apontar, além de fatores históricos, institucionais, étnico-tribais e culturais, condições geográficas como variável explicativa da pobreza dos países africanos (MOYO, 2009). Desses fatores, apenas as condições geográficas não sofrem ou sofrem pouca influência externa.

Portanto, exceto em casos de largas e profundas transformações de exploração do solo ou do subsolo impostas pelos agentes externos, os fatores geográficos seriam uma condição, por excelência, endógena da pobreza de um país. Essa variável aplica-se perfeitamente ao caso cabo-verdiano, pelas características geográficas e geológicas do arquipélago de Cabo Verde. No primeiro capítulo desta tese é detalhadamente discutido como as condições geológicas e geográficas também influenciam a pobreza e consequente dependência de Cabo Verde em CID (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010). No caso da Guiné-Bissau, a sua pobreza seria endogenamente explicada, entre outras variáveis, pelas próprias estruturas políticas e institucionais domésticas.

Os fatores geográficos e político-institucionais[55] são elementos endógenos que tendem a explicar a pobreza e a dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em CID. Se as variáveis geográficas são imunes ou quase imunes às influências políticas (por serem condições da natureza), não ocorre o mesmo com as instituições políticas cuja configuração, como já se discutiu, é historicamente influenciada e influenciável. Portanto, nesse caso, este último elemento, ainda que endógeno, é fruto de um misto de autonomia e heteronomia encadeado ao longo das relações históricas.

O pressuposto aqui é de que há um processo de intercâmbio ou uma dialética entre fatores endógenos e exógenos no processo de produção da dependência em CID. As variáveis endógenas são apenas elementos que, em combinação com fatores e processos exógenos, buscam compreender as causas da dependência em CID. Independentemente de ser fator geográfico ou institucional, nenhuma variável endógena consegue explicar suficientemente as causas da dependência em CID. Há que se fazer combinação com o sistema da CID ou alguns aspectos do "regime" da cooperação internacional para poder fazer uma análise e compreensão suficiente da natureza da *aid dependence*.

3.2.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como instrumento de gestão da dependência entre os mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos

> *Yet even when their presence is clearly not leading to 'development' by any measure, it is rare that aid agencies leave a country. In this regard, perhaps the issue is not so much aid dependence, but aid 'interdependence'. Both donors and recipients are locked into a system that seems unable to produce development with consistency or predictability* (BRAUTIGAM; BOTCHWEY, 1999, p. 7).

O ganês Kwesi Botchwey, político, acadêmico, conselheiro do BM e ministro das Finanças do programa de reajustamento de Gana, entre 1982 e 1995, e Deborah Brautigam, acadêmica norte-americana, enxergam o sistema da CID como algo necessário para os países mais desenvolvidos, apesar do pessimismo dos dois em relação à possibilidade de a CID produzir o desenvolvimento a que os doadores e as respectivas agências dizem se propor. Dito de modo diferente, há uma manifesta necessidade política dos doadores internacionais pela sobrevivência do sistema da CID, independentemente de sua ineficácia ou insuficiência no processo de produção do desenvolvimento prometido e/ou perseguido. Não é por acaso que,

[55]Para Jared Diamond (1998), a riqueza e o sucesso de uma nação depende de suas condições geográficas e tipográficas. Já David Landes (1999) argumenta que o crescimento econômico e o modelo ideal do desenvolvimento de um país são garantidos pelas suas instituições políticas.

ainda na década de 1990, aumentou-se significativamente o número das agências de cooperação internacional, especialmente bilaterais que, em alguns casos, se rivalizam no terreno da CID:

> *At present, there are more than six multilateral agencies, more than 17 UN agencies that address development, more than 25 bilateral donors, and countless numbers of international NGOs, some of which rival bilateral donos in their fuding transfers and programs. The poorest countries might attract representatives of all of these institutions* (BRAUTIGAM; BOTCHWEY, 1999, p. 7).

Os dois referidos autores chegam a usar o termo interdependência em alusão à enorme importância da instituição da CID para os países mais importantes do sistema internacional. Chega a ser uma hipérbole (um exagero) falar em interpendência. Realmente, o que está sendo dito, embora de modo diferente, evidentemente, é que o sistema da CID se retroalimenta da dependência dos países subdesenvolvidos em recursos de cooperação. Uma relação necessária para a existência temporal do sistema da CID (dos doadores). Dito em uma linguagem mais corrente, há sempre que haver quem dependa dos recursos da CID para que o sistema de cooperação internacional possa sobreviver ao longo do tempo. Este é o sentido do termo interdependência por eles utilizado (BRAUTIGAM; BOTCHWEY, 1999).

O vigente sistema internacional da cooperação é originário do vácuo deixado pelo declínio do colonialismo e, havia necessidade, portanto, de estabelecer novas instituições para regular e gerir as relações entre os países mais desenvolvidos (ex-metrópoles, em sua maioria) e os menos desenvolvidos (ex-colônias) (BRAUTIGAM; BOTCHWEY, 1999). O surgimento de múltiplas agências bilaterais, inspiradas essencialmente em organizações governamentais como BM e FMI, marca uma nova dinâmica e novos padrões de interação entre os países do Sul pobre e Norte rico, a partir dos quais busca-se recuperar e refundar as tradicionais relações da ordem vertical entre os dois hemisférios políticos (AMIN, 2009; MUÑOZ, 2016).

O desenvolvimento não é o objetivo último da cooperação internacional, especialmente da CNS. Aliás, as experiências históricas comprovam com suficientes evidências que o referido modelo da cooperação trata-se, na sua essência, de uma interação de reprodução de influência política do Ocidente sobre suas antigas colônias (AMIN, 2009; MUÑOZ, 2016). A forma como se deu o processo da emancipação, sobretudo em contextos em que não houve ruptura por via armada, permitiu que as novas elites políticas locais fossem em sua grade parte cooptadas pelos seus antigos patrões coloniais. O programa de reajustamento estrutural imposto nos anos 1970 e 1980, os padrões do comércio internacional institucionalizados

(inspirados nos princípios econômico-comerciais da lei de vantagens comparativas) (ARRIGHI, 2002; MOYO, 2009), são expressões de como as relações Norte-Sul foram politicamente institucionalizadas desde os primórdios dos processos das independências. Aliás, a própria CSS emergiu como crítica e alternativa aos padrões da cooperação tradicional. Portanto, embora os países da OCDE preguem e digam estar empenhados por um modelo de cooperação sustentável, no sentido da criação de condições com vistas à autonomia (*ownership*) dos países beneficiários, a história e as experiências da CNS mostram o inverso.

O recorrente tema da cooperação para o desenvolvimento entre as nações, depois de mais de meio século de sua instituição e mais de um século de suas práticas modernas, corrobora a importância política atribuída à agenda CID. Todavia, a sua relevância política e simbólica (TRUMAN, 1964) é maior do que os esforços substantivos para o desenvolvimento propriamente dito, basta comparar os investimentos discursivos e simbólicos da CID, seus efeitos políticos, debates sobre o que é, o que deve ser e o alcance com as ações concretas em termos de produção do próprio desenvolvimento (RIST, 2002; MORAES, 2006; TAN, 2010).

No plano geral, considera-se a CID, particularmente a CNS, como uma instituição e um instrumento de gestão da dependência entre os países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos (BRAUTIGAM; BOTCHWEY, 1999). A CNS é de longe muito mais representativa do que a CSS, apesar de países como Brasil, Índia e China terem aumentado significativamente, há pouco menos de duas décadas para cá, os fluxos da cooperação entre os países em desenvolvimento (RYSDYK, 2010; GARCIA, 2012; DA CONCEIÇÃO, 2015). No caso particular da China e, em proporção menor, da Índia, não faltam desconfianças e críticas em relação a sua modalidade de cooperação, tendo os mais críticos considerado o modelo de cooperação da China incompatível com os padrões internacionais da CID (BRAUTIGAM, 2011; MAWDSLEY, 2011).

Penso que se a CNS é uma instituição de gestão da dependência, como aqui se defende, a CSS também tende a sê-lo, uma vez que as duas modalidades de cooperação são componentes do sistema internacional da cooperação. Como já se discutiu anteriormente, postos de lado os simbolismos, as normatividades e os parceiros envolvidos em cooperação, do ponto de vista prático, dependendo dos interesses envolvidos e o campo de cooperação, nem sempre é fácil diferenciar os dois modelos da cooperação. Portanto, o sistema da CID, como um todo, seria uma instituição e um instrumento de gestão da dependência em cooperação internacional.

Contudo, a grande questão que se pode debater é se essa dependência gerada pelas instituições da cooperação internacional são de natureza política, portanto propositada pelas agências da CID, ou se trata-se de consequência natural da CID. Ora, esta questão se dirigiria aos países do Sul, haja vista que já se argumentou nos parágrafos precedentes que há uma clara intenção política por parte dos parceiros tradicionais ocidentais em (re)produzir, através da CID, as relações de dominação política sobre os países em desenvolvimento. Em relação aos países ditos do Sul global - termo do qual tenho objeção, considerando a existência de diferenças profundas que caracterizam os países do Sul (países emergentes, países de renda média e os de renda baixa)[56] - é muito problemática esta questão. Não existem as mesmas evidências históricas (ou existem raras evidências) que comprovem que a CSS responde pelos mesmos objetivos de reprodução de tradicional ordem política internacional, como é o caso da CNS.

A CSS, como um modelo integrante da CID como um todo, tende a ser muito mais complexa devido às assimetrias que caracterizam os países que o compõem (países emergentes, países de renda baixa e países de renda média). Essa complexidade e assimetria política e econômica dos países do eixo Sul é acompanhada de prioridades e interesses políticos e econômicos igualmente muito díspares. Esses aspectos influenciam para as ambiguidades da CSS, em que, dependendo de quem é doador (país emergente ou país de renda média), campo de cooperação (setor de boa-governança, educação ou exploração de recursos naturais), interesses envolvidos do doador (interesses estratégicos, econômicos ou políticos) em um determinado processo de cooperação, as relações penderão mais ou menos para a produção e gestão da dependência em CID.

A minha concepção da instituição da CID é de que ela tende a produzir e administrar dependência dos países menos desenvolvidos. Todo o componente da CNS o faz intencionalmente, enquanto que no âmbito da CSS a dependência pode ser propositadamente gerida e preservada ou não, tendo em conta alguns fatores: o perfil do doador, campo de cooperação, interesse nacional específico do doador. Entretanto, metodológica e epistemologicamente não é uma tarefa fácil apontar com precisão as práticas de cooperação dos países do Sul que se propõem a preservar propositadamente a dependência em seus recursos de seus pares menos abastados. Uma das principais razões para esta dificuldade é o fato de os países do Sul terem reprimido, quer na história, como no presente,

[56]Ver Timóteo Saba M'bunde (2014).

condicionalidades políticas e terem compartilhado um discurso de cooperação baseado em solidariedade, horizontalidade e desenvolvimento mútuo. Entretanto, acima de tudo, estes se valem da sua própria história de opressão e humilhação[57] conjuntamente sofrida (BADIE, 2014) para discursivamente descaracterizar e descartar qualquer eventual produção intencional da dependência no campo da CID.

Já ao Ocidente político e às ex-metrópoles o passado é muito desfavorável nessa relação, a história de colonização imposta ao Sul e o tradicional discurso de superioridade, recuperado mais recentemente através de condicionalidades políticas consideradas necessárias e ideais para se chegar ao desenvolvimento (ALESINA; DOLLAR, 2000; TAN, 2010), corroboram esse facto.

Em geral, a cooperação internacional para o desenvolvimento é uma ferramenta de gestão política da dependência nas relações políticas, econômicas e simbólicas entre as entidades estatais mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas. Dito isso, pode-se falar da cooperação para o desenvolvimento entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos (a CNS) como instituições e práticas de gestão política proposital da dependência. No caso da CSS, ela é uma instituição de gestão da dependência também, mas penso que não se pode dizer que seja integralmente intencional.

3.3 **Condicionalidades políticas e sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Argumentei no tópico anterior de que a dependência em CID é uma condição necessária aos doadores internacionais e respectivas agências de cooperação para a sobrevivência do contemporâneo sistema internacional da cooperação. Nesta esteira, falei que o vigente sistema da CID desempenha papel fundamental na normatização de relações entre os doadores/credores e os beneficiários/devedores, com o objetivo de produzir e reproduzir as tradicionais relações verticais de poder que permeiam o sistema internacional (AMIN, 2009;

[57]Conforme Bertrand Badie (2014), a humilhação internacional é resultante das normas e práticas impostas a determinados atores por outros, em um determinado período de tempo, a partir de suas interações. A humilhação internacional engloba "qualquer atribuição autoritária de uma condição inferior àquela desejada, de forma que não se conforme com as normas definidas".

MUÑOZ, 2016). O presente tópico discute sobre as condicionalidades políticas, que são a principal ferramenta mobilizada pelos doadores internacionais para perseguir este objetivo. As condicionalidades não só regulam os termos de cooperação e o seu financiamento entre as partes cooperantes, mas também têm impactos nos países beneficiários (TAN, 2010).

A condicionalidade política atende aos objetivos de política externa dos atores internacionais, quer das agências multilaterais, quer das bilaterais de cooperação internacional (WORLD BANK, 2005; TAN, 2010). A sua manifestação objetiva atravessa toda a história de relações de cooperação interestatais e, no campo restrito das experiências da CID, as práticas de condicionalidade tornaram-se muito comuns no período da Guerra Fria, em que a adoção da ideologia e do modelo político-econômico das superpotências era o preço que tinha que se pagar para, em troca, receber algum benefício concreto – que podia ser apoio militar, suporte financeiro ou político-diplomático. Pode-se dizer que a disputa entre o socialismo e o capitalismo reduziu a condicionalidade essencialmente à dimensão ideológica, no contexto da bipolaridade. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, aliás, antes mesmo da desintegração da União Soviética ocorrida em 1989-91, já nos finais da década de 1970, sobretudo durante o decênio de 1980, a condicionalidade política teve, no plano multilateral, a sua importância incrementada com a emergência de políticas de reajustamento estrutural impingidas aos países dependentes da CID, sob a coordenação do BM e FMI (ARRIGHI, 2002).

Após a Guerra Fria, a economia, ao lado das questões da democratização e boa governança (na década de 1990), passou a ocupar o lugar de maior destaque no campo da CID, em comparação com a importância que tinham as questões ideológicas na disputa bipolar (MOYO, 2009). Mediante a dependência dos países pobres em fundos econômicos que pudessem equilibrar a sua economia, e as condicionalidades que lhes eram impostas nesse contexto, cunhou-se esse momento histórico de primeira geração de condicionalidades, chamadas condicionalidades econômicas da CID. E a segunda geração de condicionalidades, que se daria alguns anos depois, seria denominada de *democratic conditionalities* (condicionalidades democráticas) - de condicionalidades da democracia, sendo talvez a melhor tradução - (BURNELL, 2004), tendo as experiências práticas da segunda geração de condicionalidades registrado sua maior intensidade durante a década de 1990.[58]

[58]É pertinente que se diga, contudo, que o momento da segunda geração de condicionalidades democráticas também teve carga ideológica, embora o período anterior à década de 1990, nomeadamente da Guerra Fria tenha sido muito mais carregado de condicionalidades ideológicas, precisamente por conta da disputa entre os EUA e a URSS.

A primeira geração seria marcada pelos processos de imposição de reformas econômicas (especialmente o reajustamento estrutural e a abertura do mercado doméstico) como condições necessárias para se receber cooperação, tendo sido, por sua vez, as chamadas "condicionalidades democráticas" caracterizadas pela impingida adoção de democracia liberal e práticas de transparência e boa governança, conforme os padrões ocidentais, como requisitos preliminares para se ter acesso/direito aos recursos de cooperação (BURNELL, 2004). Foram elaboradas estas categorias a partir dos objetivos propostos para cada tipo/modalidade de cooperação. Por exemplo, um programa de cooperação de financiamento do setor de empreendedorismo para fomentar a agricultura de rendimento, em um determinado país, sob determinadas condicionalidades políticas (compra das sementes ou maquinas agrícolas do país doador), seria *economic conditionalities* (BURNELL, 2004). Entretanto, nesse caso, os efeitos desse programa de cooperação não se limitariam à dimensão econômica, podendo talvez produzir muito mais implicações políticas relacionadas, por exemplo, ao conflito com interesses de setor de agricultura familiar.

O mesmo pode se dizer da chamada *democratic conditionalities,* direcionadas para a promoção da democracia, dos direitos humanos, da boa governança e da transparência. As condicionalidades políticas de natureza de promoção da democracia, entretanto, podem produzir, como já se viu neste capítulo, baixo nível de *accountability* e transparência no país beneficiário, já que a grande prioridade é a prestação de contas aos doadores e não aos governados locais (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006). Ademais, os efeitos das condicionalidades para a promoção da democracia (*democratic conditionalities*) são susceptíveis a abranger amplas fronteiras políticas, não se restringindo apenas à janela da democracia. Além das suas limitações, para Piter Burnell (2004), é problemático o uso dessas categorias (*democratic conditionalities* e *economic conditionalities*) para estudar as condicionalidades políticas e seus efeitos dentro de âmbitos específicos como democracia e economia, argumentando que os efeitos e as consequências dessas condicionalidades transcendem os escopos propostos, atingindo as mais amplas fronteiras políticas no nível local, nacional ou até internacional - envolvendo sobretudo as relações entre doador e beneficiário.

A condicionalidade refere-se ao aspecto regulatório estabelecido de doador para o beneficiário, em uma relação de cooperação. A condicionalidade diz respeito às condições que regulam programas econômicos ou uma determinada instituição ou reforma estrutural que

está sendo financiada por um parceiro ou agência no nível nacional ou setorial (WORLD BANK, 2005). Diferente de outros instrumentos contratuais, a condicionalidade se restringe à natureza de cooperação estabelecida ou ao financiamento específico da CID podendo, contudo, as sanções ao não cumprimento das condicionalidades ter amplos impactos além das dimensões econômicas, atingindo dimensões políticas ou geopolíticas (TAN, 2010). A escala do exercício de condicionalidade política, no domínio da CID, ultrapassa o escopo de relações contratuais de outra natureza, sendo que o limite da condicionalidade política da CID vai além da supervisão de aspectos financeiros acordados, influenciando políticas governamentais e reformas institucionais nos países beneficiários (TAN, 2010).

Esta prerrogativa ou primazia se nutre da evidente assimetria entre os parceiros de cooperação (doador e beneficiário), sendo que devido à sua flagrante dependência, o receptor se vê na impossibilidade de barganhar suficientemente com o remetente de "ajuda" os termos da cooperação. Caso o país em desenvolvimento insistir em levar às últimas consequências a negociação, pode correr o risco de ver suspensa ou cancelado o recebimento dos recursos (WORLD BANK, 2005). O próprio BM reconhece e aceita a força disciplinadora da condicionalidade, admitindo como legítimo direito de qualquer doador cortar o financiamento ou fornecimento da cooperação quando entender que a cooperação em curso não cumpre com determinadas condições propostas (WORLD BANK, 2005).

Assim, o princípio de condicionalidade de cooperação, definido como observação criteriosa e imperiosa de determinadas normas e regras como condição para se receber cooperação, traduz a inequívoca intenção política predefinida da CID (TAN, 2010). Embora o princípio de condicionalidade tenha sido recorrentemente criticado nos últimos anos, devido a sua pouca eficácia nos países receptores, tendo sido substituído em muitos casos (pelo menos discursivamente) pelo princípio de *ownership* do país beneficiário, a prática de condicionalidade permanece muito comum nas relações de cooperação internacional, por conta de sua função política (TAN, 2010).

A condicionalidade compreende duas dimensões: a dimensão normativa e a dimensão operacional. Enquanto a primeira estaria relacionada à influência da cooperação sobre os aspectos socioeconômicos, culturais, políticos e ideológicos nos países receptores, a dimensão operacional de condicionalidade se limitaria às atividades relacionadas à implementação dos projetos e programas de cooperação, o que incluiria aspectos relacionados à assistência

técnica, assistência emergencial ou ao desenvolvimento de infraestruturas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Este segundo componente de condicionalidade seria concernente à implementação propriamente dita de projetos de cooperação. Entretanto, a atenção reservada à dimensão normativa da condicionalidade política da CID é muito maior, tendo em conta fundamentalmente à função da cooperação internacional como mecanismo de influência política dos parceiros doadores sobre os países beneficiários (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Como é discutido no tópico seguinte, há doadores que tendem a ativar ou a fazer mais uso do componente operacional da condicionalidade política e existem aqueles que tendem a fazê-lo mais incisivamente mirando os efeitos normativos.

De regulação das relações de cooperação para o desenvolvimento internacional entre doador e beneficiário, a evolução da doutrina de condicionalidade política no plano multilateral apresenta-se como um dos mecanismos de governança da economia política internacional, tendo sido BM e FMI, além dos bancos multilaterais, principais organismos reguladores e articuladores desse processo (TAN, 2010). De acordo com Celine Tan (2010), essa evolução de condicionalidade política no plano global foi marcada por mudanças importantes no conteúdo e nas formas de abordagem da doutrina de condicionalidades. Uma das razões para que isso ocorresse tem relação com as críticas desferidas às práticas de condicionalidade política, pela inibição de autonomia e/ou parceria (doutrinas de *ownership* e *partnership*) dos países em desenvolvimento, beneficiários da cooperação. Outra importante crítica é a ineficácia da CID em termos de produção de resultados concretos do desenvolvimento, apesar do tradicional uso sistemático de condicionalidade política, principalmente a partir da década de 1970 e o início dos anos 1980. Nesse caso, a eficácia da CID se verificaria com resultados concretos de desenvolvimento decorrentes de progresso e melhoria substancial de condições de vida (quer econômica, social ou política) alcançados pelos beneficiários graças à CID.

De ajustamento estrutural da economia ao respeito aos direitos humanos e exercício da democracia liberal, como condicionalidades para uma CID eficaz (ALESINA; DOLLAR, 2000; MOYO, 2009), as hipóteses e teorias têm sido discordantes entre a eficácia e ineficácia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A literatura especializada divide-se entre os mais entusiasmados (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002) e os pessimistas (EASTERLY, 2006a; PROKOPIJEVIC, 2007;

WILLIAMSON, 2008) com as promessas da CID. Os primeiros defendem que, cumpridas algumas condições, os recursos da CID produziriam resultados (o desenvolvimento) nos países beneficiários, isto é, vêm recursos de cooperação como fator potencial do desenvolvimento.

Já os pessimistas não concebem a CID como fator do desenvolvimento, tendo inclusive alguns destes apontado que os recursos da CID têm tido efeito zero e, em alguns casos, têm piorado a situação econômica e social dos países receptores. Miroslav Prokopijevic (2007), por exemplo, afirma com contundência que os recursos da cooperação internacional não só são ineficazes, como também são contraproducentes ao desenvolvimento dos países beneficiários. Em geral, guardadas as devidas proporções, a avaliação da CID destes últimos é a mais pura tradução daquilo que João Milando chama "cooperação sem o desenvolvimento" (MILANDO, 2005).

A principal causa da bifurcação desse debate intelectual e político é a tendência em reduzir o desenvolvimento e o subdesenvolvimento dos países menos desenvolvidos aos fatores e recursos associados à CID. No debate das organizações internacionais (WORLD BANK, 2005, TAN, 2010) e, inclusive, entre alguns acadêmicos, tudo se passa como se a CID fosse a principal, senão a única variável responsável pelo desenvolvimento dos países africanos, asiáticos e latino-americanos. As hipóteses e teorias sobre a eficácia e ineficácia da cooperação são decorrentes de visões reducionistas, que pensam os recursos da CID destinados aos países beneficiários, a partir de uma visão excessivamente otimista (senão idealizada) (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002) ou pessimista dos seus efeitos (EASTERLY, 2006a; PROKOPIJEVIC, 2007; WILLIAMSON, 2008).

Conforme as agendas desse debate político e discursivo, por um lado é como se o desenvolvimento dos países do Sul, especialmente os africanos, dependesse exclusivamente do provimento de recursos dos parceiros externos. Por outro lado, em caso do seu fracasso, o discurso hegemônico no seio da CID busca fatores internos (corrupção, ineficiência da sociedade civil organizada, desrespeito aos direitos humanos, etc.) como fatores de subdesenvolvimento dos países mais atrasados (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006; MOYO, 2009).

Os autores mais esperançosos em relação às promessas da CID, aqueles cuja tese diz que, cumpridas algumas condições, os recursos da CID gerariam o desenvolvimento (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000; COLLIER; DOLLAR, 2002), defendem a necessidade do uso de determinadas condicionalidades políticas capazes de gerar o desenvolvimento e que também permitem a participação e autonomia dos países receptores de financiamentos e demais recursos da CID.

As novas formas de condicionalidades políticas, que teriam sido baseadas nos princípios de *ownership*, *partnership* ou *participation*, em substituição às tradicionais modalidades de condicionalidades, constituem parte do que alguns chamam nova arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – *new aid architecture* (TAN, 2010). O paradigma da *new aid architecture* não exerce a força disciplinadora aplicada pelas convencionais condicionalidades da CID – dos anos 1970 e 1980. As novas formas de condicionalidades políticas, as quais começaram a ser arquitetadas nos finais da década de 1990, ganhando força na década de 2000, dependem menos do engajamento das normas coercitivas, tendo atribuído maior importância às políticas de persuasão, sedução e disciplinamento dos receptores da cooperação através de "acesso voluntário" às reformas (TAN, 2010). Além disso, em maioria das vezes, neste novo desenho de condicionalidades políticas, os países são conduzidos a aceitar acordos ou a assumir compromissos estabelecidos pelas instituições financeiras internacionais e agências bilaterais da CID, não porque há contratos internacionais que os obrigam a fazê-lo, mas porque o consentimento é indispensável para o acesso aos recursos e financiamentos (TAN, 2010).

Esse novo regime de condicionalidades políticas, conforme Celine Tan (2010), reforçou e sofisticou, através de novas modalidades de repasse da cooperação e políticas de financiamento, as condicionalidades políticas no campo da CID. Isso tem provocado impacto na construção de leis internacionais e na governança global, reconstruindo relações entre vários atores engajados no campo do desenvolvimento e da cooperação. A redefinição do conceito *ownership* (autonomia) e a obrigação de *accountabiltity* dos receptores aos doadores multilaterais e bilaterais, traduzem a responsabilidade do desenvolvimento social e econômico colocada nos ombros dos países em desenvolvimento, em que os empecilhos do desenvolvimento não estariam mais no plano internacional e, sim, nos contextos locais e nacionais:

The new forms of conditionality place responsibility for social and economic

> *development and the efficacy of aid primarily on the shoulders of the recipient state. The discourse of 'ownership' and 'accountability' which permeates the new aid architecture problematises the recipient state in the process of social and economic development. Under the new aid regime, states shoulder the primary responsibility for meeting developmental challenges and overcoming socio-economic exclusion in the globalized, interdependent era. Poverty and other economic and social dislocations within a nation state is perceived as less rooted in the international than the national, caused not by the lack of resources stemming from the iniquities of the global trade and financial system or the design and content of aid conditionalities but by: a) the state's own incapacity to generate or absorb financial resources due to wrong policy choices; and b) the state's inability or disinclination to utilise the resources generated in a productive and redistributive manner* (TAN, 2010, p. 17).

O processo de redefinição das formas de condicionalidades políticas, confeccionando-lhes uma nova roupagem, reverberou nos encontros mais recentes - de Roma (2003) à Busan (2011) - que tiveram como propósito qualificar e tornar mais produtiva a CID (PINO AILLÓN, 2013). A tentativa de imposição conceitual e normativa do princípio de autonomia ("*ownership*") no sistema da CID, nos termos em que o acesso ao desenvolvimento era definido pela OCDE como uma responsabilidade dos países em desenvolvimento e beneficiários da cooperação e, não mais dos doadores e agentes externos, representa uma das principais controvérsias dessas rodadas: de Roma, em 2003; Paris, 2005; Accra, 2008; Busan, em 2011. A reunião de Paris - chamada "agenda para a eficácia da ajuda" - representa o ponto mais alto das controvérsias (AMIN, 2009; PINO AILLÓN, 2013).

Essas rodadas, cujo objetivo principal era a criação de estratégias que permitissem com que a CID fosse eficiente em termos da gestação do desenvolvimento a favor dos beneficiários e que dentro desse processo estes últimos tivessem autonomia (PINO AILLÓN, 2013), acabam sendo arranjos de sofisticação e aprofundamento de condicionalidades políticas, em um documento repleto de contradições e armadilhas implícitas, senão explicitas (TAN, 2010). Além disso, a Declaração de Paris foi unilateralmente elaborada pela OCDE, sendo "endossada", na verdade imposta aos países beneficiários (dependentes) da CID. Esse processo contou, como sempre, com o endosso das instituições financeiras internacionais (caso do BM), que esperam pela implementação de seus princípios, definidos de modo unilateral. Os princípios de harmonização de políticas e de autonomia dos países beneficiários expressam de maneira flagrante as contradições contidas no alusivo documento (AMIN, 2009).

De acordo com Samir Amin (2009), tal como a Declaração do Milênio, redigida pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos para ser lida pelo secretário-geral das Nações Unidas na Assembleia Geral da ONU, a discussão e posterior confecção da Declaração de Paris não envolveu toda a comunidade internacional. Esta foi uma das principais razões para que os países do Sul que não são "receptores naturais" da cooperação internacional e, em particular, aqueles que são doadores internacionais, se opusessem com absoluta legitimidade à natureza e ao conteúdo da Declaração de Paris, e recusassem a adoção do documento (AMIN, 2009). Na ocasião, o Brasil não assinou o documento. A China o faria mais tarde, embora sem assumir compromisso nenhum, o que demonstra a insatisfação do país asiático.

Esse processo demonstrou, mais uma vez, que os países mais dependentes da CID, principalmente os de renda baixa, mas também muitos de renda média, raras vezes conseguem barganhar com os países mais desenvolvidos, o que os leva em maioria das vezes a se alinhar involuntariamente às políticas econômicas impostas por estes últimos. Por outro lado, as divergências entre os países do Sul (em particular as potências emergentes e alguma parte dos países da renda média) e a OCDE revelam os limites existentes para a construção de um regime mais homogêneo e integrado da CID (AMIN, 2009).

Com o acumular dessas "amargas experiências" no campo da CID, nomeadamente as condicionalidades políticas, se têm despertado tendências de inconformismo por parte dos países em desenvolvimento, especialmente boa parte dos da renda média (AMIN, 2009), que passam a buscar alternativas (fortalecendo e ampliando cooperação com países como China, Brasil, Índia ou Turquia) para em alguma medida se desvencilhar dessas ciladas da CID. É nesse quadro de busca de alternativas de cooperação desprovida de condicionalidades políticas dos países da OCDE que alguns identificam o modelo de cooperação chinesa como o mais atrativo e viável. Entre outros, a Dambisa Moyo (2009) é uma radical defensora do modelo da CID chinesa, para quem esse modelo baseado fundamentalmente em investimentos e comércio seria a que realmente contribuiria para o desenvolvimento dos parceiros em desenvolvimento, particularmente africanos.

Entretanto, pela sua dupla natureza de doador e simultaneamente beneficiário, as potências regionais exercem críticas contra o uso de condicionalidades políticas e ao mesmo tempo tendem a fazer o uso deste mesmo dispositivo político (MAWDSLEY, 2011). Essa natureza dual de países como Brasil, China, Índia, África do Sul, Turquia sempre constitui uma armadilha a suas críticas e oposições a doutrina de condicionalidade política dos países

mais desenvolvidos. Não poucas vezes estes países são criticados e acusados de reproduzir no âmbito da CSS o mesmo *modus operandi* da CNS, promovendo seus interesses nacionais, em vez da cooperação sem fins lucrativos (BRAUTIGAM, 2011; MAWDSLEY, 2011). Isso quer dizer que fazem também o uso da condicionalidade política. E isso é irrecusável, se concordarmos que a condicionalidade política é uma condição im(posta) pelo doador para que certos critérios e normas fossem observados como condição de se beneficiar da cooperação (TAN, 2010). A minha premissa é de que, ao menos, um aspecto da condicionalidade política orienta a cooperação de todos os países doadores, seja no âmbito da CSS como no âmbito da CNS.

A questão é que o uso de condicionalidades pode variar de acordo com o campo de cooperação, além, claro, da origem política e geográfica do doador (se é do hemisfério político Sul ou Norte). Até a China condiciona os seus recursos de cooperação. O faz ao constranger seus parceiros a não cooperarem com o Taiwan e a ceder à exploração dos seus recursos naturais pelo Pequim (BRAUTIGAM, 2011; M'BUNDE, 2018). É uma modalidade chinesa de condicionalidade política. Por outro lado, a cooperação brasileira é acompanhada de penetração de empresas públicas e privadas deste país na África e América Latina (GARCIA, 2012; DA CONCEIÇÃO, 2015). É verdade que nos documentos, relatórios ou declarações oficiais da cooperação brasileira e chinesa não se faz referência à necessidade ou importância do uso de condicionalidade política no campo da CID (MILANI; CARVALHO, 2013), como ocorre no caso português. Entretanto, penso que esse fato não é suficiente para determinar se um país faz uso ou não de condicionalidade política. O uso ou não de condicionalidade política deve ser avaliado no terreno da cooperação.

A condicionalidade política pode ser informal e não ser expressão de nenhum documento oficial, podendo decorrer de um consentimento não expresso formal e oficialmente. Será que se Angola, Moçambique, Líbia ou Nigéria recusassem a presença empresarial chinesa ou brasileira nos seus territórios, a China e o Brasil não romperiam as relações de cooperação com esses países? Pois bem, é só uma hipótese contrafactual. Mas as chances de o país oriental romper as relações seriam muito maiores em comparação ao Brasil, levando em consideração a natureza de sua cooperação (de ganha-ganha). E o rompimento seria imediato, caso os dois países africanos cooperassem com o Taiwan. Mas também no caso do Brasil, haveria chances de rompimento, embora menores comparativamente.

As condicionalidades políticas e o respectivo debate se direcionaram historicamente às questões da reforma de governos, democracia, boa governança e transparência, inclusive nos dias atuais (ALESINA; DOLLAR, 2000; TAN, 2010). As consequências dessa orientação foram a recorrente redução da condicionalidade política às reformas impostas, incialmente pelo BM, FMI e bancos multilaterais e, também bilateralmente, embora em proporção menor, pelas agências dos doadores. Com isso, a dimensão normativa da condicionalidade política inibe o componente operacional da condicionalidade - conforme a categorização de Degnbol-Martinussen; Engberg-Pedersen (2003).

Denota-se que estes autores não esgotaram a exploração de sua definição do componente operacional da condicionalidade política. Todavia, pode-se perceber, até com alguma clareza, de que quando falam em condicionalidade operacional, falam em condições que não objetivam transformações "ontológicas" ou de natureza institucional e governamental (reformas políticas e econômicas) do beneficiários. Eles restringem a sua abordagem à matéria de cooperação em curso e aos ganhos dela resultantes. O alcance de condicionalidade, nesse caso, se limitaria às fronteiras das trocas e dos recursos intercambiados.

No plano bilateral, enquanto os países da OCDE e suas agências de cooperação exigem reformas do Estado e adoção de valores políticos e econômicos ocidentais como condição para a alocação dos recursos de cooperação (TAN, 2010), os doadores do eixo Sul tendem a limitar, salvo poucos casos, a sua condicionalidade política aos aspectos operacionais. E cada modalidade de condicionalidade política, associada aos eixos de cooperação, à dinâmica de cooperação e ao perfil do país beneficiário, produzirá efeitos políticos variados - os quais constituem o objeto desta tese.

3.3.1 Condicionalidades políticas: contradição dos objetivos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento?

Na discussão travada no item anterior, evidenciou-se de que quando as condicionalidades políticas não tolhem a autonomia dos países e agentes beneficiários da cooperação, o restringem consideravelmente. As práticas de condicionalidade política assentes nos mecanismos de ajuda amarrada comprometem de modo exorbitante a autonomia e o empoderamento do receptor. A obrigação do beneficiário ter que comprar produtos e

mercadorias provenientes do país doador, inclusive os serviços técnicos prestados por este último, a prerrogativa do doador eleger programas e setores de cooperação, além da imposição de reformas econômicas e políticas como requisito para se ter direito à cooperação, entre outras, são expressões mais comuns de condicionalidade política, que negam ao beneficiário a necessária autonomia política (AMIN, 2009; MOYO, 2009).

A princípio, a intenção do uso de condicionalidade, mormente declarada publicamente - especialmente a que tange às exigências de reformas e *accountability* de quem se beneficia da cooperação - parece fazer sentido (nesse caso refere-se mais à dimensão normativa da condicionalidade política). A justificativa comum é de que a condicionalidade serve para impedir mau uso dos recursos alocados e para que os objetivos traçados (o desenvolvimento, geralmente) fossem alcançados. Esta justifica se fundamentaria tendo em conta os desvios ou mau uso dos recursos de cooperação, através de corrupção, desvios nos termos de referência e procedimentos e uso dos recursos para fins para os quais não foram desembolsados - mesmo quando os propósitos são plausíveis (MOYO, 2009).

Há alguns anos, um estudo do Banco Mundial concluiu que cerca de 85% dos recursos de cooperação têm esse fim, ou seja, foram utilizados para fins diferentes daquele para o qual inicialmente foram destinados, sendo muitas vezes desviados para empreendimentos improdutivos ou para aventuras grotescas. [59] No entanto, mesmo com o uso de condicionalidades políticas as coisas não mudaram muito. As inconveniências e os vícios continuam a povoar o campo da cooperação, sendo que o uso de condicionalidades políticas não conseguiu resolver as perversões relatadas, como também não logrou o seu grande propósito teleológico: o desenvolvimento (MOYO, 2009).

A mobilização das condicionalidades políticas não tem logrado evitar, por exemplo, os efeitos da CID na (re)produção da desigualdade e do aumento da dominação política das elites sobre as massas - estratégias de extroversão[60] - e consequente baixo nível de *accountability* e transparência política (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006), o que gera e aprofunda dependências internas no país beneficiário. Também a condicionalidade não democratizou as ditaduras, não empoderou as sociedades civis, nem promoveu os direitos

[59] Ver Moyo (2009).
[60] A esse tipo de relação, que tende a se registrar e se reproduzir em vários contextos africanos e não só, e que dá condição à criação e administração de dependências internas, Bayart chama de estratégias de extroversão (BAYART apud MUÑOZ, 2016).

humanos (AMIN, 2009). A tese de que o uso de condicionalidades políticas produziria o desenvolvimento e outros valores objetivados pela CID (BJELLA, 2012; BURNSIDE; DOLLAR, 2000) não se sustenta, uma vez que não há comprovação empírica de países em desenvolvimento que tenham se tornado mais ricos, democráticos e inclusivos graças ao uso de condicionalidades políticas da CID (seja no plano bilateral como na esfera multilateral) (MOYO, 2009).

Penso que ao contrário das idealizações e promessas de bons efeitos que decorreriam da aplicação de condicionalidades políticas, esta ferramenta aplicada aos países dependentes da cooperação é contraproducente aos objetivos propostos pelas agências multilaterais e bilaterais da cooperação e os respectivos operadores. Como já se falou, a privação de autonomia é o mais representativo exemplo da contradição de condicionalidades políticas, se pensarmos que o desenvolvimento supostamente perseguido pelo sistema da CID deve se basear na promoção da liberdade dos indivíduos e grupos (SEN, 2003) a favor de quem esse eventual desenvolvimento é supostamente gestado.

Ao contrário da contribuição para a emancipação democrática, para a transparência e para o empoderamento da sociedade nos contextos dos beneficiários, o uso de condicionalidade política, nos termos aqui explorados, enviesa os objetivos normativos de sua aplicação discutidos entre os doadores e os beneficiários. Quer no âmbito bilateral, quer sobretudo no nível multilateral, a condicionalidade se propõe discursivamente a promover um desenvolvimento sustentável, criar condições para um desenvolvimento baseado na autonomia dos receptores e um desenvolvimento que diminua a dependência destes últimos em CID. No entanto, as consequências das condicionalidades têm contribuído inversamente para a reprodução da heteronomia política nas relações internacionais (MOSS; PETTERSSON; VAN DE WALLE, 2006) e da dependência dos países subdesenvolvidos.

As condicionalidades políticas versadas em exigência das reformas políticas e econômicas dos Estados dependentes em "ajuda externa", são as que mais expressam as contradições dos objetivos da CID. Em 2018, Afeganistão e Somália figuraram entre 10 países do Sul que mais receberam "ajuda externa" da Europa,[61] entretanto continuam longe de ser países politicamente estáveis, com o funcionamento razoável de instituições democráticas, com a

[61] Outros países da lista são Turquia, Iraque, Cisjordânia e Faixa de Gaza, Marrocos, Índia, Nigéria, Etiópia e Síria. Disponível em https://www.publico.pt/2019/11/21/economia/noticia/paises-pobres-recebem-menos-10-ajuda-desenvolvimento-ue-1894590.

razoável observação dos direitos humanos e produção do desenvolvimento proporcionado pelos recursos da CID.

Devido à sua natureza normativa e reformista (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003), as tradicionais modalidades de condicionalidade dos anos da crise da dívida, do reajustamento estrutural e de promoção de boa governança e democracia - mais recentemente sofisticadas na Declaração de Paris (AMIN, 2009; TAN, 2010) - representam ferramentas de reparação e reconfiguração da natureza política e social dos Estados beneficiários, em que o conteúdo programático de políticas públicas e seu direcionamento (eixo) são diretamente influenciados pelos chamados doadores tradicionais. O princípio de harmonização de políticas (TAN, 2010) nada mais é do que a obrigação de os países pobres adaptarem as políticas liberais de orientação do capitalismo do mercado.

Desta feita, em tese, as contradições da CID potencialmente se produzem mais em decorrência do uso das condicionalidades políticas reformistas. Todavia, isso não quer dizer que os países doadores do Sul são imunes de lançar mão desse componente (de natureza normativa e reformista) de condicionalidade em seus processos de cooperação, nem que as condicionalidades centradas no componente operacional são estéreis de contradições de heteronomia e dependência em CID. No entanto, geralmente os doadores do eixo Sul tendem a se centrar mais em práticas de condicionalidade política operacional do que o contrário. Por outro lado, pelo seu conceito e natureza, a condicionalidade política operacional (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003) tende a não ser interveniente e reformista. Pelo menos não tende a sê-lo intencionalmente, o que potencialmente lhe preserva, em parte, da eventual promoção de transformações de natureza político-governamental e programática no país receptor.

É bom que se diga, contudo, que em função da expansão das fronteiras dos fluxos da CID dos países mais representativos do Sul e sua atuação em uma pluralidade de campos de cooperação, a preservação de coerência entre seu discurso e sua prática de cooperação tende a ser mais difícil. Face a essa constatação, seria metodologicamente mais conveniente procurar capturar e analisar as abordagens de condicionalidades políticas da CSS (e CNS) e seus desdobramentos (em termos de suas contradições ou não) no próprio terreno da cooperação. Essa necessidade se justifica também mediante o fato de os doadores e as agências internacionais de cooperação apresentarem nuances e peculiaridades - que respondem em grande parte pelos interesses específicos de sua política externa - em sua política de

condicionalidade política da CID. Geralmente, essas distinções são mais comuns entre as potências regionais do Sul, que adotam particularidades evidentes naquilo que se chama CSS, como é o caso de *aid with chinese characteristics* - referência da CSS com as características e condicionalidades políticas da República Popular da China (BRAUTIGAM, 2011).

Já a CSS brasileira é, ao menos em determinados contextos, dotada de capacidade e habilidade política de se flexibilizar mais em comparação ao país oriental, o que a torna menos previsível e estática.[62] Em consequência disso, a sua cooperação tende a não se prender no uso ou não de condicionalidades políticas prescritas ou previamente elaboradas, sendo possível manipular o uso ou não dessa ferramenta de acordo com as condições políticas objetivas que surgem no contexto do país beneficiário (M'BUNDE, 2018).

No caso português, há toda uma tradição de práticas e mobilizações de condicionalidades políticas nas suas relações de cooperação, tendo sido esse dispositivo previamente instituído para atender as suas parcerias de cooperação, com uma abertura direcionada mais às demandas de reforma política e governamental. Em hipótese, todos os doadores, sejam do Norte como do Sul, mas principalmente estes últimos, terão especificidades próprias no uso de condicionalidades políticas, as quais só podem ser melhor identificadas no terreno da cooperação. Este é um tema amplamente discutido no capítulo 6 desta tese, que aborda os modelos da cooperação de Brasil, China e Portugal.

Outra grande contradição do uso de condicionalidade política é sua capacidade, que lhe é natural, de preservar e reproduzir a dependência dos beneficiários da cooperação. As práticas de condicionalidade conseguem manter e fazer Estados beneficiários clientes, quer para alinhar com as políticas ou orientações econômicas dos doadores, quer para promover e perseguir interesses geopolíticos e geoestratégicos destes últimos (AMIN, 2009). Com a aplicação de condicionalidades políticas, cria-se uma relação de clientela e de submissão das elites dos países subdesenvolvidos em relação aos doadores bilaterais e multilaterais, a partir da qual a relação de dependência não é mais só material mas também de natureza cultural e/ou racial (AMIN, 2009).

Até que ponto a preservação da autonomia identitária, política ou cultural é possível quando as orientações políticas e econômicas (e *way of life*) são impostas de fora para dentro? As experiências da maioria das ex-colônias comprovam que a dependência material por

[62]Consultar Timóteo Saba M'bunde (2018).

longas décadas pode inevitavelmente levar à dependência cultural e política - ao rápido processo de aculturação. E as condicionalidades políticas reformistas e intervencionistas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003) são potenciais fatores para esse processo.

Para concluir, existe a contradição do não uso de condicionalidade política. Dito de forma mais clara, o uso seletivo de condicionalidades políticas (ALESINA; DOLLAR, 2000) é uma das principais contradições inerentes aos objetivos da cooperação internacional. Ora, se o propósito do uso de condicionalidade política é para impedir desvios de procedimento, evitar corrupção, propiciar as necessárias reformas políticas e, com isso, criar condições ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (WORLD BANK, 2005; MOYO, 2009; TAN, 2010), então por que é seletiva a aplicação das condicionalidades políticas? Ou seja, a que propósitos serve o uso das condicionalidades, mormente as de natureza política, constitui-se em uma pergunta que merece aprofundamento.

Conforme Alberto Alesina e David Dollar (2000), os critérios dos doadores para a alocação de recursos de cooperação são seletivos e tendem a não observar isoladamente a boa governança, a democracia e o respeito aos direitos humanos como critérios prioritários. Outros fatores que ligam o doador e o beneficiário, como o passado colonial, relação política e diplomática, mercado doméstico, peso do PIB do país beneficiário e os interesses geopolíticos e geoestratégicos são mais importantes como critérios para alocação da cooperação internacional do que as "clássicas condicionalidades de boa governança, democracia, respeito aos direitos humanos e reformas econômicas". Os países doadores, particularmente os de Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), quando confrontados com regimes autoritários que sejam geopoliticamente estratégicos aos interesses dos doadores não aplicam a condicionalidade política em detrimento da agenda estratégica. Nesses casos, simplesmente ignoram os problemas endógenos locais e fazem vista grossa em relação aos clássicos critérios. A alocação de interessante soma de recursos de cooperação da UE em Somália e Afeganistão nos últimos dois anos corrobora esse fato. Ademais, não tem sido a pobreza o principal critério na seleção de contextos para se alocar os recursos, sendo os interesses estratégicos de política externa dos "doadores" o que realmente define onde se cooperar ou se cooperar mais.

4 RELAÇÕES DE CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU COM SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Neste capítulo são recuperadas e analisadas as formas pelas quais se construíram, desde os primórdios da independência nacional de Cabo Verde e Guiné-Bissau à atualidade, as relações de dependência em CID desses dois países luso-africanos. Para o efeito, lançou-se mão da inserção internacional de ambos os países. As referidas relações de dependência em CID são consideravelmente impulsionadas e moldadas por padrões da economia política e de cooperação de seus parceiros multilaterais e principalmente bilaterais, nesse caso especial, de Brasil, China e Portugal, cujos padrões de engajamento se definem, grosso modo, a partir de seus interesses nacionais.

A tese defende inequivocamente que, em função da relação assimétrica de Cabo Verde e Guiné-Bissau com seus parceiros multilaterais e bilaterais da cooperação, as mudanças nos rumos de política de cooperação dos dois países africanos são em maioria das vezes influenciadas pela ordem sistêmica. Contudo, alguns ajustes ou mudanças, preferências ou escolhas são internamente feitos nas agendas de política externa e de cooperação desses países (HERMANN, 1990), reconhecendo alguma capacidade ou potencialidade de agência reservada aos Estados guineense e cabo-verdiano.

4.1 **Guiné-Bissau e Cabo Verde na inserção internacional e no sistema da cooperação para o desenvolvimento**

Os contatos entre as comunidades políticas locais e o sistema invasor e colonial português, como foi discutido no primeiro capítulo desta tese, ocorreram a partir de relações de coerção e de resistência face ao cenário de ocupação, dominação e exploração dos territórios invadidos. Esses processos históricos e políticos, que se apresentam como razão e produto do imperialismo e do colonialismo, foram alvo de crítica, denúncia e combate com vistas a sua extirpação, marcando assim o surgimento de movimentos políticos e armados que se articularam interna e externamente com o propósito de reunir fatores necessários para as metas propostas.

A independência era um objetivo muito difícil de ser logrado tendo em conta a assimetria militar, econômica e logística que distanciava o sistema colonial europeu das guerrilhas africanas. Aliás, não é por acaso que o PAIGC recorreu às ações de sabotagem e à guerrilha como método e tática, especialmente no início da luta armada, primeira metade da década de 1960, para obstaculizar e tentar derrotar o sistema colonial instalado (MENDY, 1994). A conscientização e mobilização das massas camponesas no interior da Guiné-Bissau foi importante para a formação de contingentes armados, isto é, de capital humano, da guerrilha, para só assim poder fazer guerra. No entanto, face ao grande desafio de fazer guerra contra uma força altamente superior em praticamente todos os níveis, o recurso ao apoio externo era uma condição *sine qua non* e urgente. De recordar que a maioria dos movimentos independentistas africanos surgiu nos anos 1950, coincidindo com a década da implosão do Movimento dos Não Alinhados (MNA), cuja uma das principais causas de existência foi a emancipação dos povos que estavam sob o jugo do colonialismo.

Dessa realidade, o PAIGC, protagonista e representante político e diplomático das nações guineenses e cabo-verdianas em guerra contra as tropas invasoras do então líder português, António Salazar, desenvolveu parcerias com nações que lutavam e com os Estados já independentes que passaram pelas mesmas experiências pelas quais estavam a passar a Guiné-Bissau e Cabo Verde. Da África à Ásia, da Europa à América, sob coordenação e direção de Amílcar Cabral, o PAIGC pediu e obteve apoios políticos, militares, logísticos e econômicos para prosseguir seus objetivos de independência nacional (CABRAL, 1968). Nos marcos da doutrina política e ideológica dos países membros do MNA, deu-se boa parte da dinâmica das relações internacionais do PAIGC ao longo do processo da luta política e militar pela independência. Contudo, a bem da verdade, "embora teoricamente, o princípio ideológico de não-alinhamento (MNA) foi assumido pelos dirigentes políticos desde os primeiros anos da independência, mas não pareceu todo não alinhado" (GONÇALVES, 2010, p. 25).

4.2 **Relações nos marcos da Cooperação Leste-Sul**

Um "não aberto ou assumido" alinhamento ideológico com nenhuma das superpotências se inseria na sua estratégia de conseguir apoios externos junto de uma diversidade de atores: Cuba, China, Suécia, União Soviética, Argélia, Marrocos, EUA; países da Europa, da África, da Ásia e da América. A adoção dessa postura externa, uma espécie de "diplomacia cruzada",

durante toda a década de 1960 pode ser lida como opção por um pragmatismo de política externa das nações de Guiné-Bissau e Cabo Verde sob a égide de Cabral e PAIGC. Foi uma estratégia que deu resultados necessários: armas, formação de guerrilheiros, fardas, treinamento militar, recursos financeiros, apoios políticos e diplomáticos:

> A URSS empreendeu importante contribuição para a independência da Guiné-Bissau durante a luta armada, desde a formação dos guerrilheiros na URSS a armamentos, medicamentos, assistência financeira, etc. Além de vários apoios recebidos da URSS, o PAIGC era também financiado e armado por Cuba, China, Tunísia, Argélia e Marrocos.[63]

Nos mesmos padrões e com os mesmos objetivos da independência, conforme o diplomata chinês Wang Hua, a China apoiava o PAIGC, recebendo e treinando no território asiático guerrilheiros e nesse mesmo contexto da década de 1960 Cabral visitara duas vezes a República Popular da China. Wang Hua ainda sublinha o seguinte: "antes da independência nós (a China) demos armas para o PAIGC, pois isso era a sua necessidade naquele momento".[64] A angariação de fatores objetivos de luta armada determinou o vetor da política externa do partido, que embora baseada no discurso de "não alinhamento ou da diplomacia cruzada", claramente sofreu influências socialistas, tendo ocorrido as suas relações externas nos marcos da Cooperação Leste-Sul. A tese da equidistância do pai fundador do PAIGC em relação às disputas ideológicas socialistas e capitalistas era meramente formalista, haja vista que as nuances do socialismo e da anti-burguesia apareciam com frequência nos discursos de Amílcar Cabral, sendo possível citar um dos trechos de sua fala em Havana, em 1966, durante a Conferência Tricontinental:

> Isso significa que, para desempenhar cabalmente o papel que lhe cabe na luta de libertação nacional, a pequena burguesia revolucionária deve ser capaz de suicidar-se como classe, para ressuscitar na condição de trabalhador revolucionário, inteiramente identificado com as aspirações mais profundas do povo a que pertence".[65]

Não obstante um discurso de política externa universalista, sem priorização de parceiros baseada nos critérios ideológicos, tendo por isso, de fato, projetado uma diplomacia que esteve efetivo e eficiente em todos os continentes e fóruns globais no hemisfério Sul e no Ocidente político, descortina-se que os apoios recebidos pelo PAIGC na década de 1960

[63] M'bunde (2018, p. 72).
[64] Trecho da entrevista realizada em 2014, em Bissau. Ver M'bunde (2018).
[65] Disponível em http://www.didinho.org/Arquivo/fundamentoseobjectivos.html.

vieram fundamentalmente dos países socialistas e, ademais, as narrativas de Amílcar Cabral tinham um sotaque socialista, como já foi revelado aqui. Somado a tudo isso, como já argumentei no segundo capítulo deste trabalho, as relações de Cooperação Leste-Sul e de Cooperação Sul-Sul bebem, em muito de seus aspectos, das mesmas fontes: socialismo ou marxismo. Todo o referencial teórico e ideológico dos países do MNA ou do movimento terceiro-mundista origina-se da fonte socialista (quer maoísta – de origem asiática - ou trotskista – de origem leste-europeia), excetuando as especificidades socioculturais e políticas de cada país e a liderança política naquele contexto.

Face ao exposto nos parágrafos anteriores, defende-se aqui que a inserção internacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde (antes de se constituírem Estados soberanos e independentes), deu-se nos marcos da Cooperação Leste-Sul. O argumento desta tese em falar da predominância, naquele momento, de uma inserção internacional muito mais assente nas relações Leste-Sul é que, além de consideráveis recursos doados por Cuba, China e União Soviética (de bases ideológicas socialistas), houve consideráveis influências maoístas e trotskistas no PAIGC, especialmente na década de 1960. Aliás, há quem explica as já analisadas disputas entre as elites cabo-verdianas e guineenses como também um confronto de natureza ideológica entre os maoístas e trotskistas dentro do PAIGC (TEIXEIRA, 2015, p. 196).

É claro que as relações de Cabo Verde e Guiné-Bissau pré-independentes com países como Egito, Argélia, Tunísia, Marrocos se inserem nos marcos da CSS. Também o ato unilateral brasileiro de reconhecimento da independência da Guiné-Bissau, em 1974, sem consulta prévia a Portugal, ignorando o Tratado de Amizade e Consulta de 1953, se insere nos esforços brasileiros pró-Sul, particularmente com Guiné-Bissau e África. Entretanto, em termos gerais, tais relações não representam a grande parte da globalidade dos esforços e realizações no recorte temporal analisado. As principais expressões externas das duas nações africanas se desenvolveram mais entre as balizadas Leste-Sul e destas linhas sofreram influências, inclusive na primeira concepção do modelo de desenvolvimento no pós-independência, o qual foi inspirado no socialismo (CRUZ, 2017; TEIXEIRA, 2015).

Todo esse processo ocorrido na segunda metade da década de 1970 resultou-se da clara tentativa de construção de um modelo de desenvolvimento e de uma Constituição que não sofressem influência da antiga metrópole e do Ocidente como um todo. Por isso foi possível constatar um alinhamento, ainda que mitigado, no caso cabo-verdiano, de recém-criados

Estados cabo-verdiano e guineense à URSS, embora efêmero devido à desintegração desta última alguns anos depois. António Gonçalves (2010, p. 23) aponta que essa opção é tradução cabo-verdiana do reconhecimento de todos os apoios recebidos durante a luta e também um ato de blindagem às eventuais influências de Portugal no novo Estado:

> Um dos primeiros constrangimentos na definição e orientação da condução do destino das ilhas do arquipélago foi a elaboração da Constituição da República. A dificuldade na elaboração da lei fundamental poderia ser suprida com ajuda de Portugal, mas os futuros governantes do arquipélago dispensaram essa ajuda com receio de que a influência da ex-potência colonial poderia fazer-se sentir na referida lei fundamental.

O mesmo autor, António Gonçalves (2010, p. 23), ainda acrescenta, recorrendo às declarações de Pedro Pires que revelam o receio que se tinha de Lisboa ou Washington, por exemplo, ter influência na elaboração da Constituição da República de Cabo Verde:

> Poderia parecer lógico que a Constituição fosse aprovada logo em 1975. (...) Se tivéssemos começado com a Constituição era muito provável que os portugueses nos obrigassem a aprovar uma Constituição elaborada por eles. Eu penso que um elemento importante teria sido evitar que a Constituição fosse elaborada pelos portugueses ou negociada em Washington.

Desse modo, as influências políticas e ideológicas das relações de cooperação com os países socialistas foram mais sintomáticas, tendo deixado cicatrizes na própria concepção da política e do Estado pelas elites cabo-verdianas e guineenses (GONÇALVES, 2010; TEIXEIRA, 2015; MADEIRA, 2018). Por outro lado, apesar da relativa pressão soviética ou socialista, como um todo, por assunção ideológica e política de suas doutrinas por "aliados africanos", as suas relações ocorreram nesse lapso temporal nas bases do espírito de horizontalidade e fraternidade – o que não significa, claro, que foi completamente ausente de condicionalidades políticas. Concordo nesse ponto com Aristides Pereira, de que "o apresso ou a lealdade" às doutrinas socialistas ou marxistas era natural naquele contexto. A resistência à abertura política nas décadas de 1970 e 1980, cerca de quinze anos após a independência, mantendo-se fiel ao modelo do regime fechado dos países do Bloco Leste ilustra o considerável grau da influência ideológica e política originada das relações Leste-Sul. Sobre isso, o primeiro Presidente da República de Cabo Verde, Aristides Pereira, faz as seguintes observações:

> Nós não podemos mandar gente para URSS ou Cuba e dizer as autoridades desses países: por favor, não metam teoria marxista na cabeça da nossa gente! O que se pode chamar marcas ideológicas eram inevitáveis num partido ou num sistema como nosso (LOPES, 2002, p. 473).

Os apoios do Bloco Leste mantidos nos primeiros anos da independência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde na esfera socioeconômica, legitimaram a opção dos dois Estados pela URSS e esta última também via nos apoios concedidos uma certa legitimidade sua em manter cooptados ideológica e politicamente os dois países africanos - uma implícita relação de condicionalidade política e efeitos políticos e institucionais da CID. Denota-se que apesar do amplo entendimento da necessidade de diversificar os parceiros com vistas a fazer face aos desafios do desenvolvimento, as oportunidades propiciadas pela URSS e abraçadas por Cabo Verde nos domínios da defesa, formação dos quadros militares e civis, renovaram sua aliança, como comentou o diplomata cabo-verdiano, Manuel Amante da Rosa: "as opções e alternativas eram escassas para o novo governo pelo que as primeiras alternativas no que concerne à defesa e segurança tenham sido encontradas nos países do Bloco do Leste".[66] Avanços sociais semelhantes, a Guiné-Bissau, sob a presidência de Luis Cabral, logrou nos primeiros anos da independência no âmbito de suas relações com o Leste:

> No período pós-independência (1974-1980), o governo de Luís Cabral conseguiu criar algumas infraestruturas, construir pequenas indústrias, como ocorreu também em outros países da região subsaariana africana. No caso da Guiné-Bissau, refere-se, por exemplo, ao caso do complexo agroindustrial de Cumeré e das fábricas de Leite Blufo, Titina Silá, Pansau Na Isna; de Oxigênio e de Acetileno, de descaroçamento do Algodão, Socotran; e da Cerâmica.[67]

Convém não perder de vista de que, de acordo com Jorge Cruz (2007), o recém-criado Estado guineense adotou nos primeiros anos pós-independência um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo soviético. Por assim dizer, traduz-se, deste modo, o fato de que todas as mencionadas realizações se enquadrarem no modelo do desenvolvimento anti-neoliberal ou anticapitalista adotado pelo PAIGC na Guiné-Bissau e pelo PAICV em Cabo Verde.

Com inspiração no socialismo, a reforma agrária consubstanciada na nacionalização das grandes propriedades fundiárias e no aumento de imposto sobre a propriedade privada fora adotada com o objetivo de diminuir a desigualdade social e econômica em Cabo Verde. Portanto, o governo adotou uma política econômica planificada, objetivando desestruturar o sistema agrário colonial e eliminar as relações de exploração do homem pelo homem que

[66] Ver António Gonçalves (2010, p. 25).
[67] Consultar M'bunde (2018).

haviam sido criadas pelo Estado colonial capitalista (TEIXEIRA, 2015). Os esforços políticos realizados, contudo, não produziram resultados muito positivos, tendo em conta fundamentalmente às difíceis condições agrárias do arquipélago: seca, falta de terra arável - só 10% da totalidade de território cabo-verdiano é cultivável (MONTEIRO, 2010, p. 51).

O novo Estado da Guiné-Bissau identificou a agricultura como motor central do desenvolvimento do país, sendo que ela é anterior à industrialização. Conforme os padrões tradicionais dos regimes fechados, centralizou e monopolizou o sistema econômico e produtivo guineense, não conseguindo, entretanto, uma produção suficiente ao consumo local, passando a importar alimento para o mercado interno (TEIXEIRA, 2015). A falta de parque industrial, a ausência de fatores materiais de produção e os constrangimentos político-econômicos sistémicos na transição da ordem internacional na década de 1980 dificultaram as iniciativas internas do desenvolvimento na Guiné-Bissau e em Cabo Verde - no caso deste último, as já mencionadas difíceis condições geológicas são a variável explicativa adicional.

Essa realidade socioeconômica e política não muito favorável apelava, de alguma forma, os dois novos Estados a se abrirem ao mundo buscando novos parceiros e alternativas às dificuldades econômicas e sociais herdadas do sistema colonial português. Era um sentimento compartilhado especialmente entre a elite política e dirigente cabo-verdiana, mesmo tendo outras ex-colônias portuguesas na África revelado a mesma necessidade (LOPES, 2002). As adversidades de Cabo Verde precipitaram, antes mesmo da queda do muro de Berlim e da adoção do modelo neoliberal no começo da década de 1990, a abertura ao mundo e desenvolvimento de parcerias com países do Ocidente, a exemplo dos EUA. Era uma questão de sobrevivência do novo Estado insular, além da própria ambição no desenvolvimento das ilhas.

Outro elemento que se aplica também às ilhas, mas muito mais está relacionado ao Estado guineense pós-colonial, segundo sociólogo guineense, Carlos Lopes (1987), é a relação da progressiva redução dos recursos provenientes da URSS, devido à crise interna do Bloco Leste, com a dificuldade de sustentação do projeto de cooperação ao desenvolvimento com muitos países africanos. Do mesmo modo, a República Popular da China diminuiu, durante a década 1980, suas parcerias econômicas e comerciais com a África, o que inclui os recursos da cooperação, passando o PCC a priorizar o saneamento e a estabilização de seus problemas econômicos internos (RYSDYK, 2010). Pequim passava, nesse momento, por profundas reformas econômicas implementados sob a liderança intelectual de Deng Xiao Ping.

Embora as variáveis internas, como as dificuldades socioeconômicas e os flagrantes sinais do fracasso do modelo socialista de desenvolvimento, tenham influenciado a abertura da Guiné-Bissau, não é exagerada a dedução de que a abertura do país foi muito mais fruto de uma imposição do modelo da economia do mercado e da democracia representativa triunfante sobre o socialismo do que uma opção política nacional concebida exclusivamente em razão das dificuldades estruturais internas. Uma das evidências disso foi a tardia saída da Guiné-Bissau às relações com o mundo ocidental em comparação com Cabo Verde, que durante a Primeira República (1975-1980), já diversificava parceiros e já estava engajado com o mundo ocidental, em uma estratégia de política externa de coabitação com os dois blocos e seus aliados:

> Alguns meses que antecederam a independência de Cabo Verde uma delegação do país chefiada pelo futuro Chefe de Governo Pedro Pires visitara os EUA com objectivo de manifestar o interesse de uma futura política externa e de cooperação com este país. Coincidência ou não, os EUA, na administração Ford, foram um dos primeiros países a prestar ajuda económica significativa, com a oferta da quantia de três milhões de dólares a Cabo Verde. Ajuda essa que serviu de rampa de lançamento para a sustentabilidade económico que tanto o país precisava (GONÇALVES, 2010, p. 26).

A principal alegação para essa política de jogo-duplo é de que as características geológicas e a situação geográfica de Cabo Verde, um país insular e pobre em termos de recursos naturais, ofereciam escassas possibilidades de sobrevivência e desenvolvimento que não passassem por uma abertura total para o mundo (MADEIRA, 2018). António Gonçalves (2010), ao comentar a respeito, chega a falar em condenação natural de Cabo Verde à dependência externa:

> Por isso, desde os primeiros momentos, a tarefa principal dos dirigentes de Cabo Verde consistia em estabelecer relações de amizade com o maior número possível de países a fim de angariar apoios vários sobretudo económicos. As sucessivas secas prolongadas, a pequenez, a ausência de recursos naturais e de quadros qualificados, a dispersão das ilhas e entre outros obstáculos condenaram o país à dependência externa.

A política externa da Primeira República de Cabo Verde tem muitos aspectos em comum com a política externa da Guiné-Bissau do mesmo período. Ao longo desse período (1975-1980), durante o qual o projeto da sua unificação em um só Estado estava em curso, ambos os países, a nível regional, se comprometeram com as iniciativas da OUA e aderiram à

CEDEAO (MADEIRA, 2018), e no mesmo contexto ambos se beneficiaram da UE dos primeiros recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), no âmbito da parceria entre os Estados da África, de Caribe e do Pacífico. Cabo Verde é desde 1976 membro da CEDEAO e a sua condição de Estado insular não tem passado despercebida no seio da comunidade, sobretudo a partir da revisão do Tratado em 1993. O art. 68 do Tratado da CEDEAO determina que Cabo Verde deve ser objeto de um tratamento especial no que se refere à insularidade. Já a Guiné-Bissau é um dos membros fundadores dessa comunidade da integração econômica da África ocidental, criada a 28 de maio de 1975, em Lagos, Nigéria.

Como já foi visto, Cabo Verde mais e Guiné-Bissau um pouco menos, já flertavam com um engajamento mais profundo com os Estados e as instituições do Ocidente nesse período. A participação da Guiné-Bissau na criação da CEDEAO e adesão de Cabo Verde a esta organização um ano depois, sinalizam a efetiva abertura dos dois países à economia internacional, ainda que isso tenha ocorrido à escala regional. Contudo, a abertura formal e oficial da Guiné-Bissau à economia mundial, sendo os principais interlocutores Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, ocorreu através da adoção definitiva do chamado Programa de Ajustamento Estrutural, em 1987:

> Na primeira fase, os objetivos principais deste Programa consistiam em corrigir os desequilíbrios financeiros e em superar os obstáculos estruturais ao crescimento. Esta nova orientação traduziu-se concretamente numa liberalização dos preços, numa desvalorização massiva da moeda nacional (o peso) e na adoção de um sistema de cambio flutuante.[68]

Depois da abertura do mercado, Guiné-Bissau abraçou o multipartidarismo em 1991, tendo realizado as primeiras eleições gerais em 1994, nos marcos da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994, p. 20) emergente da dissolução do Bloco Leste. Já o governo das ilhas de Cabo Verde, no mesmo contexto, adotou a democracia representativa imposta pela Constituição de 1990 (que substituiu a de 1980), realizando as primeiras eleições multipartidárias em 1991, processo esse seguido de compromissos e acordos econômicos com várias organizações regionais e globais do pós-Segunda Guerra Mundial. Salienta-se que com a consumação do golpe de Estado a 14 de novembro de 1980, o projeto da união foi abortado e cada país se enveredou por caminho próprio.

[68]Ver o segundo capítulo de Timóteo Saba M'Bunde (2018).

Os efeitos políticos e institucionais que se produziram das relações Leste-Sul que envolveram nações Guiné-Bissau e Cabo Verde com o socialismo (trotskista e maoísta) da década de 1950 até os primeiros anos do pós-independência, influenciaram diretamente o modo de concepção de modelos de Estado e da economia das primeiras elites dirigentes. A dialética foi possível a partir da confrontação do instalado sistema colonial capitalista com as novas ideias e propostas socialistas e pós-coloniais emergentes das ondas terceiro-mundista captadas essencialmente a partir das relações Leste-Sul. O processo de desgaste desse construto político e teórico (com forte pendor do marxismo-leninismo) se inicia, em Cabo Verde e Guiné-Bissau, fundamentalmente na década de 1980, tendo seu esgotamento decretado a falência do modelo da Cooperação Leste-Sul que, nos limites da das relações externas de Cabo Verde e Guiné-Bissau, vigorava havia mais de 30 anos:

> Os países do Leste deixaram de fornecer e passaram a necessitar de auxílio e, assim, os países do Sul viram-se duplamente prejudicados atendendo a que passaram a partilhar a ajuda proveniente do Norte com os antigos cooperantes (PINTO, 2009, p. 89).

4.3 **Relações nos marcos da Cooperação Norte-Sul**

O fim da Guerra Fria inaugurou uma nova etapa nas relações políticas e econômicas internacionais, nas quais a inserção internacional das sociedades e dos governos, particularmente dos novos Estados independentes no contexto da descolonização, tinha que se dar a partir de assunção de compromissos econômicos e políticos determinados em Washington e Londres, respectivamente sob a batuta de Ronald Reagan e Margaret Thatcher e propagados pelo BM e FMI. A desestatização das economias nacionais e a adoção da democracia liberal como modelo, pondo fim à economia planificada e à democracia revolucionária, respectivamente, eram os requisitos inprescendíveis para o desenvolvimento de parcerias multi e bilaterais no emergente sistema econômico e político internacional.

Portanto, a plena inserção das recém-fundadas repúblicas guineense e cabo-verdiana no sistema internacional pós-1945 ocorreu em um contexto de transição política e econômica global, um período delicado e vulnerável aos países africanos que se tornavam independentes. É verdade que na segunda metade da década de 70 do século XX ainda não estava muito claro o desenho da nova ordem econômica e política emergente, entretanto tal configuração não só

se emergiria, como também se consolidaria uma década depois das independências nacionais guineenses e cabo-verdianas. O sistema político e econômico capitalista que havia se triunfado sobre o modelo no qual apoiaram-se os processos de luta armada, se apresentava, assim, como uma nova ordem hegemônica na qual se inseririam os Estados africanos cuja boa parte de gestação se deu nos marcos das relações com os socialismos:

> Os densos processos de liberalização, democratização, integração regional e de multilateralismo levados à tona pelos ventos da globalização caracterizaram o contexto da inserção internacional da Guiné-Bissau nas instituições multilaterais, tanto no plano global quanto nos fóruns regionais (M'BUNDE, 2018, p. 97).

No mesmo contexto, o Estado cabo-verdiano formalmente incorporava e assumia o neoliberalismo:

> Foi a partir de 1991 que se verificaram alterações profundas na visão do desenvolvimento do arquipélago, mas precisamente com a aprovação das Grandes Opções do Plano 1997-2000. Plano este que teve por base as propostas e recomendações do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em síntese, essas propostas e recomendações consistiram no seguinte: estabilização macroeconómica – correcção dos desequilíbrios macroeconómicos; reformas estruturais – redução do papel do Estado e libertação dos mercados; e a orientação para o exterior – transformações das exportações no motor do crescimento económico.[69]

Sendo assim, os Estados lusófonos em análise tiveram que adotar o modelo capitalista nos finais da década de 1980 e no começo da década de 1990 e, ao mesmo tempo, de articular, em conformidade com suas condições domésticas, seu relançamento internacional. Isso implicava a transição econômica de uma economia de planificação central para uma economia que colocava o setor privado como motor de desenvolvimento. Como já foi sublinhado, o propalado desenvolvimento que se conseguiria graças a uma inserção nos padrões do modelo neoliberal era condicionado por uma observação criteriosa das doutrinas do paradigma hegemônico, fundamentalmente resumidas a privatização, liberalização e democratização. Resistir a essas cartilhas era sinônimo de renúncia ao acesso a financiamento e eventuais investimentos, pois o modelo em vigência seria supostamente o "único caminho" guineense e cabo-verdiano em direção ao desenvolvimento.

No entanto, como viriam a demonstrar os resultados do trabalho de Giovanni Arrighi (2002), a aplicação do neoliberalismo não surtiu efeitos esperados, pelo contrário produziu resultados contraproducentes, que colocaram em situação ainda mais difícil boa parte dos

[69] António Gonçalves (2010, p. 65).

países africanos em relação ao seu quadro socioeconômico anterior. Geralmente, a reinserção de Cabo Verde e da Guiné-Bissau se desenvolve nas linhas mestras do programa neoliberal de ajustamento estrutural, abandonando desta feita o modelo socialista (já em declínio na década de 1980), que embora não tinha sido adotado suficientemente como ocorrera em Moçambique e Angola, era um referencial teórico do desenvolvimento no contexto da formação de Estados pós-coloniais na Guiné-Bissau e em Cabo Verde (TEIXEIRA, 2015).

A transição da economia planificada à economia de mercado e do monopartidarismo ao multipartidarismo influenciou domesticamente os dois Estados africanos e igualmente teve influências importantes nas suas relações externas no período pós-colonial. Resultante da ordem internacional pós-1945, o neoliberalismo rompeu com a tendência socialista e de seus vestígios que caracterizavam os dois países ao longo de um período de três décadas (1950-1980). Os contatos com BM, FMI, União Europeia e agências governamentais da cooperação dos países ocidentais, a exemplo de Portugal, produziram efeitos novos dentro das fronteiras nacionais guineenses e cabo-verdianas, como se verá mais adiante.

A China e o Brasil, nesse contexto específico, tinham uma presença tímida junto dos governos de Bissau e Praia. É verdade que as relações de China e Brasil com as duas nações são muito anteriores à década de 1990, tendo sido iniciadas no contexto da luta armada e da independência. E é bem verdade também que Cabo Verde e Guiné-Bissau já se beneficiavam dos apoios no setor da educação e cultura (bolsas de estudo, em especial) desde a década de 1970. Entretanto, os apoios econômicos e políticos mais importantes dos dois países emergentes ocorreram nos anos 2000 (MONTEIRO, 2009, p. 98; M'BUNDE, 2018).

Como já foi dito, com base no texto de Arrighi (2002), as cartilhas das instituições financeiras internacionais inicialmente apresentadas como panaceia aos problemas estruturais africanos, agravaram o quadro de suas economias e de suas instituições na década de 1990. No caso cabo-verdiano foi um pouco diferente. Cabo Verde é dos poucos países do Terceiro Mundo, da África particularmente, que menos sofreu os efeitos da aplicação das reformas neoliberais na década de 1990:

> Apesar das vulnerabilidades já referidas, a economia cabo-verdiana é uma das mais bem sucedidas da África a Sul do Sahara, tendo conhecido um grande crescimento na década de 90, com uma taxa média em termos reais de 6.1% por ano.[70]

[70]Ver Eder Monteiro (2009, p. 59). É bem verdade, no entanto, que os dados sobre pobreza e qualidade de vida em Cabo Verde não são tão positivos quanto as taxas anuais de crescimento econômico.

No caso do homólogo guineense, o quadro socioeconómico foi profundamente negativo:

> O resultado não foi de modo algum satisfatório na medida em que o crescimento das exportações foi inferior às importações com um grande impacto sobre a balança comercial [...] Por sua vez, a reforma fiscal impunha-se tendo em conta que a estrutura tributária tanto a direta como a indireta careciam de quadros qualificados e de mecanismos de controlo e de fiscalização (CRUZ, 2007, p. 63).

Além das próprias incoerências do modelo adotado, a ausência de políticas de gestão de recursos públicos de médio e longo prazos e o elevado nível de corrupção representavam fatores internos que também contribuíram para o fracasso nos resultados da transição do modelo econômico na República da Guiné-Bissau. Diferentemente da Guiné-Bissau, Cabo Verde já dispunha, nesse contexto, de um considerável capital humano capaz de gerir esse processo transitório. Aliás, as elites cabo-verdianas já tinham a consciência de que a estratégia do desenvolvimento das ilhas passava, dadas as suas características, pela abertura ao exterior e isso só teria resultado caso os recursos externos (investimentos, recursos da CID e provenientes das remessas) fossem bem geridos.

O processo de escolarização e formação das futuras elites cabo-verdianas durante o período colonial - o mesmo não aconteceu com os guineenses (SANGREMAN et al., 2006; LOPES, 2012) -, foi a razão da maior qualificação das elites dirigentes cabo-verdianas em comparação às guineenses no pós-independência. Esse fato ajuda a compreender como os processos da colonização em Cabo Verde e na Guiné-Bissau refletem nas relações internacionais dos dois Estados pós-coloniais.

Portanto, não é honesto explicar as relações dos dois países com o capitalismo ou neoliberalismo dos anos 1980 e 1990, dissociando-as do respectivo passado colonial e do processo da formação social e estatal. Reforçando, a formação demográfica, social, histórica e política de Cabo Verde somada à consciência de sua elite dirigente de que a sobrevivência do país, tendo em conta às suas múltiplas vulnerabilidades de 3 D's[71], fez o país se preparar e estar preparado, talvez não menos do que qualquer outro país africano, para encarar os

[71]Assim Borges (1995) explica sua denominação de Cabo Verde como país de sindroma dos *3 D´s* : *Distancia*, visto que o país se encontra geograficamente distante dos grandes mercados e dos principais circuitos do comércio internacional; *Dimensão*, por não possuir dimensão suficiente, em termos de mercado interno, que lhe permita ultrapassar o nível crítico para instalação e desenvolvimento de uma razoável e significativa capacidade industrial e; *Dependência*, sendo desprovido de recursos, depende fortemente das receitas provenientes do exterior.

desafios da década de 1990, vindo a ser considerado um exemplo africano e mundial de "boa governança" (TAVARES, 2013) -, de forma como passaram a disseminar as agências financeiras internacionais nesse contexto. Outros elementos concorrentes são a estabilidade politica e a realização de eleições com alternância de partidos no poder. O arquipélago, por ter alcançado essas condições, passou a gozar da credibilidade interacional e a contar com múltiplos recursos originados de parceiros multilaterais e bilaterais no difícil contexto da década de 1990.

Por outro lado, todavia, no plano macroeconômico, os III e IV Planos Nacionais de Desenvolvimento produziram um aumento significativo da dívida pública de Cabo Verde.[72] Dito de modo diferente, com a aplicação desses dois Planos Nacionais de Desenvolvimento, o déficit público do país disparou em 1997 para cerca de 45%, sabendo que no período anterior ao I e II PND (1980-1985 e 1986-1990, respectivamente), sob a governação do PAICV, a dívida pública do país oscilava na média de 4%. Já sob a direção do MpD, o país chegou aos 45%, em 1997. Era um preço natural a pagar com a reforma econômica de um país de mercado reduzido e aberto.

O relativamente ameno sofrimento do país com os efeitos da transição econômica, em contraste com a maioria dos países da região, explica-se também pela assistência e pelos fundos que continuava a receber do FMI e das agências bilaterais de cooperação, além de boa gestão dos recursos financeiros arrecadados das ampliadas privatizações.

Sublinha-se que às crises africanas resultantes das reformas neoliberais se aliaram as crises do sistema da cooperação internacional, que viu diminuir drasticamente a quantidade de recursos destinados aos países da região, tendo em conta os seguintes fatores: por motivos geopolíticos, passou-se a destinar mais recursos aos países do Leste europeu devido à crise destes no período; os países do Leste da Europa passaram de fornecedores africanos a beneficiários dos recursos do Norte, que eram destinados à África; fim da Guerra Fria e a relativa queda de instrumentalização da cooperação pelos EUA e seus aliados na periferia, especialmente na África e, por fim, as próprias cortes de gastos públicos recomendadas pela doutrina neoliberal. Registra-se que foi nos anos 1990, mais precisamente em 1992, que os

[72] O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) consistia na busca de uma economia independente que priorizou o mercado interno e buscou eliminar as relações econômicas de liberdade das forcas produtivas coloniais. E o IIPND foi a continuidade do IPND, procurando seu ajuste e consolidação. Já os III e IV PND buscaram, em linhas gerais, reformas econômicas e financeiras, além de uma série de privatizações no país.

recursos financeiros da cooperação internacional atingiram o seu histórico recorde negativo, visto que nesse ano foram envolvidos somente 60 bilhões de dólares com a CID, o que equivalia a 0.33% do PIB dos países da OCDE.[73]

O redesenho no mapa da cooperação internacional, associado aos problemas estruturais internos pelos quais passava a África (guerras civis, doenças, pobreza, fome, crises políticas), prejudicou ainda mais os países do continente, especialmente a região subsaariana. Em todas as regiões do mundo em desenvolvimento, especialmente na África, a pobreza extrema expandiu-se vertiginosamente, passando de 242 milhões de pessoas para 300 milhões. Em relação à taxa de óbito de crianças por doenças evitáveis, morriam 30.000 todos os dias e 113.000 crianças em todo o mundo (97% em países menos desenvovidos) não iam para escola.[74]

Além das dificuldades sociais, econômicas e políticas deflagradas nos anos 1990, à semelhança de praticamente toda a Africa subsaariana, a República da Guiné-Bissau experimentou conflitos nas linhas fronteiriças com o Senegal e ao final da mesma década (1998-1999) mergulhou em um grave e profundo conflito político-militar. Bem antes desse fenômeno, entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990, o mesmo país já acusava entrar em um colapso social e econômico. Boa porção desse fenômeno se deve à inadaptação da Guiné-Bissau à transição político-econômica e institucional imposta, que se somou às já mencionadas vulnerabilidades domésticas estruturais.

Ainda com grandes dificuldades, o arquipélago conseguiu resistir, como já foi aludido, aos problemas macroeconômicos oriundos das referidas reformas e da redução dos recursos da CID para África, continuando a receber, ainda que timidamente, os recursos técnicos e financeiros da cooperação internacional. O estatuto internacional de país credível e de boa governança foi importante para o efeito (TAVARES, 2013), algo que não se podia falar da Guiné-Bissau, cujo percurso político é caracterizado por crises e conflitos políticos e militares, ainda que tais crises tenham propiciado, paradoxalmente, recursos de cooperação para Guiné-Bissau nessa conjuntura (M'BUNDE, 2018). Na década de 1990, considerada a década da crise do modelo de cooperação para o desenvolvimento, face à diminuição do orçamento destinado à CID, o desenvolvimento econômico e social foi remetido ao segundo plano e os recursos alocados durante este período foram mais de emergência e da "ingerência

[73] PNUD, 2002, p. 25 apud Monteiro (2009).
[74] Idem.

humanitária no mundo subdesenvolvido".[75] No que diz respeito à Guiné-Bissau, "nesses casos os recursos providos tendem a ser mais de natureza emergencial e humanitária, mobilizados para situações geralmente pontuais e de curto prazo". Ainda sobre a relação da Guiné-Bissau com os recursos de natureza emergencial, acrescenta-se:

> Parece paradoxal, mas é verdade que a instabilidade política, os golpes de Estado e conflitos internos em um país podem atrair recursos de cooperação tanto quanto fazem a estabilidade política e o "respeito aos princípios democráticos e dos direitos humanos". É claro que em contexto de estabilidade política e governativa (é o conveniente, não se compara com um ambiente de crise) fluem quase naturalmente as relações de investimentos e projetos de cooperação, mas também em situações de crise e conflitos, os parceiros e entidades de cooperação podem redobrar sua atenção como forma de justificar sua existência (organizações humanitárias) e a essência da própria cooperação" (M'BUNDE, 2018, p. 106).

O Estado de Cabo Verde pós-colonial, o qual nunca sofreu um golpe de Estado e passou ileso de importantes turbulências políticas na década 1990 (a década marcada por conflitos na África) era, aos olhos do Ocidente, um modelo a seguir e, por esta razão, a queda nos recursos da cooperação recebida, na década de 1990, era irrisória se comparada à quantidade de recursos reduzida aos outros países do continente. Nesse caso, eu me refiro aos recursos destinados a integrar o sistema de apoio ao desenvolvimento social e econômico, não recursos considerados emergenciais ou humanitários.

Desta feita, o governo das ilhas recebeu alguns importantes fundos de investimento e recursos de cooperação. Por exemplo, os fundos da União Europeia no âmbito da Convenção de Lomé III – desde a década de 1970 os países de África, Caribe e Pacífico recebem esse fundo da UE, com objetivo de combater a pobreza, defesa do meio ambiente, promoção de igualdade de gênero, etc. Na segunda metade da década de 1990, em 1998 e 1999, Cabo Verde assinou o Acordo de *Stand-By* com o FMI e o Acordo Cambial com Portugal, respectivamente. O primeiro impulsionou as negociações com o Fundo, visando à redução da dívida interna e à criação do *Trust Fund*. Depois o país candidatou-se, com êxito, ao programa norte-americano *Millennium Challenge Corporation* (MCC), fundo destinado ao combate contra a pobreza no mundo que exigia que o país reunisse algumas condições, a saber: boa governança, democracia e transparência do Estado. Dentre 75 países em desenvolvimento concorrentes, Cabo Verde qualificou-se em primeiro lugar no continente africano e segundo

[75]Ver o texto de Monteiro (1997), "A África na política de cooperação europeia". Lisboa: ISCSP.

lugar entre países candidatos de todos os continentes. Assim, o governo de Praia se beneficiou de US$ 117,8 milhões, dos quais 110,1 milhões de dólares financiados pelo MCC e US$ 7,7 milhões pelo governo cabo-verdiano.

Nessa onda de aprofundamento de relações iniciadas na década de 1990, grosso modo, através de negociações nas plataformas multi e bilaterais com os parceiros ocidentais, Cabo Verde passou, em 2008, após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), do conjunto de Países Menos Avançados, grupo ao qual fazia parte desde 1977, para o grupo dos Países de Desenvolvimento Médio. O principal efeito dessa graduação concedida pelas agências financeiras internacionais é não mais poder ter acesso a recursos que são destinados apenas aos países considerados menos avançados. Curiosamente, os recursos recebidos ao longo de vários anos na condição de PMA foram determinantes, com base em uma boa gestão, para sua graduação à condição de PDM. Outro elemento tem a ver com a perda de acesso a empréstimos com taxas de juros muito baixas junto do FMI e BM.

Não obstante os esforços de Cabo Verde junto de seus parceiros multilaterais e bilaterais para conseguir algumas compensações face a sua graduação, percebe-se que o engajamento de Cabo Verde nos últimos 30 anos com as agências financeiras e de cooperação multilaterais e bilaterais do Ocidente se tem apresentado como um dilema, sendo um país bem-sucedido, mas ainda pobre, que depende consideravelmente dos recursos da CID disponibilizados ao grupo de PMA. A principal vantagem de sua graduação foi o aumento de nível de credibilidade do país junto aos investidores internacionais bilaterais e multilaterais, além de sua eleição (o mais votado dentre os países africanos) como membro do Conselho Econômico-Social das Nações Unidas entre os anos 2007 e 2009, sendo esse fato diretamente associado à sua graduação naquele contexto. Ademais, consequentemente, países como EUA, Espanha e Japão aumentaram o seu orçamento de cooperação com Cabo Verde nos últimos anos, mantendo maior parte dos fluxos no nível bilateral.

Com a graduação concedida, alguns parceiros optaram por sair progressivamente de Cabo Verde. É o caso da Holanda e da Suécia, que decidiram reduzir os seus programas de cooperação e da Áustria que encerrou seu escritório e procedeu a um profundo reajustamento das modalidades de cooperação. Aliás, o modelo de desenvolvimento cabo-verdiano "voltado de fora para dentro", com base em uma relação de dependência estrutural do Estado em recursos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), ou seja, dos recursos dos governos parceiros e das remessas dos emigrantes, vem constituindo uma preocupação nacional, apesar

de seus bons resultados:

> Contudo, não queremos tecer críticas ao paradigma do desenvolvimento seguido até agora em Cabo Verde, mas é necessário efetuar algumas mudanças, ou simplesmente passar para uma outra fase. Até agora, mostrou-se um país muito dependente do exterior, por razões óbvias e já referidas, o que significa que qualquer choque financeiro e econômico internacional de grandes proporções, levará o país a enfrentar grandes dificuldades (TAVARES, 2013, p. 226).

Entretanto, Joaquim Maia, ministro plenipotenciário afeto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, recusa a admitir como razoável o desenvolvimento de um país (Cabo Verde, no caso) depender inteiramente dos fatores externos. Não obstante reconhecer que os recursos vindos dos parceiros externos e as remessas dos emigrantes cabo-verdianos serem importantíssimos no processo do desenvolvimento do arquipélago, o referido diplomata considera o domínio interno, nomeadamente o setor privado (comércio, empreendedorismo), em uma combinação com a boa gestão do governo, como fatores decisivos para o desenvolvimento do país:

> Certas riquezas culturais, econômicas ou financeiras que nós temos vêm de fora, via cabo-verdianos (...) Muitos emigrantes ajudam os familiares que ficam no país, outros investem, depositam em suas contas no banco, ou investem no setor de agricultura, turismo, ou utilizam nos meios de transporte. A emigração deve ser segunda fonte de financiamento desse país. A primeira fonte é a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, mas ultimamente passou a ser o turismo, mas durante os primeiros 30 anos a remessa dos emigrantes era forte e ocupou sempre um dos lugares cimeiros no financiamento da economia, sobretudo das riquezas (...) Nós sempre tivemos barcos a fazerem carreiras interilhas e todos comprados por emigrantes cabo-verdianos na Europa e nos EUA (...) a cabotagem sempre foi feita por cabo-verdianos, que eram emigrantes que compram barcos, vêm e instalam e fazem esse negócio. O TACV (Transporte Aéreo de Cabo Verde) foi uma companhia que apareceu na base de grupo de privados. Comércio em Cabo Verde é dominado por cabo-verdianos.[76]

Nas entrelinhas da fala do diplomata cabo-verdiano aqui reproduzida, me parece que o argumento que se sobressai é de que o âmbito externo é a principal fonte ou a origem dos recursos introduzidos nas ilhas para aquecer a economia e fazer riquezas. Entretanto, segundo o que se pode extrair da mesma fala, o mais importante é que os protagonistas de todo esse processo de captação dos recursos financeiros e técnicos no exterior e seus gestores internos

[76] Entrevista a mim concedida no Ministérios dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, na cidade de Praia, em 2018.

têm sido os cabo-verdianos, os nacionais. Nisso residiria a contundência do ministro Joaquim Maia afirmando o seguinte: "o desenvolvimento de Cabo Verde é endógeno".[77]

Não obstante as inequívocas vantagens da emigração cabo-verdiana para a economia das ilhas,[78] há um outro lado, o qual pode ser considerado "efeito político perverso" da emigração. A histórica emigração de cabo-verdianos para a Europa e os EUA não é descolada da própria história da formação do país, e representa uma continuidade face à abertura, por razões históricas, culturais, antropológicas, demográficas e políticas do mundo ocidental a Cabo Verde, e a esse fato se têm adicionado as políticas especiais da União Europeia ao arquipélago, que envolve a "aquisição de estatuto de parceiro especial junto da UE", o qual abrange domínios como a circulação de pessoas, de bens e capitais".[79] Contudo, a política de facilidade de circulação de cabo-verdianos pela Europa tem gerado efeitos concernentes à fuga de cérebros qualificados ("*Brain Drain*"), sendo que, segundo Adilson tavares (2013, p. 217), a emigração cabo-verdiana

> tem assumido uma característica multifacetada, para além das emigrações tradicionais, as quais abrangem as pessoas não qualificadas. Também tem se verificado o fenômeno do *Brain Drain,* que não é mais do que a fuga de pessoas com qualificações de gestão, de direção, profissionais de elevada qualificação técnicas e equivalentes.

Tavares insiste (2013, p. 2017):

> No caso de Cabo Verde, este fenômeno tem assumido um contorno preocupante e estas fugas de cérebros têm sido protagonizadas mais pelos estudantes, que depois da formação não retornam ao seu país de origem (…) O cenário acima traçado demonstra também que Cabo Verde vem apresentando uma *diáspora intelectual*. Esta diáspora intelectual tem uma desvantagem para o país: a questão da fuga de cérebros.

Mediante às dificuldades do contexto internacional e local da Guiné-Bissau, os recursos da cooperação, nos marcos das relações Norte-Sul, se traduziram nos fatores de gestão dos problemas conjunturais ocasionados pelo quase colapso do Estado no período pós-conflito dos finais da década de 1990. Assim, em seus efeitos políticos e institucionais, a cooperação

[77] Idem.

[78] A diáspora cabo-verdiana desempenha um papel muito relevante no desenvolvimento do arquipélago. As remessas dos emigrantes se têm convertido em um ativo fundamental para a economia de Cabo Verde. Não se deve perder de vista o fato de que existem mais cabo-verdianos vivendo no exterior do que no interior do país. Entretanto, por ter definido como objeto de análise as relações de cooperação com Brasil, China e Portugal e seus efeitos, esta tese não destaca a análise da relação das remessas de emigrantes cabo-verdianos no processo de desenvolvimento do país.

[79] Esse estatuto foi adquirido em 2009, no fórum realizado na capital Praia sob o tema "Para a Construção de um Consenso Nacional Sobre a Parceria Especial Cabo Verde/UE".

se manifestava como recurso emergencial para administrar a dependência das instituições estatais guineenses consideravelmente proporcionada pelo próprio sistema da CNS e das reformas neoliberais impostas no período.

No caso cabo-verdiano, as relações travadas no mesmo lapso temporal com o sistema da CID, neste caso no âmbito da CNS, produziram efeitos na concepção do modelo nacional de desenvolvimento do país, o qual depende estruturalmente do domínio externo para o seu sucesso. As características naturais, sociais, históricas e culturais do país impulsionaram, com uma certa facilidade, a gestação de um modelo de "desenvolvimento nacional muito dependente do internacional".

Nos anos 2000, a cooperação entre os países em desenvolvimento (de renda média alta, de renda média e de renda baixa), a chamada Cooperação Sul-Sul, é retomada e intensificada na cena global, passando a influenciar as relações internacionais do ponto de vista econômico, estratégico e político, abrindo novas oportunidades de parcerias e cooperação aos países menos desenvolvidos de renda média e baixa.

4.4 **Relações nos marcos da Cooperação Sul-Sul**

Como já se abordou, a Cooperação Sul-Sul registra os anos 2000 como o período de sua maior densidade e profundidade, visto que foi nesse lapso temporal que houve maior envolvimento dos países com recursos, somas e investimentos em nome do desenvolvimento ou de busca de desenvolvimento dos menos desenvolvidos. As décadas anteriores, desde a Conferência de Bandung em 1955, foram importantes na construção de narrativas e na institucionalização da CSS, mesmo tendo havido consideráveis transferências de recursos, apoios técnicos, materiais e financeiros naqueles contextos. A Conferência celebrada na Argentina, em 1978, que culminou com o chamado "Plano de Ação de Buenos Aires", estruturou os princípios sobre os quais a cooperação entre países em desenvolvimento se tem desenvolvido ao longo das últimas décadas, e também pode ser considerada o ponto mais alto da institucionalização da Cooperação Sul-Sul nessa sua primeira onda.[80] Aliás, como já se

[80]No segundo capítulo discutiu-se sobre a natureza da Cooperação Sul-Sul e de suas diferenças conceituais com a cooperação Leste-Sul e Cooperação Norte-Sul.

referiu aqui, a China participou diretamente apoiando o PAIGC na luta armada pela independência do território da Guiné-Bissau e das ilhas de Cabo Verde. Todavia, foi nos anos 2000 que a CSS aparece como um modelo de produção de desenvolvimento que se sustenta em importantes somas financeiras e técnicas originadas tanto dos países do Sul como do próprio Norte. Todavia, sua capacidade de incidência no debate estratégico era limitada, o que se agravaria nos anos 1980 com as crises de endividamento e os programas de ajuste estrutural em muitos países do Sul, particularmente na América Latina e na África.

Embora se tenha proposto desde a sua origem como um modelo alternativo ao modelo da cooperação tradicional, ao menos retórica e discursivamente, na realidade a CSS se tem apresentado e mobilizado também como um complemento, ainda que algumas vezes como uma alternativa à CNS. Essa relação de complementaridade e de alternância passa a se evidenciar a partir do início do novo milênio, concretamente na primeira década de 2000, com a elevação da representatividade econômica dos países emergentes ou potências regionais.

Depois da árdua década de 1990 e o começo dos anos 2000 marcados por um gradual processo de restauração do quadro socioeconômico e político profundamente ferido nos anos anteriores, ao continente africano se apresentaram algumas possibilidades para melhorar o panorama regional. Não só se aumentou o número como também se diversificou o perfil de potenciais investidores e cooperantes dos países africanos. Além disso, as opções de modelos de parcerias ao desenvolvimento se reproduziram no mesmo contexto, mudando o cenário de escassas possibilidades que se tinha desenhado na última década. Dessa observação, pode-se provocar um debate com base na seguinte pergunta: a Cooperação Sul-Sul é um modelo alternativo ou complementar? Mais adiante, ainda no presente tópico, retomarei esta questão.

Percebe-se que, dada a dificuldade de estabelecer com rigor e precisão uma definição (inclusive em termos estatísticos) do que a Cooperação Sul-Sul inclui e exclui, a globalidade de investimentos, a cooperação econômica e a cooperação técnica das novas potências destinada para a África muitas das vezes se têm contabilizado estatisticamente como a CSS. Nesse marco, os investimentos chineses, indianos e até brasileiros na região muitas vezes se confundem com os recursos da CID. Pode-se explicar a prática de mascarar os investimentos com a roupagem da cooperação como uma estratégia desses parceiros para legitimar a sua abordagem na África, como também pode-se compreender essa questão a partir da especificidade da concepção e da definição dos países sobre o que é oficialmente considerada

CSS; e é justamente a isso que se refere Debora Brautingam (2011) quando fala em *aid with chinese characteristics*.

Quando se pergunta "cooperar para quê?", a resposta "para o desenvolvimento", tende a ser a mais frequente. Claro que tal resposta pode levar ao debate a questão sobre o que deve e o que não deve ser considerado desenvolvimento, com suas dimensões normativa e prescritiva, como vimos no segundo capítulo desta tese (MORAES, 2006). Não se pode olvidar de que na virada da década de 1990 para os anos 2000 o desenvolvimento era uma necessidade primordial e urgente aos países africanos. Apesar de ter sido um período caracterizado por debates sobre o desenvolvimento sustentável, as propostas a respeito vinham mais do eixo Norte e nos anos que se seguiram os países emergentes se recusaram a aderir, normativamente, às pautas emanadas do CAD da OCDE e de outras agências internacionais, entre outros, com base no argumento de que aderir a tais princípios refletiria uma estratégia de "chutar as escadas" de acesso a patamares mais elevados do desenvolvimento pelo Ocidente (CHANG, 2004).

As controvérsias em torno da CSS (MAWDSLEY, 2011; BRAUTINGAM, 2011), nomeadamente nos últimos 20 anos, em que países como China, Índia e Brasil entraram no sistema da CID como importantes doadores no campo da cooperação, mesmo sob condição de ainda beneficiários dos recursos da CNS, estão muito mais relacionadas com as novas origens de cooperação e de seu uso como ferramenta estratégica de potências do Sul nas relações geopolíticas de pós-década de 1990 (LIMA, 2000). Não obstante ser uma matéria que mereça uma pesquisa mais profunda, pode-se dizer que o financiamento triangular da CSS pelos países do hemisfério Norte pode ser também interpretado como uma forma de barganha destes últimos para tentar recuperar um o protagonismo político do passado (M'BUNDE, 2014), dentro da lógica de instrumentalização política da CID.

Tendo em conta o seu complexo processo de construção política e institucional, o que envolve as narrativas, os discursos, os princípios, os orçamentos financeiros e os recursos técnicos, a CSS pode ser considerada um modelo alternativo, que se apresenta nos discursos dos atores como um modelo distinto ao que praticam os atores do CAD da OCDE. Aliás, a reemergência do modelo referido se deu em uma clara contraposição às condicionalidades políticas inscritas no modelo Norte-Sul de cooperação para o desenvolvimento, particularmente desenhadas pelas instituições financeiras multilaterais de *Bretton Woods* na década de 1980. Diante dessa reemergência, há um conjunto de esforços por parte dos países

mais desenvolvidos (da OCDE) em harmonizar e integrar o sistema da CID através de vários Fóruns de Alto Nível da Ajuda (PINO AYLLÓN, 2013).

No Primeiro Fórum de Alto Nível, em Roma, 2003, presidido pela OCDE, produziu-se a declaração sobre a harmonização das políticas nacionais com os projetos das agências internacionais, o respeito a princípios éticos e a adoção de negociações diplomáticas para assegurar o melhor aproveitamento pelos parceiros do ciclo da ajuda internacional. Seguiu-se, em 2005, a conferência de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, aprovada no Segundo Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Em 2008, realizou-se, em Acra (Gana), a reunião que levou à aprovação do Programa de Ação no Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Em Busan (Coreia do Sul), 2011, no Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, lançou-se a Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz.

O encontro do Coreia do Sul (Busan) representou a redução da centralidade dos doadores tradicionais reunidos no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em Busan, expressou-se uma parceria global que inclui os doadores tradicionais, a Cooperação Sul-Sul, as economias emergentes, as organizações da sociedade civil e os financiadores privados, passando a ver o sistema contemporâneo de cooperação internacional como uma plataforma multipolar e não mais restrita à Cooperação Norte-Sul.

Nas últimas duas décadas, o volume crescente da CSS tem desafiado a centralidade política e econômica da CNS nas relações internacionais, ainda que este último modelo continue a ser o principal canal de transferências e movimentações internacionais de recursos financeiros da cooperação. O nível de influência da CNS na década de 1980 e da crescente dependência econômica dos países africanos à "ajuda" na década de 1990 diminuiu nos anos 2000, por conta da entrada em cena dos países emergentes. Um aspecto importante a respeito é a afirmação e o reconhecimento da CSS como uma plataforma viável ao desenvolvimento pelos próprios membros da OCDE, mesmo tendo prevalecido a inequívoca tendência da instrumentalização do desenvolvimento e da cooperação para fins geopolíticos (MORAES, 2006).

Por outro lado, as relações interestatais nos marcos da CNS podem ser entendidas como um modelo complementar aos esforços de desenvolvimento no âmbito Sul. Mas também podem ser vistas essas parcerias como um modelo alternativo aos padrões tradicionais da

cooperação. A concepção que se terá dependerá do modelo de inserção internacional ou especificamente da cooperação internacional de cada país. A tendência dos Estados menos desenvolvidos é de recurso simultâneo à Cooperação Norte-Sul e à Cooperação Sul-Sul em sua inserção, alternando a intensidade em um ou outro modelo em conformidade com o momento e o interesse em programas e projetos específicos de cooperação. A CSS como alternativa se manifesta quando a ela é recorrida pelos atores em falta de opções melhores e concretas de cooperação. Quanto à complementaridade, se dá mediante situações nas quais os atores lançam mão da CSS sem deixar, contudo, de fazer o uso de outros modelos de cooperação nos seus esforços de desenvolvimento.

Dentre os condicionantes para a intensa movimentação no campo da CID, nesse caso em especial no âmbito da CSS, o estágio econômico e os interesses geopolíticos dos principais países promotores da cooperação se expressam como variáveis centrais. Foram esses elementos que impulsionaram as potências médias ou regionais a se envolverem profundamente com as relações Sul-Sul, particularmente a partir dos anos 2000. O crescimento econômico de Brasil, China, Índia, Venezuela, África do Sul, entre outros (MILANI; CARVALHO, 2013; M'BUNDE, 2018; DA CONCEIÇÃO, 2015), aliado ao seu interesse em influenciar, quer no plano multilateral como no âmbito bilateral, as relações políticas e econômicas internacionais, implicam no incremento e na intensificação de seu engajamento global, particularmente a nível da periferia internacional. No caso da África do Sul, a única potência da África na primeira década do segundo milênio 2000,

> desde a eleição de Nelson Mandela à presidência do país, em 1994, e com mais força a partir do início dos anos 2000, as empresas sul-africanas têm aumentado substancialmente seus investimentos na África Subsaariana, o que tornou o país um dos principais realizadores de investimentos diretos na região – o maior entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, a África do Sul se apresenta como o principal centro econômico da região subsaariana e sua dinâmica influencia vários países da região (RIBEIRO; TIBÚRCIO, 2010, p. 41).

E naquele contexto a África do Sul era

> a 24ª maior economia do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de US$ 508 bilhões em 2009. O país é também a maior economia do continente africano, responsável por 12% do PIB da África e 61% da economia da África Austral (RIBEIRO; TIBÚRCIO, 2010, p. 41).

Além de incrementar a quantidade e diversificar a origem dos recursos disponibilizados no campo da cooperação internacional, o crescente envolvimento das principais economias da periferia internacional nas relações Sul-Sul criou canais e fóruns específicos de parcerias. Dentro dos interesses e estratégias específicos de sua política externa, os *emerging powers* têm articulado nas duas últimas décadas "plataformas fechadas" de investimentos e cooperação com a África. A China criou, em 2000, Fórum China-África (FOCAC), que reúne de uma só vez, em cada três anos, praticamente todos os países africanos para se discutir sobre a cooperação, os investimentos e as parcerias comerciais e econômicas.

No governo de Lula da Silva, o Brasil intensificou decisivamente sua aproximação aos países da África em moldes semelhantes, em uma tentativa de aprofundar suas relações comerciais e de cooperação com a região. Com os objetivos e mecanismos parecidos, outro país emergente, a Índia, criou o *Meeting* Índia-África. E em outubro de 2019, a Rússia, que havia se distanciado um pouco da África - se comparado o seu engajamento com o da China, por exemplo -, desde a sua reconfiguração após a desintegração do Bloco Leste, fundou a plataforma Rússia-África. Logo na primeira edição, que contou com a participação de 44 países africanos, o governo de Moscou revelou a sua clara intenção de revigorar a influência política e diplomática e aumentar os investimentos no continente. O primeiro Fórum Rússia-África serviu para a potência da eurásia perdoar uma dívida remanescente da época soviética, que beirava U$20 bilhões, uma condição para abrir caminhos de negócios e investimentos no continente. Os primeiros contratos de investimentos decorrentes desse primeiro encontro Moscou-África envolveram cerca de U$12 bilhões.

As relações contemporâneas entre Rússia e África procuram seguir os preceitos das relações Sul-Sul, diferentemente das parcerias ocorridas no período da Guerra Fria entre os EUA e a URSS. A participação da Rússia, ao lado de Brasil, China, Índia e África do Sul no BRICS ilustra a inequívoca posição política do país do Leste Europeu contra os interesses geopolíticos e geoeconômicos do Ocidente. A opressão imposta à Rússia pelo imperialismo e burguesia até a revolução comunista de 1917, à semelhança do passado de sofrimento colonial dos países afro-asiáticos e sul-americanos, é uma das identidades compartilhadas entre a Rússia e a região. Somam-se ao dito os resquícios das disputas geopolíticas da bipolaridade, dos quais a atual Rússia conta com os parceiros do BRICS como sócios importantes para tentar reconfigurar a ordem internacional organizada em resultado da vitória dos EUA na Guerra Fria.

Isso não quer dizer, todavia, que "plataformas sulistas" como BRICS e IBAS sejam uma unidade homogênea ou uma bola de bilhar desprovidas de disputas ou eventuais conflitos. Nos marcos da competição e geopolítica regional, as potências médias tendem a concorrer por território, mercado, matérias-primas, capital político-diplomático disponíveis (CARMODY, 2011). No entanto, tais relações de competição tendem a se desenvolver dentro dos fundamentos e princípios da Cooperação Sul-Sul, ausentes de flagrantes e crassas condicionalidades políticas das quais se nutre o modelo tradicional de cooperação, cuja institucionalização ocorreu no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial. Aliás, a confecção desses espaços privilegiados de parcerias entre a região africana e os países emergentes expressa claramente a percepção da África pelos emergentes como uma zona de disputa e na qual a inserção deve se resultar de uma estratégia eficaz da política externa. A estratégia de inserção africana do governo de Pequim, "Fórum China-África", é amplamente avaliada como eficiente, sendo por isso a razão de sua reprodução por outras grandes economias da periferia internacional.

Os efeitos da corrida dos *new powers* ao continente, além da vantagem de aumento dos canais de negociações para as lideranças africanas, estão relacionados ao aumento do poder de agência dos Estados da região em sua barganha com as maiores economias do Sul. O poder de agência também é inerente à multiplicação e diversificação dos parceiros interessados ou ávidos em investir e cooperar. Pelo menos se manifesta como um potencial para se produzir a agência aos países beneficiários. Desta feita, pode-se dizer que, em função do elevado aumento dos recursos da CID alocados pelas potências médias na primeira década do segundo milênio, aumentou-se o poder de agência dos Estados africanos em relação ao período entre 1980 e 1990, momento no qual o sistema da CID era quase absolutamente dominado pelos doadores do Norte.

A pouca agência dos países africanos, que lhes deixava em uma situação de escasso poder para barganhar com os países da OCDE era, em parte, resultante das difíceis condições estruturais endógenas (instabilidade política, guerras civis, fome, epidemias e alto índice de corrupção) da maioria dos países da região. Por outro lado, a reduzida agência decorria da ausência de parceiros do Sul que tivessem capacidades econômicas e metas políticas que lhes fizessem alternativas viáveis às relações Norte-Sul, que impunham restrições aos países africanos apontados como incumpridores das condicionalidades políticas e econômicas das agências financeiras do Ocidente. Com exceção de países como Cabo Verde, Botsuana e

Gana (MONTEIRO, 2009; STANFORD, 2015), a África estava globalmente atada nesse tipo de relação com o sistema da CID. Uma relação de humilhação e de abusos, fazendo referência aos termos de Bertrand Badie (2014), imposta com base nas assimetrias econômicas e políticas.

À maioria das lideranças políticas de Estados da região, pode-se dizer que a Cooperação Sul-Sul soava como um modelo alternativo de desenvolvimento. Boa parte de lideranças africanas via a CSS como uma espécie de válvula de escape das burocracias, condicionalidades, exigências, enfim, das humilhações enraizadas nas suas relações. Mas também via, em muitos casos, o modelo de parcerias entre os países em desenvolvimento como o mais eficiente em termos da produção do desenvolvimento, especialmente o modelo das relações sino-africanas (MOYO, 2009). Esses dois aspectos se combinam para fazer da Cooperação Sul-Sul, nos anos 2000, o modelo predileto dos governantes e dirigentes africanos:

> A China coopera diretamente, bilateralmente com o Governo. E vou lhe assegurar que vários projetos de cooperação com a China, nomeadamente de infraestrutura, só foram possíveis porque o Governo chinês mandou para cá a sua delegação, a qual executou os projetos. A China não deixou passar o dinheiro por fora, talvez se fosse o caso muitos projetos não se tornariam uma realidade (M'BUNDE, 2018, p. 194).

Denota-se que a opção - muitas vezes implícita, mas perceptível - pelo modelo da CSS é mais dos países africanos que não integram (a grande maioria) o seleto grupo de países considerados pelas instituições internacionais como aqueles que apresentam bom índice de boa governança e transparência na gestão de fundos. A estes países da região cujo *overview* político e econômico faz baixar o nível de confiança junto dos doadores internacionais e consequente diminuição dos recursos da cooperação, a CSS tende a se apresentar, ainda que pontualmente, em períodos específicos, como um modelo alternativo da cooperação ao modelo da CNS. É o caso da República da Guiné-Bissau.

Como já foi dito, a Guiné-Bissau é um dos Estados africanos seriamente penalizados na transição do modelo político e econômico centralizado ao sistema da economia do mercado e da democracia representativa, tendo o país visto não só o próprio colapso socioeconômico (CRUZ, 2007) como também testemunhado pouca agência para barganhar com BM e FMI nas décadas de 1980 e 1990. A crise político-militar de 1998 neutralizou qualquer possibilidade de reorganização político-institucional do Estado e consequente normalização social e econômica a curto prazo. Na condição de um Estado recém-existente, inserido em uma ordem econômica internacional hostil aos Estados pobres e com escassas capacidades

para superar as dificuldades conjunturais, o avalanche dos recursos das relações Sul-Sul nos primeiros anos de 2000, sem condicionalidades políticas das quais o país se subjugava, representava um desafogo, mas também um modelo ágil e eficiente da cooperação: "a República Popular da China faz tudo acontecer mais rápido (...) e o Brasil é um tipo de parceiro com o qual se aprende muito, disse um governante da Guiné-Bissau".[81]

Nos marcos de sua inserção global na primeira década dos anos 2000, portanto, as relações de Cooperação Sul-Sul se manifestaram como modelo alternativo da Guiné-Bissau, o que representa o principal efeito político e institucional das mazelas e dependência socioeconômicas e políticas que se produziram das relações deste país com o sistema financeiro internacional entre os finais da década de 1980 e finais da década de 1990 (CRUZ, 2007). Essa lógica perdura até os diais atuais, porém o Ocidente viu a sua influência política e doutrinária aumentar na Guiné-Bissau graças ao relativo declínio da CSS nos últimos quatro ou cinco anos, em resultado da crise internacional dos *commodities* e mudança de governos nos países emergentes. O efeito imediato dessa situação é o deslocamento da CCS do status de modelo alternativo para o modelo complementar, se complementando com o modelo tradicional como canais de inserção internacional contemporânea da Guiné-Bissau.

No que se refere ao arquipélago de Cabo Verde, a boa governança e estabilidade política nas duas décadas anteriores colocaram o país, desde os anos 1990, em uma situação confortável no plano de suas relações com as tradicionais instituições internacionais. Tal cenário rendeu a este país africano ganhos relevantes, na difícil década de 1990, tendo sido um dos principais efeitos dessas relações a opção cabo-verdiana de cooperação Norte-Sul, como seu principal eixo de inserção. Apesar de o país ter elegido a diversificação de parceiros e de espaços de cooperação como fio condutor de sua inserção, tendo adotado um modelo de desenvolvido baseado nas relações de cooperação (TAVARES, 2013), a inserção cabo-verdiana se conduz nos marcos do ocidentalismo. Não é por acaso que o país goza, já há muitos anos do estatuto de parceiro especial da Europa.

Nessa esteira, pode-se asseverar que o modelo de desenvolvimento sustentado nas doutrinas e nos princípios das relações Norte-Sul é o principal da inserção do Estado cabo-verdiano. Isto é, ao país insular a Cooperação Sul-Sul não chegou a se configurar como uma

[81](M'BUNDE, 2018, p. 204-205).

alternativa ao modelo tradicional da cooperação, mesmo no período transitório que corresponde a virada do milênio e a primeira metade da década dos anos 2000.

O aumento da entrada dos recursos da cooperação chinesa e brasileira corresponde aos resultados da diversificação dos parceiros do país e pode ser interpretada tão somente como um importante ativo complementar nos esforços de desenvolvimento das ilhas cabo-verdianas. A contemplação de quantos parceiros possíveis, quer a partir das plataformas bilaterais, multilaterais, regionais ou sub-regionais, às linhas mestras de sua política externa e cooperação, as quais se bebem fielmente das normas e regras estabelecidas de fora para dentro (TAVARES, 2013), constitui uma das estratégias do país. A estratégia de incorporação dos parceiros do Sul ou Leste, a qual responde com a necessidade do país, pode até dar protagonismo aos parceiros do Sul (leia-se relações de CSS) em certas áreas, como ocorre em relação ao Brasil e à China nos setores de bolsas de formação superior e construções, respectivamente (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010), o que não faz da CSS uma alternativa mas, sim, um modelo complementar à Cooperação Norte-Sul em Cabo Verde.

Há um reconhecimento dos parceiros do Sul do governo de Cabo Verde em relação ao lugar especial reservado às relações Norte-Sul na relações internacionais cabo-verdianas. Esse lugar ocupado especialmente pela UE desde 2008 é efeito de uma ampla relação historicamente influenciada em seus mais diversos níveis. Nesses termos perguntei ao embaixador brasileiro em Cabo Verde, José Carlos de Araújo Leitão: "Qual é a percepção que o senhor tem com relação ao lugar que o Brasil ocupa na inserção internacional de Cabo Verde?", tendo ele assim respondido:

> Olha, o Brasil pesa aqui, o Brasil tem importância, mas eu acho Cabo Verde um país muito voltado para a Europa. Eles ano passado celebraram a famosa Parceria Especial com a União Europeia por praticamente uma semana. Então eles dão muita importância à parceria com a União Europeia.[82]

A embaixadora e representante da União Europeia em Cabo Verde, a portuguesa Sofia Moreira de Sousa, durante uma entrevista a mim concedida na sede da organização continental, justifica a atribuição do estatuto de parceiro especial da União Europeia a Cabo Verde, revelando que a chave do "prêmio" está relacionado ao fato de o governo de Praia beber dos princípios e valores europeus e se revelar um exemplo no mundo, em especial no continente africano:

[82]Entrevista a mim concedia em setembro de 2018, nas instalações da embaixada do Brasil na cidade de Praia.

> A parceria foi celebrada em 2007, mas vai no colmatar de uma relação que já existe há mais de trinta anos. A união Europeia tem estado sempre ao lado de Cabo Verde, temos trabalhado em parceria em muitas áreas, tivemos um grande trabalho aqui da União Europeia na luta contra a pobreza, na criação de infraestruturas; trabalhamos junto com o Luxemburgo que é um ator muito importante aqui no país, com Portugal e com outros países também, com outros doadores e parceiros para o desenvolvimento. Portanto, em 2007 há um apanhado por parte da União Europeia por perceber que Cabo Verde tem uma posição muito especial, que é um país muito estratégico, não só por localização mas acima de tudo porque Cabo Verde tem sido, de alguma forma, a prova neste continente, mas não só, no mundo inteiro (...) que é realmente um país que aposta no Estado de direito, na democracia e que respeita a separação dos poderes e que implementa a boa governação como sistema e acaba por recolher os resultados (...) e em 2007 foi estabelecida a conservação política dessa parceria, do reconhecimento que temos trabalhado na mesma direção.[83]

Contudo, apesar de se manifestar cada vez mais profunda e ampla a cooperação do Ocidente (particularmente dos países da Europa) com o Estado cabo-verdiano, a especulada ou cogitada possibilidade de adesão de Cabo Verde como membro da União Europeia é praticamente, na opinião da embaixadora Sofia Moreira de Sousa, descartável. Nesses termos, Sofia Moreira de Sousa "ironiza" com um certo tom de descontração, tal possibilidade: "a não ser que se tenha uma mudança geográfica ou será muito difícil, mas existem diferentes formas de fazer e facilitar uma integração, seja econômica, seja, portanto, a vários níveis".[84]

[83] Entrevista a mim concedida em setembro de 2018, nas instalações da União Europeia, na cidade de Praia.
[84] Idem.

5 RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO E INTERESSES DA POLÍTICA EXTERNA DE BRASIL, CHINA E PORTUGAL EM CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU

Neste presente capítulo, as relações dos dois países africanos com os três agentes externos revelam, evidentemente com variações entre os casos estudados, a dependência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde em recursos da CID ao longo de aproximadamente seu meio século de existência enquanto Estados modernos independentes e soberanos. E dessas relações históricas de dependências produzidas e reiteradas, Brasil, China e Portugal fazem o uso dos recursos técnicos e financeiros da cooperação para perseguir seus interesses de política externa nos dois contextos africanos. As três nações de graus de desenvolvimento superior instrumentalizam a CID com vistas a buscar seus próprios interesses nacionais. Dito de outra maneira, a CID tende a aparecer como meio e os interesses nacionais (materiais e imateriais) como o fim de sua política externa ou mais especificamente de sua agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ou, como prefere afirmar o único dos três casos que é membro do CAD da OCDE, ajuda externa. Sendo assim, serão analisadas no presente capítulo as relações que historicamente unem os países em questão. Com o foco no período pós-independência em diante, também examinarão-se-á os processos de instrumentalização da CID e os propósitos nacionais dos três parceiros asiático, europeu e sul-americano na região.

5.1 **Breves notas sobre relações entre Brasil, China e Portugal com África**

Os primeiros contatos de Portugal com o continente africano ocorreram no século XV, no marco temporal que se convencionou chamar período de descobrimentos, essencialmente caracterizado por viagens encomendadas pelas monarquias europeias em busca de riquezas e de novas terras por ocupar e explorar economicamente. Os portugueses estão dentre os primeiros europeus a estabelecer contatos com os povos autóctones africanos no litoral e depois no interior da África. Ao longo do comércio triangular, os territórios africanos invadidos e ocupados (particularmente Guiné-Bissau e Cabo Verde) pelo sistema imperial português desempenharam um papel fundamental no processo de comercialização dos escravizados africanos. Este último, em especial, era muito estratégico na concorrência das

rotas marítimas entre os continentes africano, europeu e americano, tendo sido muito relevante no processo expansionista português além-mar.

Esse processo histórico foi igualmente caracterizado por trocas de produtos trazidos da Europa e das matérias-primas exportadas da África para as Américas e a Europa (PERREIRA, 2011). A exemplo do colonialismo inglês e francês, o principal legado cultural do colonialismo português aos africanos foi a língua portuguesa, tendo os africanos influenciado também alguns aspectos da cultura portuguesa, como a culinária. Contudo, nesse caso as influências ocorreram mais de forma recíproca entre os países africanos e o Brasil, para onde iam os escravizados deslocados involuntariamente da África. Portanto, além de algumas influências mútuas entre os africanos (especialmente os lusófonos) e os portugueses por conta das relações históricas desde o período de "descobrimentos", tráfico de escravos e colonização, a trajetória do chamado "comércio negreiro" possibilitou um prematuro contato entre a África e o Brasil.

Esse fato pode explicar, ainda que só em parte, a instalação de um consulado brasileiro no norte da África, no século XIX, concretamente em 1861. Contudo, devido à prioridade do Brasil em resolver os problemas fronteiriços com sua vizinhança depois da independência em 1822, as relações com a África se manifestaram timidamente nesse período (RIBEIRO, 2010). Há que se lembrar que, em Cabo Verde, esse processo de emancipação brasileira do colonialismo foi marcado por algumas movimentações em prol de anexação do arquipélago à vasta geografia brasileira (MORAES, 2013). O mesmo ocorreu em Angola, a tal ponto que o acordo de independência do Brasil, firmado com Portugal, ressaltava a autonomia dos processos de independência e colonização nos dois lados do Atlântico.

No entanto, considerando o fato de que boa parte do processo de descolonização da região viria a acontecer só na década de 60 do século XX, e a restante entre as décadas de 1970 e 1990, optei metodologicamente considerar as relações dos três países com os países da África apenas a partir desse contexto, no qual estes últimos se constituíram Estados soberanos e como tais universalmente reconhecidos (adquirindo o pleno direito de membros da ONU). Portanto, as relações que se deram anteriormente eram entre Estados e nações e servem apenas de pano de fundo em minha análise.

A República Popular da China ou República Democrática da China é dentre os três parceiros analisados, aquele cuja existência, enquanto Estado moderno e independente, se

aproxima mais dos Estados africanos pós-Segunda Guerra Mundial. Fundada em 1949, depois da bem-sucedida Revolução Comunista sob a liderança de Mao Tse Dong, o país oriental se comprometeu, desde a década de 1950 com a independência da África, tendo apoiado diretamente os movimentos armados independentistas na região, além de ter fornecido apoios importantes no plano político e diplomático evidenciados através do MNA.

Todavia, ao estabelecer uma relação temporal comparada do engajamento chinês com o envolvimento brasileiro por emancipação dos povos e das nações da África, o distanciamento entre os dois processos deve ser de em média uma década. Com o rompimento unilateral brasileiro do Tratado de Amizade e Consulta de 1953 com Portugal, o qual levou a potência sul-americana a reconhecer a independência da Guiné-Bissau em 1974, poderia se fixar a década de 1970 como o marco inaugural do comprometimento político brasileiro com África, a partir de uma política externa mais independente em relação a Portugal. Entretanto, ao analisar as linhas mestras da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, deve-se considerar de fato a década de 1960 como o inicio desse processo. Desta feita, as relações sino-brasileiras com a África não se distam muito no marco temporal.

Portugal, domesticamente sob a ditadura salazarista, foi dos últimos europeus a incorporar e observar o princípio de autodeterminação dos povos, sendo por isso necessário suas ex-colônias africanas empreender revolução armada para lograr a independência. Portanto, das relações de dominação, nos marcos do imperialismo e do colonialismo, das nações que viriam a ser Estados independentes africanos de expressão portuguesa - que conheceram resistências heroicas, como já se viu -, só depois das independências na década de 1970 é que se inaugurariam as relações de Portugal com a região, nesse caso concreto com os cinco chamados Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Um aspecto comum a Portugal e ao Brasil é a priorização de relações com os PALOP na sua reinserção africana. Ao se tornarem independentes, os referidos Estados africanos viram mantidos os laços históricos e culturais costurados nos séculos passados e a soma dos mesmos nos fatores de sua cooperação e construção de pontes no processo de inserção internacional dos recém-independentes Estados lusófonos. A manifestação mais importante desse processo ocorreu com a criação da CPLP em 1996, sendo Brasil e Portugal os mais importantes parceiros da América do Sul e da Europa, respectivamente, os principais articuladores desta plataforma.

Em relação às parcerias da China em um espaço comum China-PALOP, há que se dizer que o país asiático logrou a proeza de encetar sem muita demora relações com os países luso-africanos. Logo no início dos anos 2000, no bojo da criação do Fórum China-África para Cooperação (FOCAC), sob comando da China, organizou-se o Fórum Macau, que reúne além dos PALOP, Portugal e Brasil. A partir desse momento, passou não mais a ser um exagero apontar os PALOP como uma região de relevância da política externa chinesa para a África. Diferente do Brasil e de Portugal, por ser um país que não teve vínculos históricos e culturais de longos séculos com os países africanos, especialmente os da lusofonia, a agilidade na aproximação e efetivação de um espaço global permanente de comércio e cooperação deve constituir um objeto de análise atenta. É claro que a China se lançou à África logo depois de 1949, apoiando os processos da luta armada e se figurando posteriormente dentre maiores parceiros da região, contudo esse processo se deu em todo o continente e a estreitada relação com a CPLP (Mapa 3) torna-se, por isso, algo especial. A influência portuguesa em Macau, província chinesa de administração autônoma, pode ser, sem dúvida, um elemento histórico importante para o entendimento dessa relação, entretanto não revela cabalmente o espírito profundamente estratégico da evolução desse processo, considerado na perspectiva do Pequim.

A verdade é que, além desses países (Brasil, China e Portugal) verem sua inserção na África se cruzar e, às vezes, se assemelhar em termos dos objetivos materiais e imateriais, os mesmos são obrigados a compartilhar uma mesma zona de comunidade histórica, linguística e cultural. Uma das questões em minha análise, portanto, diz respeito a disputas estratégicas entre os três Estados de graus de desenvolvimento relativo superior em solo guineense e cabo-verdiano.

Mapa 3 - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Fonte: Sitio da CPLP, 2019.[85]

Claro que os três atores americano, asiático e europeu espalham suas ações políticas e econômicas por mais grupos e países no continente africano, estabelecendo contatos e canais de cooperação em conformidade com os seus interesses. A China, aliás, é líder incontestável no que diz respeito à ampliação e ao aprofundamento de relações de investimentos, de aquisição de matérias-primas, de acesso a mercados nacionais e a terras, de exportação e cooperação nos últimos 20 anos. Mesmo ficando muito atrás da China, o país latino-americano também persegue seus interesses na região, com base em uma abordagem seletiva, da qual o Brasil age em conformidade com as características geoeconômicas e políticas de seus parceiros (M'BUNDE, 2018).

Já o país europeu se relança, claro que sob outra roupagem e com muito menos força política e econômica em comparação ao poder que o resguardava nos tempos do imperialismo

[85]Disponível em https://www.cplp.org/.

e do colonialismo, em busca de benefícios materiais e também imateriais nas suas relações com a África. Angola, Moçambique e até Cabo Verde (onde tem um número considerável de empresários) e África do Sul representam os principais contextos de suas investidas nas últimas duas décadas. Estes países afro-lusófonos referenciados são também concorridos pelos interesses econômicos de Brasil e China, além de vários outros países do continente, quais sejam: África do Sul, Líbia, Sudão, Nigéria, Congo, entre outros.

O Estado asiático apresenta uma visão estratégica sobre suas relações com o continente africano, sendo conduzido o processo decisório no sentido da execução clara dos objetivos traçados. No caso brasileiro, as variações entre os distintos governos e a diferença de prioridade atribuída aos PALOP, associadas à inexistência de uma política pública de cooperação, afetam seu desempenho. O país europeu, inserido em uma contínua relação de integração europeia que se intensificou entre a década de 1990 e a primeira década do novo milênio, teve que moldar seus padrões de cooperação aos formatos da União Europeia. A atuação da cooperação portuguesa se desenvolve nos marcos dos eixos e metas concebidos pela UE, mesmo Portugal sendo adotado de alguma autonomia, à semelhança de outros membros da organização europeia. Ademais, Portugal também é membro do CAD da OCDE. Aliás, quando se fala estritamente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, é importante dizer que Portugal, entre 1983 e 1991, foi um beneficiário e não doador dos recursos da CID no plano multilateral, não obstante manter nesse período o perfil doador em relação às antigas colônias da África:

> Entre 1983 e 1991, de acordo com os critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Portugal foi beneficiário da ajuda internacional com a participação externa nas contas públicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Em 1992, reintegrou a categoria de país doador da ajuda pública para o desenvolvimento, passando assim a ter maior visibilidade internacional, tendo-se tornado membro do Conselho Executivo do PNUD em 1994-1996 e membro do Conselho Económico e Social (BELO, 2017).

Os últimos vinte anos das relações de Brasil, China e Portugal com a região, especialmente em relação à chamada "África Portuguesa", dentre outras, apresentaram fundamentalmente as características acima apresentadas. Como se revelou, foi uma opção metodológica assumida revisitar as relações dos três Estados com África focalizando essencialmente os países da expressão oficial portuguesa. Ademais, esse recorte lança luzes da independência (metade da década de 1970) em diante.

Conforme José Manuel Rolo (1985, p. 512), no ínterim da década de 1970 ao final da década de 1980, as relações de cooperação de Portugal com os PALOP não se espelharam em uma política clara e própria ou em um instrumento legal-normativo da cooperação, isto é, do qual se orientariam suas relações bilaterais de cooperação com os PALOP:

> Ao contrário do que acontece em todos os países ocidentais que têm políticas de cooperação sistemática com países africanos, Portugal, no momento presente, não tem sequer uma lei-quadro da cooperação onde, ao menos, fossem definidas umas quantas regras de jogo que são imprescindíveis para nortear a acção dos agentes envolvidos na cooperação.

Portanto, pode-se afirmar que ao longo desse período as ações de cooperação do governo português com os países africanos, na esfera bilateral, se desenvolviam à luz dos objetivos imediatos e circunstanciais, quando os princípios e normas das Convenções de Lomé (I, II e III) - I Lomé 1975-1980, II 1980-1985, III 1985-1990, IV 1990-1995 - não eram o termômetro das parcerias de cooperação. Portanto, o principal instrumento jurídico-político eram essas convenções (ROLO, 1985). Com a realização da IV Convenção de Lomé em 1989, produziu-se o instrumento que regulamentará a *posteriori* a cooperação dos PALOP com a UE, tendo Portugal o papel de ponte entre suas ex-colônias com os europeus. A partir dos anos 2000, os Programas Indicativos de Cooperação e Programas Estratégicos de Cooperação (PICs e os PECs), inspirados nos objetivos do desenvolvimento sustentável e nos eixos centrais da UE, passaram a orientar, no âmbito bilateral, as relações de cooperação Portugal-PALOP.

Por sua vez, nas relações de Brasil e China com os PALOP após a independência nos anos 1974-1975, procuraram-se, como se verá com mais substância nos próximos tópicos do presente capítulo, acordos que apoiassem a formação humana e a construção física dos Estados africanos. As primeiras parcerias se manifestaram, além dos campos de saúde e agricultura, nos setores de infraestruturas e formação/educação dos quadros africanos, tendo a China e o Brasil respectivamente, apostado em uma parceria de *deman-driven* - cooperando em função das demandas dos novos Estados modernos africanos.

Na década de 1980, incrementou-se o nível da importância econômica para a China em detrimento da declinada relevância ideológica. Essa relação se resultou da necessidade urgente de melhoria do estado da economia do país oriental, o que conduziu o PCC a adotar pragmatismo político-econômico nas suas relações internacionais. Desta feita, as relações sino-africanas diminuíram muito em sua intensidade, mantendo relações normais de cooperação com apenas os países africanos que tinham muito a dar ao Estado comunista.

A história começa a se mudar nos anos seguintes. A década de 1990 foi provavelmente o período no qual o fascínio recíproco China-África pronunciou-se mais forte, desde as independências africanas. A principal explicação por essa tendência não se localiza apenas no modelo de cooperação ou nos recursos da CID que o PCC oferecia aos países africanos. Além do modelo da cooperação ágil, pragmático e desprovido de condicionalidades políticas que a China propunha à região, os Estados africanos também sofriam com os já relatados constrangimentos econômicos e políticos das agências multi e bilaterais financeiras da cooperação. Dessa forma, o modelo de cooperação e dos investimentos da China era uma válvula de escape aos Estados da região profundamente afetados por dificuldades socioeconômicas e políticas de natureza interna e de ordem sistémica.

No referido período, ao menos durante a primeira metade da década de 1980, as relações Brasil-África testemunharam incrementos, quer esforços a nível bilateral, quer aproximações no plano multilateral. Essas evoluções, lembra-se, foram precedidas por políticas externas proativas e de cariz autonomista das décadas de 1960 e 1970 - Política Externa Independente e Política Externa de Pragmatismo Responsável. Ao final da década, as relações de cooperação brasileira com a região se retraíram devido aos sintomas da crise da dívida e na década seguinte não houve melhoria, como se apresenta no próximo tópico.

5.2 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com Brasil**

O primeiro passo para entender as razões e as dinâmicas da cooperação dos dois países luso-africanos com o Brasil é destrinchar os laços histórico-culturais que unem Guiné-Bissau e Cabo Verde à República Federativa do Brasil. Claro que aos laços históricos e culturais se devem somar os interesses do Brasil, enquanto Estado, para a concepção cabal do método necessário para uma compreensão mais ampla de suas relações no plano diplomático, cultural, político, econômico, em matéria de segurança e de cooperação. Contudo, os aspectos históricos, culturais e linguísticos são indispensáveis nessas relações, como argumenta a ministra conselheira da embaixada do Brasil na Guiné-Bissau, Fernanda Magalhães Lamego, ao falar sobre a importância da Guiné-Bissau para o Brasil:

> Eu não vejo nenhum outro fator mais importante do que o fato de pertencermos a CPLP, pertencermos a mesma situação de lusofonia, embora com suas diferenças, vocês (a Guiné-Bissau) têm uma situação linguística muito complexa com línguas

> maternas e étnicas, e o português aqui é uma língua oficial, sendo que há ainda uma língua franca, que é o crioulo e ainda há uma grande diferença do francês como a língua regional. Então o Brasil tem uma realidade linguística bem mais homogênea, embora haja também as línguas indígenas, mas em termos de grande maioria da população é o português que é usado no Brasil e eu acho que isso é o que nos une, além do fato de que o Brasil tem uma composição negra majoritária na sua população, de origem africana, tem também uma grande influência da cultura, não digo da Guiné-Bissau, mas da cultura afro-ocidental e também oriental no seu componente cultural; portanto, a nossa conexão com a Guiné-Bissau é muito mais profunda do que com outros países da região como Senegal, Guiné-Conacri, Togo, Gana, por mais que esses outros países às vezes tenham mais pujança econômica, pode ter mais troca comercial, mas essa herança de também sermos uma ex-colônia portuguesa marca a nossa constituição como nação da mesma forma como marcou e ainda marca a Guiné-Bissau.[86]

O argumento da ministra conselheira enaltece três aspectos fundamentais nos quais está alicerçado o espírito das relações históricas do Brasil com os PALOP, especialmente com a Guiné-Bissau: a questão cultural, especificamente linguística, a questão da participação africana (guineense, nesse caso) na composição demográfica brasileira e o fato de ambos serem ex-colônias de Portugal.

Está evidente que a abordagem histórica brasileira em relação a Cabo Verde e Guiné-Bissau no contexto das lutas anticoloniais tem amplo suporte explicativo na política externa do país - a PEI e o PR. A primeira, iniciada em 1961, se baseava na autonomia brasileira na definição e projeção de sua inserção internacional, e na clara defesa dos princípios de autodeterminação dos povos. Na década seguinte (anos 1970), aumentou-se a linha autônoma de inserção global brasileira, particularmente na periferia internacional, desvinculando-se gradualmente das limitações ideológicas dos EUA e buscando acentuar diversificação de parcerias externas, por exemplo no campo energético (RIBEIRO, 2018) e no comércio.[87] Portanto, deve-se explicar as relações do país sul-americano com os dois pequenos PALOP muito mais a partir da política externa (nível da agência) do que com base em variáveis sistêmicas. A esse respeito, Patrícia Leite lembra o seguinte fato:

> Ao assumir a Presidência, em março, o Presidente (Ernesto Geisel) definiu a nova política em relação à África, de prioridade comparável àquela concedida à América Latina. "Daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar". Essa importância significava, em primeiro lugar, desenvolver e fortalecer as relações do Brasil com os países subsaarianos independentes, estabelecidas desde o início da década de

[86]Entrevista a mim concedida nas instalações da embaixada do Brasil em Bissau, em setembro de 2019.
[87]Ver também a obra "O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio lula da silva". Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

> sessenta, particularmente os da parte ocidental do Continente. Em segundo lugar, implicava aproximar-se dos países africanos de língua oficial portuguesa, que lutavam por sua emancipação política. A política africana significava, também, apoiar as tradicionais reivindicações de igualdade racial e condenação do apartheid (LEITE, 2011, p. 142).

Com a independência da Guiné-Bissau, o Brasil prontamente reconheceu e instalou no território guineense uma embaixada, em 13 de setembro de 1974, e no mesmo ano, através do chanceler Azeredo da Silveira, o país latino-americano efusivamente se congratulou na ONU com a emancipação do primeiro país africano de expressão oficial portuguesa independente:

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

O principal acordo de cooperação - o Acordo Básico - entre Guiné-Bissau e Brasil foi assinado em 1978, entretanto a esse acordo precederam vários contatos e visitas mútuas entre 1974 e 1978: a viagem do ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau,[88] Vitor Saúde Maria ao Brasil, em abril de 1975, somada às visitas da delegação interministerial e delegação presidencial do mesmo país em 1976 e missão conjunta brasileira ao país africano no mesmo ano, antecederam o referido acordo (M'BUNDE, 2018, p. 153). Isto no contexto pós-independência, porque bem antes disso o Brasil havia estabelecido um consulado em Bissau, em 1961, o qual era subordinado ao consulado geral do Brasil em Lisboa.

Com Cabo Verde, o primeiro acordo do gênero foi assinado em 1977, tornando-se o Brasil um dos primeiros parceiros de cooperação desse país africano arquipelágico. Entretanto, importa sublinhar que os contatos e interesses brasileiros por essas ilhas cabo-verdianas são centenários, uma vez que houve momentos em que Cabo Verde esteve mais próximo do Brasil. No contexto da independência do Brasil, "em 1822 surge em Santiago um movimento muito forte para integração de Cabo Verde no Brasil" (MORAES, 2013, p. 83).

Contudo, as relações diplomáticas entre os dois países foram firmadas em 1975, precisamente ano em que o arquipélago se tornou independente do sistema político-administrativo colonial português. Nesse mesmo ano, na sequência do ato de reconhecimento

[88]Chamado comissário de Estado dos Negócios Estrangeiros durante o regime do partido único.

da independência cabo-verdiana pelo país sul-americano, fora instalada a embaixada do Brasil na cidade de Praia, tendo sido Joayrton Martins Cahu o embaixador.

Até a assinatura do primeiro acordo de cooperação técnica e científica em 1977, houve vários contatos, visitas e trocas de impressões para a identificação dos setores de maior demanda do país insular africano. A primeira missão técnica do Brasil visitou Cabo Verde em 1976, tendo sido composta a mesma delegação (chefiada pelo embaixador Ítalo Zappa) por funcionários dos Ministérios da Cultura, Comunicações, Saúde, Agricultura e Educação. Foi o mesmo diplomata, Zappa, na altura do Departamento da África e Oceania do Itamaraty - Ministérios dos Negócios Estrangeiros do Brasil, que chefiou no mesmo contexto a delegação brasileira que esteve na Guiné-Bissau. Kamilla Rizzi (2012) lembra que a ocasião de assinatura do acordo em Brasília, em 1977, resultante das vistas e dos contatos realizados no ano anterior, serviu para a condecoração (com a Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco) do ministro da Educação de Cabo Verde, Carlos Reis, chefe da delegação do país africano.

A condecoração do ministro de Educação de Cabo Verde pode ser considerada uma grande uma coincidência, tendo em conta o fato da educação e formação vir a constituir o principal campo da cooperação Brasil-Cabo Verde. O mesmo setor também é o carro-chefe da cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau, embora tenha sido Victor Saúde Maria, ministro dos Negócios Estrangeiros, o primeiro dirigente político da Guiné-Bissau a ser condecorado nas terras brasileiras com a Grã-Cruz de Rio Branco.

A aproximação do Brasil a Cabo Verde e Guiné-Bissau na década 1970, fundamentada nas históricas conexões étnico-culturais e políticas, procurou identificar as demandas e logrou produzir acordos de parcerias nos setores tradicionais da cooperação. Contudo, no plano central, os acordos com os dois países africanos nesse período histórico se versaram em cooperação técnica e científica, com ênfase na educação e cultura. Foi nesse contexto que o Brasil recebeu, em 1977, delegações de Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau para partilhar suas experiências de desenvolvimento em setores diversos (agricultura, telecomunicações e formação profissional), com cursos de treinamento em território brasileiro. E desse processo foram abertas vagas em universidades brasileiras para a graduação de cidadãos nacionais dos PALOP, através de Programas de Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG).

Patrícia Soares Leite (2011) afirma que a importância atribuída à cooperação técnica permitia ao Brasil presença marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em países como Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas ao Brasil. Acresce que se projetava a imagem de uma relação calcada na "interdependência horizontal", defendida por Azeredo da Silveira, pois se tratava de transferência de conhecimento do Brasil, nação do Sul que havia alcançado um grau razoável de desenvolvimento tecnológico, para outro país em desenvolvimento. A independência de outros países africanos ex-colônias de Portugal também teve o significado simbólico semelhante, embora a da Guiné-Bissau tenha tido um gosto especial para o Brasil, por ter sido o primeiro Estado africano soberano a falar oficialmente o português.

Os pilares da cooperação do Brasil com os dois países construídos na segunda metade da década de 1970, cujo eixo central é a cooperação técnica versada na formação profissional, capacitação e formação superior, serão mantidos ao longo das quatro décadas de suas relações (M'BUNDE, 2018; MORAES, 2013).

As relações do Brasil com a Guiné-Bissau ao longo da década de 1980 foram abertas com a visita do primeiro mandatário guineense, Luís Cabral, ao Brasil entre os dias 20 e 25 de junho de 1980. Pela primeira vez, o primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau visitava o Brasil e os dois países viam sua aproximação a ganhar profundidade. O referido momento histórico serviu para que a cooperação técnica, a cooperação educacional e a concessão de linhas de crédito se definissem como prioridades daquele contexto (M'BUNDE, 2018). Três anos depois, em 1983, ano em que João Figueiredo visitou Guiné-Bissau e também Cabo Verde, realizou-se em Bissau a Terceira Reunião da Comissão Mista dos dois países. Desse encontro foram lançadas as bases do projeto de cooperação no domínio de treinamento e formação realizado por Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), além da cooperação desenvolvida por empresas brasileiras de correios e telégrafos e instituto brasileiro de administração pública.

Em 1984, um ano depois da visita de Figueiredo que produziu a renegociação de dívida da Guiné-Bissau com o Banco do Brasil e o relançamento do projeto de construção de um complexo agroindustrial de açúcar e álcool na região do rio Gambiel, João Bernardo Vieira, segundo presidente do pós-independência, visitou o Brasil. O principal resultado dessa visita

foi geopolítico: o entendimento dos dois países em relação à necessidade de reforçar à defesa comum do Atlântico Sul, iniciativa que resultaria na criação de ZOPACAS. Outra importante realização foi a formação diplomática, em Bissau, em 1985, de 35 estudantes pelo Instituto Rio Branco, em parceria com o governo local e UNITAR (*United Nations Institute for Training and Research*).[89]

As relações do Brasil com a Guiné-Bissau na década 1980 foram tímidas, sobretudo na segunda metade dessa década. Aliás, para ser mais preciso, suas relações exteriores foram mais de contenção tendo em conta às dificuldades fiscais pelas quais passava o país. No caso das relações do Brasil com Cabo Verde, os mesmos efeitos impactaram as relações, especialmente as parcerias comerciais, que registraram valores praticamente nulos. A manifestação de que o Brasil "gostaria de fazer mais" em prol dos avanços da cooperação Brasil-Cabo Verde se não fossem as limitações econômicas e financeiras do Brasil face à crise de dívida, foi revelada ao ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, Silvino Manuel da Luz:

> Vossa Excelência (o Chanceler cabo-verdiano) não desconhece o fato de que o Brasil se defronte hoje, além das limitações inerentes ao seu próprio estágio de desenvolvimento, com os rigores de uma crise econômico-financeira de penosos e profundos efeitos nacionais e internacionais. Escasseiam neste momento, mais do que no passado, meios que correspondem à escala e à intensidade de nossos anseios de cooperação (SARAIVA GUERREIRO, 1988, p. 67 apud RIZZI, 2012, p. 114).

Entretanto, a exemplo da Guiné-Bissau, se desenvolveram importantes projetos e relevantes iniciativas nas relações de cooperação entre Brasil e Cabo Verde na década de 1980, ainda que poucos, e vou revisitar alguns deles. Nesse mesmo contexto, da mesma forma que se concretizou em Bissau, o Brasil deu formação aos futuros diplomatas cabo-verdianos na cidade de Praia, um projeto executado pelo Instituto Rio Branco em parceria com o governo do arquipélago e UNITAR. Sublinha-se que a cooperação brasileira, em não poucos projetos, conta com uma articulação triangular, sendo que essa triangulação geralmente se resulta da participação de um país/agência do Norte e o beneficiário do Sul. Do modelo das relações históricas do Brasil com os países africanos, particularmente com as ex-colônias de Portugal, produziu-se uma relação de "relativo apreço" da Cooperação Sul-Sul brasileira por parte dos países do Norte. O mesmo não acontece com o modelo chinês, o qual tem sofrido criticas sistemáticas de países do Ocidente, à semelhança da Índia, embora em um grau

[89]Consultar o tópico 4.3. de Timóteo Saba M'bunde (2018).

menor. Isso não quer dizer que o modelo brasileiro não seja criticado, entretanto as críticas tendem a ocorrer amenamente (BRAUTIGAM, 1999; MAWDSLEY, 2011).

Nesse período, desenvolveu-se uma importante parceria no domínio de refinamento do petróleo, que permitia que a Petrobras, empresa estatal brasileira, refinasse o petróleo de Cabo Verde comprado em Angola. Por outro lado, os acordos no campo de transporte, concretamente transporte aéreo, entre a empresa brasileira Varig e Air Afrique em 1987, possibilitou a abertura de voos diretos Rio-Praia-Abidjan-Luanda-Joanesburgo, sendo que até então os voos diretos eram apenas Rio-Luanda-Joanesburgo.[90] Esse fato da abertura de linha aérea direta para Cabo Verde pode estar relacionado com o aumento de imigrantes cabo-verdianos no Brasil, lembrando que em 1984 já existia um consulado cabo-verdiano no Brasil, no Rio de Janeiro.

Esforços importantes ocorreram igualmente no campo militar, que produziram em 1987 projetos de cooperação na matéria de formação de oficiais militares de Cabo Verde, e o país africano conseguiu crédito junto das autoridades brasileiras para compra de equipamentos militares. A visita do ministro das Forças Armadas cabo-verdianas ao Brasil se propondo a aprofundar relações com o Brasil nesse setor e o imediato interesse brasileiro em o fazer, revelam o quão ambos os Estados estavam conscientes da importância geoestratégica de Cabo Verde nas relações de segurança e geopolítica internacionais e ambos os países compartilhavam a seguinte visão:

> A independência de Cabo Verde livrou o arquipélago de abrigar – como era o claro desígnio de Portugal – uma grande base da NATO, ao invés de funcionar – o que sempre foi a sua vocação histórica – como entreposto comercial e elemento de contato com as nações do noroeste africano (...) (a comitiva deixou) clara a intenção do governo cabo-verdiano de manter um relativo distanciamento do bloco socialista cuja cooperação vincula-se a um alinhamento nem sempre desejável. Para atingir tal objetivo, muito contribuiria um estreitamento das relações com o Brasil, que são naturalmente cercadas de condições favoráveis (ASSISTER, 1987, p. 2 apud RIZZI, 2012, p. 117).

A fala reproduzida foi a leitura da assessoria especial para assuntos internacionais do Estado-Maior das Forças Armadas brasileiras em relação ao que Cabo Verde pensava e representava, e sobre o caminho que se deviam ou podiam tomar as relações entre os dois países. Há que se levar em conta seguintes fatos: em Cabo Verde, até o início da década de 1990, até 1991 concretamente, o PAICV que estava no poder. Outro aspecto é que o socialismo já estava, nesse contexto de 1987, a dar sinais de sua falença. Nesse sentido,

[90]Consultar Kamilla Rizzi (2012).

governo de PAICV, em uma demonstração inequívoca de preferência por um "deslocamento do Leste ao Sul do que de um retorno para Norte", manifestou seu interesse por um alinhamento pró-Atlântico Sul. E o Brasil, pela importância geoestratégica da localização de Cabo Verde, soube rapidamente fazer a leitura e avançar.

Portanto, apesar do árduo quadro fiscal brasileiro na década de 1980, alguns importantes projetos de cooperação foram, com grandes esforços, levados a cabo, até por uma questão geopolítica e geoestratégica. Nesse particular, me parece que não há dúvidas de que as relações Brasil - Cabo Verde se manifestaram mais estratégicas e importantes do que a cooperação Brasil - Guiné-Bissau para o país latino-americano (ao menos na década de 1980), não obstante a também importância geoestratégica e, sobretudo, geoeconômica da Guiné-Bissau (M'BUNDE, 2018). Durante a visita de Abílio Duarte ao Brasil em 1980, o chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro "identificou a "indeclinável vocação atlântica" que unem Cabo Verde e Brasil afirmando a necessidade de que essas relações bilaterais privilegiassem o "espaço oceânico" que os cerca" (RIZZI, 2012, p. 112).

Percebe-se e importa que seja dito que, entre metade da década de 1970 e durante toda a década de 1980, boa parte de iniciativas e projetos de cooperação se desenvolviam simultaneamente na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, como revelam muitas visitas das mesmas delegações brasileiras que ocorriam nesse contexto temporal. Pela sua história comum de luta e pelas relações histórico-culturais centenárias, enfim, pela "síntese de tudo isso em Amílcar Cabral", fundador das nacionalidades guineense e cabo-verdiana, as relações do Brasil com os dois novos Estados modernos continham muitas semelhanças, com exceção de algumas especificidades contempladas e inscritas nos objetivos da política externa brasileira.

Ao final da década de 1980, especialmente a partir de 1989, com o lançamento da semente daquilo que viria a ser CPLP pelo presidente brasileiro José Sarney, começaram a surgir bases para a promoção da integração e cooperação do Brasil, não só com Cabo Verde e Guiné-Bissau, mas também com Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e inclusive com Portugal. Essa plataforma criada em 1996 se serviu-se para Cabo Verde e Guiné-Bissau, e para os demais PALOP como um mecanismo de integração cultural e identitária no plano global; igualmente foi muito útil naquele momento para se ter mais opções de fóruns em busca do desenvolvimento e mediação de suas dificuldades políticas decorrentes.

Ao visitar pela primeira vez o Brasil e América Latina em 1987, o Presidente de Cabo Verde, Aristides Pereira, conseguiu do Brasil memorandos e protocolos a nível de cooperação no domínio da cultura e de administração pública, capacitando recursos humanos cabo-verdianos com vistas a reproduzir do Brasil os modelos administrativos praticados no país latino-americano (RIZZI, 2012). Talvez possa ser considerado, tendo em conta aquele contexto, o primeiro momento do mimetismo institucional (políticas públicas e administrativas) do país africano em relação ao Brasil.

Assim, em um plano mais restrito, pode-se dizer que as relações brasileiras com Cabo Verde e Guiné-Bissau ao longo da década de 1980 se assentaram, do lado brasileiro, em uma busca por uma forte presença geoestratégica e geopolítica mais em Cabo Verde do que na Guiné-Bissau, embora nesse ultimo caso tenha havido uma clara politica de atração do governo da Guiné-Bissau ao alinhamento com o Brasil, buscando o demarcar tanto do eixo Oeste quanto do Leste (RIZZI, 2012; M'BUNDE, 2018). As dificuldades financeiras do contexto limitaram o nível das relações comerciais com os dois países, além das próprias dificuldades de transporte aéreo (sobretudo no caso guineense), entretanto não faltaram os esforços brasileiros para aliciar os "novos irmãos africanos". Tendo em consideração a natureza ideológica dos regimes políticos em Cabo Verde e Guiné-Bissau e o declínio anunciado da URSS na segunda metade da década de 1980, não houve dificuldades na aproximação e os efeitos políticos e institucionais da mesma influenciaram a inserção dos dois pequenos PALOP nos anos 80 do século passado.

Na década de 1990, as relações do Brasil com os dois países se esfriaram. Aliás, as relações Brasil-África perderam a intensidade que vinham tendo nas duas décadas anteriores: "aproximação com países do Sul que havia tomado um forte impulso durante o governo anterior, a ascensão dos institucionalistas pragmáticos favoreceu uma diminuição em seu ritmo" (SARAIVA, 2013, p. 68).

A mudança do modelo de inserção internacional brasileira no pós-Guerra Fria e as dificuldades econômicas herdadas dos finais da década anterior explicam em grande parte esse esfriamento. Mesmo tendo buscado preservar suas relações com os países da CPLP e a África do Sul, as dinâmicas dos anos 1990 não corresponderam com a intensidade das relações históricas. O Brasil, sob a administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC), passa a priorizar a integração sul-americana e a liberalização da economia (SARAIVA, 2013).

Para a preservação dos laços étnico-culturais e históricos com as ex-colônias portuguesas numa altura em que a região não era a prioridade brasileira, o Brasil enalteceu o multilateralismo e reduziu o bilateralismo, tendo passado a CPLP a ser o principal canal de relações do Brasil com os PALOP, especialmente com Cabo Verde e Guiné-Bissau. Qualquer das formas, no contexto em análise houve a redução, inclusive cortes, em alguns casos, nos pacotes da cooperação, sendo que a CID era a dimensão privilegiada dentre todas as áreas de relações do Brasil com os dois países. No caso das relações Brasil – Guiné-Bissau na década de 1990, as mesmas se sintetizam na renegociação da dívida externa guineense e na reequação (envolvendo cortes e redução de recursos da cooperação), tendo esse último aspecto se revelado mais na redução de bolsas de estudo. A "inércia no desenvolto" da cooperação brasileira na Guiné-Bissau também afetou o setor de saúde (M'BUNDE, 2018, p. 158).

No caso das relações Brasil-Cabo Verde, as visitas dos presidentes Aristides Pereira em 1990 e António Mascarenhas Monteiro em 1992 - para a cerimônia de investidura do presidente Fernando Collor de Melo e visita oficial ao Brasil, respectivamente - não tiveram além de resultados mínimos, revelando o distanciamento que caracterizava a política externa do país sul-americano para Cabo Verde. De modo semelhante, os esforços para o revigoramento das relações evidenciados na V Reunião da Comissão Mista Brasil-Cabo Verde em julho de 1991, na cidade de Praia, não produziram resultados esperados.[91]

Não obstante reduzida, a cooperação educacional se manteve ao longo da década, tendo o país sul-americano recebido anualmente em média 20 alunos de PEC-G e PEC-PG entre 1990 e 2002.[92] As relações no domínio dos transportes pouco avançaram e no âmbito da saúde o arquipélago recebeu uma missão da Fundação Osvaldo Cruz sob a coordenação da Agência Brasileira da Cooperação (ABC), que deu formação médica aos cabo-verdianos. Com as dificuldades brasileiras para manter equipas médicas no país, a cooperação chinesa e cubana no setor de saúde ganhou terreno na década de 1990. Embora estratégica e diplomaticamente tenha optado por "neutralismo" no contexto da Guerra Fria e tenha visto o alinhamento com o Brasil como viável aos objetivos do desenvolvimento, o Estado de Cabo Verde, cuja "espinha dorsal" é historicamente feita da CID, não dá as costas a nenhum parceiro, quer do Norte, do Sul ou do Leste. Todavia, por razões culturais e linguísticas os técnicos cabo-verdianos, e isso se aplica também aos guineenses, tendem a preferir a cooperação brasileira.

[91]Kamilla Rizzi (2012).
[92]Idem.

Percebe-se que o recurso brasileiro à cooperação triangular nos dois contextos se manifesta como uma estratégia para diminuir os custos técnicos, políticos e sobretudo financeiros em momentos mais desafiantes como a década de 1990 e buscar manter sua influência. Nos dois casos em análise (Guiné-Bissau e Cabo Verde), foi possível perceber que a triangulação praticamente não comtempla Portugal. E em outros contextos, o país sul-americano conta mais, por exemplo, com as agências bilaterais de cooperação de países como Japão e Alemanha. E não se trata apenas de uma questão de desconexões ou de não sobreposição de projetos de cooperação, mas de disputa pela influência. Ao comentar sobre isso, a ministra conselheira da embaixada do Brasil em Bissau enxerga por parte da União Europeia um certo "ciúme quando nós (Brasil) temos um projeto com êxito e eles não, crescem os olhos, talvez seja mesmo uma admiração".[93] Volto a essa questão no último capítulo da tese, quando discutir sobre o fenômeno da corrida das agências bilaterais da cooperação e das Organizações não Governamentais do Ocidente pelo terreno da CID nesses contextos africanos.

O uso estratégico dos espaços multilaterais para ação da política externa e da cooperação fez-se perceber no plano da CPLP e da própria ONU, mas também, como já foi visto, as disputas por cargos elegíveis nos organismos internacionais justificaram a preservação das relações, ainda que timidamente:

> A década de 1990, por fatores já apontados, ficou marcada como aquela em que houve menor avanço de projetos e acordos de cooperação entre os dois países. Contudo, foram registrados alguns fatos, como a cooperação Brasil – Guiné-Bissau para a realização de eleições em 1994, 1999 e 2000 na Guiné-Bissau. O país africano também obteve apoio brasileiro no seu pleito ao cargo de membro não permanente da ONU, no biênio 1996/1997. Em duas ocasiões, na mesma década, o Brasil contou com o apoio da República da Guiné-Bissau quando foi candidato ao mesmo cargo, nos biênios 1993/1994 e 1998/1999 (M'BUNDE, 2018, p. 160).

Com isso, vê-se que mesmo tendo baixado o nível das relações bilaterais entre a Guiné-Bissau e o Brasil na década de 1990, a exemplo de Cabo Verde, os contatos se mantiveram nos espaços multilaterais e nos fóruns globais, tendo se registrado importantes alinhamentos.

Ao longo da década seguinte, para ser mais preciso, entre os anos 2003 e 2010, as relações do Brasil com os dois países africanos conheceram um volume e uma profundidade impressionantes. Tal mudança radical se insere nos marcos da política externa ativa e altiva do Brasil, baseada em uma política internacional de viés autonomista:

[93]Entrevista a mim concedida em Bissau, em setembro de 2019.

> A ascensão do Governo de Lula, por outro lado, reforçou a atuação da corrente autonomista. Seu traço mais marcante é a defesa de uma projeção autônoma e proativa do Brasil na política internacional. Dentro desta perspectiva eles defendem uma reforma da dinâmica das instituições internacionais que proporcione espaços de atuação para o país (SARAIVA, 2013, p. 66).

Nesse processo, a África foi encarada como uma região estratégica à inserção internacional do país sul-americano e, portanto, parte do mundo que deveria ser contemplada no processo do desenvolvimento social, econômico e político pelo qual o Brasil passava. Nas linhas dessa política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a Cooperação Sul-Sul foi um mecanismo importante no processo de projeção econômica e política do Brasil no mundo, particularmente no continente africano.

Em contextos como Guiné-Bissau e Cabo Verde, as ações brasileiras se centraram mais no domínio da cooperação técnica e educacional, sendo o Estado brasileiro o principal ator presente nessas relações, o que não seria o caso em países como Nigéria, Sudão, Moçambique e Angola, em que o setor empresarial e industrial acompanhado do governo busca, sob o guarda-chuva da CID, ganhos econômicos nos marcos do capitalismo estatal contemporâneo. Contudo, um dos fatos mais relevantes nos governos Lula, na esteira das relações Sul-Sul, foi a ampliação da presença brasileira no mundo. No caso africano, registrou-se um notável aumento da presença do país, tendo o presidente viajado 28 vezes ao continente, em 8 anos de administração, e o Brasil fazer ascender para 33 o número de representações diplomáticas na África.

Nesse relançamento de relações com a África, como é de praxe tradicional, os PALOP tiveram um lugar especial, privilégio que se evidenciou no aumento de contatos, recursos de cooperação e parcerias comerciais no contexto afro-lusófono. Como já foi dito, nos casos de Cabo Verde e Guiné-Bissau, as relações se mantiveram centralizadas no domínio da cooperação para o desenvolvimento, tendo sempre a formação técnica e educacional como eixo central e, nesse caso, essas relações sempre tiveram um teor político, inserido no objetivo de projeção política do país na região. A mudança que se deu foi a ampliação quantitativa e qualitativa desse setor de cooperação, quer na Guiné-Bissau, quer em Cabo Verde.

Em 2005, o presidente Lula visitou Guiné-Bissau depois de anteriormente estar em Cabo Verde, uma excursão, de algum modo, em resposta à viagem do primeiro-ministro guineense Mário Pires, que esteve na investidura do presidente Lula e do presidente Pedro Pires, que fez uma visita oficial ao país sul-americano em 2003. A visita a Cabo Verde, que havia aberto sua

primeira embaixada no Brasil em agosto de 2002, simbolizou o relançamento das relações entre os dois países, tendo ampliado as ações de cooperação técnica a vários domínios, quais sejam: agropecuária, com a participação de EMBRAPA na formação técnica de cabo-verdianos; saúde, fornecimento de medicamentos e apoio ao programa de combate contra HIV-AIDS instalado pelo Brasil em Cabo Verde; além da formação a nível de alfabetização, através do programa Alfabetização Solidária em Cabo Verde; formação profissional (com o SENAI) em Cabo Verde e aumento de vagas de bolsas aos estudantes cabo-verdianos nas universidades brasileiras; transportes, a abertura, em 2001, da ligação aérea Fortaleza-Ilha do Sal. Em consequência desta última parceria, o Estado de Ceará passou a ser, atrás do São Paulo, o Estado que mais exporta. Ademais, houve a operacionalização da linha marítima Pernambuco-Praia, a partir de 2006.[94]

O aumento de número de bolsas abrangeu todos os PALOP, que viram ampliar e intensificar parcerias no campo da educação superior. Todo esse processo resultou em um acordo, assinado em 2006, a partir do qual o Brasil assistiu a Cabo Verde na implantação da primeira instituição de ensino superior em Cabo Verde, a Universidade de Cabo Verde.

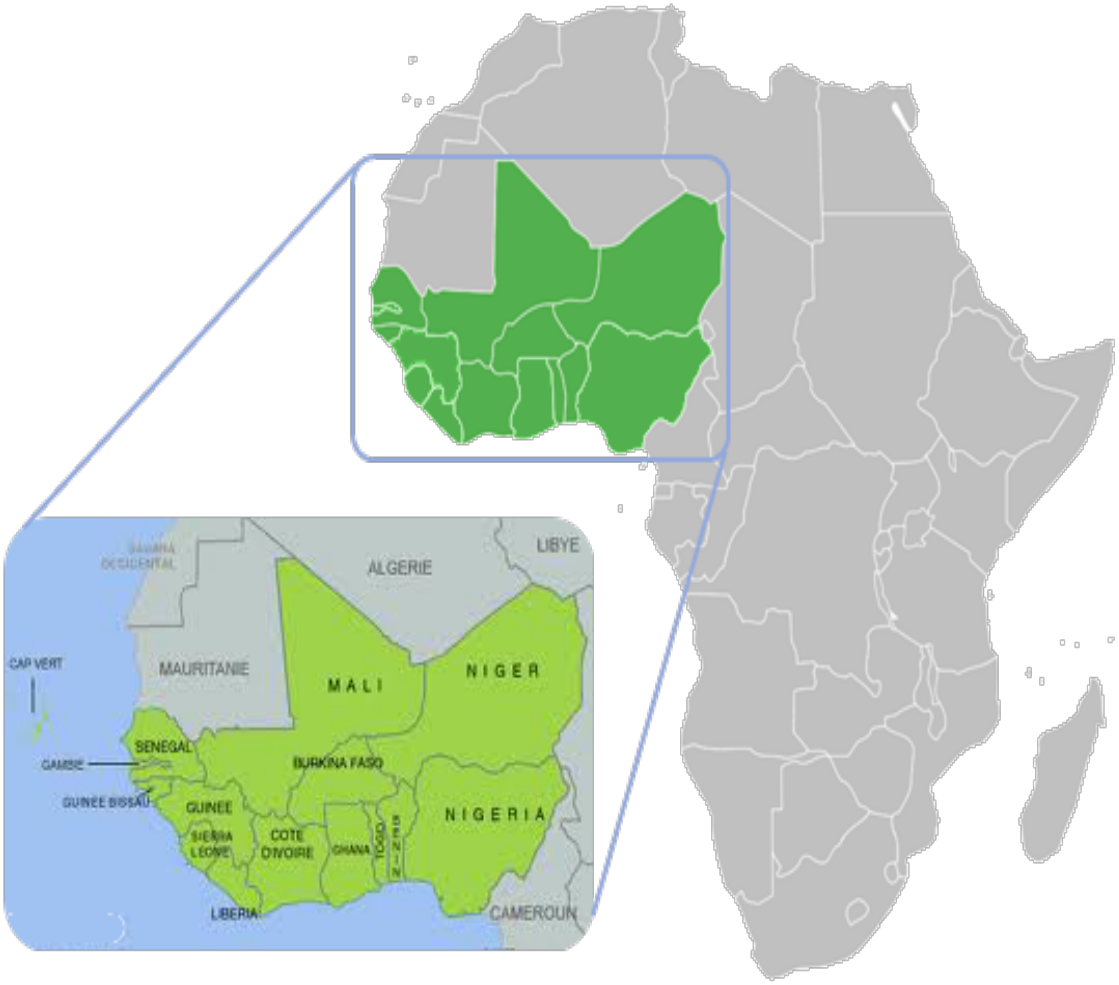
A cooperação do Brasil com Cabo Verde se revestiu, sem dúvidas, de objetivos geopolíticos e geoestratégicos regionais do Brasil nesse contexto. A iniciativa de parlamentares cabo-verdianos e brasileiros, após uma visita de um grupo de senadores ao arquipélago em 2008, no combate ao narcotráfico vai nessa linha. Aliás, o revigoramento das reuniões de ZOPACAS, a tentativa de construção de elo entre Brasil e Comunidade Econômica Dos Estados da África do Oeste, resultante do encontro Brasil-CEDEAO promovido por Lula, através de Cabo Verde, em 2010, na cidade de Praia, revelam esforços de pano de fundo geoestratégico. Existe uma disputa política nessa região africana, sendo protagoniza por francófonos e anglófonos, com a participação em grau menor, da lusofonia (devido à presença portuguesa). A presença de Cabo Verde e Guiné-Bissau na região convida os lusófonos (Brasil e Portugal, especialmente) à disputa.

Portanto, Cabo Verde, a par da Guiné-Bissau, era visto como uma ponte do Brasil na região do Oeste da África (Mapa 4). Entretanto, no caso guineense, devido à sua instabilidade política no decorrer da década, os esforços brasileiros se centraram mais no processo de normalização política, que se traduziria em uma mais valia para a inserção regional brasileira.

[94]Consultar Rizzi (2012).

Os contatos entre Brasil e Guiné-Bissau aumentaram muito nesse período, fato que incrementou o volume da cooperação, especialmente no âmbito da formação profissional e concessão de bolsas de estudo a nível do tradicional PEC-G e PEC-PG. Nos marcos semelhantes do projeto da Universidade de Cabo Verde, os dois países tentaram, em 2010, empreender a reestruturação da Universidade Amílcar Cabral – a única pública da Guiné-Bissau -, mas por conta da instabilidade política, não houve avanços (M'BUNDE, 2018). O Brasil abriu centro de formação profissional em Bissau, o que responde a uma tradição da cooperação brasileira nos PALOP.

Mapa 4 - Região africana da CEDEAO e países membros



Fonte: BevPak, 2019.

A segunda visita de Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores, em 2009, depois da primeira em 2005, em companhia de representantes de Capes, Fiocruz e Embrapa, produziu acordos em torno de projetos sociais emergentes no país africano. Os avanços desse momento motivaram a viagem do presidente Malam Bacai Sanhá ao país latino-americano no ano seguinte, com o propósito de avançar com os compromissos e demandar por mais projetos sociais. Essa visita de 2010 também pode ser interpretada como fundamental para a abertura da primeira embaixada da República da Guiné-Bissau no Brasil, em 2011 - até esta data o país africano só tinha consulado no Brasil.

Com a crise política nesse período e a consumação do golpe de Estado em 2012, as relações de cooperação entre Guiné-Bissau e Brasil se deslocaram para o âmbito de apoio ao fortalecimento das instituições do Estado, tendo como meta a normalização e estabilização político-institucional e social do país. Não obstante o país sul-americano ter acionado mais as instituições multilaterais, como CPLP e ONU, para apoiar esse processo, alguns esforços bilaterais se mantiveram, tendo em conta à importância do país ao Brasil, como argumenta o chanceler Celso Amorim:

> O Brasil tem uma preocupação especial com a Guiné-Bissau, não é por meio de isolamento ou do abandono que a comunidade internacional logrará resolver os problemas que ainda persistem naquele país. precisamos de modalidades mais inteligentes de cooperação, que promovam o desenvolvimento e a estabilidade e incentivem as indispensáveis reformas, sobretudo no que tange as forças armadas (AMORIM, 2010, p. 144).

O Brasil construiu na Guiné-Bissau um centro de formação e treinamento de forças de segurança, no qual os efetivos policiais locais recebem treinamento e nos marcos de sua cooperação no âmbito da segurança, o país sul-americano continua a receber e formar no seu território militares e policiais guineenses. Essa última dimensão está relacionada aos esforços no âmbito da cooperação com os PALOP pela segurança do Atlântico Sul. Ainda no canal bilateral, a Agência Brasileira de Inteligência do Brasil deu formação aos elementos das Forças Armadas guineenses e no mesmo ano efetivos da polícia da Guiné-Bissau se beneficiaram de formação em Brasília, nas instalações da academia de polícia federal, em Brasília (M'BUNDE, 2018, p. 164).

Da cíclica ruptura da normalidade governativa no pais luso-africano que tem ocasionado sequente realização de eleições, o Brasil tem participado com o fornecimento de equipamentos informáticos (computadores e acessórios) e capacitação técnica do pessoal

administrativo e gestor do processo. Essas dinâmicas informam que a potência latino-americana conseguiu relativamente, nesse período de tempo, se flexibilizar e adaptar às demandas conjunturais guineenses, de acordo com suas possibilidades e linha de orientação de sua cooperação com a Guiné-Bissau.

A cooperação no setor de defesa entre Cabo Verde e Brasil vem tendo uma atenção especial nos últimos anos, seja no governo Dilma como na administração Michel Temer. As parcerias nesse campo se desdobram desde a "aquisição de produtos e serviços de defesa, experiências em operações internacionais de manutenção de paz, treinamento e instrução militar e exercícios militares conjuntos," sublinhou Raul Belens Jungmann Pinto, ministro brasileiro da Defesa.[95] Ao lado de seu homólogo cabo-verdiano Luís Filipe Tavares, quando esteve em Cabo Verde representando o presidente Michel Temer na cerimônia de posse do presidente Jorge Carlos Fonseca, em 2016, ao assinar o acordo nesse domínio, o ministro brasileiro revelou a importância que o Brasil dá a Cabo Verde que: "por conta de sua impecável trajetória democrática, mas também de sua estatura como nação e como ponto de encontro entre três continentes: África, Europa e América".[96]

Como já se sublinhou, a questão da instabilidade tem influenciado a dinâmica da cooperação brasileira com a Guiné-Bissau nos últimos anos. Ao preservar os setores tradicionais de sua cooperação, o eixo central tem sido o apoio à normalidade política e o multilateralismo tem se apresentado como canal importante para o efeito, ainda que o bilateralismo tenha sido o canal principal. No contexto pós-golpe de 2012, a representante brasileira na ONU, Regina Maria Dunlop, chefiou a missão de construção da paz na Guiné-Bissau e, em 2016, foi nomeado o diplomata António Patriota para presidir o painel da comissão de construção da paz da Guiné-Bissau (M'BUNDE, 2018) e, em 2019, o embaixador brasileiro Mauro Vieira também foi nomeado para o mesmo cargo com vistas a supervisionar os esforços da ONU no tensionado processo eleitoral do país lusófono. Em geral, nos últimos anos, além da educação, a reforma do setor de segurança e defesa se tem configurado como domínio muito intenso das relações Brasil - Guiné-Bissau.

A tradicional nomeação brasileira nos fóruns multilaterais, especialmente na ONU, para o efeito tem a ver não só com a sua dimensão no espaço CPLP, mas também está relacionada à

[95] Consultar em https://www.defesa.gov.br/noticias/25442-brasil-e-cabo-verde-firmam-acordo-quadro-em-cooperacao-no-setor-de-defesa.
[96] Idem.

sua capacidade de liderança e ao apreço demonstrado por países africanos ao Brasil, particularmente os PALOP. Já em relação ao principal parceiro do país, Portugal, por exemplo, a sua atuação no domínio político-diplomático na Guiné-Bissau é, às vezes, alvo de desconfianças e críticas que eventualmente tendem a conotar o posicionamento português a interesses de natureza neocolonial.[97]

5.3 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com China**

As relações sino-guineenses e sino-cabo-verdianas foram inauguradas no contexto da luta armada para a independência das duas nações africanas, precisamente nos anos 1960. Portanto, há um passado de amizade e fraternidade que precedeu as relações diplomáticas estabelecidas no contexto da emancipação nacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde enquanto Estados soberanos e independentes globalmente reconhecidos em 1974 e 1975, respectivamente. Os contatos anteriores à independência destes países africanos se desenvolveram no âmbito de esforços conjuntos entre a China Popular e o PAIGC para mobilização de condições necessárias para a luta armada contra o então sistema colonial português instalado nos territórios guineense e cabo-verdiano: "antes da independência demos (a China deu) armas para o PAIGC, pois isso era a sua necessidade naquele momento", enfatizou Wang Hua, ex-embaixador da China na Guiné-Bissau.[98]

As relações da China com o PAIGC, entre os anos 1960 à primeira metade da década de 1970, se produziram em observação de objetivos da política externa de ambas as partes naquele contexto. Ao PAIGC era necessário apoio militar, logístico e financeiro e ao PCC adeptos ideológicos e político-diplomáticos na sua política expansionista do comunismo. O treinamento da guerrilha do PAIGC no território chinês e a visita do fundador das nacionalidades guineense e cabo-verdiana ao mesmo país, nos anos 1960, se inseriram nos propósitos gerais da luta e respondiam com a expectativa de comprometimento ideológico e político socialista que a China esperava do PAIGC. E Amílcar Cabral tinha que ter e teve a habilidade política e diplomática necessária para manter apoios da URSS e do PCC, uma vez que as relações destes se tornavam muito críticas nesse período. A recusa da República

[97]Verificar em: https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-acusa-portugal-de-estar-por-tr%C3%A1s-do-suposto-contra-golpe/a-16339682 e em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/madem-acusa-portugal-de-atuar-de-forma-ignorante-em-relacao-a-guine-bissau_n1150716

[98] Timóteo Saba M'bundé (2018, p. 135).

Democrática da China, em 1955, ao convite da URSS para fazer parte do Pacto de Varsóvia, talvez tenha representado o aspecto mais decisivo a conduzir as relações entre Pequim e Moscou a uma profunda crise.[99]

Com a independência dos dois pequenos países luso-africanos assegurada, a China, dentro de sua estratégia de cooptação política de novos Estados independentes, rapidamente estabeleceu parcerias diplomáticas com os dois, tendo aberto sua embaixada na Guiné-Bissau em 15 de março de 1974 e assinado com Cabo Verde relações diplomáticas e bilaterais em 1976 - primeiro país a instalar uma embaixada em Cabo Verde depois da independência. O contexto ainda serviu para que o país comunista assinasse com a Guiné-Bissau, em 1977, e com Cabo Verde, 1982, acordo no setor de educação, ciência e cultura. E desse acordo ambos os países passaram a se beneficiar de formação técnica e de bolsas de estudos nas universidades do país asiático.

No caso das relações sino-guineenses, o convênio no campo cultural produziu a construção, na década de 1980, de Estádio Nacional 24 de Setembro. O principal estádio de futebol no país. Também a Guiné-Bissau se beneficiou da China, nos anos 1980, da construção de Hospital Regional de Canchungo, não obstante a década de 1980 ser considerada tímida em termos de projetos sino-africanos desenvolvidos. Segundo Zhang Hong-Ming (2004), no referido período, as relações exteriores da China, especialmente voltadas ao continente africano, se basearam essencialmente no pragmatismo econômico chinês, se focalizando nos ganhos econômicos e comerciais do país.

Ademais, deixando um pouco de lado o olhar sobre a política externa chinesa para a região nesse contexto e focalizar mais a configuração da política internacional, percebe-se que a retração ideológica da China também é de natureza da geopolítica internacional. Esse argumento se resulta do fato de que a URSS e os EUA se aproximaram diplomaticamente na década de 1980, o que assinalava um relativo arrefecimento da Guerra Fria e uma certa redução de interesse chinês pelas questões geopolíticas, voltando seus olhos mais para o plano doméstico. O país oriental queria objetivamente sanear os problemas econômicos e sociais internos e isso se traduziu no já abordado declínio ideológico evidenciado na abertura econômica e nos programas de reforma do modelo de desenvolvimento promovidos por Deng Xioping.

[99]Foi um pacto de defesa mútua dos países da Europa do Leste para contrapor à Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Por esta razão, a prioridade da China na região eram os países africanos que economicamente tinham mais a oferecer em termos energéticos e comerciais. Nesses termos, a República de Cabo Verde e a República da Guiné-Bissau tinham pouco a oferecer ao gigante asiático. Contudo, as relações com estes dois países se mantiveram normais no curso da década de 1980 - no caso da Guiné-Bissau, como se viu, houve curiosamente importantes realizações -, entretanto, os dois países não constavam na relação dos Estados africanos que eram capazes de responder com os objetivos imediatos e conjunturais de reabilitação e crescimento econômico da China. Presume-se que os projetos de cooperação executados na década de 1980 sejam decorrentes dos compromissos assumidos (acordos nos campos de saúde, educação, ciência e cultura) na segunda metade da década de 1970.

Na década de 1990, período muito árduo para a África e durante o qual a China se projetou como uma alternativa para vários países da região profundamente afetados por dificuldades socioeconômicas e políticas de natureza interna e de ordem sistémica, as relações com Cabo Verde ganharam uma dinâmica maior e com a Guiné-Bissau elas foram suspensas.

Em relação a Cabo Verde, depois do acordo de cooperação técnica e econômica no contexto da independência e dos acordos bilaterais no campo da cultura, ciência, educação e desporto no início dos anos 1980, a década de 1990 foi marcada por assinatura de acordos sobre relações comerciais e empresariais com vistas a promoção de investimentos sino-cabo-verdianos.

As parcerias sino-cabo-verdianas conheceram uma profundidade maior na década de 1990. Mesmo o país insular não tendo sofrido muito com cortes nos pacotes de cooperação e não tendo sido abalado por problemas estruturais internos na década de 1990 em comparação com a Guiné-Bissau. O país se abriu à potência asiática e viu aumentar suas relações no domínio econômico e comercial. Por ser um país desprovido de recursos naturais e matérias-primas por explorar e exportar, a República Popular da China via Cabo Verde como lugar privilegiado para reproduzir e disseminar seus valores culturais, e os comerciantes do país oriental viram as ilhas como espaço fértil para comercializar seus produtos.

No primeiro caso, de intensa transmissão e disseminação do idioma chinês e da sua cultura em geral, são muito mais recentes os desenvolvimentos. O Instituto Confúcio foi inaugurado em 2015. Com sede na capital Praia, a entidade desempenha um papel importante

tendo em conta a presença e o espaço que o país asiático pretende ter em um lugar tão estratégico nos interesses chineses de exercício de influências geopolíticas e geoestratégicas a partir do Atlântico: "também poderá ter interesses geoestratégicos, é normal que todos os países envolvidos e que conheçam a nossa situação queiram," comenta o diplomata Joaquim Maia.[100]

No que se refere às relações econômico-comercias, lembra-se que todos os empréstimos financeiros contraídos pelo governo de Cabo Verde junto do governo chinês até 2000 foram perdoados, o que já revelava que as dívidas do passado não comprometeriam os novos desenvolvimentos de parcerias a partir dos anos 2000. Naturalmente, esse fato produziu mais confiança por parte de Cabo Verde para abrir o seu mercado para o escoamento de produtos chineses.

Ainda sobre o abastecimento do mercado cabo-verdiano com produtos e comerciantes chineses, esse processo teve seu início na década de 1990 e de lá em diante não parou mais. Há em Cabo Verde cerca de 161 empresários chineses e estima-se a existência de mais de 400 lojas dispersas pelas ilhas cabo-verdianas e esse número é muito elevado tendo em conta a pequena dimensão demográfica e territorial do país. Todo esse processo é acompanhado de aumento progressivo de cidadãos chineses nas ilhas de Cabo Verde, estimados em cerca de três mil.[101]

A contribuição chinesa na economia do arquipélago, especialmente graças à inundação de produtos eletrodomésticos, têxteis e mecânicos chineses no mercado do país, é um fato notório. Entretanto, suas implicações conduzem a questionamentos, desde a qualidade dos produtos importados da Ásia à remuneração dos funcionários locais contratados pelos comerciantes chineses. Os salários pagos pelos chineses a seus funcionários, nesse caso especial às vendedoras de lojas - haja vista que a esmagadora maioria é do sexo feminino -, muitas vezes são inferiores ao salário mínimo do país. Face a essa realidade, é rotineiro o monitoramento do pessoal da inspeção sobre a observação do pagamento mínimo de 13 mil escudos, que corresponderiam cerca de US$ 125. Embora não esteja muito bem explicitada, a razão pela contração das mulheres e meninas cabo-verdianas pode estar relacionada à maior procura masculina por serviços mais rentáveis e ao próprio fenômeno da emigração cabo-

[100]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, em setembro de 2018.
[101]Declarações do diretor internacional do Instituto Confúcio em Cabo Verde, Zhou Fuqiang, entrevistado por mim na cidade de Praia, em setembro de 2018.

verdiana, sem descartar a questão de estética e atração relacionada mais às vendedoras do que vendedores.

Já as relações sino-guineenses foram rompidas logo na transição da década, isto é, em 1990. A oficialização das relações diplomáticas entre Guiné-Bissau e Taiwan, a chamada República da China, sacramentou o rompimento de uma relação que vinha, pelo menos, dos anos 1960. Recorda-se que, de acordo com as doutrinas da política externa chinesa, o país asiático não coopera com nenhum país que mantenha relações diplomáticas com o Taiwan. A observação compulsória de reconhecimento de "uma só China", é a única condicionalidade política previamente estabelecida e anunciada para se cooperar com a República Popular da China. A China fundamenta as suas relações internacionais em cinco princípios: 1) respeito mútuo da soberania e da integridade territorial; 2) não-agressão mútua; 3) não-ingerência nos assuntos internos; 4) igualdade e vantagens recíprocas; e 5) coexistência pacífica (HONG-MING, 2004). "O aliciamento monetário" (PENG, 2007) de Taiwan ao governo da Guiné-Bissau se inseria na estratégia da República da China tentar, naquele contexto, conseguir aliados internacionais, lembrando que

> desde 1971, quando foi substituído pela República Popular da China na ONU, Taiwan sempre buscou na cooperação internacional constituir alguma ameaça política ao PCC, estando o tempo todo disposto a cooperar com países em troca do reconhecimento de sua soberania, levando eventualmente os países a romperem relações com a China Popular.[102]

A interrupção dos laços diplomáticos e de cooperação entre os governos de Bissau e Pequim durou exatos 8 anos (1990-1998). De maio de 1990 a 23 de abril de 1998, a Guiné-Bissau recebeu do Taiwan projetos e programas de cooperação que se traduziram em relevantes apoios técnicos e financeiros em troca de apoio político e diplomático ao autoproclamado Estado independente insular asiático, derrotado na Revolução Comunista de 1949. Com o restabelecimento das relações diplomáticas em 1998, os processos de cooperação ganharam uma intensidade e profundidade maior.

À semelhança do que viria a ocorrer na República de Cabo Verde, com a retomada das relações diplomáticas sino-guineenses, a China construiu e financiou um conjunto de edifícios públicos administrativos e habitacionais na Guiné-Bissau, sobretudo a partir da primeira década de 2000 (Quadro 2). Foi justamente nesse momento de intensificação de suas relações

[102](M'BUNDE, 2018, p. 180).

que a Guiné-Bissau abriu pela primeira vez uma embaixada na China, concretamente em 2001, tendo sido nomeado Nicolau dos Santos como o embaixador.

Outrossim, com Cabo Verde, que também criou em 2001 a sua primeira embaixada na China, nomeando em 2005 Júlio Morais como o primeiro embaixador, suas relações levaram à construção de vários edifícios públicos administrativos, desportivos e culturais pela China. A década de 2000 representa o período de maior assertividade no setor das obras e construções (Quadro 3). Tanto no contexto cabo-verdiano como no caso guineense, esse setor é muito expressivo nas relações de cooperação com a China.

Aliás, no plano de construções, as relações sino-cabo-verdianas produzem efeitos diretos sobre os interesses dos emigrantes guineenses em Cabo Verde. Isso porque os guineenses e outros africanos oriundos da Costa da África são os principais trabalhadores-auxiliares dos engenheiros e técnicos chineses. As reclamações desses emigrantes em relação à remuneração chinesa à sua mão de obra, excessivamente barata, sempre se fazem sentir. Uma questão que o cabo-verdiano Maia prefere olhar a partir do outro ângulo:

> Os cidadãos cabo-verdianos ou da Costa da África, nossos irmãos que vês e trabalham aqui com os chineses, eles podem não receber muito dinheiro, podem não ser pagos como um francês ou um americano, mas ao fim de trabalhar cinco ou dez anos ao lado dos chineses, o *know how*, o conhecimento, a experiência que essa pessoa ganha não tem preço.[103]

A alegação de que Cabo Verde "é um mercado livre e dispõe de um salário mínimo do qual não se pode pagar menos"[104] para justificar o comportamento chinês, deixa de lado à relação de oferta e procura em Cabo Verde, país de ainda elevado índice de desemprego e pobreza, mesmo sendo relativamente melhor aos Estados da Costa ocidental da África. Dados do Instituto Nacional de Estatísticas revelam que cerca 180 mil cabo-verdianos que vivem no país são pobres e em torno de 50 mil vivem com apenas 50 mil escudos (cerca de US$ 500), lembrando que a população cabo-verdiana nas ilhas são um pouco mais de 500 mil habitantes.[105]

[103]Entrevista a mim concedida em Cabo verde, em setembro de 2018.
[104]Idem.
[105]Disponível em <http://anacao.cv/2017/11/24/limiar-da-pobreza-extrema-pobre-do-mundo-rural-vive-apenas-49-mil-escudos-ano/>

Quadro 2 - Importantes infraestruturas realizadas pela China na Guiné-Bissau (continua)

Projetos	*Realização*	*Financiador*	*Beneficiário*	*Ano de construção*	*Montante US$*
Estádio Nacional 24 de setembro	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	1987	---
Hospital Regional de Canchungo	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	Anos 1980	---
Edifício da Assembléia Nacional Popular	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2001	---
11 Edifícios residentes de Ex-combatentes	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2000	---
Palácio do Governo	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2010	US$25 milhões
Escola de Amizade Sino-guineense (Escola Nacional de Saúde)	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2008	US$15 milhões
Instituto Nacional de Saúde	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2013	US$10 milhões
Hospital de Amizade Sino-guineense (Hospital Militar)	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2009	US$12 milhões
Residências para oficiais das Forças armadas	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	Anos 2000	---
Reabilitação do Palácio da República	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2012	US$7,5 milhões
Reabilitação do Estádio Nacional 24 de setembro	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2012	US$15 milhões

Palácio da Justiça	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2016	US$20 milhões

Fonte: O Autor, 2018, p. 143-144

Além de baixos salários e a reimportação dos impostos resultante da contratação da mão de obra qualificada dos próprios chineses, a manutenção dos equipamentos e das obras realizadas fica a cargo dos próprios chineses. É o que acontece na Guiné-Bissau, onde há "uma equipa técnica chinesa composta por 10 peritos residentes em Bissau que trabalha na manutenção de todas as obras realizadas no país pelo governo chinês".[106] Para João José Andrelino, diretor de Serviços de Planificação Urbanística e Equipamentos do Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Urbano da Guiné-Bissau, os empreiteiros e engenheiros de construção deveriam se organizar para demandar a participação dos nacionais como executores da mão de obra qualificada nessas relações e, também, é da opinião de que poderia ser renegociada a questão de manutenção, passando os técnicos guineenses a serem responsáveis pela manutenção dos edifícios e consequentemente pagos por esse serviço.[107]

A agricultura é outro setor de destaque nas relações sino-guineenses, tendo em conta fundamentalmente ao fato de ser o setor chave da economia da Guiné-Bissau (com a exportação de caju) e o arroz constitui o principal produto de consumo interno. Além de educação, saúde e agricultura, o tradicional tripé da cooperação entre os dois Estados, o domínio das obras e construções é o carro-chefe de suas parcerias. Ainda no plano agrícola, o país comunista, na qualidade de um grande produtor de arroz, sempre fornece esse cereal para a Guiné-Bissau e também ambos os Estados cooperam no âmbito de sua produção local, seja enviando técnicos guineenses para apreender com as técnicas e as experiências na China, seja colocando equipas chinesas na Guiné-Bissau para treinar os técnicos locais.

Os efeitos políticos e institucionais se respingam também das relações sino-guineenses no campo da agricultura como ocorre em outros setores, como no plano das finanças e apoios orçamentários. Nesse último caso, os desvios de procedimento e mudanças nos termos de referência não são muito raros. No caso da cooperação chinesa, a tendência é maior porque a China, devido à sua doutrina de política externa e ao seu modelo de cooperação, não cobra localmente a transparência, o que seria uma ingerência nos assuntos internos dos parceiros.

[106]Timóteo Saba M'bunde (2018, p. 143).
[107]Entrevista a mim concedida em setembro de 2019, nas instalações do Palácio do governo, em Bissau.

A permanente instabilidade política e governativa, traduzida em demissões contínuas de governos, tem sido uma condição favorável aos desvios de procedimento, corrupção e uso político-partidário de recursos doados, sejam pelos parceiros do Sul como pelos do Norte. Todos os governos têm sido caracterizados por esse comportamento. No caso da China, além do uso político-partidário de suas doações, há protestos sobre a forma como são distribuídas as bolsas e vagas para estágios de formação na República Popular da China. Reinam-se o nepotismo, relações político-partidárias e clientelismo no lugar de transparência, competência e "corporativismo", como argumenta técnico hortícola guineense, António Pedro, vice-presidente de federação de horticultores da Guiné-Bissau:

> Ministério de Comércio e Ministério de Agricultura recebem reciclagens de formação três em três meses (...), dos quais se beneficiam os amigos, sobrinhos, tios, colegas; é o que acontece e depois acaba não dando em nada. A China dá formações quer na área de administração, quer no domínio de comércio e setor de agricultura, mas o país continua não vendo os resultados dessa cooperação. É o que tem acontecido há muitos anos, desde a independência da Guiné-Bissau.[108]

E não há nada que deu certo nesses longos anos de cooperação sino-guineense no campo da agricultura, perguntei ao técnico António Pedro, tendo ele respondido assim:

> O único projeto que deu certo, no meu ponto de vista, foi o projeto localizado na cidade de Bafatá, Leste do país, o qual é diretamente gerido por um grupo de chineses que produz e vende no país as sementes de arroz, com vistas a melhorar e aumentar a variedade de sementes no pais.[109]

O efeito direto desse projeto é a gradual mudança do tipo de arroz consumido no país. O arroz híbrido, tendo em conta a sua disseminação na Guiné-Bissau, tem predominado o mercado guineense. "O referido arroz, de origem chinesa, o também designado arroz PAM (Programa de Alimentação Mundial), não é exportado, é comercializado em todo o território nacional e o fundo de venda é utilizado para financiar a gestão do projeto".[110] O mesmo é produzido na época da seca, tendo em conta às condições dos campos agrícolas na região de Bafatá, que inundam durante a época da chuva impossibilitando a sua produção. Além do mais, recorda-se que o técnico nacional responsável pela implementação desse projeto, Toni Tavares, fez seus estudos na China, fato que tem muito a dizer em relação aos efeitos do local da formação na concepção de políticas públicas e modelos de desenvolvimento.

[108]Entrevista a mim concedida em Bissau, em setembro de 2019.
[109]Idem.
[110]Ibidem.

Quadro 3 - Importantes infraestruturas realizadas pela China em Cabo Verde

Projetos	*Realização*	*Financiador*	*Beneficiário*	*Ano de construção*	*Montante US$*
Reabilitação da Biblioteca Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	1998/1999	US$1500000
Habitação social com 60 moradias	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	Anos 2000	USS 8 milhões
Reabilitação do Edifício da Assembléia Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2016-2018	
Construção da Barragem de Poilão	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2006	US$4 milhões
Auditório Nacional de 600 lugares e o Memorial Amílcar Cabral	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2000	23 milhões de yuans
Estádio Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2010	US$15 milhões
Bloco cirúrgico, maternidade e central de consultas no hospital central da Praia	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde		

Fonte: O Autor, 2018.[111]

No caso das ilhas de Cabo Verde, as relações com a China na área agrícola se vêm dificultadas devido às condições geológicas e geográficas do solo cabo-verdiano. Porém, há esforços importantes no sentido de dinamizar a cooperação agrícola sino-cabo-verdiana, sendo que a construção da Barragem de Poilão, que tem servido como fonte de irrigação agrícola em Cabo Verde, se expressado como o mais importante exemplo de iniciativas nesse setor. A referida barragem tem beneficiado diretamente mais de uma centena de famílias e indiretamente todos os produtores agrícolas. Ademais, essa infraestrutura, construída na ilha de Santiago, há pelo menos uma década tem contribuído pela dinamização da agricultura do país, que produz e já exporta, ainda que em pequena escala, banana e aguardente.

Em geral, os agricultores cabo-verdianos, média de 35% da população total, produz milho, feijão e frutas diversas para o consumo interno, tendo ainda dificuldades para exportar - uma

[111] Informações e dados originais recolhidos durante a pesquisa de campo em Cabo Verde.

agricultura de rendimento. O arquipélago ainda apresenta uma agricultura familiar e o governo tem feito esforços para uma transição à agricultura de rendimento e para isso tem modernizado as técnicas e métodos de agricultura no país, como por exemplo aproveitar as poucas terras agriculturáveis para anualmente produzir várias vezes no mesmo espaço.

No domínio das pescas, que é um dos motores da cooperação sino-guineense, as relações com Cabo Verde praticamente não existem ou existem iniciativas inexpressivas. A Guiné-Bissau compensa ao governo chinês com licenças marítimas pelos recursos financeiros e técnicos recebidos, especialmente pelas obras realizadas no país pelo governo de Pequim (M'BUNDE, 2018). Entretanto, um dos principais efeitos decorrentes da cooperação nesse campo tem a ver com as críticas e denúncias sobre pescas ilegais praticadas por navios e embarcações da potência asiática nos mares da Guiné-Bissau (CAMBANCO, 2019).

A par da cooperação no campo da pesca exposta aos questionamentos face aos efeitos dela produzidos, tendo em conta à forma de abordagem chinesa nesse setor – pescas ilegais, exploração exaustiva da ZEE da Guiné-Bissau, violação das normas internacionais da pesca –, as crescentes relações no âmbito da exploração dos recursos florestais, nomeadamente madeira, se tem colocado como uma ameaça real à situação ambiental do país. Sublinha-se que cerca de 55% do território guineense está coberto por floresta, a qual está ameaçada à destruição devido ao aumento de queimadas, e ao cultivo de caju, o principal produto de exportação do país africano.

5.4 **Relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com Portugal**

Soma-se aos propósitos da política externa portuguesa pós-1974 (Revolução dos Cravos) para suas antigas colônias o interesse em reconstruir a imagem e a legitimidade de Portugal face à "concorrência imposta" por outros Estados e agências bilaterais da cooperação do Ocidente e *new powers* como Brasil, China, Índia, África do Sul, Nigéria, entre outros. Dessa relação, a dimensão *soft* da política externa da nova República de Portugal para Guiné-Bissau e Cabo Verde ganha relevância inédita. Ademais, era natural redesenhar, nos marcos do pós-colonialismo africano, sua inserção em uma conjuntura na qual seus antigos territórios, já transformados em geografias independentes e soberanas, podem contar com múltiplos

parceiros, quer no âmbito das relações Sul-Sul, quer no campo de contatos Norte-Sul, como já se revelou neste trabalho.

O primeiro acordo bilateral, o chamado Acordo Geral de Cooperação e Amizade, entre Portugal e Guiné-Bissau, foi assinado em 11 de junho de 1975, pouco mais de um ano depois do reconhecimento da independência da Guiné-Bissau por Portugal, que ocorreu no dia 10 de setembro de 1974. Em julho de 1975, no mesmo mês de reconhecimento português da soberania nacional de Cabo Verde, precisamente em 5 de julho do mesmo ano, Portugal e Cabo Verde assinaram pela primeira vez um acordo de cooperação, com o mesmo nome daquele rubricado com a Guiné-Bissau relançando, assim, suas relações no quadro interestatal.

O Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e os dois países produziram as bases das relações de sua cooperação diplomática e técnica. Desses acordos pioneiros seguiram outros ao longo dos anos, tendo sido a natureza e o conteúdo dos acordos seguintes baseados nos objetivos e interesses específicos de Portugal em relação a cada um dos dois contextos africanos. Do Acordo Geral de Cooperação e Amizade, especialmente em relação a Cabo Verde, se revelava uma relação de verticalidade ao afirmar, no artigo 3 do mesmo, de que Portugal estava disposto a colocar

> À disposição do Estado de Cabo Verde pessoas e entidades qualificadas, bem como meios técnicos adequados – alínea a); contribuindo para a formação de quadros cabo-verdianos – alínea b); participando na criação e desenvolvimento de centro de ensino e formação, e de organismos científicos e técnicos – alínea c) e facilitando o acesso dos cidadãos de Cabo Verde aos estabelecimentos portugueses de ensino e de formação profissional – alínea d) (MOREIRA, 2016, p. 63-64).

Além do mais, alguns dos seguintes acordos de cooperação entre Portugal e os Estados guineense e cabo-verdiano revelaram a natureza especial atribuída ao Estado de Cabo Verde nas relações de Portugal com os PALOP, particularmente em comparação com a Guiné-Bissau (Quadro 4). Aliás, desde 5 de julho de 1975, as relações entre Cabo Verde e Portugal não tiveram descontinuidade, mesmo depois do golpe de 1980, que resultou no fim do projeto de unidade Guiné-Cabo Verde. Por razões históricas, sociológicas e culturais, as relações entre os dois países sempre foram especiais. Todavia, deve-se reconhecer também que é mérito de Cabo Verde a manutenção de boas e privilegiadas relações com Portugal depois da

abertura política em 1991, tendo em conta a estabilidade político-institucional e governativa e o nível de transparência logrados na gestão do Estado pelo Cabo Verde.

Da independência ao final da década de 1980, as relações de cooperação Portugal - Guiné-Bissau se restringiram nos setores de cultura, ciência e formação. Nesse lapso temporal, as ações da ex-metrópole em relação a este país africano traduzem uma limitada preocupação de Portugal com a Guiné-Bissau e revela uma relação de não muito aproximação entre os dois países. Dito isso, compreende-se a ainda inexistência de um vínculo que traduzisse em uma influência política e institucional do país europeu na formação do Estado pós-colonial africano. Acredita-se que a persistente relação da Guiné-Bissau com o Bloco Leste naquele momento e os ressentimentos do colonialismo e da própria luta armada ocorrida na Guiné-Bissau e não nas ilhas de Cabo Verde, explicam essa, assim pode-se dizer, equidistância entre 1974 e 1980.

Quadro 4 - Acordos de cooperação com Cabo Verde e Guiné-Bissau 1975-1999 (continua)

Portugal – Guiné-Bissau	**Data**	**Portugal – Cabo Verde**	**Data**
Acordo Geral de Cooperação e Amizade	1975	Acordo Geral de Cooperação e Amizade	1975
Acordo de Cooperação Científica e Técnica	1977	Acordo Geral sobre Migração	1975*
Acordo de Cooperação nos domínios do Ensino e da Formação Profissional	1978	Acordo de Cooperação Científica e Técnica	1976
Acordo Cultural	1978	Protocolos: obras púbicas, administração da justiça, segurança social, ensino básico, superior e formação profissional	1977/1978
Protocolo sobre Cooperação Financeira	1984	Acordo Cultural	1977
Acordo de Cooperação Jurídica	1988	Acordo sobre a comunicação social, administração pública, ensino, saúde, cultura e correios	1979
Acordo de Cooperação no Domínio Militar	1989	Acordos bilaterais sobre vistos, pescas e cooperação técnica	1980
Protocolo de Cooperação Agrícola	1989	Acordos relativos à segurança social, ao setor judiciário	1981

Protocolo de Cooperação na Área das Finanças Públicas	1990	Acordos na área da administração pública, cooperação técnica, judiciário e comunicação social	1982
Acordo no Domínio da Saúde	1989	Acordos de cooperação técnica	1983
Convenção sobre a Segurança Social	1993	Acordos na área da segurança social	1985
Acordo especial de Cooperação no Domínio da Administração Interna entre Portugal e Guiné-Bissau	1997	Acordos de cooperação técnica, agrícola, ensino, comunicação social, defesa, cinematográfico, marítimo e cultural	1988
Acordo de Cooperação no domínio do ensino Superior	1998	Acordos na área da administração pública	1989
		Acordos na área dos investimentos e no âmbito agrícola	1990
		Acordos na área das pescas, estatísticas e cooperação técnica	1992
		Acordos de cooperação técnica e seguros	1993
		Acordos na área da comunicação social	1994
		Protocolos na área da cooperação técnica	1995
		Acordos no âmbito cultural, ensino, migrações, consular, ajuda alimentar, comunicação social, defesa e no sector judiciário	1997
		Acordo Cambial e acordos no âmbito rodoviário e financeiro	1998
		Acordos na área da cooperação técnica, pescas, área fiscal, ajuda de emergência, setor judiciário e administração pública	1999

Nota: *O acordo definia as políticas de cooperação entre Portugal e Cabo Verde a nível das migrações. Os dois Estados se comprometeram a não pressionar os cidadãos de ambos os países a deixarem o seu território.

Fonte: Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Guiné-Bissau, 2008-2015; IPAD, junho 2008; MOREIRA, 2016.

Em relação à cooperação com a República de Cabo Verde no mesmo período, como atesta o Quadro 4, além dos domínios nos quais o Estado europeu cooperou com a Guiné-Bissau, os apoios portugueses se expressaram a nível multisetorial, afetando áreas como administração pública, justiça, segurança social e migração. Não apenas houve mais acordos comparativamente à Guiné-Bissau, como também a cooperação Portugal-Cabo Verde foi mais interventiva nos primeiros cinco anos, depois do Acordo Geral de Cooperação e Amizade. É visível, nesse primeiro *momentum*, uma relação direcionada a influenciar o moldar da Primeira República de Cabo Verde. Mesmo estando naquele contexto sob a influência do socialismo e por se ter instalado no poder um regime permeado por doutrinas socialistas, Cabo Verde continuava vulnerável às influências ocidentais, especialmente portuguesas, por razões da influência do país europeu na composição demográfica e antropológica cabo-verdiana, além dos aspectos histórico-culturais. A tudo isso ainda associa-se a inclinação do arquipélago à abertura ao mundo e a Portugal; aliás, mesmo antes da independência, para ser preciso, há dois ou três anos antes da proclamação da soberania cabo-verdiana, já se constatava o seguinte fato:

> A nível do ensino superior, uma das áreas a que Cabo Verde atribui maior importância, já no ano letivo de (1973/1974) o país recebera uma média de 100 bolsas de estudo por parte de Portugal. Já no ano letivo (1974/1975) esse número baixou para 88 bolsas de estudo (MOREIRA, 2016, p. 68).

O imediato acordo no domínio de migração em julho de 1975, em alguma medida revelava que Portugal via cabo-verdiano como também sua gente, que merecia um cuidado especial. Nos seguintes termos, as autoridades dos dois países acordaram sobre os cabo-verdianos que viviam em Portugal:

> Este Acordo continha 13 artigos e definia as políticas de cooperação entre os dois Estados a nível das migrações. Os dois países comprometiam-se a não pressionar os cidadãos de ambos os países a deixarem o seu território. Também foi assegurado o repatriamento, com o conhecimento prévio das autoridades competentes dos dois países, dos emigrantes que à data da independência de Cabo Verde desejassem regressar ao seu país de origem, sendo os encargos económicos suportados por Portugal. Os dois países ainda se comprometeram a dinamizar o mercado laboral com apoios aos emigrantes no processo de legalização e na busca de trabalho.[112]

[112]Ver Moreira (2016, p. 64).

O diplomata cabo-verdiano, Joaquim Maia[113] enaltece a presença dos cidadãos chineses em Cabo Verde ao falar sobre a atenção da política externa do país asiático para Cabo Verde, e João Soares da Gama[114], diplomata guineense, falou do fato de Portugal tradicionalmente ter mais cidadãos na Guiné-Bissau quando comentava sobre as eventuais diferenças da cooperação de Portugal com Guiné-Bissau em comparação com a cooperação do mesmo país com Brasil e China. E no caso das relações Cabo Verde-Portugal, existe uma relação mais estreita entre os dois povos, iniciada no próprio contexto do povoamento - povoamento à base de miscigenação - das ilhas de Cabo Verde e alargada ao longo dos anos através de um intenso processo de migração.

No plano comparativo restrito das relações da Guiné-Bissau com Portugal e do mesmo país africano com Brasil e China, esse fator da presença dos cidadãos nacionais em território estrangeiro tende a influenciar a produção de uma relação mais especial entre Guiné-Bissau e Portugal, por este último tradicionalmente ter um número maior de nacionais na Guiné-Bissau do que os parceiros latino-americano e asiático. Já no plano global, envolvendo a comparação Guiné-Bissau - Cabo Verde, o país arquipelágico suscita mais interesse de Portugal do que a Guiné-Bissau faz. Ao ampliar o quadro comparativo, envolvendo todos os PALOP, o argumento da razão do caráter especial da política externa de Portugal para Cabo Verde poderia se apoiar não mais apenas em número de portugueses em Cabo Verde e de cabo-verdianos em Portugal, mas também no processo de formação antropológica, sociológica e política dos países (PEREIRA, 2011). E nesse particular, como já se discutiu, o processo da colonização ou do povoamento de Cabo Verde foi diferenciado.

Ao longo da década de 1980, a linha da cooperação Portugal - Guiné-Bissau se manteve inalterada. Com exceção do acordo no âmbito jurídico em 1988, que viria a ganhar profundidade no curso dos anos 1990, a década de 1980 não conheceu saltos qualitativos e muito menos quantitativos importantes. Para não dizer que as relações bilaterais entre os dois países se retrocederam, ambos os Estados viram estagnadas as suas relações e se mostraram receiosos quanto a uma possível ampliação da cooperação depois do golpe de Estado em 1980. Depois do evento político-militar de 14 de novembro de 1980 que afastou da presidência guineense Luís Cabral, irmão de Amílcar Cabral, as relações luso-cabo -

[113]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, em setembro de 2018.
[114]Entrevista a mim concedida, em Bissau, em setembro de 2019, pelo diretor-geral da política externa da Guiné-Bissau.

verdianas se intensificaram e se ampliaram em mais diversas áreas, como revela o quadro anterior (Quadro 4).

Com a República da Guiné-Bissau, além do acordo jurídico celebrado ao final da década de 1980, houve avanços no domínio das finanças e no setor militar. Nesse último caso, percebe-se que se tratava de uma movimentação no sentido de, alguma forma, influenciar as estruturas militares menos de uma década depois do golpe de Estado. O fato, talvez mais importante, é que há um ano as relações luso-guineenses atribuíram prioridade ao domínio jurídico, tendo como propósito levar o Estado da Guiné-Bissau a uma situação de mimetismo jurídico-institucional português. Tal objetivo viria a se concretizar fundamentalmente com a criação da Faculdade de Direito de Bissau no início da década de 1990, ressaltou o adido[115] para a Cooperação de Portugal na Guiné-Bissau, António Nunes:

> É aproveitando alguma semelhança que existe ao nível da matriz jurídica e entrar ao nível da capacitação das instituições públicas (...) também ao nível da justiça, tudo é parecido, o ordenamento jurídico (....) (a Faculdade de Direito) é uma ponte importantíssima, é um projeto exemplar que hoje em dia já tem professores guineenses.[116]

Dentre os PALOP, Guiné-Bissau e Cabo Verde são os Estados que mais se beberam da matriz político-jurídica portuguesa, tendo estes dois africanos adotado o sistema político-constitucional (o semipresidencialismo) semelhante a de Portugal, não obstante as especificidades de cada modelo. Dessas semelhanças se reproduz uma inequívoca relação de mimetismo institucional, no que diz respeito à concepção do modelo de Estado: "matrizes jurídicas, tudo isso é comum".[117]

O início da década de 1990, em consequência da abertura da política e da economia, as relações entre Portugal e os PALOP, particularmente voltadas para Cabo Verde e Guiné-Bissau, sinalizavam um *plus*, haja vista o fim de regimes fechados. No entanto, só em Cabo Verde houve mudança de regime e alternância de poder, sendo que na Guiné-Bissau houve

[115] A figura do adido da cooperação não surge ligada à estrutura do IPAD, uma vez que se inclui na estrutura da carreira diplomática do MNE, podendo, contudo, não pertencer a essa carreira e tratar-se de um prestador de serviços. O adido da cooperação depende funcionalmente da embaixada e responde diretamente à estrutura diplomática e ao MNE, uma vez que é diretamente contratado pela estrutura ministerial e onde o IPAD não influi. O adido da cooperação é responsável pelo acompanhamento de todas as ações de cooperação que decorrem no país e não apenas de um projeto específico dependente ou não do IPAD, ou dos ministérios setoriais (BELO, 2017, p. 190).

[116] Entrevista a mim concedida na Guiné-Bissau, em setembro de 2019.

[117] Entrevista a mim concedida pela Adida para a cooperação portuguesa em Cabo Verde, Helena Guerreiro.

continuidade, apesar da mudança de regime político. As vitórias de MpD em Cabo Verde e PAIGC na Guiné-Bissau podem explicar em parte os rumos da cooperação portuguesa nos dois contextos ao longo da década. Claro que esse diferencial de tratamento deve sempre ser associado ao estatuto especial da cooperação luso-cabo-verdiana desde o período colonial, o qual contribuirá posteriormente na concretização do estatuto especial da cooperação União Europeia-Cabo Verde.

Portanto, as relações de cooperação entre Portugal e Guiné-Bissau não acompaharam a intensidade que caracterizou a cooperação entre o país europeu e o arquipélago de Cabo Verde. As desconfianças de Portugal em relação ao regime de Nino Vieira se faziam cada vez mais notórias, por preservar veias autoritárias não obstante a formalização da democracia e, sobretudo, em função de sua aproximação à França, que ao longo da década de 1990 viu incrementar a sua influência política e econômica na região. O quadro comparativo anterior revela que a Guiné-Bissau e Portugal somente produziram metade do total dos acordos com o país arquipelágico.

O período ainda foi marcado por conflito político-militar que duraria exatos 11 meses (1998-1999) comprometendo as relações ao nível estatal. Todavia, situações de conflito e de crises humanitárias impulsionam os recursos de cooperação, não obstante serem de natureza emergencial e humanitária (M'BUNDE, 2018). Ao longo desse processo, seja no plano bilateral como pelos canais multilaterais, nomeadamente CPLP e ONU, Portugal procurou levar as partes beligerantes à negociação e contribuiu com recursos significativos de cooperação - aliás, o país europeu tinha seus cidadãos no território da Guiné-Bissau, especialmente em Bissau, que era o palco de guerra.

Doutro lado, no mesmo contexto, os contatos entre governos de Cabo Verde e Portugal, no domínio de relações comerciais e de investimentos, chegavam ao mais alto patamar, se traduzindo na assinatura, em 1998, do famoso acordo cambial. Consequentemente, a moeda de Cabo Verde passou a estar ligada à moeda de Portugal, em uma relação de paridade fixa. Com isso, Portugal garantia a convertibilidade da moeda nacional da parte cabo-verdiana, com objetivo de facilitar crédito e ampliar as reservas cambiais de Cabo Verde. Desta feita, esse acordo cambial traduziu na consolidação das relações entre os dois países no setor da cooperação econômico-financeira e possibilitou o aprofundar de laços econômicos com vistas a criar condições para o aumento dos fluxos comerciais e de investimentos. A respeito, Edmilson Vaz Moreira (2016), p. 87) lembra alguns dos aspectos importantes do acordo:

> A parte cabo-verdiana adotou como critério de referência o dos Estados membros da União Europeia, comprometendo-se, por conseguinte, a implementar as medidas de política económica compatível com a salvaguarda da paridade cambial entre moedas nacionais das duas partes. E para assegurar a definição e revisão das condições necessárias ao bom cumprimento das obrigações estipuladas no Acordo, bem como para proceder à sua gestão enquanto vigente, foi criada a Comissão do Acordo de Cooperação Cambial, composta por representantes dos governos de ambos os países.

Entretanto, esse acordo cambial tem um aspecto que tende a dificultar o quadro da política econômica do país africano. Cabo Verde, à luz desse acordo, se viu abrigado a adotar seguintes critérios que lhe seriam complicados: défice orçamental inferior a 3% do PIB, rácio de dívida pública inferior a 60%; taxa de juro a longo prazo com um máximo de 2% acima das taxas dos três países da UE com taxas mais baixas, taxa de inflação com um máximo de 1.5% acima da taxa dos três países com melhor desempenho.

Ao fazer uma reflexão, em 1985, sobre a cooperação portuguesa com os PALOP, José Manuel Rolo (1985) deduziu que a mesma era ausente de um marco político-legal e regulatório do qual se orientariam as ações da CID do governo português. Disso, deduz-se que, até a década de 1990, os acordos de cooperação luso-guineenses e luso-cabo-verdianos não se sustentaram em um marco regulatório próprio. Ademais, pode-se perceber, no entanto, que suas relações de cooperação com os recém-independentes Estados decorreram sob influência da UE e me parece que essa tendência observada há trinta cincos por Rolo (1985) só mudou a partir dos anos 2000.

Aliás, no plano multilateral, com base nos critérios do PNUD, entre 1983 e 1991 Portugal foi mais beneficiário da ajuda internacional, com a participação externa nas contas públicas do BM e do FMI. A sua reintegração à categoria de país doador da ajuda pública para o desenvolvimento ocorreu em 1992.

Mesmo tendo sido suas relações de cooperação influenciadas nesse período e instrumentos próprios da CID inspirados nos objetivos de outros atores, especialmente da União Europeia, nos últimos vinte anos o país europeu articula instrumentos de cooperação dos quais se orientam suas relações com os PALOP, particularmente com Guiné-Bissau e Cabo Verde.

A partir do novo milênio, as relações de cooperação de Portugal com os dois países africanos se aprofundaram. Dos anos 2000 em diante, a cooperação institucional Lisboa-Bissau se tem desenvolvido aceleradamente quer no domínio bilateral, quer no contexto

multilateral. No primeiro âmbito, as relações se deram através dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), baseados em programas e projetos propostos e executados anualmente com a colaboração de entidades governamentais e sociedade civil, em particular das ONGs portuguesas especializadas na matéria de desenvolvimento. No plano multilateral, o governo português se articula com outros parceiros de cooperação, especialmente a UE e as agências especializadas da ONU, para as quais Portugal também contribui enquanto Estado-membro, para cooperar com o governo da Guiné-Bissau.

No quadro multilateral, além dos objetivos de desenvolvimento transversal no âmbito das tradicionais relações UE e ACP, cuja maior parte dos recursos é direcionada às ações de cooperação nas áreas de combate contra a pobreza, da defesa do meio ambiente e da igualdade de gênero, entre outras, os esforços de Portugal junto de seus parceiros africanos se desenvolvem com base nos instrumentos de cooperação concebidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) tendo como enfoque central a redução de pobreza e o desenvolvimento sustentável. Outro instrumento está relacionado à busca de implementação das recomendações concebidas no âmbito do lançamento e concretização da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Na qualidade de Estado-membro da UE, Portugal apoia a implementação da estratégia Conjunta UE – África, documento aprovado na Cimeira de Lisboa, em dezembro 2007, e que objetiva recolocar a África na via do desenvolvimento sustentável e atingir os ODM.

Nos primeiros anos do novo milênio, as relações de cooperação luso-guineenses, na esteira bilateral, se veicularam com base no Programa Indicativo de Cooperação (PIC) 2000-2002 voltado aos eixos tradicionais da cooperação Guiné-Bissau - Portugal: educação, saúde, capacitação institucional. Por conta da instabilidade política decorrente do golpe de Estado de 2003, Portugal não negociou na altura um novo PIC, mas sim um programa de intervenção de curto prazo para 2004. O referido programa envolveu ações de apoio ao processo das eleições legislativas antecipadas e projetos sociais, nomeadamente no âmbito da educação, de cuidados primários de saúde, emprego e segurança social.

Tabela 1 - Apoio financeiro de Portugal para Guiné-Bissau entre 2000 e 2006

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valores em Euros	16.311.150,00	14.928.471,00	7.050.557,00	7.304.000,00	9.766.622,00	10.874.464,00	11.761.439, 00

Fonte: Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Guiné-Bissau, 2008-2015; IPAD, junho 2008.

Em 2004, na capital portuguesa, os governos de Portugal e Guiné-Bissau assinaram o PIC para o período 2005-2007 e o programa anual de cooperação para 2005. O novo PIC produziu um envelope financeiro indicativo de 42.406.625,79€ para os três anos abrangendo três eixos de cooperação, a saber: educação; saúde; capacitação institucional; além de setores complementares como agricultura; património; desenvolvimento sóciocomunitário e comunicação social. Esses documentos/instrumentos de cooperação levaram em conta as necessidades e demandas do governo da Guiné-Bissau, embora a sua elaboração tenha sido resultante dos compromissos portugueses assumidos na mesa redonda de doadores realizada em novembro de 2006, em Genebra.[118] Isso quer dizer que, nesse contexto, boa parte dos acordos de cooperação entre os dois países se produziu dos compromissos tomados nas plataformas multilaterais.

Em relação a Cabo Verde, os dois Estados sustentaram nos anos 2000, no marco bilateral, importantes relações de cooperação, sendo Portugal o principal parceiro de Cabo Verde, especialmente no plano financeiro. Os recursos financeiros de cooperação do governo português (a chamada Ajuda Pública ao Desenvolvimento) destinados ao país africano, entre 2000 e 2005, corresponderam a um total de 156.548.577€.

[118] Consultar o Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Guiné-Bissau (2008-2015). IPAD, junho 2008

Tabela 2 - Apoio financeiro de Portugal para Cabo Verde entre 2000 e 2005

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valoess em Euros	26.760.043€	25.720.656€	11.554.374€	35.611.37€	24.771.767€	36.498.873

Fonte: IPAD apud MONTEIRO, 2009.

Da mesma forma que ocorreu com a Guiné-Bissau, a cooperação de Portugal com Cabo Verde, a partir dos anos 2000, se orientou em níveis bilateral e multilateral com o envolvimento de outros atores internacionais. No âmbito bilateral, as relações se deram através dos PICs, e na plataforma multilateral foram com base na participação em projetos e programas de diversos organismos internacionais, sendo UE, ONU e CPLP os principais. Não obstante a preferência ao bilateralismo, há uma canalização da cooperação pelos corredores multilaterais, sempre que se perceba que haja uma maior eficácia na obtenção dos resultados.

Outrossim, além dos canais de cooperação bilateral e multilateral, a cooperação entre Portugal e Cabo Verde também se processa em uma combinação Bi-Multilateral. Nessa tipologia, procura-se potenciar a cooperação bilateral em uma relação de parceria ao nível multilateral, nomeadamente com as agências das Nações Unidas, no quadro da União Europeia e das agências financeiras multilaterais.[119] De acordo com o mesmo PIC, o qual corresponde ao período entre 2008 e 2011, orçado em 70 milhões de euros, repartem-se as prioridades em quatro eixos: boa governação, participação e democracia - 21,4 %; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza - 58,6 %; cluster da cooperação - 10 %; apoio direto ao orçamento - 10%.

Do encontro de março de 2009, na cidade de Praia, da delegação ministerial de Portugal, composta pelo primeiro-ministro, ministros, secretários de Estado e empresários portugueses com as autoridades governamentais do país insular, foram assinados vários acordos nos domínios de justiça, segurança, ensino superior, energias renováveis, infraestruturas, tecnologias de informação e comunicação. Além disso, o evento serviu para a criação da Cimeira Bienal Cabo Verde-Portugal, com o propósito de institucionalizar as relações de cooperação entre os dois países. O pano de fundo para a existência dessa Cimeira é discutir as

[119] Ver o PIC Portugal/ Cabo Verde – 2008/2011, p.13.

relações bilaterais e os assuntos regionais e internacionais que interessam aos dois Estados.

Em relação à abordada questão orçamentária, importa sublinhar de que os recursos financeiros dos parceiros internacionais recebidos pelo governo cabo-verdiano para o apoio ao orçamento se vêm justificados na boa governança e transparência do país. No caso da Guiné-Bissau, os pacotes similares dos últimos anos são justificados como incentivos necessários para o processo de normalização da situação político-institucional e social do país. Portugal apoia técnica e financeiramente, à semelhança de Brasil e China, eventos como processos eleitorais na Guiné-Bissau.

Na última década (2010-2019), a cooperação ganhou profundidade, com o aumento de doação de bolsas de estudo para formação técnica e superior dos guineenses em Portugal, além do crescente engajamento português nas ações sociais locais junto do governo e da sociedade civil do país africano:

> Nós sentamos, há um caderno de encargo que nos dão e o Estado guineense diz: na educação eu gostaria que vocês fizessem isto porque acho que vocês são os que podem fazer isto melhor. Recebemos esse caderno de encargo e vamos analisar para perceber onde é que nos podemos situar dentro dessa missão. Não somos só nós que fazemos isso, o Banco Mundial, a União Europeia, etc.[120]

Entretanto, a evolução de relações entre a República de Portugal e a República da Guiné-Bissau conheceu caminhos sinuosos nesse mesmo período, tendo em conta as rupturas governativas ou quedas de governos no país africano. Em 2012, Portugal suspendeu relações bilaterais com o governo guineense de transição emergente do golpe de Estado consumado em 12 de abril do mesmo ano. O posicionamento português, em tese tem peso entre os membros da CPLP, se tratando o país europeu de uma espécie de ponte entre os PALOP e o Ocidente. Todavia, nesse processo, o Brasil e a China não tiveram o mesmo comportamento político-diplomático no período. Para a ministra conselheira da embaixada do Brasil em Bissau, Fernanda Magalhães Lamego, já que o Brasil está presente na Guiné-Bissau para cooperar, há que o fazer:

> Não cabe ao Brasil obrigar ou dizer o que a Guiné-Bissau deve fazer ou como deve ser (…) o que Brasil pode cobrar é para que os projetos de cooperação com a Guiné-

[120]Entrevista concedia a mim em Bissau pelo adido para a cooperação de Portugal na Guiné-Bissau, em setembro de 2019.

> Bissau sejam executados, que haja comprometimento de ambas as partes, sendo que se não houver desejo de ambas as partes não pode haver cooperação (…) eu acho que é importante que os projetos tenham a sua razão de ser e ter em si mesmo, êxito próprio, mas se isso vai alterar (influenciar) a dinâmica da política ou da sociedade, isso é uma outra questão.[121]

O Brasil diminuiu um pouco o nível de engajamento, mas manteve relações com a Guiné-Bissau. Já a China "fechou os olhos" ao referido golpe, se mantendo leal às doutrinas de sua política externa. O adido para a cooperação de Portugal no país africano, entretanto, realça o fato de naquele contexto as instalações da embaixada e do centro cultural português se terem permanecido "abertas para ajudar a população, as pessoas, o povo da Guiné-Bissau".[122]

Recorda-se que ao longo do mandato de Koumba Yalá e Partido da Renovação Social (PRS), entre 2000 e 2003, a Guiné-Bissau alinhou-se mais com a China e os países da África do Norte e viu esfriar suas relações com o Ocidente, particularmente com Portugal. O deslocamento ao Sul foi acompanhado de sérias fissuras políticas e diplomáticas entre o então presidente (líder do PRS) e o governo da ex-metrópole. Essa movimentação da política externa possibilitou - mesmo admitindo a expansão chinesa pela África naquele contexto - a fulminante reentrada da cooperação chinesa no país (M'BUNDE, 2018, p. 142-143).

De 2015 em diante, não obstante o incremento dos projetos da cooperação do país europeu na Guiné-Bissau, a dinâmica de suas relações tem sido permeada por dificuldades resultantes de conturbados processos políticos domésticos sob o protagonismo de PAIGC e Presidente da República, José Mário Vaz.

O Programa Estratégico de Cooperação Guiné-Bissau Portugal (2015-2020), baseado no chamado "Terra Ranka", um plano estratégico e operacional do governo da Guiné-Bissau assente nas diretrizes da cooperação portuguesa, não foi levado a cabo por conta da instabilidade política e governativa dos últimos 4 anos. Do mesmo modo que os DENARP I (criado em 2004) e DENARP II (articulado em 2011) - dos quais Portugal e outros parceiros ocidentais deveriam orientar uma parte de suas ações da CID na Guiné-Bissau[123] - não surtiram efeitos esperados. Em linhas gerais, essas mesmas razões dificultaram a observação

[121]Entrevista a mim concedida em Bissau, em setembro de 2019.
[122]Idem.
[123]Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP). O DENARP II, que visou corrigir as insuficiências do DENARP I, foi elaborado através de um processo alargado de consultas do governo da Guiné-Bissau e os parceiros de desenvolvimento, inclusive os corpos técnicos do FMI e BM (M'BUNDE, 2018, p.109-111).

do programa de cooperação (2015-2020) entre governos de Lisboa e Bissau.

No mesmo lapso temporal, a cooperação luso-cabo-verdiana percorreu caminho inverso, acompanhado de aumento de recursos de cooperação e clima político-governativo favorável. Aliás, anos antes desse período (entre 2008 e 2010), o volume da cooperação portuguesa já era muito expressivo, sendo os recursos provenientes do país europeu maior dentre todos os doadores do arquipélago. Nesse período, a ajuda pública portuguesa a Cabo Verde totalizou 189 milhões de euros, o que representa 25% da APD bilateral do país insular e uma média anual de 63 milhões euros, incluindo linhas de crédito e empréstimos. Caso contrário, média anual seria de 27 milhões de euros.

Tabela 3 - Recursos financeiros da cooperação portuguesa aos PALOP (2008-2010)

	2008	**2009**	**2010**	**Total 2008-2010**
Cooperação Bilateral - Total	258.862	198.610	299.042	756.514
Angola	13.250	-7.072	-9.665	-3.487
Cabo Verde	43.286	38.392	107.305	188.983
Guiné-Bissau	12.371	10.361	11.866	34.598
Moçambique	17.410	48.831	85.027	151.269
São Tomé e Príncipe	9.209	10.637	19.409	39.254

Fonte: IPAD, 2012.

As relações de cooperação bilateral entre este país africano com Portugal continuam sendo importantes nas relações internacionais cabo-verdianas, tendo os dois Estados acrescido o nível de estreitamento de suas parcerias. Os eixos principais de sua cooperação bilateral têm sido 1) boa governança, participação e democracia e 2) desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza, como revela o PIC correspondente ao período 2012-2015. O primeiro se desdobra no apoio ao fortalecimento do Estado de direito, boa governança e consolidação dos sistemas de segurança. Já o segundo eixo relaciona-se aos setores de desenvolvimento humano e social e de crescimento econômico cabo-verdiano. O enfoque prioritário do segundo eixo é educação.[124]

Dado o significativo avanço no processo da consolidação do Estado de direito democrático e gestão transparente dos assuntos públicos, o eixo de desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza absorve a maior parte do orçamento da cooperação bilateral Lisboa-Praia. Entre 2012 e 2015, dos 56 milhões de euros orçados no PIC, 94% foram canalizados para este

[124] Ver o IPAD (2015).

eixo, tendo sido apenas 6% destinados ao setor de boa governança, participação e democracia.[125]

As relações internacionais de Cabo Verde, após o êxito no processo de afirmação do Estado de direito democrático em um país de apenas 45 anos de independência, passam a objetivar a angariação de fatores e capacidades que contribuam para o desenvolvimento social e econômico do país. Esse processo é facilitado pela boa imagem externa do país junto dos principais parceiros como Portugal, China, Brasil e demais países da Europa ocidental e os EUA, além das instituições financeiras multilaterais. Com isso, o arquipélago sempre abrigou várias sedes de agências bilaterais de cooperação e empresários/comerciantes, especialmente do setor de serviços, apesar de sua relativa redução em decorrência da graduação do país à condição de país de desenvolvimento médio.

Conforme os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, existem 353 empresários portugueses e 161 empresários chineses nas ilhas de Cabo Verde. No território da Guiné-Bissau, deflagra-se praticamente uma incipiência de investidores, empresários ou comerciantes portugueses. A guerra civil ocorrida há dois decênios (1998-1999) causou a fuga de muitos portugueses que viviam e faziam negócios no país e as ondas de instabilidade política e governativa que se seguiram a esse evento armado dificultam a chegada de mais portugueses a Guiné-Bissau, tendo o país registrado hoje um limitado número de portugueses no seu território, especialmente na capital Bissau. Contudo, algumas entidades empresariais portuguesas se instalaram no território nacional nos últimos anos.

Existem investimentos portugueses no setor de agricultura, fruto de largos anos de relação entre os dois países e de suas parcerias de cooperação. Aliás, as empresas portuguesas de produção agrícola como "Agro-Safim e Agri-Bissau" instaladas na Guiné-Bissau influenciam de alguma forma a cadeia produtiva e o mercado agrícola do país. Ambas as empresas portuguesas, de origem privada, se especializam na produção e comercialização de produtos agrícolas, nomeadamente legumes, frutas e arroz. A Agri-Bissau exporta ao exterior principalmente manga, amendoim (mancarra) produzidas na Guiné-Bissau. Esta empresa agrícola dá incentivos aos agricultores e produtores locais que aumentam a quantidade de produção e destes compra os produtos para a exportação. Além de produzir, a Agro-Safim

[125] Idem.

também compra produtos dos produtores das regiões mais afastadas do país em um preço mais acessível e revende aos comerciantes dos centros urbanos.

A natureza dessa relação entre as duas empresas agrícolas portuguesas e os camponeses ou produtores comunitários/nacionais tende a encorajar e reproduzir um vínculo de dependência, a partir do qual estes últimos tendem a não exportar a curto e médio prazos seus produtos. Não obstante os custos que se acarretariam da exportação, os retornos financeiros tendem a ser baixos vendendo às empresas portuguesas do que seriam caso exportassem ou vendessem seus legumes e frutas na capital.

5.5 **Lugar da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nas relações externas e nos objetivos da política externa de Brasil, China e Portugal**

Como se abordou amplamente no segundo capítulo e em conformidade com o viés ontológico e epistemológico no qual se sustenta esta obra, os Estados nacionais cooperam com vistas a tirar proveitos condizentes com os interesses nacionais politica e estrategicamente definidos. Portanto, desta forma, a CID, quer em sua faceta Norte-Sul, Norte-Norte, Leste-Leste, Sul-Sul ou Leste-Sul se manifesta na história, no presente e no futuro como um domínio de política externa (MORGENTHAU, 1962), seja como um meio/instrumento, seja como um fim. A curto prazo, os recursos financeiros e técnicos da CID tendem a se manifestar como um fim para o Estados pobres ou menos avançados, como são casos de Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Dessa relação na qual a CID se apresenta como objetivo de política externa de certos governos, ainda que a curto ou médio prazo, naturalmente se desenvolve uma relação de dependência destes em CID:

> Uns por força da conjuntura ou estrutura política doméstica desfavorável e vulnerável, outros por um plano nacional de cooperação internacional, geralmente apoiado na observância de regras e normas das instituições financeiras internacionais e dos parceiros bilaterais, recebem a "ajuda internacional" da qual são dependentes (M'BUNDE, 2018, p. 105).

A definição da CID pelo governo de Cabo Verde como um dos pilares de sua política externa revela a dependência do país. E o papel da CID no apoio ao orçamento do Estado e no

financiamento de gestão política e governativa espelha a estreita relação do governo de Bissau com o sistema internacional da cooperação. Esse é o primeiro aspecto.

A segunda dimensão tem a ver com o sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento que, como já argumentei, se nutre historicamente da dependência dos Estados em recursos que, no entanto, não conseguem gerar o desenvolvimento prometido há mais de 70 anos. Nesse quadro, a CID se coloca entre os Estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos como um meio de aproximação e projeção ou se configura como mecanismo de disciplina, punição e até de humilhação (BADIE, 2014) na política internacional. O fato é que a CID tem funções nas relações internacionais além da ideia do desenvolvimento a ela associada e o lugar que ocupe nas relações entre dois Estados dependerá dos propósitos de política externa de ambas as partes: do chamado doador e do chamado beneficiário.

Entretanto, a instrumentalização da CID para fins da política externa é uma condição inerente às ações políticas dos Estados que estejam, em qualquer relação de cooperação, na posição de doador. Dessa premissa, deduz-se que o lugar atribuído à CID por Portugal, Brasil e China nas suas relações com os governos de Bissau e Praia é de sedução, legitimação e perseguição de seus objetivos nacionais nesses contextos e na região. Entretanto, Brasil e China não são países desenvolvidos e inclusive se negam a se ver como desenvolvidos, tendo em conta os problemas sociais, especialmente de natureza desigual na distribuição da renda que os afetam. Também continuam sendo países beneficiários de cooperação, mas face à disparidade no nível de desenvolvimento em relação a Cabo Verde e Guiné-Bissau, suas relações de cooperação no âmbito da CSS devem epistemologicamente ser lidas como parcerias entre os desiguais e a partir da lógica do mais desenvolvido e menos desenvolvido.

No que diz respeito a Portugal, membro da OCDE e da UE, apesar de se considerar um país da periferia da Europa e inclusive no terreno da cooperação não se ver como um concorrente da China ou do Brasil, tendo em conta o tamanho da economia (PIB) das duas potências emergentes, ainda assim a ex-metrópole se figura claramente na posição de doador nas suas relações com Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Não obstante as românticas narrativas, que não poucas vezes se revestem de discursos de cooperação desinteressada e dos quais se alimentam as históricas relações de cooperação de governos de Brasil, China e Portugal com seus parceiros africanos, no plano real a CID desses

países se configura como instrumento de sua politica externa, indipendentemente do modelo. Claro que há e sempre haverá especificidades nas abordagens de cada um dos três parceiros, de acordo com os objetivos, modelo de política e CID e em função do poder da agência dos chamados beneficiários.

A República da Guiné-Bissau e a República de Cabo Verde, apesar de seu alto nível de dependência em recursos provenientes do sistema da CID, possuem algum poder de agência, ao menos o possuem potencialmente. Qualquer Estado soberano e independente tende a ter em potencial poder de agência e disso procurar se organizar e barganhar com os seus pares no sistema internacional. Ademais, a localização geoestratégica dos dois países lusófonos da África Ocidental e o interesse por uma (re)inserção regional sino-brasileira e portuguesa mais produtiva e eficaz nos marcos do *new scramble for Africa* (CARMODY, 2011), nutrem o potencial dos africanos para dessas relações de cooperação tirar o melhor proveito nacional possível.

Embora a Guiné-Bissau e as ilhas de Cabo Verde tenham e tendem a continuar a ter a CID, por algum tempo, como um fim em última instância, podem instrumentalizar os atrativos que abrigam em si como forma de explorar as vantagens políticas e econômicas nas mais diversas plataformas internacionais em que participam.

É verdade que a presença de centenas e centenas de cidadãos chineses, comerciantes e empresários, nas ilhas cabo-verdianas justifica o olhar atento do país asiático para essa zona insular do Atlântico. Entretanto, a CID com Cabo Verde representa um meio para a China se projetar pelo continente africano e a médio ou longo prazo ocupar um terreno de expressiva importância geoestratégica. A cooperação chinesa no arquipélago também simboliza a presença do país comunista em um lugar considerado por muitos como referência africana de observação dos valores do Estado de direito democrático e, com isso, se legitimar junto de seus críticos e legitimar sua (re)inserção na África.

No caso da Guiné-Bissau, a CID também se expressa, na sua política paciente de compra de mentes e corações, seduzir o país africano e diplomaticamente se projetar muito bem e consequentemente acessar, como já tem ocorrido, os recursos naturais guineenses, que vão de recursos florestais (madeira) aos recursos haliêuticos. Ademais, a localização litoral da Guiné-Bissau seduz o país oriental e serve de ingrediente para apreender o olhar da China.

Com base naquilo que já foi falado aqui, pode-se asseverar que a CID brasileira alocada a Cabo Verde e Guiné-Bissau serve para assegurar a sua boa imagem na região e junto dos PALOP, tendo em conta o passado colonial que lhes une. A esse objetivo enraizado na política externa contemporânea do gigante sul-americano, ao menos desde a década de 1960, adiciona-se a questão de segurança marítima no Atlântico Sul, que faz da localização de Cabo Verde e da Guiné-Bissau ainda mais estratégica nos marcos das disputas geopolíticas presentes e futuras. Todavia, não se pode ignorar possíveis interesses materiais brasileiros, especialmente na Guiné-Bissau - cujo território guarda uma quantidade significativa de recursos naturais como reservas de bauxita, fosfato e petróleo.

A preservação do legado da ex-metrópole, o legado "bom" do ex-colonizador, se é que existe um legado bom do colonialismo, é das fundamentais razões da cooperação portuguesa com Cabo Verde e Guiné-Bissau. A língua portuguesa, as relações culturais e a influência de valores políticos e institucionais portugueses (como as matrizes político-jurídicas) comportam elementos que o país europeu se propõe a preservar nos territórios que já foram um dia de sua administração. A isso tudo concorrem, nos dias que correm, os desafios propostos por países interessados em ter ou ampliar sua influência na África, em particular na África ocidental.

A presença francesa nesse espaço geográfico, que se vê consolidada com a criação, com uma "mão francesa", de plataformas de integração econômica e monetária de sotaque francês, como a CEDEAO e mais recentemente a UEMOA, deve incomodar o governo de Lisboa. A adesão da Guiné-Bissau nesses dois espaços políticos e econômicos e o ensaio de Cabo Verde para se integrar na UEMOA, sendo já membro da CEDEAO, não devem ser vistas, nada mais, nada menos, como ações políticas resultantes de uma articulação geopolítica a partir de Paris.

Ademais, os outros dois parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau (Brasil e China) aqui analisados, que portam discursos altruístas e solidários acompanhados de ações de cooperação expressivamente no campo social, são sujeitos a ser interpretados por Portugal como concorrentes que buscam aumentar a sua escala de influência regional, concretamente nos territórios guineense e cabo-verdiano.

Por estas razões, penso que a cooperação portuguesa com os dois africanos ocupa um lugar de reivindicação de seu espaço legítimo na qualidade de progenitor de valores fundamentais para a existência dos dois países enquanto nações e Estados modernos. A língua, a língua oficial, e o modelo da organização social e política são valores reproduzidos de Portugal pelos

dois Estados lusófonos e isso deveria se traduzir, na concepção portuguesa, em uma influência perene de Portugal, sem comparação a nenhuma outra influência externa em Cabo Verde e Guiné-Bissau.

5.6 **Interesses da política externa de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau**

A relevância do engajamento de Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau pode ser compreendida a partir da busca de Portugal por manutenção de estratégicas relações com vistas a (re)produzir uma boa imagem e influência política nesses dois contextos africanos e como um todo no âmbito da CPLP e do PALOP, consubstanciando-se, assim, nos interesses nacionais portugueses. É perceptível, nas últimas décadas, o desenvolvimento de uma política externa portuguesa de contenção às crescentes investidas de outros países dentro das fronteiras nacionais dos Estados africanos de língua oficial portuguesa, em especial na Guiné-Bissau e no arquipélago de Cabo Verde.

O Brasil também invoca a CPLP e os laços culturais comuns com o PALOP para justificar sua projeção nos referidos países africanos. Porém, os interesses geoestratégicos e geopolíticos são, outrossim, importantes variáveis explicativas da presença brasileira e formas de sua abordagem em Cabo Verde e Guiné-Bissau, fundamentalmente nas últimas décadas.

Por seu turno, a potência oriental enfatiza laços de solidariedade construídos no período da emergência do MNA inaugurado em Bandung (1955) e apoio mútuo no período da descolonização como fatores de sua presença na Guiné-Bissau e em Cabo Verde. Todavia, os desenvolvimentos mais recentes das relações sino-guineenses e sino-cabo-verdianas mostram que o pragmatismo econômico e comercial do Pequim não menospreza de forma nenhuma a importância de Bissau e Praia nos seus cálculos econômicos (MONTEIRO, 2009; M'BUNDE, 2018). Praticamente, o mesmo nível de atuação que a China tem tido no processo de infra-estruturação na Guiné-Bissau (M'BUNDE, 2018), o país oriental reproduz na infra-estruturação das ilhas de Cabo Verde, conforme ilustra o trabalho de cabo-verdiano Eder Nascimento Monteiro (2009). Por outras palavras, a presença de vários parceiros de cooperação em Cabo Verde não tende a mitigar o engajamento do Pequim nesse país arquipelágico.

Em tese, os interesses nacionais específicos brasileiros, chineses e portugueses tendem a moldar os eixos e formas das respectivas relações de cooperação para o desenvolvimento com Guiné-Bissau e Cabo Verde. No entanto, seus procedimentos, normas e eixos de cooperação, que tendem a não ser semelhantes, manifestam a tendência de produzir, em combinação com já caracterizadas configurações políticas e sociais que contrastam Cabo Verde da Guiné-Bissau, efeitos políticos distintos nos dois países africanos. Conforme Robert Cox (1996), há vários atores domésticos que disputam a agenda e à agência em conformidade com seus interesses específicos, e isso tende a dificultar a elaboração de uma agenda nacional, sendo que não é muito consensual falar em Estado como uma unidade ou entidade monolítica. No presente estudo, parto da hipótese de que a formulação dos interesses que refletem a agenda da política externa ou da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau tende a ser menos problemática e polémica em comparação com a construção de sua agenda externa para países que despertam interesses, por exemplo, de setores de agronegócio, da indústria, de exploração de hidrocarbonetos, haja vista que Guiné-Bissau e Cabo Verde não são uma grande e imediata atração aos setores industriais e empresariais de outros países.

A construção da agenda nacional de cooperação dos três parceiros para Guiné-Bissau e Cabo Verde tende a ser pouco concorrida e, nesse caso, o governo, enquanto titular da política externa e praticamente sem concorrentes, acaba monopolizando os *dossiers* e os interesses nacionais se definem grosso modo sem grandes contestações. Entretanto, outro aspecto que contribui muito no processo de formulação da agenda nacional da cooperação tem a ver com o próprio regime político doméstico dos parceiros externos. No caso chinês, essa variável tende a facilitar a monopolização estatal da agenda e agência.

Geralmente, a definição dos interesses da política externa dos países pode ser resultado do processo de relações políticas, culturais, diplomáticas que os Estados estabelecem historicamente entre si. No caso de Portugal em relação a seus dos parceiros africanos, esse processo deu-se desde a sua chegada a Guiné-Bissau e Cabo Verde no século XV, concretamente nos anos 1446 e 1460/62, respectivamente. E como quase todas as monarquias europeias do então, os interesses de Portugal imperial se manifestaram do seu desvelado desejo de expandir seu território para o além-mar e consequentemente incrementar a sua riqueza e o seu reino, explorando de todas as formas possíveis os territórios ocupados. Lograr influência geopolítica no além-mar, nomeadamente nos territórios nos quais viriam a nascer os Estados modernos guineense e cabo-verdiano, era muito pouco para a monarquia

portuguesa. Isto porque a presença ou ocupação geográfica no além-mar era uma condição primordial para a sobrevivência de qualquer ambição política em ser um *big player* nas disputas internacionais no período imperial.

Denota-se que as independências nacionais dos países africanos na segunda metade do século XX não cessaram os interesses políticos e econômicos que sempre seduziram o Ocidente político (concretamente antigos colonizadores) à sua exploração. As estratégias, os padrões (em alguma medida, os objetivos) de dominação e exploração do continente africano no século XIX é que mudaram, sendo que a competição ou corrida para a África é retomada nos dias que correm, como ilustra a obra de Pádraig Carmody (2011) "The new scramble for Africa". Outra novidade, quiçá a principal, é a multiplicidade e diversidade de atores envolvidos com a África dos séculos XX e XXI.

Além das antigas metrópoles e instituições internacionais multilaterais criadas no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, emergiram novos importantes atores e parceiros externos da região nos finais da década de 1990 e nos anos 2000. Estes últimos, conhecidos posteriormente como potências emergentes, potências médias ou potências regionais, passaram a disputar com as antigas metrópoles o mercado, o território e as matérias-primas no continente africano (CARMODY, 2011). No contexto do fim da década de 1990 e anos 2000, a diplomacia e os simbolismos, marcados por narrativas e discursos de altruísmo e solidariedade tendo os recursos da cooperação como objeto de sedução com vistas à consecução de interesses nacionais, animaram a nova inserção do Ocidente e dos *new powers* na África.

Naturalmente, Portugal, na qualidade de ex-metrópole, Brasil e China, enquanto potências emergentes, perseguem seus interesses e objetivos em quase todos os espaços africanos. Os laços históricos, culturais e as capacidades econômicas dos países da região têm determinado formas de engajamento de Portugal, Brasil e China. Estes dois últimos, por nunca terem sido colonizadores, lançam mão de um discurso romancista e terceiro-mundista para legitimar a sua presença e abordagens na África. Já Portugal, para preservar, senão ampliar sua influência e buscar seus interesses, articula uma narrativa revisionista, especialmente com os PALOP, baseada em um discurso que distancia o país europeu dos jogos geopolíticos dos países centrais na África, pois Portugal seria "dentro da Europa um

país periférico", aponta o adido para a cooperação de Portugal e também diretor do Centro Cultural Português na Guiné-Bissau, António Nunes.[126]

Os laços históricos e culturais se revelam como uma das justificativas fortes para Portugal reforçar suas relações com os dois países da África ocidental, preservando a reprodução de sua identidade e influência política no contexto dos PALOP, nesse caso em Cabo Verde e Guiné-Bissau. A autolegitimação portuguesa, ao menos a sua busca de legitimidade para justificar seu influente papel nos dois países e no restante PALOP, se desenvolve a partir do discurso que considerada os referidos Estados como:

> Parceiros privilegiados do nosso país (Portugal), e é obvio que há aqui várias coisas que se entrelaçam; laços históricos, ligações efetivas, há a questão da língua comum, matrizes, ao fim ao cabo, matrizes jurídicas, tudo isso também é comum. Portanto, é óbvio que aqui há uma ligação muito estreita e isto teve sempre uma tradução ao nível político.[127]

Esses propósitos da política externa portuguesa baseados nos interesses de *soft power* se convergem com os objetivos de ordem imaterial e simbólica da política externa sino-brasileira nas duas nações africanas. Ter boa imagem diplomática junto dos governos e dos povos guineenses e cabo-verdianos e consequentemente gozar de uma inserção legitimada nesses contextos e simultaneamente contar com apoios políticos e diplomáticos destes nos fóruns globais, explica a atribuição da acrescida relevância à dimensão imaterial e simbólica nas relações de Brasil e China com seus parceiros africanos. No que se relaciona especificamente aos apoios recebidos nos fóruns internacionais, o embaixador brasileiro em Cabo Verde foi enfático quando se referiu ao papel determinante dos países africanos na eleição na FAO e na OMC há alguns anos:

> Os ganhos são políticos e muito sensíveis. Na eleição de Dr. José Graziano para a diretoria geral da FAO, se não fosse o apoio africano (países africanos) o Brasil não teria conseguido ter um brasileiro hoje na cadeira da diretoria geral da FAO, aliás, a mesma situação também se colocou na disputa pela diretoria geral da OMC, onde também o bloco africano foi de vital importância para a vitória do embaixador Roberto Azevedo. Então, já posso dizer para você que aí há uma contrapartida política muito importante, e que é algo previsível na medida em que o Brasil

[126]Entrevista a mim concedida, no mês de setembro de 2019, em Bissau.
[127]Entrevista a mim concedida, em setembro de 2018, pela adida para a Cooperação de Portugal em Cabo Verde, Helena Guerreiro.

> empreende a partir de 2003 uma nova ofensiva diplomática intensiva em direção à África. Não foi a primeira vez, mais foi a mais recente.[128]

Brasil e China têm como fonte de legitimação de sua política africana o seu passado comum de solidariedade, fraternidade e amizade entre os povos inspirado no sofrimento comum do colonialismo. No caso da China, todavia, o nível da tradução dessa narrativa, originária da Conferência de Bandung, em uma política efetiva que priorizasse na usa inserção africana fatores político-ideológicos e ideacionais que a ata aos parceiros africanos, se oscila em conformidade com os desafios e as oportunidades da política externa que se apresentam ao Partido Comunista Chinês (PCC), particularmente na sua abordagem africana. Na década da luta armada para a independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde, a política externa do PCC arrolou-se na estratégia chinesa de sedução de nações africanas ao comunismo, e isso justificou o significativo apoio chinês ao Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde fundamentado nas relações sino-africanas construídas em Bandung. Além dos apoios político, militar e diplomático nas décadas de 1960 e 1970, foram assinados, concretamente nos anos 1970, importantes acordos no campo social entre o governo da China e as nações bissau-guineenses e cabo-verdianas.

Entretanto, com a consolidada abertura econômica na década de 1980, declinou-se o interesse chinês por uma diplomacia que desse importância primordial às questões ideológicas e identitárias, priorizando largamente os objetivos econômicos e comerciais. A expressão cunhada por Deng Xioping, líder do PCC entre 1978 e 1992, afirmando que "não importa se o gato é preto ou branco, desde que apanhe o rato é um bom gato" representa muito bem essa guinada da política externa do país asiático, em que os objetivos de crescimento econômico se impuseram aos ideais identitários e ideológicos do comunismo (HONG-MING, 2004; RYSDYK, 2010).

Com a adoção da PEI, a República Federativa do Brasil saiu, sobretudo a partir do início da década de 1960, dos constrangimentos ideológicos e políticos semelhantes. O rompimento com Portugal em 1953 e a opção, ao longo das décadas 1960 e 1970, por uma inserção internacional independente dos condicionalismos dos EUA, conduziram a potência latino-americana a uma diplomacia interessada em reconstruir a imagem do país no eixo Sul e em

[128]Declarações do embaixador brasileiro em Cabo Verde, durante uma entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018.

diversificar os parceiros no sistema internacional. A incorporação de países árabes, asiáticos e africanos, especialmente as nações que se tinham tornado independentes naquele contexto, à sua leque de parceiros e parcerias, simbolizava uma ambiciosa e autônoma inserção internacional do Brasil (LEITE, 2011; SARAIVA, 2013).

No contexto africano, foi a partir de 1996, com a criação da CPLP, que o Brasil estreitaria, com base em algumas identidades históricas e culturais (o elemento comum é não terem sido ex-metrópole), suas relações com um grupo específico de países, se constituindo em uma fonte de autolegitimação nas posteriores disputas políticas e econômicas no continente, particularmente no PALOP: "nunca fomos uma metrópole, portanto, temos muita credibilidade e confiança mútua", diz o antigo embaixador brasileiro na Guiné-Bissau, Fernando Apparicio da Silva.[129]

Não obstante os esforços dos anos 1990 e as primeiras projeções sino-brasileiras em relação a Guiné-Bissau e Cabo Verde entre as décadas 1960 e 1970, foram nos anos 2000 que a Guiné-Bissau e Cabo Verde viram uma investida político-diplomática maior da China e do Brasil, sob a presidência de Hu Jintao e Lula, respectivamente. O interesse das duas potências por Cabo Verde e Guiné-Bissau no aludido recorte temporal coincide com o crescimento econômico e a alavancada de seu papel político mundial, se definindo em uma espécie de porta-vozes do resto de países da renda média e baixa (M'BUNDE, 2014).

Naturalmente, tais investidas sino-brasileiras em Cabo Verde e Guiné-Bissau não passam despercebidas pela diplomacia portuguesa, constituindo-se assim, em um alerta a Portugal, que busca proteger seus interesses políticos e estratégicos locais através de enaltecimento da importância de seus eixos e *modus operandi* tradicionais de cooperação: "Cabo Verde valoriza o papel fundamental que Portugal tem na sua aproximação e ligação especial com a União Europeia e acho que a elite política e intelectual cabo-verdiana tem essa percepção," comentou a adida para a cooperação de Portugal em Cabo Verde, Helena Guerreiro.[130]

As disputas dos três parceiros se desenvolvem no campo cultural e diplomático de produção e reprodução de identidades e percepções locais que sejam favoráveis aos respectivos modelos de cooperação. Fazem discursos que caracterizam seus eixos e campos de cooperação como aqueles que respondem com as necessidades de Estados guineense e

[129] Trecho retirado da entrevista concedida em 2014, em Bissau - ver Timóteo Saba M'bunde (2018).
[130]Entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018.

cabo-verdiano: "há um caderno de encargo que nos dão e o Estado guineense diz: na educação eu gostasse que vocês (Portugal) fizessem isto porque acho que vocês são os que podem fazer isto melhor", observou o adido para a cooperação de Portugal na Guiné-Bissau.[131] A abertura das fronteiras chinesas para a entrada de servidores públicos e dirigentes dos Estados africanos através de intercâmbios promovidos por Pequim traduz a estratégia de fortalecer a identidade e a solidariedade dos governos e povos africanos em relação à China, projetando, assim, seu interesse em ter uma boa imagem na região:

> Nos últimos anos, o governo chinês tem promovido com regularidade viagens à China dos servidores públicos guineenses (...) E essa prática crescente se enquadra naquilo que podemos chamar de "diplomacia de soft power" da China na Guiné-Bissau. Nela, Pequim busca conquistar "a mente" do governo local, cujo processo já está bastante avançado, e "o coração" da sociedade civil, em que a China vem incrementando sua investida (M'BUNDE, 2018, p. 122).

E assim como esse interesse e busca por *soft power* se constrói de dentro (isto é, do Pequim), também se dá fora das fronteiras nacionais chinesas, tendo o PCC buscado cultivar o poder brando no próprio terreno da cooperação, como ocorre em Cabo Verde. No arquipélago, concretamente na capital Praia, está em funcionamento um Instituto Confúcio de língua e cultura chinesa no qual muitos cabo-verdianos estudam. O Instituto Confúcio é uma instituição de formação, sem fins lucrativos, baseado no princípio da cooperação entre a República Popular da China e outros países amigos e parceiros, com a finalidade de ensinar e divulgar a língua e a cultura chinesa. O Instituto Confúcio em Cabo Verde (Instituto Confúcio na Universidade de Cabo Verde) foi inaugurado em 2015. Mais de uma dezena de alunos do referido instituto já conseguiram bolsas para continuar os estudos na China.[132]

A China tem no continente africano 54 Institutos Confúcio, o que explica a adoção e aplicação definitiva e efetiva de *soft power* como relevante mecanismo de inserção africana da China. A criação e o aumento desses centros de cultura e idioma da China na África, à semelhança de incremento de número de embaixadas e programas de educação brasileiros na região pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), reflete a perseguição de poder brando dos parceiros externos em Cabo Verde e Guiné-Bissau, com base na ideia de que "um dos pilares para o reforço de qualquer cooperação é a língua, e conhecendo a língua deve-se

[131]Entrevista concedia a mim por António Nunes, em setembro de 2019, em Bissau.
[132]Mais de quinhentos Institutos Confúcio e 1000 salas de aula em 134 países e regiões foram instalados pela China, com mais de 1,9 milhões de estudantes inscritos – consultar https://www.unicv.edu.cv/icf.

conhecer a cultura", rematou Ermelinda Tavares, diretora cabo-verdiana do Instituto Confúcio.[133]

O *soft power*, se referindo especificamente à presença brasileira, chinesa e portuguesa nos dois contextos luso-africanos, deve ser duplamente concebido como meio e fim. A discussão desenvolvida até aqui, neste tópico, tem a ver com *soft power* como fim, em que os parceiros externos buscam de fato cultivar boa imagem e ter prestígio junto de seus pares. E ao se referir a *soft power* como meio, está-se a falar do uso dessa boa imagem e desse prestígio por agentes externos com o propósito de alcançar determinados objetivos de interesse nacional. Os parceiros asiático, europeu e latino-americano da Guiné-Bissau e de Cabo Verde visam através de sua política externa interesses geoeconômicos e geoestratégicos ou geopolíticos, os quais constituem propósitos materiais destes em relação ao território guineense e às ilhas cabo-verdianas.

A localização das ilhas de Cabo Verde no cruzamento das rotas do Atlântico, à aproximadamente 500 km da África continental, sendo as mesmas parte do conjunto das ilhas denominadas Macaronésia, que abrange as ilhas dos Açores, ilhas da Madeira, das Canárias e das Selvagens, expressa sua importância geopolítica e geoestratégica na histórica e no presente. Cabo Verde é um verdadeiro elo entre os continentes africano, americano e europeu (Mapa 5), e os interesses geopolíticos e geoestratégicos dos atores internacionais por essas ilhas são auto-evidentes e se manifestam atualmente do mesmo modo que ocorreram nos séculos do imperialismo e também do colonialismo: "desde então, o destino de Cabo Verde encontrar-se-á indissoluvelmente ligado à dinâmica do mundo Atlântico" (PEREIRA, 2011, p. 24).

A Guiné-Bissau apresenta uma geografia composta por uma dimensão continental e outra porção insular semelhante a Cabo Verde. Portanto, ambos os países, banhados pelo oceano Atlântico, representam, desse modo, objeto de desejo de mais variados atores internacionais, quer sejam estatais quer não estatais. Ainda que o comércio internacional seja outra variável não desimportante na compreensão de seu papel geoestratégico, as questões de segurança internacional são o principal fator do desejo que despertam em relação aos parceiros. Ocorre que, no caso da Guiné-Bissau, dada a vulnerabilidade de suas fronteiras nas últimas duas décadas, usadas para a passagem de entorpecentes provenientes geralmente da América do

[133]Entrevista a mim concedida na cidade de Praia, Cabo Verde, em setembro de 2018.

Sul, o nível estratégico de suas fronteiras para o cartel internacional de drogas e para as entidades estatais internacionais aumentou-se - as ilhas de cabo-verdianas também têm sido alvo de narcotráfico internacional, embora não comparável ao caso bissau-guineense nos últimos dois decênios (MBUNDE, 2018, p. 91-92).

Mapa 5 - Localização estratégica de Cabo Verde

Fonte: Wanderlustvog, 2019.

A importância geoestratégica e geopolítica dos dois países não é perdida de vista pelos três parceiros, que perseguem seus interesses específicos a partir de plataformas bilaterais e multilaterais de cooperação. No âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o governo brasileiro coopera com os governos de Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de outros governos africanos e sul-americanos, estreitando e consolidando esforços com vistas a derrotar a pirataria e a insegurança marítima no Golfo da Guiné e no Atlântico Sul.[134]

[134]Eis os outros membros da ZOPACAS: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

O embaixador brasileiro desvenda com mais elementos os demais interesses brasileiros em Cabo Verde, comentando sobre a importância estratégica do arquipélago para o Brasil:

> Bem, eu acho que a questão estratégica é muito importante. Eu acho que está ligada à posição geopolítica de Cabo Verde no Atlântico Sul. Cabo Verde é um arquipélago que consegue unir quatro regiões muito importantes: a África, a América do Sul, a Europa e o Caribe. O Brasil é detentor de um grande mar territorial, de um litoral extensíssimo, possivelmente o maior do Atlântico Sul. Por todas essas razões e pelas relações culturais que são intensas, históricas inclusive, a importância de Cabo Verde para o Brasil é muito grande.[135]

Sublinha-se que a República Federativa do Brasil traz para a esfera bilateral a Guiné-Bissau e o Cabo Verde, cooperando no domínio de capacitação técnica e militar dos agentes da marinha dos países africanos com o objetivo de proteger o Atlântico Sul. Os interesses brasileiros pelo fortalecimento do Atlântico Sul e sua não fusão com o Atlântico Norte são contrariados por Portugal, que defende a proposta de abrangência dos dois atlânticos: Norte e Sul. A marinha do governo português coopera também com suas ex-colônias nos mesmos moldes da cooperação Brasil-PALOP, no entanto com uma finalidade oposta. Portanto, não obstante os propósitos lusitanos e brasileiros pelo Atlântico se contrastarem, Lisboa e Brasília conseguem cooperar com a África Portuguesa por interesses específicos de sua política externa.

Os interesses geopolíticos da China em Cabo Verde e Guiné-Bissau tendem a não se expressar nos mesmos níveis ou moldes de seus homólogos europeu e sul-americano, devido fundamentalmente à distância geográfica existente. Para ser mais preciso, estrategicamente os interesses do país oriental pelas geografias guineense e cabo-verdiana não seriam imediatos, para não dizer que tenderiam a ser de longo prazo, como explica o diplomata e diretor-geral da política externa da Guiné-Bissau, João Soares da Gama:

> A China faz uma abordagem bem planificada e talvez em que pretende colher os seus frutos não de forma imediata mas de uma forma a posteriori; China tem uma política em relação à Guiné-Bissau e tem uma política em relação à África. Como sabe, a China constituiu um fórum chamado FOCAC, então no quadro deste fórum a China planifica toda a sua cooperação versada em uma verdadeira parceira e que pretende tirar os seus frutos talvez em um futuro, não de imediato; eu penso que esta é uma particularidade desta cooperação, mas fundamentalmente na sua sabedoria, na sua paciência de estar a investir hoje para amanhã eventualmente tirar os frutos desse seu investimento. Portanto, ganha-ganha, sim senhor, mas talvez não

Por ser banhado pelo oceano Pacífico, Moçambique é o único país africano de língua oficial portuguesa que não faz parte da ZOPACAS.

[135]Entrevista a mim concedida pelo embaixador do Brasil em Cabo Verde, José Carlos de Araújo Leitão, em setembro de 2018.

> imediatamente, não ganhar imediatamente, ganhar em médio prazo e longo prazo, uma política de paciência.[136]

É possível dizer que a China não quer forjar nenhuma competição geopolítica na região que seja hostil a grande estratégia dos *big playes* europeus e dos EUA. Denota-se que o Brasil e Portugal se projetam pelo litoral e pela zona insular do Atlântico cedendo canal importante ao multilateralismo (como forma de evitar eventuais choques geopolíticos), apesar de também recorrerem ao bilateralismo. A China ainda se vê como um "agente estranho" na região e me parece que não tem pressa a lançar-se geopoliticamente na região, sem fazer primeiro trabalho de base, traduzido na influência social e cultural dos povos, sem violência. Contudo, a médio e longo prazos, por conta de procura por bases navais internacionais e necessidade de assegurar e proteger as rotas de seus navios comerciais, e por conta da presença de seus cidadãos nas ilhas, a posição geoestratégica desperta muito interesse do país da Ásia, como revela o diplomata cabo-verdiano, Joaquim Maia:

> Há centenas e centenas de imigrantes chineses que habitam aqui, são habitantes aqui, residem aqui, trabalham aqui, têm seus negócios aqui, portanto, a China deverá ter certamente interesse em proteger seus cidadãos. E também poderá ter interesses geoestratégicos; é normal que todos os países envolvidos e que conhecem a nossa situação queiram. Mas em termos de interesses imediatos econômicos, eu não estou a ver que a China vem para cá porque tem interesse em ouro ou diamante ou petróleo.[137]

Penso que é por isso que o país asiático abriu 54 Institutos Confúcio na África, inclusive um nas ilhas de Cabo Verde, com mais de mil e quinhentos cabo-verdianos aprendendo cultura e língua chinesas, sendo que em 2015, primeiro ano de seu funcionamento, só tinha setenta alunos.[138] Recentemente, em 2018, o Brasil, através do Ministério das Relações Exteriores (o Itamaraty) abriu o Instituto de Promoção da Cultura Brasileira, que terá sedes em 5 cidades do mundo: Nova York, Londres, Tel Aviv, Luanda e Lima. Seria uma espécie de Aliança Francesa, da França e Goethe, da Alemanha, com o objetivo de promover a cultura brasileira no exterior e também ensinar a língua portuguesa em sua vertente brasileira.[139] O instituto Guimarães Rosa, nome em homenagem ao diplomata e escritor da literatura brasileira, no entanto, em termos do alcance, é irrisório em relação ao que Pequim está a fazer no mundo no tocante ao fortalecimento de *soft power:* "Até Junho de 2016, 500 Institutos

[136]Entrevista a mim concedida em Bissau, em setembro de 2019.
[137]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, em setembro de 2018.
[138]Entrevista a mim concedido pelo diretor internacional do Instituto Confúcio em Cabo Verde, Zhou Fuqiang, em setembro de 2018.
[139] Acessar em https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/batizado-guimaraes-rosa-instituto-de-promocao-da-cultura-brasileira-tera-sedes-em-5-cidades.shtml.

Confúcio e 1000 salas de aula, em 134 países e regiões, foram instalados pela China, com mais de 1,9 milhões de estudantes inscritos".[140]

Os interesses materiais imediatos chineses, particularmente nas ilhas de Cabo Verde, se manifestam mais no plano do comércio e serviços, setor em que boa parte dos cerca de três mil chineses fazem negócio no país insular, especialmente na comercialização de produtos eletrodomésticos, mecânicos e têxteis. A criação de um clima bom de cooperação sino-cabo-verdiana com o propósito de proteger interesses dos imigrantes chineses se insere nas prioridades da política externa do Pequim junto ao governo de Praia. Não se pode falar exatamente o mesmo do Brasil e da própria China em relação ao Estado da Guiné-Bissau. No território guineense há um número muito reduzido de imigrantes sino-brasileiros, o que se contrasta da significativa presença portuguesa na Guiné-Bissau, ao menos até a eclosão da guerra civil em 1998 e isso pode ter seguinte explicação, conforme argumenta o diplomata guineense João Soares da Gama, atual diretor-geral da política externa da Guiné-Bissau:

> Portugal tem mais nacionais aqui e isso influencia a sua política externa, proteger seus nacionais aqui, ter maior interesse. Esse fator pode explicar a diferença da política externa portuguesa na Guiné-Bissau em comparação com os outros dois (Brasil e China).[141]

Esse grande enfoque no domínio de serviços e comércio das relações sino-cabo-verdianas não se vê no mesmo nível nas relações sino-guineenses, não obstante ambos os países desenvolverem parcerias no âmbito comercial. A dimensão de exploração de recursos naturais apresenta-se como o motor das relações entre os governos de Pequim e Bissau (M'BUNDE, 2018). Os setores tradicionais da cooperação - agricultura, educação e saúde - representam campos assíduos da cooperação do PCC com Cabo Verde e com Guiné-Bissau, e esses mesmos setores são frequentes na evolução histórica das parcerias sino-brasileiras com os dois PALOP. Os interesses geopolíticos e diplomáticos ou de *soft power* já abordados neste tópico representam os objetivos imediatos brasileiros e portugueses em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Para a potência oriental, estes mesmos interesses não se revelam como imediatos mas, sim, de médio ou de longo prazo. Já os interesses de natureza comercial e exploração de

[140]Ver em https://www.unicv.edu.cv/icf.
[141]Declarações proferidas durante uma entrevista a mim concedida em Bissau, em setembro de 2019.

recursos, somados ao interesse de *soft power*, mais especificamente no que toca à (re)construção de sua imagem, constituem fins imediatos da política externa da China nesse pedaço da África Ocidental.

Em síntese, o capítulo cinco da tese revela que os três parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau lançam a mão da CID para perseguir seus objetivos materiais e imateriais. A instrumentalização dos recursos da cooperação para o efeito tem sido um comportamento corriqueiro dos três países com vistas à concretização de objetivos gerais e específicos de sua política externa. Ficou claro que embora a China tenha mais interesses pelos recursos naturais (caso da Guiné-Bissau) e mercado (caso de Cabo Verde), o país asiático persegue recursos de *soft power* e de ordem geoestratégica tendo em conta a situação geográfica de ambos os países africanos, especialmente de Cabo Verde. Portanto, os interesses chineses em Cabo Verde e Guiné-Bissau não se limitam ao mercado e aos recursos naturais, direcionam-se também para a dimensão imaterial e geopolítica.

Já os propósitos de política externa de Portugal e Brasil nos mesmos países se concentram no domínio imaterial. O país europeu, enquanto ex-colonizador, se propõe a proteger e/ou revigorar sua tradicional influência política e cultural face às ameaças do Brasil e da própria China, além da histórica influência francesa na região da África ocidental. O país sul-americano possui os mesmos valores culturais (particularmente a língua) que Portugal instrumentaliza para preservar sua influência nesses contextos, além de contar com a narrativa de opressão do colonialismo português como forma de legitimar a sua aproximação a Cabo Verde e Guiné-Bissau. Face a isso, Brasil se potencializa para aumentar sua influência político-diplomática regional e fortalecer a ZOPACAS (sob a sua liderança), tendo em conta os objetivos de segurança do Atlântico Sul. Portugal se opõe a esse objetivo ao defender a ideia de união dos dois atlânticos, pensamento defendido pelos EUA. Portanto, este elemento se apresenta como um dos interesses da ex-metrópole europeia na região.

Os interesses de Brasil e Portugal em São Tomé e Príncipe tendem a ser semelhantes a seus objetivos em Cabo Verde e Guiné-Bissau, e diferentes em Angola e Moçambique (grandes PALOP). O arquipélago de São Tomé e Príncipe, com uma área de 1001 km^2, localizado no Golfo da Guiné, na costa equatorial da África Central, tem apenas cerca de 210.000 habitantes. Nos dois grandes PALOP (localizados na África Austral), territorial e demograficamente gigantes, se comparados a Cabo Verde e Guiné-Bissau, Portugal e Brasil adotam uma política de cooperação com vistas à exploração de recursos naturais, mercado e

terras. Embora a cooperação chinesa em Maputo e Luanda mantém suas características específicas - em linhas gerais, a CID da China mantém os mesmos padrões em todos os contextos-, o país europeu e o parceiro latino-americano se deslocam mais para o terreno de exploração de recursos naturais, ainda que sua cooperação técnica e educacional seja importante em Angola e Moçambique, maiores ex-colônias de Portugal na África. Angola apresenta a extensão territorial de 1 246 700 km^2 e uma escala populacional de cerca de 30 milhões de habitantes, e Moçambique conta com cerca de 29 milhões de habitantes e cerca de 800 000 km^2 de território.

6 MODELOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, CHINÊS E PORTUGUÊS

Este capítulo se encarrega de tecer uma análise sobre os modelos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos três parceiros da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. Os três modelos da CID são consideravelmente influenciados pelos regimes políticos domésticos dos respectivos países, mas também, esses modelos não são completamente imunes às influências do que se pode chamar "regime internacional" da CID, que se configura como fonte de experiências, práticas, princípios e normas internacionais da cooperação internacional.

Defendo o argumento de que existe uma relação dialética entre os fatores domésticos da CID de Brasil, China e Portugal, de um lado, e o regime internacional, de outro, na conformação de modelos distintos de cooperação para o desenvolvimento. Entre os fatores domésticos, merecem destaque os respectivos regimes políticos, os processos decisórios de política externa e os interesses nacionais politicamente definidos. Quanto aos elementos constitutivos do regime internacional da CID, como se verá neste capítulo, são fundamentalmente as regras, normas e práticas costumeiras da CNS (para o caso de Portugal) e da CSS (para os casos de Brasil e Portugal). Outrossim, em linhas gerais, faz-se neste capítulo uma discussão que parte da hipótese de que, em última instância, os interesses e objetivos de política externa de médio e longo prazos tendem a ser, em uma relação dialógica com os regimes políticos nacionais, aspectos que mais condicionam os modelos de política externa e de cooperação internacional concebidos ou adotados por Brasil, China e Portugal.

6.1 **Relação entre "regimes" internos e internacionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Neste trabalho, os regimes internos da CID dos Estados são constituídos pelo conjunto de experiências, normas, práticas e *modus operandi* da cooperação internacional de um país no plano externo. Essa totalidade pode se organizar de modo bem elaborado e articulado quando se expressa em um marco legal ou regulatório de política externa ou da cooperação para o

desenvolvimento. Na ausência de um instrumento político-jurídico nacional da CID, o conjunto de discursos, práticas, experiências e comportamentos adotados ao logo da história pode ser empiricamente tomado como expressão de regime político da CID.

Muitos dos países em desenvolvimento que passaram a participar do sistema da cooperação depois de 1955 se vêm desfalcados de um marco regulatório interno em matéria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a partir do qual se orientariam suas práticas e políticas de cooperação. E no plano multilateral, inexiste um regime internacional aplicável a todos os países. A rigor do termo, não existe um regime internacional da CID que se aplica universalmente a todos os Estados que se cooperam no sistema internacional (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013).

Os esforços e avanços globais mais recentes com vistas à adoção de instrumentos legais e harmonizados da CID se expressaram na realização, ao longo dos anos 2000, de uma série de fóruns de alto nível. Em 2005, a conferência de Paris sobre a eficácia da ajuda, aprovada no segundo fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda; em 2008, a conferência de Acra (Gana), que possibilitou a aprovação do programa de ação no terceiro fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda; em 2011, em Busan (Coreia do Sul), no quarto fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda, lançou-se a parceria global para uma cooperação para o desenvolvimento eficaz.

Contudo, os eventos arrolados produziram tão somente alguns poucos resultados. Sendo concreto, conseguiu-se reduzir a centralidade dos doadores tradicionais reunidos no CAD/OCDE. Além disso, com o encontro de Busan, o qual produziu a adoção da parceria global para uma cooperação eficaz, passou-se a incluir os doadores tradicionais, a CSS, as economias emergentes, as organizações da sociedade civil e os financiadores privados em uma plataforma multipolar da cooperação, não mais apenas o canal tradicional da CNS. Entretanto, a construção (e adoção) de um regime internacional da cooperação internacional é ainda um objetivo não alcançado no sistema da CID, não obstante os esforços relacionados que globalmente são mobilizados:

> Não existe um regime verdadeiramente institucionalizado no campo da CID, ou seja, as normas, regras e princípios existentes são variados e não atingiram grau avançado de formalização e de obrigatoriedade para os Estados e os demais atores do sistema internacional (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 3).

No que tem a ver com a criação de alguns mecanismos, padrões e princípios de regulamentação razoável das práticas e condutas nos marcos dos dois principais modelos internacionais da cooperação (Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul), importantes passos foram dados isoladamente. No caso do modelo tradicional da cooperação, conseguiram-se seguintes avanços:

> Foi no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (mormente no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD, composto por apenas 28 países) que os principais doadores ou os doadores tradicionais no sistema da CID construíram suas regras e critérios, como a definição estatística do que é considerado Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Ou seja, o que foi construído no CAD da OCDE nunca teve caráter político de universalidade.[142]

O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento estabelece que a ajuda externa corresponde a um conjunto de fluxos financeiros, assistência técnica e mercadorias de agências de governos destinados fundamentalmente a promover o desenvolvimento econômico e bem-estar. Segundo o mesmo comitê, os referidos fluxos são fornecidos a fundo perdido ou correspondem aos empréstimos subsidiados de no mínimo 25% de concessionalidade. No entanto, no plano geral, a inexistência prática de normas universais da cooperação internacional e a sua (do pouco que possa existir) não aplicação rigorosa e efetiva, inclusive pelos países da OCDE (fundamentalmente pelo fato do poder discricionário se reservar a cada país da OCDE) produzem algumas inconveniências no campo da cooperação:

> Pouca clareza e transparência das regras do jogo (sobretudo quando a CID é comparada a regimes institucionalizados como o de comércio internacional, o de direitos humanos, o de meio ambiente, etc.); reduzida capacidade de pressão e de controle sobre o comportamento dos Estados pelos cidadãos e movimentos sociais; dificuldade no tratamento multilateral do tema e, por conseguinte, na construção de consensos entre os Estados e os demais atores da política internacional. Aspecto importante a ser ressaltado: paradoxalmente, também como consequência dessas lacunas, há espaço para alguma criatividade política pelos Estados.[143]

No âmbito da Cooperação Sul-Sul, a inexistência de um regime da CID tende a levar os países do eixo Sul a elaborarem e definirem isoladamente as respectivas políticas da CID. Desta feita, as influências externas na definição de eixos e práticas da CID se manifestam muito limitadas. Pouco há o que se apropriar do externo para interno, a não ser a reprodução de abordagens e atitudes que visem essencialmente os objetivos nacionais dos Estados.

---

[142]Idem.
[143]Ibidem.

Se as regras internacionais e sua harmonização, no que diz respeito à CID, pouco avançaram no recorte da CNS, no plano da CSS são ainda mais raros os eventuais passos dados no âmbito da ONU. Depois da inauguração da CSS em Indonésia, o mais importante avanço nos marcos de apropriação de normas compartilhadas por países do hemisfério Sul foi o Plano de Ação de Buenos Aires em 1978, no qual a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento (CTPD) foi definida como a ferramenta por excelência dos intercâmbios a serem promovidos entre esses países. Entretanto, com o passar do tempo foi atribuída um lugar especial para a dimensão política, como argumentam Carlos Milani, Bianca Suyama e Luara Lopes (2013):

> O foco mais recente da Cooperação Sul-Sul (CSS) recolocou a política no centro do debate, pois não se trata mais apenas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, mas também de relações estratégicas, de novas coalizões e quiçás de um novo papel internacional aspirado por alguns países do Sul.

É verdade que não é razoável conceber a dinâmica histórica e técnica da CSS dissociada da política nos anos 1950 e 1960, sendo que da narrativa do MNA se alimentava a sua ação política e diplomática anti-colonialista e pro-determinação dos povos. Entretanto, nos últimos 50 anos as relações de cooperação entre os países do Sul foram marcadas essencialmente por práticas de assistência técnica mútua com vistas ao desenvolvimento. No referido recorte temporal, as plataformas da CSS serviram essencialmente de espaço de intercâmbio de experiências e técnicas de desenvolvimento.

Da transição da década de 1990 para os anos 2000, especialmente ao longo da primeira década do novo milênio, a CSS recolocou o político no centro de sua abordagem sem, no entanto, abandonar o técnico. A CID, para os países do Sul, especialmente para as principais economias da periferia internacional, passara a se configurar como um fator de política quer no plano de coalizões regionais e globais (LIMA, 2005), quer a nível de política externa das unidades governamentais.

No quadro da política externa dos Estados, houve recentemente uma acentuação no que toca à instrumentalização de recursos técnicos e financeiros de cooperação para o desenvolvimento para fins políticos e estratégicos nacionais. Como já se aludiu aqui, esse processo foi acompanhado pelo crescimento econômico das chamadas potências emergentes, que dessa nova realidade socioeconômica interna e internacional se propuseram a perseguir objetivos políticos e estratégicos definidos nos limites da política externa de cada país. Nos

anos 2000, Estados como Brasil, China, Índia, África do Sul, Venezuela, Turquia, entre outros, compreenderam que o seu poder de agência internacional havia subido de grau e que estavam em condições de ser mais ativos no tabuleiro internacional, razão pela qual não hesitaram em instrumentalizar politicamente a CSS para o efeito.

O deslocamento da CSS do técnico ao político ao longo da década de 2000 se expressou essencialmente da articulação e edificação de coalizões entre as potências regionais e médias, que se organizavam em uma voz comum a favor da reconfiguração da tradicional arquitetura política e econômica internacional, fazendo o uso da CSS como uma plataforma privilegiada para esses objetivos (LIMA, 2005). Esse era o ponto que fazia convergir alguns países em grupos políticos e econômicos como BRICS, IBAS e ALBA. Entretanto, os interesses particulares de política externa de cada país tendem a ser mais acentuados e, com isso, o equacionamento de sua inserção internacional acontece mais no âmbito nacional do que nos fóruns regionais do Sul.

Portanto, a CID é muito mais um meio de política externa nacional dos Estados do que um instrumento de coalizações regionais e globais. As práticas, experiências e trajetórias da CID respondem, em muito maior grau, às agendas e aos objetivos de política externa das unidades estatais do que grupos de Estados. A principal dificuldade para a harmonização e apropriação de um regime universal concreto da CID, fundamentado em regras e princípios amplamente praticados e compartilhados, decorre da imposição de agendas de política externa sobre um eventual conjunto de práticas e comportamentos normativos no terreno internacional da CID, seja no domínio da CSS, seja na esfera da CNS - não obstante os mencionados avanços da OCDE na busca por harmonização normativa da CNS. O fato é que a CID é por natureza um campo político (MILANI, 2018), o que tende a dificultar a construção de um regime internacional efetivo e eficiente que regule as relações dos Estados nesse campo.

Geralmente, as dificuldades no delineamento e sobretudo na aplicação efetiva e rigorosa de certas regras da cooperação (por exemplo, cooperar a fundo perdido, não cooperar com regimes ditatoriais, cooperar apenas com os contextos políticos onde os direitos humanos são respeitados, etc) no âmbito multilateral tendem a se minimizar no plano bilateral. No domínio bilateral, os Estados gozam da maior autonomia política na definição de critérios de sua política externa, entretanto, a agenda de sua política externa tende a se impor sobre as normas e os princípios considerados necessários para se cooperar. No plano geral, a observação dos princípios e normas da CID nas relações multilaterais e no âmbito das relações bilaterais

tendem a ser seletivamente aplicados, estando à mercê de escamoteamento ou manipulação quando não se alinharem com os interesses de determinados países no sistema internacional.

A despeito dos constrangimentos apontados, a necessidade por salvaguarda da institucionalidade e de algum valor ou substância da cooperação para o desenvolvimento entre os Estados faz com que não cessassem os esforços direcionados à normatização e institucionalização da CID:

> Os esforços de regulamentação do sistema da CID objetivam constranger os atores que cooperam a fazê-lo observando, ainda que não integralmente, os princípios internacionais da CID. Digo ainda que não integralmente, porque nem mesmo os países do Norte, pioneiros na institucionalização da CID, observam plenamente os princípios e regras estabelecidos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) (M'BUNDE, 2018, p. 170).

Reconhece-se que essa relação de verticalidade da agenda de política externa dos Estados reproduzida no modelo nacional da CID (princípios, práticas e normas da cooperação internacional) - o chamado regime internacional da CID - é difícil de se "horizontalizar" por conta da priorização da agenda de política externa. Entretanto, o regime internacional pode constranger os Estados nacionais a ajustar em alguns aspectos seus regimes ou modelos de cooperação. A influência das experiências e boas práticas da cooperação internacional historicamente acumuladas sobre os regimes/modelos da CID dos Estados geralmente ocorre de seguinte modo:

> A regulamentação no plano nacional e no âmbito multilateral dos modelos da CNS e da CSS tende a contribuir para desestimular os países tanto do eixo Norte quanto do eixo Sul a exercerem arbitrariedades ou a focalizarem exclusiva e excessivamente em seus próprios interesses quando desenvolvem parcerias de cooperação internacional (M'BUNDE, 2018, p. 169).

Ainda completa-se com o seguinte:

> Dito de outra forma, no plano multilateral as regras básicas de cooperação internacional estipuladas (ainda que não tenham efeitos coercitivos) constrangem os governos a não praticarem ou os influenciam a reduzirem políticas de cooperação que violam absurdamente tais princípios (M'BUNDE, 2018, p. 169).

Portanto, não obstante as armadilhas de política externa que se colocam no caminho da observação relativa de regras elementares da CID, as quais se servem de empecilho aos Estados nacionais a cumprirem integralmente com as mesmas, estes tendem a tentar evitar eventuais violações das normas. A efetiva observação é compensada pela legitimação internacional da política externa e particularmente da CID dos países, uma legitimação que se

dá simultaneamente com a projeção de boa imagem do país. Esse ganho político e diplomático não é ignorado por nenhum Estado, embora nem sempre é possível de ter face ao tom mais acentuado de outros interesses nacionais no espaço internacional.

Aos países do Sul em especial, mais atrasados no terreno de construção, concepção e tradução prática de normas internacionais ou regionais da cooperação internacional (em particular da CSS), muito importa que se atentem para suas práticas de cooperação, com vistas a não reproduzirem os erros cometidos na história pelos países do Norte, especialmente as antigas metrópoles (MILANI, 2012). A reconfiguração mais recente da CSS como uma ação política dos países historicamente injustiçados, explorados e marginalizados na (re)distribuição econômica deve se nutrir de uma política externa (ou de uma inserção do Sul) que minimamente observa os aspectos mais elementares do que se pode chamar aqui regime da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Penso que a busca por um ajuste razoável do regime interno da cooperação a partir das normas internacionais da CID, gerando mais cooperação do que conflito, mais equilíbrio e ponderação do que arbitrariedades no terreno global, seria a tônica dessa retroalimentação entre o que chamo, com algum exagero, "regime interno e regime internacional da CID".

6.2 **Regimes políticos, modelos domésticos e internacionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

A existência da relação entre os regimes políticos e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos Estados nacionais se manifesta inequivocamente, partindo-se do pressuposto de que as formas e as abordagens da CID dos países refletem consideravelmente a organização político-institucional e o processo de tomada de decisão interno dos mesmos. Grosso modo, os modelos de cooperação para o desenvolvimento dos governos, tanto no seu aspecto formal (discurso e narrativa oficiais) como no domínio de sua materialização (nos intercâmbios e trocas materiais com os parceiros), tendem a espelhar o tipo de regime político vigente e praticado dentro das fronteiras nacionais dos respectivos governos (M'BUNDE, 2018, p. 203-204).

Fala-se aqui fundamentalmente da tradução prática dos regimes políticos nas relações entre os atores estatais e sociais que se desenvolvem domesticamente, não apenas no sentido de adoção formal de um regime político (por exemplo, a democracia) que não se traduz na realidade. Nesse caso concreto, pode-se fazer referência aos contextos sociopolíticos onde o exercício democrático está praticamente limitado ao direito popular de voto, sendo que o poder se concentra nas mãos de uma elite dirigente imune à prestação de contas e à pressão pela transparência na gestão pública.

Na década de 1990, boa parte dos Estados da África subsaariana, que recentemente havia adotado a democracia liberal, viu eclodir conflitos políticos e guerra civil dentro de seus territórios nacionais, cujas causas internas, de acordo com os diagnósticos, estariam relacionadas com a crise ou a inadaptação desses países ao modelo ocidental da democracia representativa. Todavia, a configuração político-institucional da África subsaariana dos anos 1990 não se produziria dos vigentes regimes políticos brasileiro, chinês e português e, assim sendo, os regimes políticos dos três parceiros da Guiné-Bissau e de Cabo Verde devem ser examinados a partir de outra ou outras variáveis.

Isso quer dizer que fenômenos como guerra civil, golpes e colapsos de Estado, altas taxas de mortalidade infantil, elevados índices de corrupção ou dívida externa não seriam parâmetros para se avaliar a eficácia ou não do regime democrático nos três países. Mesmo no caso da China, que não é uma democracia conforme os padrões dos países do Ocidente, o conjunto desses fenômenos passa e passaria longe do atual contexto do Estado asiático.

Portanto, voltando ao domínio específico da CID, a relação da dicotomia democracia e ditadura, socialismo e democracia liberal, Estado sob júri de uma organização supranacional e Estado soberano, é muito relevante na elaboração e nas abordagens gerais e/ou particulares da cooperação dos Estados, entretanto não responde suficientemente a todas questões. O regime político, no caso a democracia representativa, não explica cabalmente as diferenças entre o modelo da cooperação de Brasil em relação ao modelo português, apesar de ambos os países se beberem do mesmo tipo de regime político - nesse caso o que geralmente varia é a justificativa construída para explicar as motivações da CID.[144] É verdade que em relação à China, dado o abismo que separa a tipologia do regime político dos Estados brasileiro e

[144] Ver o texto de Maurits Van der Veen (2011) "Ideas, interests and foreign aid". Nova York: Cambridge University Press.

português do caso chinês, o regime político seria uma categoria importantíssima a explicar as diferenças entre os modelos da CID luso-brasileiros e o modelo chinês.

No entanto, em casos de semelhanças de regimes políticos adotados, esta categoria vê reduzida a sua relevância (ou o seu alcance) como instrumento de análise de modelos de cooperação para o desenvolvimento e, as políticas, os princípios, os eixos e até mesmo os objetivos da cooperação passam a ser passiveis de serem suficientemente compreendidos só a partir de outras variáveis domésticas que, contudo, também estejam geralmente vinculadas ao próprio regime político doméstico. Nesse sentido, nos conduz para algumas observações o seguinte argumento: "o fato de um país ser uma democracia e outro não ser produz diferenças expressivas nos seus processos decisórios e nas suas políticas de cooperação para o desenvolvimento internacional" (M'BUNDE, 2018, p. 203).

A primeira consideração, a qual já foi sublinhada, tem a ver com o fato de os modelos da CID serem de uma forma elaborados pelos países democráticos e de outra forma articulados pelos países não democráticos. Quando os regimes são parecidos, o que geralmente pode variar é a justificativa construída para explicar as motivações da CID em regimes democráticos, de acordo com Van der Veen (2011). O segundo elemento que se pode extrair da citação anterior, e que está relacionado com o regime político, é o processo decisório interno.

Em relação ao regime político, a CID se comporta de modos distintos, tendo em conta o regime político que se vigora em cada país. Em uma democracia plena ou factível, não meramente formal, a tendência é que a política externa seja concebida e exercida nos marcos da pluralidade democrática, com a participação de atores não governamentais como agentes consultivos nos debates da elaboração da agenda da cooperação internacional do governo. E, nesse processo, os agentes estatais devem estar ou ser sujeitos às pressões pela transparência e *accountability* na gestão dos fundos da CID. Em última instância, a CID é ou deveria ser concebida como política pública (ALLISON; ZELIKOW, 1999; LIMA, 2000; HILL, 2003; MILANI; PINHEIRO, 2013; PINHEIRO; SALOMÓN, 2013) e seu processo de formulação marcado por debates, inclusive por disputas entre opiniões e pontos de vista diferentes. Já quando se está mediante um regime político ditatorial ou não muito democrático, geralmente

a CID "tende a ser isenta de debates e desprovida de profundos antagonismos. Se há antagonismos, eles tendem a ser diminutos."[145]

Em uma democracia, faz-se necessária e legítima a participação dos agentes não governamentais e não estatais (a comunidade acadêmica, as organizações sindicais, os empresários, entre outros segmentos sociais) na elaboração de projetos e programas de cooperação dos governos, o que tende a produzir implicações no modelo da cooperação que se concebe e nas relações da CID que se desenvolvem no plano internacional. Da mesma forma que um modelo é articulado de dentro para fora, a legitimidade da CID se constrói dos limites das fronteiras nacionais ao domínio externo, apesar de os Estados serem também passíveis às influências originadas do sistema internacional da cooperação. Nesse caso, pode-se falar de uma relação de influência mútua entre o dispositivo interno (instrumentos legais e normativos) e os princípios e normas internacionais da CID amplamente compartilhados na construção e reconstrução do que se pode chamar regime internacional da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Essa relação de retroalimentação (a nível de normas, princípios, experiências, regras ou jurisdições) entre o regime interno da CID - o qual tem no regime político do país a principal fonte de inspiração e organização - e o regime internacional da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tende a ser natural, sobretudo quando o regime político doméstico da cooperação se revê, em muito de seus aspectos, em regime internacional da cooperação.

Como se dizia, denota-se que os modelos da cooperação dos Estados tendem a se moldar dos respectivos regimes políticos (democráticos ou não democráticos). Entretanto, como as democracias ou não democracias portam especificidades próprias, além de graus e níveis desiguais de desenvolvimento democrático entre os Estados, manifesta-se necessário adentrar os contextos internos destes, estudar e compreender os processos de organização de respectivos modelos da CID. O ponto de partida seria, desta forma, identificar o caráter democrático ou antidemocrático de um regime político e em seguida apreender como se dá, nos marcos de diferentes regimes políticos, o processo de formulação e de decisão de política externa e cooperação internacional.

Ao dizer isso, está-se a deduzir que o grau de influência do regime político na moldagem do modelo de cooperação internacional pode ser, geralmente, condicionado pelo tipo de

[145]Idem.

processo decisório relacionado ao próprio regime político. Sendo assim, há que se levar em consideração o processo decisório também na concepção do modelo político dos Estados, mesmo admitindo a natural relação de influência do regime político nos modelos da CID dos Estados.

O processo decisório da política externa e da cooperação internacional é uma condição inerente a todos os Estados nacionais soberanos e independentes, quer sejam de direito democrático ou não; quer sejam da periferia ou do centro do poder internacional (RUSELL, 1990). Aliás, é desimportante o nível da capacidade econômica ou política para que um país tenha um processo decisório interno de política externa e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento:

> Se considerarmos que o processo decisório reflete decisões individuais ou grupais tomadas sobre as escolhas políticas de inserção internacional e afins de um país, não se pode descartar previamente ou preconceituosamente a possibilidade do uso de processo decisório para compreender esse processo, sem antes estudar minuciosamente as dinâmicas políticas domésticas de política externa desse país. Admitimos que quando indivíduos ou conjunto de indivíduos formalmente autorizados decidem – de maneira muito conflitiva ou menos conflitiva – sobre a política externa de um país, independentemente das escolhas serem influenciadas em maior ou menor grau por fatores sistêmicos ou domésticos, estamos perante uma relação cuja compreensão é manifestamente passível ao uso de APE (M'BUNDE, 2016, p. 174-175).

A mobilização de APE para examinar e compreender os processos decisórios de política externa, com base na premissa de que os processos de tomada de decisão e elaboração da política externa estão naturalmente vinculados aos regimes políticos, manifesta-se como expediente normal em relação às abordagens dos Estados nacionais. Para os casos de Brasil, China e Portugal, países estáveis politica e economicamente - em comparação a muitos Estados latino-americanos e afro-asiáticos -, essa tendência se impõe ainda mais.

Dentre os três níveis de processo decisório concebidos pelo pensador argentino, Roberto Russell (1990), cuja contribuição foi relevante para desmistificar a hipótese das perspectivas realistas que recusam a viabilidade metodológica para se estudar a política externa e o processo decisório do mesmo com base nas ferramentas de APE, figura-se o contexto macropolítico interno. Além do contexto macropolítico e interno, o mesmo autor aponta os estímulos e condicionantes externos e internos, e o contexto específico da decisão.

Os regimes políticos estão mais ligados ao primeiro dos três elementos do construto teórico-conceitual e analítico de Russell, haja vista que o contexto macropolítico interno

estaria relacionado às características dos regimes políticos. Aliás, o contexto macropolítico interno "ocupa lugar chave no construto analítico do autor, sendo identificado como muito importante para compreender o processo decisório dos países" (M'BUNDE, 2016, p. 176).

Está claro, com base na conclusão dos estudos de Roberto Russell (1990), de que dos regimes políticos domésticos se moldam, em alguma medida, os processos de elaboração da política externa e da cooperação para o desenvolvimento internacional dos Estados nacionais. Nenhum tipo de regime político, repete-se, anula a existência do processo decisório da política externa, pois este existe independentemente do regime político adotado pelo Estado. A influência do regime político de Estado ocorre nos marcos do tipo de processo decisório que os países, por exemplo Brasil, China e Portugal, terão em função do regime político que dentro de suas fronteiras vigora.

O processo decisório de formulação e implementação de política externa dos Estados seria constituído por duas dimensões: a estrutura e o processo decisório. A estrutura seria integrada por vários atores governamentais domésticos enquanto o processo decisório, o qual pode contar com a participação de atores governamentais e não governamentais nacionais e internacionais, é a instância da tomada de decisão, reservada aos atores governamentais (RUSELL, 1990). Nas burocracias estatais existiriam três unidades de decisão da política externa: líder predominante, um grupo e múltiplos atores autônomos. Essas três unidades seriam dimensões presentes em processo decisório da maioria dos países.

Geralmente, a unidade líder predominante é aquela em que o poder de tomada de decisão de política externa é reservado a uma única figura – ao ditador (no regime político fechado) ou ao presidente da República (no regime político democrático). Essa tendência decorre da notória centralização do processo decisório de política externa, geralmente nos países que adotam o presidencialismo como sistema político. Todavia, há contextos em que o sistema presidencialismo não se traduz automaticamente no modelo de líder predominante. São casos em que o presidente, em vez de excessivamente centralizar em si o poder de decisão, delega o mesmo a um específico grupo de tomadores de decisão de política externa.

Nesse caso, da unidade "grupo determinado" de decisórios, seria comum que o chefe de Estado crie na Presidência um gabinete restrito de tomadores de decisão ou delegue a um departamento ligado ao Ministério das Relacões Exteriores seus poderes de formulação e decisão da política externa do país.

Na terceira unidade analisada por Roberto Russell (1990), a chamada unidade de múltiplos atores autônomos, o processo decisório se restringiria a certos grupos das elites políticas, econômicas ou até militares, que disputariam pela maior influência possível da agência sobre a matéria de política externa. Nos marcos da unidade de múltiplos atores autônomos, os diplomatas e o Ministério das Relações Exteriores raras vezes conseguem centralizar e controlar a formulação e ações de política externa, visto que outros atores disputam o poder de agência (RUSSELL, 1990).

Desta feita, o processo de formulação e de decisão da CID dos governos deve ser compreendido tendo em consideração os caminhos institucionais e burocráticos internos pelos quais se desenvolvem os processos de elaboração e decisão de política externa e cooperação internacional. Dito isso, a compreensão de desenho institucional da cooperação dos países faz-se imprescindível para melhor entender o processo.

6.3 **Regimes políticos, processos decisórios e modelos da cooperação de Brasil, China e Portugal**

As ações políticas e diplomáticas dos Estados no plano internacional em muito tendem a refletir os regimes políticos professados dentro das fronteiras nacionais. Em linhas gerais, tal tendência decorre do fato de que a política externa é continuidade da política interna e, consequentemente, esta última tende a moldar a primeira nos marcos do regime político vigente em cada país. Como já foi dito, o regime político é a primeira categoria da qual os projetos de política externa tendem a se ajustar antes de sua materialização e projeção no sistema internacional.

Em regimes democráticos, o processo de definição, elaboração e implementação de um projeto de política externa ou da cooperação para o desenvolvimento tende a passar primeiramente por constrangimentos do regime político e depois se submeter aos condicionantes normativos e institucionais internos antes de se constituir um produto final da política externa. Já em contextos de regimes não democráticos, os projetos de política externa ou da CID dos Estados tendem a ser imunes aos tipos de constrangimentos institucionais e normativos que ocorrem em países onde a democracia impera. Nesse último caso, os

processos de elaboração e decisão tendem a ser mais rápidos e centralizados, uma vez que as decisões não são democraticamente tomadas.

A observação da democracia e a não observação da democracia dizem muito, mas não dizem tudo em relação aos modelos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos países. Dizem muito porque o regime democrático em um país informa previamente que o respectivo modelo da política externa ou da CID tende a ser democrático, ao menos em alguns de seus aspectos mais relevantes. Já o regime político não democrático prenuncia o caráter não democrático ou pouco democrático de formulação e decisão da política externa em questão.

Todavia, a categoria regime político não informa tudo sobre os modelos da cooperação dos Estados tendo em conta as peculiaridades ou diferenças que possam existir entre as democracias como também entre as ditaduras. Com base nisso, torna-se necessário adentrar e buscar, em diálogo com os regimes políticos de Brasil, China e Portugal, identificar os respectivos processos decisórios para que se possa ter uma compreensão mais ampla de seus modelos da CID.

6.3.1 Caso brasileiro

A Constituição da República Federativa do Brasil consagrada em 1988 reabre o processo da redemocratização do Brasil contemporâneo e embarcadas nesse processo as instituições federativas, estaduais e municipais do país latino-americano tendem a ver aprofundar e consolidar seu *ethos* democrático. Tal processo, no entanto, pode ser moroso dependendo da instituição ou instância específica e do grau da democratização que se pretende. O fato é que o Brasil, a exemplo de Portugal, é uma democracia.

É uma democracia representativa que ultrapassa os limites formais de sufrágio universal e de alternância do poder político. A democracia brasileira se traduz no funcionamento normal dos vários órgãos da soberania com base na cobrança pela transparência, além da prestação de contas como exercício normativo e democrático plasmada na Constituição Federal. É verdade que em algumas entidades e relações específicas do governo esse processo não é ainda pleno. Seria o caso do processo de formulação da política externa, que embora ser

constitucionalmente democrático em termos de abertura normativa à participação de atores não estatais, tal relação não se materializa plenamente:

> É necessário frisar que as organizações não governamentais, os acadêmicos e vários outros segmentos sociais brasileiros ainda estão no processo de demanda pela participação nos processos decisórios da cooperação brasileira. Não são ainda plenos partícipes do processo decisório da CID. O caráter democrático da cooperação, que aqui faço referência, está mais relacionado às discussões do seu processo decisório no congresso nacional brasileiro, envolvendo temas sobre as estratégias de execução e fundamentalmente sobre o orçamento destinado para a cooperação internacional (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013; LEITE et. al., 2013 apud M'BUNDE, 2018, p. 204).

As limitações na democratização da formulação de política externa e cooperação internacional se manifestam mais a nível da reduzida participação dos agentes não governamentais no processo e não em termos de observação de procedimentos democráticos normais do Estado, que se traduz sobretudo na submissão de *dossiers* da CID ao órgão legislativo composto por vários partidos (LEITE et al., 2013). Importa dizer que apesar do arrefecimento atual no que se refere especificamente à abertura para a participação de entidades não estatais como comunidades acadêmicas, sindicais, etc, deram-se passos importantes ao longo dos governo do PT especialmente nos mandatos de Lula, como argumenta Miriam Saraiva (2013, p. 66):

> A ascensão de Lula trouxe, como novidade no processo de formulação e implementação de política externa, uma nova corrente de pensamento na área, com poucos vínculos históricos com a diplomacia, mas que, durante os dois mandatos e no processo de inclusão de novos atores na formulação de política externa, estabeleceu um diálogo importante com o Itamaraty e exerceu alguma influência em decisões de política externa. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas do Partido dos Trabalhadores.

Esse processo espelha um modelo da CID internamente constrangido por um regime democrático onde uma pluralidade de atores e instituições pode se expressar na confecção de projetos de cooperação em particular e da política externa em geral. Se há morosidade na abertura e na participação sistemática dos atores da sociedade civil enquanto agentes consultivos da politica externa brasileira, no plano intra-estatal ou intragovernamental verifica-se a concorrência de múltiplos agentes governamentais a partir de vários canais abertos, quer a nível do governo central, quer no âmbito de governos estaduais e municipais (LEITE et. al., 2013).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1978, tradicionalmente ligada ao Ministério das Relações Exteriores, é coordenadora da CID recebida e prestada pelo governo de Brasil. Os projetos de cooperação do governo brasileiro, marcados essencialmente pelo princípio de *deman-driven* e de não condicionalidade política, se regulam nos acordos de cooperação que devem ser aprovados pela entidade legislativa. A inexistência de um marco legal referente à prestação de cooperação técnica brasileira faz com que as iniciativas se concretizem em maioria das vezes por meio de arranjos com organismos internacionais, principalmente o PNUD e com base em ajustes complementares e documentos de projetos nacionais de cooperação.

Por outro lado, não obstante o papel central da ABC, de acordo com Iara Costa Leite et. al., (2013) o poder de definição da agenda por essa entidade é cada vez mais limitado, haja vista que as dinâmicas mais relevantes da cooperação brasileira sob a égide do Ministério das Relações Exteriores se entrelaçam com a crescente participação de outras instituições nacionais que passam a ter também protagonismo na definição de prioridades e de abordagens. A multiplicidade dos atores governamentais no processo de formulação e decisão da CID brasileira (Quadro 5) revela a natureza democratizante do processo, o qual também propicia a limitação da capacidade de coordenação dos projetos caracterizada pela dispersão institucional da cooperação brasileira já marcada pela ausência de um instrumento regulatório de cooperação.

Quadro 5 - Desenho institucional brasileiro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Atores governamentais e não governamentais concorrentes pelo acesso ao processo decisório	**Principais formas de atuação**
Ministério das Relações Exteriores/ABC	A ABC, vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, coordena a CID do governo brasileiro.
Presidência da República	Responsável pela definição das linhas da política externa brasileira e prioridades da ABC.
Ministérios e respectivas agências implementadoras (por ex: Embrapa, Senai e Fiocruz)	Difundem suas experiências específicas e criam demandas por elas; a implementação da cooperação é muitas vezes autônoma, e mesmo nas ações coordenadas pela ABC a definição e priorização de demandas é com base política, na qual o peso de cada ministério e agência implementadora pode variar conforme o governo.
Congresso Nacional	Envolve-se de maneira ainda reativa a pautas da cooperação estabelecidas pelo Executivo, particularmente pela Presidência. Durante o Governo Dilma acordos de cooperação aprovados pelo Congresso passaram a incluir cláusulas no sentido de que quaisquer ajustes que acarretem encargos ao patrimônio nacional sejam submetidos ao Legislativo.
Doadores internacionais	Organizações multilaterais e agências de cooperação dos países da OCDE difundem experiências brasileiras e apoiam na operacionalização e no financiamento da CID brasileira. São mediadoras entre os países parceiros e o Brasil, com relativa influência na formação de demandas. Contudo, sua influência tende a ser cada vez menor face à politização da cooperação brasileira no plano doméstico.
Sociedade civil e movimentos sociais	Se engajam em debates sobre a CID brasileira e a participação da sociedade civil. Os espaços de discussão como a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar podem se configurar como laboratórios para mecanismos mais amplos de participação social na CID do país.
Setor privado	Faz lobby a nível doméstico e sob o guarda-chuva da CID exporta grandes empresas e tecnologias, como de produção de etanol e soja, por exemplo, com a colaboração do Estado brasileiro.

Fonte: LEITE et. al., 2013.

A participação de vários atores a partir de abordagens que se pretendem holísticas no processo de formulação e decisão da CID do governo brasileiro revela, de um lado, um caráter democrático e uma relação de complexidade institucional desse processo e, por outro lado, pode representar possibilidades de exportação brasileira de projetos de desenvolvimento contraditórios inerentes a um modelo de cooperação permeável de contradições e divergências por parte de vários atores na própria essência de sua constituição. Ademais, o processo ainda se vê dificultado pela ausência de um marco regulatório próprio e a difusa institucional da CID brasileira, marcada por fragmentações e informalidade de espaços decisórios e uma pluralidade de atores que podem influenciar os processos de alocação dos recursos da cooperação, não obstante o protagonismo do Ministério das Relações Exteriores.

Desta feita, no processo da cooperação brasileira revela-se, portanto, uma relação na qual há diferentes grupos governamentais que participam da formulação e decisão. Apesar do maior protagonismo do Ministério das Relações Exteriores, concretamente da Agência Brasileira de Cooperação, vê-se cada vez mais reduzido o monopólio dessa entidade. Dito de modo diferente, ocorre uma relação de certa descentralização e fragmentação do processo decisório a nível sobretudo de certos grupos governamentais, não obstante a maior influência da ABC.

No entanto, com a transição Temer-Bolsonaro há sérios riscos para o retrocesso dos avanços democráticos alcançados durante os 13 anos da administração PT no âmbito da agenda de política externa e particularmente da CSS. Quer a nível do volume de recursos financeiros da CID brasileira, quer no plano da democratização do processo decisório - ainda em construção -, há uma clara tendência de retrocesso.

6.3.2 Caso chinês

No caso chinês o quadro é diferente. O desenho institucional da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do país asiático sugere um nível de coordenação institucional do processo muito elevado por conta do regime político vigente na China, mas também devido ao desenho institucional da CID do mesmo país.

Desde a extirpação da burguesia em 1949, vigora na República Popular da China um regime político fechado, no qual o poder se concentra inalteradamente em torno do Partido Comunista Chinês, a única autoridade política legitimada (ou autolegitimada) para dirigir o

país oriental. Não obstante a existência de cobrança por transparência e prestação de contas, tal procedimento ocorre no âmbito intrapartidário e não interpartidário, muito menos a nível das relações interinstitucionais independentes, sendo que a burocracia estatal chinesa é controlada por um único partido. Portanto, o que existe na República Popular da China é uma relação política e institucional na qual a elite ou o grupo dirigente controla e autolegitima suas próprias ações governativas a nível central, subnacional e municipal, quando nos marcos de transparência e *accountability* democráticos as ações políticas dos governantes devem ser avaliados por entidades estatais independentes e extrapartidárias.

Desse modelo político chinês deve-se explicar, grosso modo, as ações de política externa do país asiático. Aliás, naturalmente as articulações internas de suas relações internacionais se ajustam à fórmula política exercida no país e isso é a mesma coisa que dizer que o processo de formulação e decisão de sua Cooperação Internacional para o Desenvolvimento responde ao seu sistema político.

Desta feita, revela-se que a centralização caracteriza o processo decisório da CID chinesa, fato que é claramente explicado pelo absoluto monopólio político do PCC. Contudo, tal centralização é acompanhada de distribuição do processo de formulação e decisão em níveis nacional, subnacional e local, ainda assim marcado por um considerável nível de unidade e centralização. A centralidade do PCC no processo decisório não implica, porém, inexistência completa de conflitos entre agências (ministérios, comitês, partidos, forças armadas, etc.) e níveis (Pequim, províncias, regiões autônomas, territórios situados no sul e no oeste da China). Isso quer dizer que a cúpula do PCC, embora tenha tido um papel determinante na CID chinesa, conforme a Constituição do país concede certa autonomia, delegando alguns *dossiers* da cooperação a determinados departamentos, provinciais e grupos governamentais do país:

> Com a abertura promovida por Deng Xiaoping a partir de 1979, a constituição da China popular (promulgada em 1982) passou a reservar aos governos provinciais (locais) relativa autonomia para formularem e implementarem políticas concernentes aos interesses locais (ZHIMIN; JUNBO, 2009 apud MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 19).

Contudo, o governo de Pequim reserva sua opção de monitoramento e assistência aos governos subnacionais no desenvolvimento de relações locais de cooperação. Não se pode perder de vista de que para o monitoramento da cooperacão da China, há serviços de ligação internacionais do comitê central do PCC que supervisiona e avalia se os projetos e processos de cooperação internacional são ou não compatíveis com as doutrinas e os objetivos de

política externa da China (CHIN; FROLIC, 2007). Esse é um fato demonstrativo da centralidade de sua cooperação internacional, a qual ajuda a explicar a inexistência de uma agência autônoma da CID chinesa.

Por não ter uma agência própria da cooperação internacional, dos processos de cooperação da República Popular da China se encarrega o Ministério de Comércio (CHIN; FROLIC, 2007). O referido Ministério, enquanto agente central de articulação e gestão da cooperação, mantém relações nesse processo com outros ministérios e entidades financeiras estatais da China (Quadro 6). Por outro lado, pode-se afirmar que o papel central atribuído ao Ministério de Comércio da China na articulação e definição doméstica da cooperação responde o caráter financeiro e comercial da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento levado a cabo pela China. Aliás, soma-se a essa realidade o papel importante desempenhado pelo Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank) na administração e empréstimos concessionais no âmbito da cooperação do país do Oriente.

No modelo de cooperação da potência asiática, contemplam-se, por um lado, empréstimos sem cobrança de taxas de juro e, por outro lado, há situações em que as taxas de juro são subsidiadas para empréstimos concessionais, além de casos em que os empréstimos junto do governo de Pequim são compensados por recursos naturais. No caso de empréstimos sem taxas de juro, o processo é administrado pelo Ministério de Comércio e o Eximbank se ocupa de gerir situações de empréstimos concessionais.

Quadro 6 - Agentes governamentais e articulações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da China

Agentes governamentais	**Responsabilidades e formas de atuação**
Ministério de Comércio	Na qualidade de principal agência gestora da CID da China, faz análise inicial de viabilidade de projetos propostos, coordena e faz revisões dos projetos, sendo também o principal responsánvel pelas subvenções.
Ministério das Relações Exteriores	Presta assessoria e assistência ao Ministério de Comércio nas negociações e assinaturas de projetos e propostas de cooperação internacional e na gestão da cooperação humanitária.
Governos subnacionais e locais	Em parceria e sob o monitoramento do governo central, governos subnacionais e locais desenvolvem projetos de cooperação técnica e intercâmbio de boas práticas de gestão e desenvolvimento local.
Outros ministérios do governo central	Prestam consultoria na implementação dos projetos, recebem solicitações de cooperação dos países em desenvolvimento e repassam as propostas às principais entidades da CID: Ministérios de Comércio, Relações Exteriores e o Eximbank.
Banco de Importação e Exportação (Eximbank)	Administra empréstimos concessionais e taxas de juro subsidiadas para empréstimos concessionais.
Agência internacional do Comitê Central do Partido Comunista da China	Faz monitoria político-diplomática, supervisionando e avaliando a compatibilidade ou não dos projetos e processos de cooperação internacional com os objetivos da política externa do país.

Fonte: NGANJE, 2013; MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013.

O envolvimento dos governos regionais e locais nos processos da CID do Estado chinês, quer estabelecendo parcerias com as cidades de outros países, quer cumprindo papel de agente terceirizado do governo central sediado em Pequim, revela a também natureza descentralizada da CID chinesa. Apesar do rigoroso controle e monitoramento do poder político central na adoção e no desenvolvimento de tipos de cooperação que se ajustem ou não aos preceitos basilares de sua política externa, o modelo da CID desse país é isento de condicionalidades políticas.

Em relação ao não uso da condicionalidade política (considerado por muitos como fator de correção política coercitiva de desvios de procedimentos dos beneficiários), a China é criticada globalmente (MAWDSLEY, 2011) e localmente. Nesses termos, há alguns anos eu

solicitei ao então embaixador da China na Guiné-Bissau, Wang Hua, a proferir comentários a propósito: "o senhor não acha que a China estaria a incitar golpes e sublevações militares, conforme acusam os países do Ocidente? O que tem a dizer sobre isso?" Ao que ele respondeu:

> A China não tem autoridade para julgar nenhum país pela forma como organiza a sua representação política, diferente daquilo que alguns países do Ocidente tentam fazer, e isso é um comportamento inadmissível (M'BUNDE, 2018, p. 189).

Como já se referiu, a condicionalidade política do gigante asiático se resume à inegociável e inalterável cláusula de todos seus parceiros diplomáticos e de cooperação não terem vínculos diplomáticos com a República da China - Taiwan. Por um lado, esse critério, por si só, autoevidentemente implica a limitação opcional de estabelecimento de relações diplomáticas com o Taiwan. Por outro lado, o modelo chinês de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, desprovido de condicionalidades políticas outras, produz efeitos políticos importantes em relação à configuração ou não da CID como fator de interferência nos processos políticos e governativos como também nos modelos de desenvolvimento exportados.

6.3.3 Caso português

A Revolução dos Cravos em 1974 marca a redemocratização em Portugal. Tal evento foi responsável pela destituição militar do salazarismo no país europeu, o qual também teve efeito dominó materializado na desestabilização e retirada da burocracia militar e administrativa do colonialismo português nas geografias do além-mar. Portanto, os ventos da democracia roeram a ditadura nacional e internacional da elite política conservadora e fascista de Portugal. Dessa data em diante, apesar das dificuldades sociopolíticas e econômicas que se seguiram, as quais sufocaram o processo da estabilização política e determinaram o recuo do país em relação a uma inserção multilateral mais ativa e efetiva:

> Após 1974, Portugal procura estabelecer-se num regime democrático, longe do registo político anterior, sofrendo, contudo, na fase de transição, de instabilidade política, pautada por uma insegurança económica e social marcada pela profunda mudança no país. As relações externas alteram-se, e com elas a integração nos organismos internacionais processa-se também de forma diferenciada, com a necessidade de o país encontrar o seu espaço no quadro internacional (BELO, 2017, p. 71).

Portugal veria logo depois suas instituições da República se consolidarem democraticamente. Além do mais, recorda-se que desde 1961, data da criação do CAD, do qual Portugal é cofundador, o país europeu desenvolvia uma política de cooperação no âmbito da sua política externa com base nas relações com esse órgão da OCDE. Da interrupção da participação ativa de Portugal como membro do CAD, entre 1974 a 1990 - uma decisão política movida pela identificação de vantagens em sair desse organismo internacional -, o país europeu projetou suas relações de cooperação para com as antigas colônias em um quadro bilateral.

A partir do início da década de 1990, após duas décadas sem ter uma agência própria e instrumentos internos da CID, Portugal se viu obrigado, pelos desafios da política de cooperação bilateral e multilateral, a fazer reformas e tentar harmonizar suas ações políticas da CID em torno de um marco regulatório e de uma instituição autônoma, ainda que se mantivessem os subsídios básicos da CID no quadro multilateral com a UE e OCDE. Em 1994 foi dado o primeiro passo nessa direção:

> Esta prioridade materializou-se, em 1994, na fusão entre o Instituto da Cooperação Económica (ICE) e a Direção-Geral de Cooperação (DGC), dando origem ao Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). O ICP passou, assim, a ser o único interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação.[146]

O Instituto da Cooperação Portuguesa passava assim a desempenhar o papel de principal entidade de apoio ao processo de definição, elaboração e execução da política de cooperação no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros. O processo de reformulação a nível de elaboração e decisão da CID de Portugal continuava até a criação do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), em 2003. O IPAD foi dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e de património próprio. Sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros, supervisiona, dirige e coordena os programas e projetos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento financiados e realizados pelos organismos do Estado e outras entidades públicas portuguesas, bem como a centralização da informação sobre os projetos de cooperação promovidos por entidades privadas.[147]

---

[146] Ver em https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/historia/historia-do-ipad.

[147] Idem.

O marco regulatório incorporado pelo IPAD, o qual também fundamenta a própria criação dessa instituição, expressa na busca por elevada coerência, coordenação, centralidade e efetividade da cooperação do governo português:

> Em alguma medida subsidiária de uma noção de assistência, é pautada por figurinos descentralizados, razão pela qual a sua formulação, execução e financiamento estão dispersos por vários organismos. Neste cenário, são inevitáveis os prejuízos ao nível da sua coerência e eficácia e é posta em causa a unidade da representação externa do Estado. ( ) Visa-se, agora, reverter essa situação para uma prática mais coerente assente numa estrutura organizativa dotada dos competentes mecanismos de coordenação, informação, controlo e avaliação, no âmbito das novas orientações estratégicas da ajuda pública ao desenvolvimento.[148]

No quadro multilateral, especialmente a nível da UE ou mais precisamente da OCDE, geralmente o IPAD recolhe recomendações e se submete às avaliações do CAD na elaboração de documentos/instrumentos estratégicos do governo de Portugal. O CAD/OCDE tem a relevante função de consultoria a nível da elaboração das políticas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito bilateral, visando aumentar o nível e a eficácia da Ajuda Pública para o Desenvolvimento. Essa relação processa-se através dos exames regulares (os chamados *peer reviews* ou exame pelos pares) do CAD aos Estados membros da OCDE em matéria da política de cooperação para o desenvolvimento (BELO, 2017).

A expressa assunção portuguesa da CID como política de governo vincula-se à concepção do mesmo país de que a CID é uma política pública, cujo processo de formulação e implementação reflete a organização da política pública do país, baseada na participação de agentes governamentais e não governamentais. O esforço do governo português em centralizar a política de cooperação sob a supervisão do IPAD reflete tão somente uma estratégia de manter certa coerência e coordenação face à participação plural de outras entidades governamentais e da sociedade civil, não se traduzindo, assim, em uma tentativa de monopolização absoluta da agência e agenda da CID:

> A larga participação da sociedade civil no processo de implementação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, vem determinar o modelo de implementação adotado na política portuguesa sobre a temática. A entrega de determinadas áreas para a responsabilidade de intervenção de agentes não governamentais, vem reforçar o papel da sociedade civil, ao mesmo tempo que exige que os organismos governamentais se posicionem de forma a assegurar a efetiva implementação em conformidade com o definido nos Programas do Estado, caso os projetos levados a cabo fora da esfera do sistema político usufruam de recursos públicos.[149]

[148]Ibidem.
[149]Ver Elsa Maria Castanheira Pereira Belo (2017, p. 183-184).

Nos marcos da observação da CID como política pública, além dos agentes não governamentais/sociedade civil, se destacam no processo de formulação e implementação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Portugal, entre outros, seguintes atores: IPAD, ministérios setoriais, Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, Câmaras Municipais e Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento. O quadro seguinte faz síntese do papel de cada agente nesse processo:

Quadro 7 - Atores governamentais e não governamentais participantes do processo de Formação e implementação de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Portugal (continua)

Atores	Formas de participação
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Orgão coordenador da política de cooperação para o desenvolvimento e agente principal de financiamento dessa mesma política. É dotado de autonomia administrativa e coordena a cooperação portuguesa, sob a superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros.
Câmaras Municipais	As câmaras municipais e as associações de municípios assumem-se como participantes no sistema de cooperação através da constituição de parcerias entre municípios de diferentes países, representando assim uma das formas de cooperação descentralizada, tendo como base o estabelecimento de uma relação de igualdade e reciprocidade.
Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento	Supervisionada pelo Ministério das Finanças, a SOFID conta com a principal missão de "fomentar a dinamização das economias beneficiárias da ajuda pública portuguesa, numa perspetiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento de empresas portuguesas.
Ministérios Setoriais	A cooperação sectorial é assegurada pelos quinze ministérios da especialidade, provendo recursos necessários e adequados à prossecução dos objetivos da cooperação portuguesa. A cooperação setorial é essencial para a cooperação bilateral entre Portugal e cada país recetor da ajuda uma vez que são os ministérios os detentores da competência técnica para a execução das atividades de cooperação.
Sociedade Civil	Integram-se as fundações, centros de investigação e ONGs intervenientes no sistema da cooperação para o desenvolvimento. A relação entre a cooperação portuguesa e a sociedade civil é mediada pelo IPAD. As parcerias são entendidas como um mecanismo de facilitação face à multiplicidade de atores da sociedade civil na matéria da CID.

Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento	As ONGs participam na definição das políticas nacionais e internacionais de cooperação como intervenientes nas instâncias consultivas da cooperação. O IPAD proporcionava a realização de reuniões por país, com a participação das várias ONGs, com projetos e programas a decorrer, procurando-se assim uma maior sistematização do apoio, a partilha de informação entre quem opera no terreno, o conhecimento mútuo e a promoção de uma mais eficaz coordenação da cooperação portuguesa. Essas ONGs são agentes/coladoradas da CID de Portugal.
Empresas privadas	As parcerias público-privadas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento consistem em empreender projetos conjuntos entre a administração pública e o setor privado em áreas definidas como prioritárias para a cooperação portuguesa, e onde a participação das empresas possa consistir em uma mais valia para ambas as partes envolvidas, e beneficiar assim o projeto de cooperação.
CAD/OCDE	Principal agente de avaliação externa, além de financiador e fonte de articulação no nível multilateral da CID de Portugal. Boa parte dos eixos da CID portuguesa se alinha aos parâmetros definidos e acordados no âmbito do CAD/OCDE e da União Europeia.

Fonte:[150]

Uma das principais diferenças do modelo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Portugal em relação ao dois primeiros modelos analisados reside no fato de que a CID portuguesa conta permanentemente com um avaliador interno e outro externo. Esse avaliador externo, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, participa ativamente nesse processo, realizando regularmente um processo avaliativo da cooperação com um foco mais abrangente:

> A cooperação portuguesa para o desenvolvimento é alvo de avaliação regular por parte de entidades externas e internas ao processo, de forma a aferir resultados da política, com especial incidência sobre a fase de implementação (BELO, 2017, p. 231-232).

Na busca de implementação de projetos/programas de cooperação internacional que espelhem os propósitos políticos e estratégicos do governo de Portugal e do CAD/OCDE, os agentes internos e externos de avaliação da cooperação se engajam a partir de duas modalidades distintas de cooperação no terreno da CID de Portugal. Entretanto, quando se

[150] Ver "Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança".

associa a não clareza da fronteira entre a avaliação externa e interna, conforme explicita o documento de trabalho do IPAD de 2009 sobre a Avaliação Interna e Externa (BELO, 2017, p. 231), à existência de dois âmbitos de concepção e elaboração da CID de Portugal, percebe-se um terreno fertil e vulnerável às contradições entre o que seria modelo da CID da OCDE e o que se configuraria como o modelo de Portugal: "mais do que uma avaliação de resultados, a avaliação da cooperação incide também na avaliação dos processos que levaram aos resultados, bem como as ideias por detrás das políticas" (BELO, 2017, p. 231).

Mesmo que se tentasse fazer uma diferenciação entre a CID de Portugal, a qual se insere na sua política externa, e o modelo da CID do CAD inserido no plano da OCDE/UE, haveria uma relação de influência no próprio plano da concepção e elaboração da cooperação para o desenvolvimento de Portugal. Além dos projetos da cooperação se incidirem nas ideias, a avaliação da cooperação portuguesa aborda os compromissos internacionais assumidos, a aplicação destes e o cumprimento de objetivos no quadro internacional. Desta forma, pode-se perceber o quão elevado é o nível interventivo do CAD/OCDE na cooperação de Portugal, ainda que se possa querer em tese atribuir papeis iguais aos agentes internos e externos no processo de avaliação da cooperação desse país da Europa ocidental:

> Os dois principais atores intervenientes no processo de avaliação à cooperação para o desenvolvimento representam as duas modalidades de avaliação, o Comité de Ajuda para o Desenvolvimento, CAD, que realiza regularmente uma avaliação com caracter externo e por isso intrinsecamente imparcial e de foco mais abrangente, e o Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI), divisão integrada na estrutura do IPAD e por isso próxima dos processos e procedimentos de implementação da política, conferindo um maior conhecimento dos contextos em que a cooperação se desenrola.[151]

Assim sendo, da mesma forma que não se deve limitar a relação da compreensão da CID portuguesa ao IPAD, tendo em conta a miríade de atores domésticos que participam desse sistema, como ilustra o quadro anterior, igualmente não se pode de forma nenhuma isolar o CAD/OCDE do modelo da cooperação de Portugal. Aliás, em relação a isso, Elsa Maria Belo (2017, p. 232) remata com contundência o seguinte fato: "ao IPAD compete operacionalizar a política e transpor para a prática as orientações assumidas por Portugal no seio da comunidade internacional".

Os efeitos políticos e institucionais dessa relação complexa e de retroalimentação entre a CID de Portugal e da UE/OCDE são inevitáveis no terreno da cooperação entre Portugal e seus parceiros africanos. Um aspecto está relacionado a não soberania, ao menos não total, de

[151]Idem.

Portugal sobre o seu modelo da cooperação em uma relação política e econômica de supranacionalidade da União Europeia; mas essencialmente em um vínculo institucional com o CAD/OCDE, retomado pelo governo português no começo da década de 1990.

Neste capítulo, revelou-se a existência de uma relação entre o regime político e o modelo de cooperação dos parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Entretanto, mais que isso, o capítulo argumenta que os processos de formulação e elaboração de política externa e cooperação internacional dos Estados intercalam essa relação, influenciando significativamente os padrões da CID dos três países. Assim, em síntese, recapitulo os principais aspectos de processos de formulação e de decisão da CID de Brasil, China e Portugal.

No caso brasileiro, vários grupos governamentais e alguns agentes da sociedade participam do processo de formulação e decisão da cooperação, sendo que os últimos tendem a participar como agentes consultivos. Apesar do protagonismo do Ministério das Relações Exteriores, concretamente de ABC, a participação de vários atores a partir de abordagens que se pretendem holísticas revela o caráter democrático do processo brasileiro. Portanto, pode-se dizer que existe uma relação de certa descentralização e fragmentação do processo decisório, não obstante a grande influência de ABC. Em função de descentralização, fragmentações e informalidades de espaços decisórios e a pluralidade de atores, o processo de elaboração e decisão de política externa e da CID do Brasil abre possibilidades para a exportação de projetos de desenvolvimento contraditórios, inerentes a um modelo de cooperação permeável de contradições e divergências por parte de vários atores na própria essência de sua formação. Aumenta-se essa tendência por causa da inexistência de um marco regulatório interno da CID do Brasil.

A entidade responsável da cooperação da China é o Ministério de Comércio, que tem papel central na articulação e definição de ações da cooperação internacional, embora haja mais atores domésticos governamentais participantes. O envolvimento dos governos regionais e locais nos processos da CID do Estado chinês, quer estabelecendo parcerias com as cidades de outros países, quer cumprindo papel de agente terceirizado do governo central sediado em Pequim, revela a também natureza descentralizada da CID chinesa. A agência internacional do Comitê Central do PCC supervisiona a cooperação do país. Apesar do rigoroso monitoramento do poder político central na adoção de tipos de cooperação que se ajustem aos preceitos basilares de sua política externa, o modelo da CID da China é desprovido de

condicionalidades políticas. A condicionalidade política relacionada à questão de Taiwan é a única, e sua implicação é a limitação de opções e direito de Cabo Verde e Guiné-Bissau para estabelecer relações diplomáticas outras - nesse caso, com o Taiwan.

A formulação e implementação da CID portuguesa reflete a organização da política pública do país, baseada na participação de agentes governamentais e não governamentais. A centralização do processo pelo governo, particularmente pelo IPAD, decorre da estratégia de manter um certo grau de coerência e coordenação face à participação de outras entidades governamentais e da sociedade civil. Assim, não se propõe a nenhuma tentativa de monopolização da agência e agenda da CID. Portugal define oficialmente a CID como uma política pública. No quadro da União Europeia/OCDE, o IPAD recolhe recomendações e se submete às avaliações do CAD na elaboração de instrumentos estratégicos da cooperação internacional do governo de Portugal. O CAD/OCDE tem a relevante função de consultoria a nível da elaboração das políticas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito bilateral, visando aumentar o nível e a eficácia da APD. Dessa relação de "duas portas de saída" da CID de Portugal, nem sempre está claro aos parceiros africanos se o conjunto de normas e diretrizes da CID do país europeu se define em Lisboa ou Paris. Ademais, face a esse processo de elaboração e de decisão da CID alargado, seus efeitos multidimensionais podem responder mais aos propósitos de política externa de um e menos do outro - isto é, de Portugal e/ou União Europeia.

7 EFEITOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS EM CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU

Dado o volume e transversalidade das relações de cooperação de Portugal, China e Brasil com os dois países luso-africanos ao longo da história, este capítulo desenvolve uma análise multidimensional correspondente aos mais variados setores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Propõe-se interpretar as implicações políticas da cooperação em domínios específicos de seu desenvolvimento e eventualmente em outros âmbitos de suas manifestações e dinâmicas, sejam nas fronteiras das relações intergovernamentais como nos marcos das relações entre os agentes não estatais e estatais envolvidos.

7.1 **Efeitos políticos e institucionais da cooperação internacional além do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômico**

Das práticas e dos discursos da cooperação para o desenvolvimento entre os Estados se produzem implicações que não se limitam ao desenvolvimento, tido sempre como objetivo teleológico da CID. Os efeitos da CID vão muito além do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento supostamente gerados pelos recursos de cooperação internacional, de acordo com os marcos interpretativos das teorias da modernização. Como já foi visto, além de criticar essa perspectiva revelando o não cumprimento das promessas do desenvolvimento pelos doadores nos últimos 70 anos, esta tese argumenta que o desenvolvimento, especialmente no plano da cooperação internacional, só pode se resultar de uma relação entre os agentes internos e externos, na qual haja uma relação dialética entre fatores internos e externos.

Denota-se que as relações históricas de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com seus três parceiros produziram algumas melhorias sociais, decorrentes essencialmente de infraestruturas construídas (no caso chinês), de bolsas de formação e treinamento desenvolvidos (no caso brasileiro) e de modelos de sistema educativo ou legislativo concebidos da cooperação com Portugal. Essas realizações podem se consubstanciar como esforços conjuntos de desenvolvimento conseguidos graças à combinação entre agentes/fatores externos e agentes/fatores internos da cooperação e, mesmo assim, podem produzir interpretações divergentes no que diz respeito à sua contribuição real ao desenvolvimento das duas nações africanas.

Do ponto de vista desta tese, o desenvolvimento deve estar relacionado às liberdades (SEN, 2003) e, nesse caso, à liberdade de escolha de projetos de cooperação pelos "beneficiários". Face às assimetrias políticas e diplomáticas entre os parceiros, quando os agentes internos (geralmente os países menos desenvolvidos) têm condição de participar do processo como agentes ativos pode-se dizer que o critério básico da CID está cumprido. Por exemplo, modelos ou programas de desenvolvimento impostos de fora para dentro sem crítica e avaliação interna podem aparentemente ser, para os doadores internacionais, os mais viáveis para o desenvolvimento dos países beneficiários e, virem a produzir efeitos contraproducentes internamente -, inclusive contrários à visão endógena ou local do desenvolvimento.

A outra condição seria a relação comparativa entre os avanços sociais, culturais ou econômicos identificados a partir de certos projetos e programas de cooperação e os eventuais prejuízos provocados por esses mesmos projetos e programas. Por exemplo, qual seria a contribuição para o desenvolvimento nas relações da CID de um país que receba dos seus parceiros externos produtos agrícolas (milho, arroz ou outros cereais) e em consequência disso ver desestimulado o seu setor agrícola? A primeira noção é de que os produtos alocados produzirão o desenvolvimento, entretanto, em última instância, pode se perceber que os efeitos disso podem ser muito mais opostos ao desenvolvimento local do que o contrário.

Face a essas vicissitudes flagrantes no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, as quais ultrapassam as fronteiras do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento, enfim, que superam os recortes socioeconômicos da cooperação, inscrevia-se como fundamental analisar o fenômeno a partir de suas manifestações e implicações políticas e institucionais. Dito de modo diferente, era importante trazer a cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau para a arena de análise dos seus efeitos políticos e institucionais, que afetam sobretudo estes últimos. Portanto, seria pensar a cooperação como campo político fundamental das relações políticas, especialmente das relações políticas internacionais.

Os efeitos políticos e institucionais da CID são as múltiplas variáveis dependentes resultantes da combinação entre os padrões de cooperação do doador e as condições domésticas estruturais do beneficiário. Em combinação, os padrões de cooperação do "país doador", isto é, seus princípios, normas, instituições, tipo de recursos, eixos de atuação e práticas via projetos e financiamentos (BRAUTIGHAM; BOTCHWEY, 1999) e as condições estruturais do "país beneficiário", isto é, as burocracias, nível de institucionalidade, nível de

atuação e pressão das organizações sociais, estabilidade ou instabilidade política (MILANDO, 2005), produzem efeitos políticos e institucionais como fuga de cérebros, prestação ou não de contas, conflitos ou cooperação dos interesses camponeses, empresariais, conflitos governamentais intersubjetivos, fortalecimento ou enfraquecimento das elites políticas, modelos de Estado ou de desenvolvimento.

Os efeitos políticos e institucionais da cooperação podem se manifestar nos planos material e imaterial, sendo o primeiro correspondente aos indicadores de crescimento, melhoria ou não da qualidade de vida/bem-estar, resultados concretos de políticas públicas implementadas, fuga de cérebros, conflitos ou cooperação dos interesses camponeses e empresariais. Enquanto isso, o nível imaterial se relaciona ao fortalecimento ou enfraquecimento das elites políticas a partir das relações de cooperação, superação ou não de ideais neocoloniais relacionadas a como se definem os modelos de desenvolvimento, de relações entre Estado, mercado e sociedade, mas igualmente de políticas públicas, enfim, do grau de relações de mimetismo institucional - componente imaterial remete aos marcos interpretativos ("*framings*") e cognitivos que podem adotar elites e sociedade civil sobre o desenvolvimento.

7.2 **Tipologia de efeitos políticos e institucionais da cooperação de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau**

Quer no plano material, quer no terreno imaterial, os efeitos políticos e institucionais da cooperação para o desenvolvimento decorrem fundamentalmente nas áreas específicas e nos domínios relacionados em que se desenvolvem os projetos ou programas de cooperação. O mapeamento da área concreta de cooperação é, portanto, uma das principais condições na definição de natureza ou tipo de efeitos políticos e institucionais da CID, considerando que a correlação do poder de agência (e o seu uso) dos "beneficiários" e "doadores" tende a determinar o grau dos efeitos da cooperação, principalmente no plano endógeno dos chamados beneficiários.

Dito de modo mais objetivo, os setores de cooperação dos três parceiros com Cabo Verde e Guiné-Bissau são o primeiro aspecto a se levar em consideração na identificação e compreensão da tipologia dos efeitos que as suas relações de cooperação produzem na República da Guiné-Bissau e na República de Cabo Verde. Entretanto, como ambos os países

africanos (por serem Estados soberanos) possuem o poder de agência, o grau dos efeitos é essencialmente influenciado pelo nível e pelas formas de engajamento de Cabo Verde e da Guiné-Bissau nas suas relações com Brasil, China e Portugal.

Todavia, as implicações políticas e institucionais da CID em um determinado campo não são rigorosamente fixas, podendo se transbordar e afetar outros setores relacionados devendo, por isso, a análise do fenômeno compreender o mapeamento contínuo das relações políticas e institucionais do processo. Como ilustração, quando se faz referência à fuga de cérebros está-se a falar de um efeito político resultante da cooperação no campo da educação, da qual quadros técnicos de um determinado país não retornam ao seu país depois de se beneficiarem da formação no país cooperante.

Se estaria a falar da mesma coisa, ou seja, se estaria a falar dos desdobramentos de cooperação de um setor em outros campos afins quando os produtos manufaturados chineses alocados em países africanos mudam as relações de preço, trabalho e qualidade no mercado local. Mas também essa mesma relação pode levar a sociedade civil local (tanto os comerciantes como os consumidores) a demandar o governo a proteger os interesses dos empresários e consumidores nacionais respectivamente, o que significaria um efeito direto no campo das relações políticas e institucionais entre as entidades não estatais e o Estado dentro das fronteiras nacionais.

Entretanto, reconhecendo a transversalidade e amplitude das relações de cooperação para o desenvolvimento de Brasil, China e Portugal com Guiné-Bissau e Cabo Verde, selecionou-se um conjunto de categorias de efeitos de cooperação para se analisar, tendo em conta os campos da cooperação em que as relações dos três parceiros externos com os dois países africanos se encadeiam. Os efeitos de certas relações de cooperação desenvolvidas tendem a refletir uma maior ou menor projeção de seus efeitos políticos e institucionais em outras áreas, dependendo da natureza e complexidade de cada domínio da cooperação e também dependendo do nível de engajamento da Guiné-Bissau ou de Cabo Verde.

Não se deve perder de vista de que a manifestação dos efeitos em maioria das vezes pode depender da capacidade e do nível da reação ou da própria ação das burocracias políticas e sociais locais face aos princípios, normas dos agentes externos, acompanhados de recursos técnicos e financeiros alocados. Isso tem a ver com os processos já abordados de *policy*

transfer, que visa essencialmente compreender os desdobramentos de políticas ou recursos de cooperação no ambiente interno beneficiário.

Produzem-se aprendizagem, relações de convergências ou divergências, contestações de políticas ou mimetismos? Questões como essas são levantadas quando se estuda a transferência de políticas, tomando sempre como unidade de análise o contexto de aplicação da CID. É dessa perspectiva que a *Policy Transfer* se define como uma abordagem sobre os impactos de políticas, arranjos administrativos, ideias e instituições de uma entidade política em outro ambiente político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Em linhas gerais, dos eixos e o *spillover* das relações externas de Cabo Verde e Guiné-Bissau com Portugal, China e Brasil, mais especificamente de suas relações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, se produz seguinte conjunto de tipologias de efeitos políticos e institucionais, baseado na trajetória de suas relações ao longo da história:

- Efeitos na concepção de políticas públicas e do Estado;

- Efeitos no domínio de educação, ciência e cultura;

- Efeitos nas relações de produção agrícola, de obras e infraestruturas e de mercado;

- Efeitos nas relações entre as ONGs domésticas, internacionais e o Estado.

Denota-se que esses efeitos da CID arrolados aparecem ao longo dos capítulos anteriores deste trabalho, embora alguns de maneira não suficientemente discriminada e não pormenorizada. Aliás, os capítulos da tese foram produzidos com base em análise das dinâmicas e repercussões políticas e institucionais da CID nos contextos guineense e cabo-verdiano ao longo da história. Entretanto, nos tópicos seguintes faz-se uma análise mais destacada, especificada e um pouco mais profunda de cada uma das categorias que se inscrevem nos marcos tipológicos dos efeitos políticos e institucionais resultantes das relações políticas e de cooperação de Portugal, China e Brasil com Guiné-Bissau e Cabo Verde.

7.2.1 Dos efeitos na concepção do Estado e de políticas públicas

A reprodução de políticas públicas e modelos de Estado é provavelmente o fenômeno mais sensível e delicado nas relações entre os Estados, podendo conduzir ao profundo mimetismo institucional de um Estado em relação ao outro. Contudo, essa relação depende dos eixos e principalmente da natureza e do conteúdo das relações políticas e históricas desenvolvidas entre os países.

Os Estados africanos ex-colônias se modelaram com base em tipologia do Estado moderno ocidental, se constituindo assim como o primeiro aspecto (e o mais importante) das implicações políticas e institucionais produzidas das relações entre as ex-metrópoles e as antigas colônias. A natureza dessa relação coercitiva dos tempos do colonialismo se manteve em forma de cooperação e subserviência política e econômica quando estes últimos se constituíram Estados soberanos na segunda metade do século XX, porquanto a sua soberania adquirida não excede as assimetrias econômicas, políticas e institucionais em relação às ex-metrópoles.

O processo de formação de Estados modernos guineense e cabo-verdiano, atravessado pelas influências portuguesas, viu reforçadas essas influências sob o guarda-chuva da cooperação ao longo das últimas décadas, mesmo já possuindo o poder de agência na condição de Estados soberanos. O mimetismo institucional, enquanto uma das principais consequências político-institucionais das relações de cooperação de Portugal com Guiné-Bissau e Cabo Verde, gerou-se fundamentalmente da formação e reforma institucional do Estado enquanto eixo central de sua cooperação. A formação das elites dirigentes cabo-verdianas e guineenses em Portugal, que se caracteriza também como um dos principais campos das suas relações de cooperação antes e depois da descolonização, somada aos resquícios do colonialismo fez acentuar essa relação que marca profundamente o pendor português da formação jurídico-política e institucional dos dois Estados africanos.

Nota-se que Cabo Verde e Guiné-Bissau muito pouco destoam de Portugal no que diz respeito à concepção do modelo de Estado e de políticas públicas, evidenciando que o moderno figurino institucional dos dois países da África ocidental se revê com considerável "aquiescência" no próprio modelo português. O uso do poder de agência local tende a ocorrer mais no plano da barganha de projetos de cooperação que se incorporam às políticas públicas

em Cabo Verde e Guiné-Bissau, sendo que nesse caso o país arquipelágico possui mais agência do que a Guiné-Bissau. Tal vantagem decorre principalmente do maior número de parceiros e da melhor organização burocrática do Estado de Cabo Verde em relação ao Estado da Guiné-Bissau, que vê muitas vezes os projetos de cooperação oferecidos por Portugal como uma das poucas opções disponíveis nas áreas de reforma e formação de burocratas e técnicos de administração pública do país.

A retomada com força da CSS nos anos 2000 produziu relevantes implicações em termos da concepção de políticas públicas e do modelo de desenvolvimento do Estado em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Contudo, essa relação não se produziu de um projeto político proposital de Brasil e China nos mesmos moldes que se deu o modelo português, tendo sido consequência do volume dos recursos técnicos e financeiros vindos do Sul. Isso porque a Cooperação Sul-Sul, cujas doutrinas professam o Brasil e a China, se resguarda como um modelo mais técnico e muito menos político ou interventivo no plano da organização burocrática do Estado. Nesse particular, é importante notar o crescente número de cabo-verdianos e guineenses formados no Brasil e na China, e no caso deste último, a abertura do centro cultural e linguístico chinês em Cabo Verde tem, aos poucos, conquistado as mentes e os corações cabo-verdianos.

Contudo, a cooperação brasileira e a cooperação chinesa se expressaram como mais uma opção de modelo de desenvolvimento aos Estados guineense e cabo-verdiano - um modelo alternativo ou complementar do desenvolvimento. A importação de modelos de políticas públicas de desenvolvimento do Brasil e da China pela Guiné-Bissau e Cabo Verde implicara uma certa reprodução estatal de políticas de desenvolvimento que, no entanto, não se repercute na base da doutrina da política econômica dos dois Estados por seguintes razões: o Estado brasileiro não exporta um modelo estatal de desenvolvimento claro, coeso e democraticamente consensual espelhado em um marco regulatório da cooperação internamente definido; também não se propõe a levar a cabo uma cooperação com fins de provocar reformas profundas nos Estados beneficiários - excetuando a situação política e institucional emergencial da Guiné-Bissau na última década, em que o Brasil se propôs a apoiar a reforma do setor de defesa e segurança. Esse último aspecto, ancorado na doutrina de política externa chinesa, é a que sustenta o modelo da CID do país asiático, que apesar de tudo é mais coeso e unitário em função de seu modelo político, como já foi abordado.

Enquanto isso, o modelo da CID português vê reforçado seu viés reformista e interventivo na Guiné-Bissau e em Cabo Verde por estar vinculado aos padrões de engajamento da OCDE, cujas doutrinas de cooperação se baseiam profundamente no espírito de condicionalidade política e direcionadas ao eixo de boa governança. Por outro lado, nem sempre estes países beneficiários da cooperação de Portugal compreendem muito bem se os projetos se originam das diretrizes da política externa de Portugal ou da UE, visto que o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento é uma entidade portuguesa institucionalmente exposta às influências políticas e doutrinárias do CAD/OCDE.

Nem sempre está claro se as condicionalidades políticas de Portugal no plano da CID se definem em Lisboa ou em Paris. Portanto, nos últimos vinte anos, a cooperação de Portugal tem exportado para Guiné-Bissau e Cabo Verde um modelo de políticas públicas que se pode considerar ambíguo, com uma variante mais portuguesa e a outra mais da União Europeia e da OCDE. Todavia, em linhas gerais, não há conflitos relevantes entre Portugal e UE no âmbito da implementação de suas políticas nesses dois países, havendo sempre uma relação de complementaridade na qual, em maioria das vezes, Portugal atua como ponte da organização supranacional europeia.

O menor poder de agência da Guiné-Bissau em comparação com Cabo Verde face a Portugal e União Europeia não traduz necessariamente uma relação de maior mimetismo institucional. Tendo em conta os fatores históricos, antropológicos e culturais, somados à adaptação cabo-verdiana às condicionalidades políticas da cooperação de Portugal e UE, encontra-se um terreno político-institucional mais fertil para reproduzir seu modelo de Estado em Cabo Verde do que na Guiné-Bissau.

O caso de Cabo Verde em pedir a admissão como membro da União Europeia é resultante de uma interpretação das elites e de uma parte da sociedade civil de que o Estado de Cabo Verde já se adaptou suficientemente ao modelo político-econômico e organizacional português ou europeu, o que justificaria seu pertencimento ao grupo. Essa revelada autoacomodação cabo-verdiana ao modelo português se constitui como o mais profundo efeito político-institucional decorrente de seus longos séculos de relações. É importante dizer que a forma como as elites locais definem os modelos de desenvolvimento, de Estado e da própria inserção internacional, é resultante das principais implicações políticas da CID.

Nos marcos restritos da reforma do Estado, os efeitos da cooperação sino-brasileira tendem a se dar especificamente dos programas pontuais de reforma de determinados setores do Estado. No caso brasileiro é mais patente essa relação, a qual se traduz dos esforços do país latino-americano a nível de apoio às reformas consideradas emergenciais no setor da defesa e segurança da Guiné-Bissau durante o governo Lula, como eu já assinalei. A CID chinesa se coloca equidistante desse campo, não obstante abrir portas do país para que parceiros como Guiné-Bissau e Cabo Verde visitem o Pequim e aprendam com as políticas públicas implementadas no país oriental. Dessas relações, pelo menos a curto prazo, os efeitos não ultrapassam a reprodução de técnicas específicas de produção agrícola, especialmente na Guiné-Bissau.

Os efeitos políticos e institucionais imediatos das relações Brasil - Guiné-Bissau nessa esfera se manifestaram também na (re)aproximação dos dois Estados e em um olhar mais atento das elites guineenses para o Brasil. Outras implicações, também importantes, ocorreram a nível das relações do Estado do Brasil com a região, abrindo portas para a exportação de algumas de suas políticas integrantes de seu modelo de desenvolvimento recente (Fome Zero, Bolsa Família, Banco de Leite Materno, por exemplo) ao continente.

Os efeitos da CID brasileira (em maior grau) e a chinesa (em menor grau) com Guiné-Bissau e Cabo Verde nesse plano talvez ocorra a longo prazo, dado o progressivo aumento da quantidade de quadros e técnicos dos dois países africanos formados nos seus territórios e de políticas conjuntas desenvolvidas. Sublinha-se que a forma como as elites locais definem os modelos de desenvolvimento e de Estado é decorrente das principais implicações políticas da CID no setor de formação e troca de experiências sobre a governança e, nesse caso, pode-se dizer que a oferta de bolsas de estudo pode, a longo prazo, produzir efeitos nesse terreno. Entretanto, para que isso ocorra a longo prazo será necessário que os parceiros do Sul reorientem não só seus objetivos de política externa como também eixos e normas de cooperação.

Ainda no que toca à gestão de Estado e coisa pública, o modelo português de cooperação pautado na condicionalidade política tende a produzir menos autonomia ao Estado guineense e em contrapartida encoraja à transparência interna, que poucas vezes é lograda face à fragilidade do Estado marcada por baixo nível de transparência, prestação de contas e elevado índice de corrupção. Já com Cabo Verde, a cobrança de Portugal pela transparência na gestão interna dos recursos de cooperação, geralmente assinalada nos termos de referência, ocorre

simultaneamente com o aumento progressivo de autonomia concedida ao arquipélago face à alta observação dos termos de referência.

Nos marcos da cooperação com a China, ao mesmo tempo que teoricamente o Estado guineense é atribuído a autonomia, perde-se a condição de a cooperação sino-guineense se servir de mecanismo de exercício de experiências de transparência e *accountability* necessário em um dos países do mundo com o mais elevado índice de corrupção. O fato é que as condições burocráticas e político-institucionais internas (nível de transparência, prestação de contas) de Cabo Verde conseguem receber a cooperação chinesa desprovida de condicionalidades (de transparência, accountability, observação aos valores dos direitos humanos e da democracia) e em alguma medida compensar internamente essa lacuna através de mecanismos de controle e monitoramento do governo. Nesse caso, a total autonomia concedida pelo governo de Pequim não se manifesta como uma potencial chave de abertura de canais para corrupção e desvios de procedimento nas ilhas. Já ao governo de Bissau é brindado de uma cooperação autônoma e muito carregada de tendência à corrupção a qual é correspondida por conta de fragilidade institucional local, profundamente marcada de relações de nepotismo, favoritismos com base nas relações político-partidárias, subornos e clientelismo:

> Ministério de Comércio e Ministério de Agricultura recebem reciclagens de formação três em três meses (...), dos quais se beneficiam os amigos, sobrinhos, tios, colegas; é o que acontece e depois acaba não dando em nada. A China dá formações quer na área de administração, quer no domínio de comércio e setor de agricultura, mas o país continua não vendo os resultados dessa cooperação. Tem acontecido desde a independência.[152]

Nas relações nesse âmbito, o modelo brasileiro de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Cabo Verde e Guiné-Bissau é desprovido de potenciais elementos ou condições que possam previamente ser definidos como aqueles que teoricamente vão levar à gestão governamental (boa ou má) dos recursos da cooperação transferidos. Entretanto, a cooperação do Estado latino-americano com seus dois pares africanos tende a se mover de acordo com os interesses que se definem no terreno da CID. No plano concreto de concepção e construção de Estado, as diferenças entre as condições burocráticas e estruturais guineenses e cabo-verdianas conduzem a uma clara cognição brasileira dos dois casos e à percepção ao que deve ser a prioridade de sua política externa/cooperação.

[152]Entrevista a mim concedida na capital Bissau, em setembro de 2019, pelo vice-presidente de federação de horticultores da Guiné-Bissau, técnico hortícola guineense, António Pedro.

As linhas das relações brasileiras com Cabo Verde marcadas mais por gestão de cooperação no domínio educacional e cultural são contrariadas por uma cooperação mais interventiva na área de formação e reforma nos setores de defesa e segurança na Guiné-Bissau, com o potencial de produzir efeitos mais sensíveis do ponto de vista da (re)construção de alguns aspectos do Estado moderno guineense. Contudo, a natureza mais técnica e menos interventiva na área de boa governança do modelo brasileiro da cooperação limita a projeção de uma cooperação que pretende caminhar por esse domínio, revelando uma certa contradição ainda que pautada no discurso oficial de *deman-driven*. O receio brasileiro se manifesta ao não fazer um engajamento mais assertivo nesse domínio e ao buscar legitimação nos fóruns multilaterais como ONU e CPLP (M'BUNDE, 2018) para tentar uma abordagem mais profunda. Dito isso, das relações Brasil - Guiné-Bissau no setor de concepção e (re)construção do Estado nas últimas duas décadas, as ações políticas de cooperação da potência sul-americana se esbarram no seu próprio modelo da CID.

7.2.2 Dos efeitos no domínio de educação, ciência e cultura

Como se viu no tópico anterior, muitas vezes a forma como as elites de um país definem os modelos de mercado, de Estado e do próprio desenvolvimento se remete aos marcos interpretativos e cognitivos por elas adotados a partir de seu lugar de formação ao longo de seu percurso histórico de relações externas. As acumuladas experiências de formação de determinadas elites podem produzir influências a nível de (re)construção de *insights* e visões destas ou até mesmo construir relações de cooptação das mesmas por elites do lugar da formação cultural e profissional. Todavia, esse fenômeno é apenas um dos efeitos políticos e institucionais relacionados à cooperação no domínio de educação, ciência e cultura, sendo que existem outros efeitos relacionados.

O contexto da transição do socialismo ao capitalismo dos anos 1980, somado ao eixo da governança e reforma do Estado da cooperação portuguesa, favoreceu à consolidação de uma elite lapidada a pensar uma inserção mais pró-ocidental, superando à tendência de se pensar mais à esquerda dos quadros cabo-verdianos e guineenses influenciados pela filosofia que vinha do Leste Europeu, da China ou do Brasil. Isso quer dizer que o lugar diversificado de formação (Brasil, China e Portugal) de guineenses e cabo-verdianos, apesar de também

contar, contou menos no processo de formação dos dois Estados do que as dinâmicas sistémicas da economia política internacional entre as décadas 1970 e 1990.

Dos últimos vinte anos a esta parte, com o incremento do volume dos recursos sino-brasileiros da cooperação técnico-financeira, percebe-se que a médio e longo prazos é possível que esteja mais patente alguns efeitos da intervenção de "ajuda" dessas duas potências emergentes nesse campo. Os efeitos institucionais e políticos devem se manifestar a nível da formação do perfil cultural das elites dos dois países africanos, tendo em conta o lugar e o contexto da formação. E no caso das relações sino-cabo-verdianas, Cabo Verde já é também, em alguma medida, um lugar, um contexto, do qual a China pode influenciar a formação cultural do cabo-verdiano, por lá ter um centro de Confúcio frequentado por centenas e centenas de cidadãos cabo-verdianos:

> A sociedade cabo-verdiana tem procurado muito este Instituto Confúcio, muitos estudantes cabo-verdianos passam por aqui, aprendem o mandarim e depois vão fazer formação superior na China. Há dois anos uma centena de cabo-verdianos formada no instituto foi para a formação superior na China (...) Hoje a China é uma das principais fornecedoras de bolsas de estudo a Cabo Verde e este instituto tem sido uma ponte importante nesse processo, uma vez que estuda-se aqui a língua chinesa e depois entra-se nas universidades chinesas obtendo previamente um ano preparatório de língua e cultura da China em Cabo Verde (grifo nosso).[153]

Por outro lado, as mesmas dinâmicas da economia política internacional das últimas três décadas alicerçadas na globalização propiciaram a facilidade de circulação "descontrolada" do capital humano. O mais útil capital em qualquer processo de desenvolvimento, os recursos humanos, formados com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de respectivos países (geralmente, países menos desenvolvidos) se vêm seduzidos pelo mesmo sistema da CID que os prepara para, em princípio, servirem as próprias nações. No plano sistêmico, como no âmbito restrito das agências governamentais da CID, se existem políticas de incentivo de retorno de quadros, elas se têm fracassado nesse propósito. O fenômeno de *Brain Drain,* caracterizado como fuga de pessoas de elevada qualificação técnica e profissional, tem marcado profundamente as relações de cooperação no domínio de ciência, educação e formação.

No tocante ao sistema internacional da cooperação, as organizações internacionais, governamentais como não governamentais, têm atraído e empregado milhares de técnicos e

[153]Comentários de Ermelinda Tavares, diretora nacional do Instituto Confúcio, durante uma entrevista a mim concedida na capital cabo-verdiana, concretamente no Instituto Confúcio, em setembro de 2018.

profissionais que deveriam estar ao serviço de seus países, constituindo assim em uma das principais contradições da cooperação. Essa relação ocorre, quer dentro das fronteiras nacionais desses funcionários, como em territórios estrangeiros onde atuam as organizações internacionais empregadoras. Denota-se que há casos em que as entidades internacionais contribuem com a formação da mão de obra utilizada, no entanto em maioria das vezes empregam profissionais formados com recursos públicos dos governos.

A fuga de cérebros de cabo-verdianos e guineenses pode ser explicada levando em consideração a taxa de desemprego e de salários no plano interno, sendo que a essa variável soma-se a inexistência ou ineficiência de políticas internacionais (dos doadores) de retorno de quadros. Contudo, no caso brasileiro os principais programas de formação superior (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação) dos quais boa parte desses nacionais acessam às universidades brasileiras, são dotados de políticas de incentivo ao retorno para países de origem. O estudante estrangeiro formado é obrigado a receber o respectivo diploma só na embaixada do Brasil no país de origem, além da possibilidade de conseguir apoio com a passagem de volta, como forma de incentivar o retorno. Todavia, essa política é pouco eficiente quando a vontade do formado guineense ou cabo-verdiano é de permanecer no território brasileiro ou de emigrar para a Europa, geralmente passando por Lisboa. Nessa relação, as condições sociopolíticas e econômicas dos dois países tendem a ser mais determinantes do que as políticas e as normas da cooperação brasileira no incentivo ao retorno, o que se evidencia no retorno maior de estudantes cabo-verdianos do que guineenses.

Em relação à China, salvo um ou outro caso, os estudantes de Cabo Verde e da Guiné-Bissau não permanecem no país asiático mais por uma questão de inadaptação cultural e social do que de uma política que incentive o retorno. Da falta de adaptação social e cultural não se pode falar no caso de Brasil e muito menos no caso de Portugal. Por se tratar de um país europeu e por contar com uma vasta comunidade de nacionais das antigas colônias, os estudantes guineenses e cabo-verdianos vêm condições favoráveis de permanência em Portugal, além da possibilidade de emigrarem para outros países da região onde há igualmente uma grande comunidade africana: Inglaterra, França, Luxemburgo, Espanha, Alemanha, entre outros países. Ademais, as flexíveis políticas de concessão de residência e naturalização aos profissionais estrangeiros formados no Brasil e em Portugal, que se enquadram nos marcos de observação dos direitos humanos e aprofundamento de relações de cooperação entre os países

da CPLP, acabam sendo um fator de encorajamento de fuga de cérebros e mão de obra nacional.

Ao longo do tempo, além de vastas comunidades estrangeiras resultantes dessas políticas, pode-se produzir uma elite nacional na diáspora que reproduza ou intermedeie os interesses do país acolhedor/formador no país de proveniência. As implicações políticas e institucionais das relações de formação cultural, técnica e científica dos guineenses e de cabo-verdianos em Portugal ocorreram justamente nessa perspectiva, tendo os intercâmbios entre as elites políticas e dirigentes da antiga metrópole e as elites dos dois Estados africanos marcado a evolução de suas relações. Esse tipo de conexão se manifesta especialmente no caso das relações Portugal - Cabo Verde.

As relações do neocolonialismo no âmbito da CID, cujas (re)produções são fortemente criticadas por N'krumah (1965) e Cabral (1968) sobrevivem desses vínculos. As críticas de linha marxista e pós-colonial dos pan-africanistas como Amílcar Cabral e Kwame Nkrumah se inscrevem essencialmente em uma narrativa de desconstrução de laços que alimentam as relações verticais entre o colono e o colonizado, que levaram à desigualdade social, econômica e política que assiste as atuais relações do capitalismo contemporâneo. É importante também dizer que esses críticos olhavam para dentro das fronteiras nacionais, para os "neocolonialistas pretos", potenciais reprodutores das relações neocoloniais e representantes dos interesses das antigas metrópoles no continente africano.

No caso concreto das relações de cooperação entre os países do eixo Sul, pode-se ampliar a lente e olhar para as relações da CID desenvolvidas pelas elites políticas e dirigentes dos países do Sul nas quais se fazem presentes as armadilhas de reprodução de relações de verticalidade dos *new powers* (Brasil e China) em relação aos países mais pobres do hemisfério (Cabo Verde e Guiné-Bissau).

Por outro lado, as mesmas relações também podem de alguma forma contribuir para o desenvolvimento nacional, em caso de o *Brain Drain* não só se constituir fator de envio de remessas como também representar *lobbies* importantes a favor do solo pátrio: "se um cabo-verdiano estudar em Portugal, no Brasil ou na China e fizer um bom trabalho ai, ele está a

promover o nome de Cabo Verde".[154] Completa Paulino Sousa Gomes Monteiro: "e isto pode ser contabilizado como uma contribuição extraordinária para o desenvolvimento do país e pode abrir portas às instituições de Cabo Verde".[155]

Não se pode perder de vista o fato de que as remessas de emigrantes superam os recursos financeiros historicamente aplicados à ajuda pública ao desenvolvimento. E no caso da Guiné-Bissau e sobretudo de Cabo Verde, país que possui mais nacionais fora do que dentro de seu território, a comunidade diáspora sempre promoveu e expandiu os "valores da cultura cabo-verdiana no mundo, mas também sempre proporcionou, e continua proporcionando, o aumento de parceiros bilaterais, do ponto de vista das relações diplomáticas e da cooperação com vários países onde radicam as comunidades cabo-verdianas" (TAVARES, 2013, p. 216). Não obstante, o fenômeno de *Brain Drain*:

> Tem assumido um contorno preocupante e estas fugas de cérebros têm sido protagonizadas mais pelos estudantes, que depois da formação não retornam ao seu país de origem (…) o cenário acima traçado demonstra também que Cabo Verde vem apresentando uma *diáspora intelectual*. Esta diáspora intelectual tem uma desvantagem para o país: a questão da fuga de cérebros (TAVARES, 2013, p. 217).

A fuga de cérebros, quer para trabalhar nas burocracias governamentais locais ou nas multinacionais e nos organismos internacionais, quer para se emigrar do lugar de formação para outros países, são efeitos políticos da cooperação no âmbito de formação científica, técnica e cultural da qual se beneficiam os países menos desenvolvidos. Os mecanismos de controle desses desdobramentos são muito raros e penso que a mobilização de instrumentos mais regidos para tentar controlar o fenômeno se traduziria na violação de direitos fundamentais dos cidadãos. A inibição do direito de ir e vir (direito de escolher livremente onde morar e trabalhar) se consubstanciaria como uma prática de cooperação contrária ao modelo de desenvolvimento que se pretende aceitável e baseado na liberdade – isto é, condição inscrita na ideia do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2003).

[154] Declarações feitas durante uma entrevista a mim concedida, na cidade de Praia, em setembro de 2018, por Paulino Sousa Gomes Monteiro, diretor do Gabinete de Estudos, Planeamento e Cooperação da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV).
[155] Idem.

7.2.3 Dos efeitos nas relações de produção agrícola, de pescas, de obras e infraestruturas e de mercado

Como já foi dito, os efeitos políticos e institucionais da cooperação se (re)produzem a partir de (re)configurações sociopolíticas originadas das relações dialéticas entre os agentes internos e externos da CID. Independentemente de sua natureza (econômica, comercial, social, política), uma vez que haja a (re)configuração de novas relações (por exemplo, de maior ou menor grau de disputa), está-se perante efeitos políticos e institucionais da CID. Além do mais, as implicações políticas e institucionais da cooperação em um determinado campo não são rigorosamente fixas, podendo se transbordar e afetar outros setores relacionados. Desta feita, a análise sobre os efeitos políticos e institucionais da CID deve mapear continuamente as relações políticas e institucionais do processo. É o caso, por exemplo, de produtos chineses alocados em países africanos e que mudam as relações de preço, trabalho e qualidade no mercado local, podendo levar os atores locais (quer os comerciantes, quer os consumidores) a demandar o governo a proteger os interesses dos empresários e consumidores nacionais. Essas (re)configurações seriam efeitos políticos, embora de natureza de cooperação no campo econômico-comercial com a China.

Nas relações de cooperação com Guiné-Bissau e Cabo Verde nesses setores em análise, a procura de mercados ou melhores oportunidades de emprego (decorrentes das relações de fuga de cérebros) apresenta o outro lado da moeda, o qual se baseia nas relações de influência do capital estrangeiro sobre a produção agrícola, na construção civil e nas relações de trabalho e mercado. As relações de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau com os três parceiros europeu, sul-americano e asiático tendem a influenciar algumas novas dinâmicas nas relações do pequeno mercado dos dois países, envolvendo setor de construção civil e esfera da agricultura.

Dos efeitos das relações no domínio agrícola e da produção com o país asiático, a Guiné-Bissau passou a importar um tipo específico de arroz (arroz híbrido), cuja escala de produção e consumo aumenta progressivamente no território nacional. A importação desse produto e sua semente tem alterado gradualmente a espécie de arroz consumido, produzido e comercializado na Guiné-Bissau, nos últimos anos. A alteração concreta provocada por essa cooperação agrícola sino-guineense tem a ver com o aumento de produção de arroz híbrido

chinês e a diminuição da produção do tipo tradicional de arroz local, fato que influencia consequentemente as relações de preço do principal produto de consumo na Guiné-Bissau.

Entretanto, devido a não modernização do método de produção agrícola guineense, o país que outrora exportava para a metrópole (antes da independência) é, nos dias que correm, importador de arroz para o consumo, não conseguindo a produção local dar conta da demanda do mercado doméstico. Os países asiáticos (entre os quais China, Paquistão e Índia) são os principais fornecedores comerciais do arroz da Guiné-Bissau. Ao mesmo tempo que o governo de Pequim exporta para Guiné-Bissau, produz e comercializa localmente o arroz (através do projeto de governo chinês na Guiné-Bissau). Portanto, é possível se falar em uma relação contraditória de desenvolvimento, uma vez que ao mesmo tempo que se assiste a um certo incentivo chinês à produção local o mesmo país inunda o Estado africano de arroz proveniente da Ásia, quer a título comercial, quer a título de doação, geralmente compensada nas licenças de pesca atribuídas ao governo do país oriental.

Essa mesma relação se aplica aos efeitos testemunhados no domínio de produção e exportação da castanha-de-caju em bruto para a Ásia, especialmente Índia (a principal compradora do caju da Guiné-Bissau), sem transformação em amêndoa, o que elevaria muito o preço desse produto e consequentemente aumentar o PIB do país. Não só, no plano das relações da Guiné-Bissau com a China e também com a União Europeia no setor das pescas, reproduz-se a prática de comercialização do pescado em bruto, o que desestimula qualquer iniciativa de criação de condições para a industrialização doméstica do pescado deste país africano. Nos dois casos, a participação de Portugal e China contribuem para a institucionalização desse modelo de economia política guineense, o qual produz menos arrecadação para as finanças nacionais. Entretanto, esse fato também se alia à incapacidade da economia do país africano em criar condições de transformação/industrialização de pescado e caju dentro das fronteiras nacionais.

As relações sino-guineenses no setor agrícola afetam a configuração do quadro de produção, preço e consumo de arroz, o mesmo tende a ocorrer, ainda que em menor grau, das relações de produção e comercialização de legumes, frutas e arroz pelas empresas de origem portuguesa instaladas na Guiné-Bissau: Agri-Bissau e Agro-Safim. O incentivo dado por Agri-Bissau aos agricultores e produtores guineenses que elevam a produção e destes compra e exporta, cria uma relação de dependência local e desencoraja a exportação de produtores nacionais. Apesar dos custos que se teria da exportação, os rendimentos financeiros que se

resultariam da exportação superariam os encargos e traria lucros maiores aos ganhos decorrentes da venda local aos exportadores portugueses. Ademais, a relação de compra por outra empresa (a Agro-Safim) junto dos produtores locais mais afastados das cidades e a revenda dos mesmos produtos aos comerciantes dos centros urbanos, perpetua uma relação de dependência no mercado do país e contribui para a configuração de uma cadeia produtiva e comercial vertical entre os produtores nacionais e portugueses.

Enquanto os efeitos nas relações de produção, comércio e mercado guineenses se originam das parcerias sino-portuguesas com Guiné-Bissau no setor agrícola, as implicações políticas e institucionais nas relações de mercado e comércio em Cabo Verde têm como fonte os intercâmbios desenvolvidos entre Portugal e China com o governo de arquipélago no próprio domínio das relações comercias. Os impactos um pouco mais sintomáticos da cooperação no campo de agricultura se relacionam ao engajamento da China com o financiamento de construção da Barragem de Poilão em Cabo Verde, que consiste em um importante contributo na tentativa de desenvolver o setor agrícola do país. Aliás, a referida barragem, construída na ilha de Santiago, tem contribuído pela dinamização da agricultura do país, que produz e já exporta, ainda que em muito pequena escala, banana e aguardente. Portanto, é visível a mão chinesa nos esforços de modernização das técnicas e dos métodos de agricultura no aproveitamento de poucas terras agricultu̇ráveis para anualmente produzir mais de uma vez no mesmo espaço físico.

No plano das relações de produção agrícola e eventuais conflitos de natureza mercantil e comercial, a cooperação do Brasil tem pouco a dizer no que se relaciona aos efeitos políticos e institucionais nesse âmbito e nas áreas relacionadas. Pode-se destacar as tradicionais importações, especialmente cabo-verdianas, de produtos cosméticos, têxteis, vestuários do Brasil, e também sua presença comercial - de poucos empresários brasileiros que moram nas ilhas. Já no território guineense sequer pode-se falar da presença dessa natureza do país sul-americano. O principal efeito disso é o espaço que se abre principalmente à China em Cabo Verde, já que a presença comercial portuguesa vem de décadas e décadas.

O predomínio empresarial português nas ilhas ocorre no mercado de vinhos e gastronomia, além da grande importação cabo-verdiana de Portugal e exportação deste para Cabo Verde. Não obstante a forte presença do setor de serviços de Portugal, a crescente presença chinesa do mesmo setor e a abundância de manufaturados e empresários chineses têm produzido novas dinâmicas nas relações com os interesses de consumidores e do setor privado local.

Entretanto, o aspecto mais importante dos efeitos disso diz respeito ao fato do tradicional modelo comercial chinês (importação e venda de produtos de pouca qualidade) não conseguir se impor nas relações de mercado em Cabo Verde, diferentemente do que ocorre em boa parte dos países do continente com a significativa presença chinesa. Esse fato decorre da crescente exigência do consumidor local pela qualidade dos produtos comercializados pelos chineses, segundo Ermelinda Tavares:

> O que pude constatar é que os primeiros chineses quando cá chegaram abriram comércio de calçados, vestuários, mas os produtos que traziam eram de péssima qualidade e como nós cabo-verdianos gostamos de coisa de qualidade, os chineses constataram que as coisas que importavam não tinham muita qualidade e os cabo-verdianos queixavam.[156]

E isso mudou? Me dirigi à minha interlocutora cabo-verdiana, que prontamente respondeu assim:

> Sim, mudou. Mudou porque os chineses passaram a ir ao Brasil, a exemplo dos comerciantes cabo-verdianos, comprar produtos brasileiros e revender nas ilhas, isto é, os mesmos tipos de produtos (vestuários e calçados) que traziam da China, já com melhor qualidade e ganharam mais clientes cabo-verdianos.[157]

Da seguinte forma, os três parceiros de Cabo Verde se distribuem do ponto de vista do setor de atuação no mercado do país insular: o pouco número de empresários brasileiros atua na comercialização local de produtos cosméticos e de beleza, a maioria dos cerca de 353 empresários portugueses se engaja na área de gastronomia, restaurantes e vinhos e os 161 empresários chineses distribuídos pelas ilhas vendem vestuários e sapatos e, com o passar dos tempos, um bom número se deslocou para o setor de comercialização de produtos alimentícios, abrindo minimercados e lojas relacionados no território cabo-verdiano.

A reinvenção chinesa do nicho comercial decorreu da forte concorrência imposta por comerciantes nacionais que importavam do Brasil e dos EUA os mesmos produtos comercializados por chineses e a reconcentração de atividade comercial chinesa foi vista como uma estratégia para se manter no mercado do arquipélago. Ademais, a sobrevivência dos empresários chineses às concorrências no mercado do país pode essencialmente ter sido efeito da isenção alfandegária do governo local aos empresários do país oriental: "dizem que os chineses se beneficiam da isenção alfandegária do governo. Talvez não seja bem assim, pois que eu saiba há uma pauta para todos, o que pode haver são algumas facilidades," disse

[156]Entrevista a mim concedida por Ermelinda Tavares, diretora nacional do Instituto Confúcio na cidade de Praia, em setembro de 2018.
[157]Idem.

António de Pina Tavares, Secretário Executivo de Associação Comercial de Sotavento.[158] O mesmo responsável continuou, expondo o seguinte:

> O setor privado cabo-verdiano perde com isso, mas nós aqui temos que ver que a maioria tende a ganhar, eu pessoalmente apoio essa situação tendo em conta de que quem beneficia em última instância é o consumidor, não o intermediário, o comerciante. Em uma observação mais individualista ou mais corporativista podia dizer que não é boa a presença chinesa, mas o importante é que provavelmente a população ganha com isso.[159]

Apesar de algum perceptível tom de insatisfação, o responsável do setor privado cabo-verdiano faz uma abordagem muito diplomático sobre a presença chinesa no mercado do país. Aliás, o diplomata do mesmo país, Joaquim Maia, apresenta um argumento muito favorável à presença chinesa, destacando a mais valia que o país oriental oferece, quer no domínio de construções, quer no plano de serviços e comércio. O argumento de que Cabo Verde é um mercado livre pode ser visto como uma tentativa de desconstruir as críticas sobre os baixos preços pagos por chineses aos funcionários cabo-verdianos contratados para trabalharem em suas lojas e nos seus minimercados.

A meu ver, a observação moderada e diplomática desse responsável associativo do setor privado cabo-verdiano pode refletir a coordenação que existe entre o setor privado e o governo local, baseada na ideia da política externa de Cabo Verde de uma "só porta de entrada e saída" (GONÇALVES, 2010). Ou, simplesmente, é possível que a vista grossa, pelo menos o fechar de um olho do governo local a *modus operandi* chinês (seja do governo como dos agentes privados de negócio), não tenha beneficiado significativamente os comerciantes asiáticos ao ponto de ganharem a concorrência aos nacionais.

Entretanto, esse comportamento do governo das ilhas também pode se enquadrar na política econômica ou no modelo de desenvolvimento econômico adotado com vistas a aquecer a sua economia, concretamente o seu mercado interno. É uma hipótese pensar essas relações como resultantes da crença de que a abertura a essa escala levaria à autorregulação dos preços de mercado e à qualificação dos produtos oferecidos, seja pelos comerciantes externos como pelos intermediários nacionais. Em última instância, a abertura do mercado cabo-verdiano seria fator da dinamização da economia do país, como comentou José Luis

[158]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, cidade de Praia, concretamente nas instalações de Associação Comercial de Sotavento, em setembro de 2018.
[159]Idem.

Neves, secretário-geral da Câmara do Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento:[160]

> A economia cabo-verdiana neste momento é extremamente aberta e o nosso enquadramento jurídico permite dar um tratamento igual a todos os investidores, quer sejam nacionais, quer sejam externos. Uma das nossas grandes estratégias para o desenvolvimento econômico do país, mas sobretudo para a dinamização do setor privado cabo-verdiano ou empresarial nacional passará por uma forte atração de investimentos diretos externos, sobretudo no setor do turismo, que é o setor que nós consideramos motor de crescimento da economia de Cabo Verde.[161]

A perspectiva neoliberal compartilhada no país entre governantes e agentes econômicos de que "os empresários nacionais estão fortemente expostos neste momento à competição e de que a economia cabo-verdiana é uma economia muito aberta e não diferencia os investidores nacionais dos estrangeiros", [162] pode se associar, ao menos uma parte dela, aos efeitos históricos acumulados da construção de um modelo de Estado que se pretende ocidental, concretamente europeu. Esse viés conheceu sua mais importante expressão há 13 anos, traduzido na ideia de integrar a UE. O *status* de parceiro especial do qual Cabo Verde goza nas suas relações com a Europa expressa o ganho logrado desses processos de mimetismo institucional, mesmo que se considere que a eventual adesão à UE não passe de uma miragem.

Entretanto, é notável a relevância atribuída ao gigante asiático cujas relações não são intermediadas (não se faz a ponte) pela Câmara do Comércio da República de Cabo Verde, diferentemente da forma que ocorre com outros parceiros. Enquanto a Câmara do Comércio, Indústria e Serviços local desenvolve parcerias diretas com entidades congêneres e governos de Portugal e Brasil, com a China a realidade é outra. No caso luso-brasileiro, o setor privado de Cabo Verde mantém parcerias não só a nível da Confederação Empresarial da CPLP, como também têm laços com as instituições congêneres desses dois países, além de parcerias e protocolos com os governos de Portugal e Brasil, sendo que no último caso o país africano tem cooperação com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no quadro de formação em Cabo Verde e Brasil.

---

[160]O setor privado cabo-verdiano se organiza da seguinte forma: a Câmara do Comércio de Sotavento cobre as ilhas do Sul do país: Maio, Santiago, Fogo e Brava. Já a Câmara do Comércio de Barlavento cobre as ilhas do Norte do país: Santo Antão, São Vicente, São Nicolau, Sal e Boa Vista. Por outro lado, existe uma única Câmara de Turismo, que cobre todo o país.

[161]Entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018, por José Luis Neves, Secretário-Geral da Câmara do Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento.

[162]Idem.

Em relação à China faz-se uma relação "Estado-Estado, e através desse relacionamento Estado-Estado as Câmaras do Comércio são sempre convidadas para feiras empresariais ou contatos de negócio na China ou em Macau,"[163] realçou José Luis Neves. É possível se especular que os recursos financeiros, a perdão de dívidas, além das infraestruturas e construções dos quais se beneficia o governo de Praia nas suas relações com o Pequim expliquem as referidas compensações ou "facilidades" aos chineses.

Voltando ao caso guineense, não se pode fazer vista grossa às parcerias entre o governo da China e as associações de produtores locais, geralmente intermediadas pelo governo de Bissau, que se inserem nos esforços de capacitação técnica no plano agrícola. Essas parcerias, que culminam em oferta de formação na China a vários intervenientes no setor agrícola, influi diretamente na cognição que alguns agentes sociais têm atualmente da China em relação a outros parceiros da Guiné-Bissau, como revela Antónia Adama Djaló, presidente de Associação das Mulheres em Atividade Econômica (AMAE): "neste momento a China é, sem dúvida, a nossa melhor parceira; o Brasil nos fez algumas promessas que ainda não se concretizaram, já com Portugal não temos nenhum projeto, nenhum sequer".[164]

Essa percepção sobre a China da presidente de AMAE, uma organização que existe desde 1992 e que conta com cerca de 8 mil indivíduos associados e 254 associações relacionadas ao agrobusiness na Guiné-Bissau, é muito recente. Isso pode ser compreendido como resultado do reajuste da política externa chinesa, o qual chamei diplomacia de *soft power* da China para Guiné-Bissau, iniciada há menos de 10 anos neste país (M'BUNDE, 2018, p. 122). Até pouco tempo, a China não cooperava com as organizações não governamentais da Guiné-Bissau, como há 6 anos assegurou Mama Samba Embaló, então presidente de Associação Nacional de Agricultores Guineenses: "em relação à China não tenho nada a dizer, porque nunca cooperamos e nem com alguma organização não governamental chinesa" (M'BUNDE, 2018, p. 199).

É importante que se sublinhe que a gradual abertura da China cooperando ou, melhor, estabelecendo relações além dos limites Estado-Estado, se restringe aos canais de contato com os agentes sociais cabo-verdianos e guineenses, sendo que não se verificam muitos avanços a nível de parcerias com os agentes econômicos (empresários do setor privado organizado) dos

[163]Ibidem.
[164]Entrevista a mim concedida em setembro de 2019, em Bissau, por António Adama Djaló, presidente de AMAE.

dois países africanos. Dito de modo diferente, nos marcos da redefinição da inserção africana da China, constata-se uma certa aproximação do país asiático aos atores da sociedade civil, apoiando e financiando alguns projetos sociais: "a China tem sido um país que não só tem tido relações diretas com o Estado, como também o governo chinês tem tido ações diretas com a sociedade civil," aponta Dirce Piloto Varela, Secretária Executiva[165] da Plataforma das Organizações Não Governamentais de Cabo Verde.[166]

No entanto, por outro lado vê-se, como já foi salientado, uma significativa contenção ou timidez da China em relação aos atores econômicos (setor privado) desses países. Nesse último caso, a China prefere um contato entre Estados. Quando muito faz o país asiático, o Estado homólogo tem que intermediar suas relações com o setor privado e econômico local. As parcerias diretas da China com as organizações cabo-verdianas e guineenses, que se inserem, repito, nas recentes estratégias da inserção da China na região, têm dado frutos no que se refere à reconstrução da imagem do país. No caso cabo-verdiano, geralmente pode-se atribuir esse olhar simpático que se começa a ter da China como resultado do modelo de Estado que se constrói, o qual tende a fechar olho para as dinâmicas neoliberais do mercado laboral e comercial, como sugere a mesma responsável da sociedade civil:

> Cabo Verde optou pelo livre mercado. Foi uma opção da abertura do mercado e o livre mercado diz isso. Neste momento cabe ao tecido cabo-verdiano se desenvolver (...) É claro que houve incomodo, o poder dos chineses alterou a questão das vendas, das habitações, alterou a dinâmica do mercado, alterou a forma como cabo-verdiano fazia e faz negócio, baixou os preços, que não necessariamente trouxe a relação preço-qualidade, mas dinamizou o mercado como nunca antes visto em Cabo Verde.[167]

Um elemento interessante reproduzido da fala da Dirce Piloto Varela diz respeito à influência da presença da China na alteração das relações no âmbito de habitação, infraestruturas e construção civil. Essa mesma influência chinesa no mesmo plano se verifica, talvez em grau semelhante, na Guiné-Bissau, como já foi posto à luz no capítulo cinco. Enaltece-se que o carro-chefe das relações de cooperação da China com a região e, nesse caso concreto com Guiné-Bissau e Cabo Verde, é o setor de construções e infraestruturas, isto é, em termos daquilo que a potência oriental dá em troca de ganhos materiais e imateriais recebidos.

---

[165]Entrevista a mim concedida em Cabo Verde, em setembro de 2018.
[166]A Plataforma das Organizações Não Governamentais da República de Cabo Verde é uma entidade da sociedade civil que congrega 365 organizações não governamentais dispersas por todas as ilhas de Cabo Verde.
[167]Idem.

É importante que se diga que seja no âmbito de suas parcerias com as entidades não governamentais (geralmente intermediadas por governos parceiros da China) como na sua cooperação bilateral com os Estados pares, o domínio de obras e infraestruturas se destaca como um dos principais eixos em torno do qual se desenvolvem suas relações de troca. Os efeitos das relações da China com os dois países africanos nessa área não se limitam ao aspecto arquitetônico e urbanístico de Cabo Verde e Guiné-Bissau, que realmente sofreu profundas transformações graças à cooperação com o país asiático nos últimos vinte anos. No plano global, isto é, em relação ao continente, o engajamento chinês nesse campo produz dois olhares: um mais romântico e o outro mais crítico. Geralmente, os peritos e engenheiros de construção civil africanos tendem a ser os mais críticos:

> A maior parte das infraestruturas construídas por empresas chinesas chegam a África já com o projeto feito, sem o cuidado de o adequar à realidade local nem dando espaço à intervenção de peritos locais, avisaram ontem arquitetos africanos num fórum em Macau.[168]

Entretanto, nos dois casos aqui em análise, predomina-se a simpatia às construções chinesas, com exceção de alguns técnicos e peritos que tendem a ser um pouco mais críticos. Por esta razão, as infraestruturas e obras construídas pela potência oriental em Cabo Verde e Guiné-Bissau são o principal fator de persuasão chinesa destes países, que comportam menos de 50 anos de independência e que ainda têm infraestruturas por construir, sobretudo no caso da Guiné-Bissau. Portanto, os efeitos desse fato se manifestam a nível da impressão e imagem que se constrói do país asiático, a qual é muito positiva e representa no olhar dos guineenses e cabo-verdianos um testemunho ocular daquilo que a República Popular da China realiza nesses contextos. O recurso dos meus entrevistados na Guiné-Bissau e em Cabo Verde a esse fato para aprovar e legitimar a cooperação/presença chinesa era muito recorrente. Claro que isso não significa um fechar de dois olhos às práticas chinesas, entretanto pode, sim, representar fechar de ao menos um olho, especialmente por parte das autoridades governamentais constituídas, às abordagens do país asiático nos dois países da África ocidental.

O processo da reconstrução gradual de uma imagem positiva da China na região não é produto automático de suas ações concretas de cooperação e muito menos é fruto do acaso.

---

[168] De referir que o fórum em questão ocorreu em Macau, em 2019. Disponível em: https://www.plataformamedia.com/pt-pt/noticias/sociedade/arquitetos-africanos-lamentam-projetos-chave-na-mao-chineses-11450876.html.

Esse processo é permeado de uma narrativa romântica do país oriental juntos dos seus interlocutores e parceiros governamentais e não governamentais locais: "a China quer cooperar, não dominar. A China não faz nenhuma disputa por influência na Guiné-Bissau," asseverou o embaixador da China na Guiné-Bissau, Jin Hong Jun.[169] E a China tem buscado de melhor forma possível desconstruir as críticas contra o seu modelo e eixo de cooperação, e se defender das recorrentes críticas geralmente direcionadas à exploração de recursos naturais. No caso da Guiné-Bissau, onde a aquisição de concessões para a exploração de recursos marítimos e florestais constitui justamente a compensação chinesa pelas infraestruturas construídas ou pelo *cash* transferido, o governo de Pequim tenta abrandar as críticas a partir de um discurso que parece eficaz:

> A nível das pescas e a nível das florestas, boa parte da cooperação se dá no âmbito das relações do governo da Guiné-Bissau com as empresas privadas da China, não estatais, então cabe ao Estado guineense fazer o seu trabalho, pois as empresas privadas chinesas estão na Guiné-Bissau para ganhar dinheiro. O desenvolvimento pressupõe exploração dos recursos naturais; se a China não explorar, outros países ou as próprias empresas guineenses vão o fazer (grifo nosso).[170]

Ainda em um tom muito romântico, o diplomata chinês, Jin Hong Jun, falou o seguinte: "a China Popular dá mais e recebe menos; dá antes e recebe depois, ou dá sem receber nada em troca". E em uma estratégia de cultivar um bom diálogo intersubjetivo com a sociedade civil guineense mediante às frequentes críticas contra a abordagem de cooperação sobre a natureza (leia-se floresta e mar), fez seguintes considerações: "é sempre necessário consulta à população guineense antes de qualquer transformação da natureza".[171]

Como assinalei há pouco, a reconstrução da imagem da China na África, a qual se mobiliza a partir da estratégia de se aproximar e estabelecer relações com a sociedade civil, acompanhada de narrativas sedutoras e aliciantes - algo raro; não muito comum até pouco tempo -, tem melhorado a percepção global da sociedade civil da região em relação ao país oriental. Digo percepção global, porque em certos setores de atuação chinesa as críticas ainda se fazem sentir. E um desses setores, além da já citada questão de exploração de recursos naturais, é o setor de obras e construções (infraestruturas) - cujos efeitos decorrentes afetam as relações de preço e mão de obra, além dos próprios impostos resultantes. Portanto, é um domínio que envolve interesses da economia política da China e dos seus dos pares africanos.

[169]Declarações do embaixador da China na Guiné-Bissau, Jin Hong Jun, durante uma palestra em Bissau, em 2019, na Universidade Jean Piaget.
[170]Idem.
[171]Ibidem.

Nesse campo, praticamente não existem projetos de cooperação de Brasil e Portugal com Guiné-Bissau e Cabo Verde, se existem são pouquíssimos e desprovidos de consideráveis relações de conflitos, diferente do que ocorre no caso chinês. Nos marcos de uma economia política definida com base em padrões de eficiência econômica, a China reimporta os impostos dos seus funcionários empregados nos projetos de construção civil desenvolvidos no exterior, especialmente na África. Dessas relações, os nacionais guineenses empregados usufruem de remunerações baixíssimas.

À mão de obra barata dos pedreiros locais, em especial, e dos técnicos africanos de construção civil, em geral, soma-se o fato destes se ocuparem de serviços secundários, além de em maioria das vezes lhes disponibilizarem precárias condições de trabalho. Claramente produz-se uma relação de subserviência nos limites da cooperação nesse setor, que se vê agravada pelo *modus operandi* chinês de não inclusão dos engenheiros locais na concepção do plano arquitetônico e na sua implementação local: "empresas chinesas chegam a África já com o projeto feito, sem o cuidado de o adequar à realidade local nem dando espaço à intervenção de peritos locais".[172]

Tal relação se compara à contratação de técnicos e experts europeus ou ocidentais para a elaboração e execução de projetos de cooperação acordados com os países africanos pelos seus países de origem. Seja no primeiro como no segundo caso, produz-se um quadro de mercado prejudicial aos técnicos e *experts* nacionais, além da reprodução de uma relação de neocolonialismo ou do subimperialismo que se verifica da estratégia chinesa de "projetos chave na mão": "toda a mão de obra qualificada é importada da China, também acho surreal serem os técnicos chineses a fazerem a manutenção de edifícios e infraestruturas públicos construídos na Guiné-Bissau," rematou João José Andrelino, diretor de Serviços de Planificação e Equipamentos do Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Urbano.[173]

A estratégia chinesa de projetos "chave na mão," em que o país asiático chega com projetos já definidos e envolve também a relação de salários e categoria de serviços (de mão de obra barata) oferecidos em Cabo Verde. No caso das ilhas, a liberdade do mercado favorece os chineses na fixação de remuneração e categoria de serviços para os funcionários locais

[172] Disponível em: https://www.plataformamedia.com/pt-pt/noticias/sociedade/arquitetos-africanos-lamentam-projetos-chave-na-mao-chineses-11450876.html.
[173]Entrevista a mim concedida na cidade de Bissau, em setembro de 2019.

contratados, que em sua maioria esmagadora são provenientes dos países vizinhos da Costa ocidental da África: "o nosso mercado é livre e não acredito que os chineses paguem abaixo do salario mínimo," diz Joaquim Maia, diplomata cabo-verdiano.[174]

Essa correlação construção civil e mercado em Cabo Verde, a qual afeta mais os estrangeiros dos países vizinhos africanos do que os próprios cabo-verdianos, sendo que poucos destes últimos militam nos serviços desse setor (no caso da mão de obra barata), representa o caso mais emblemático dos efeitos da cooperação chinesa no território de Cabo Verde que diretamente envolvem os interesses guineenses. Dito de modo talvez mais claro, representa caso de relações sino-cabo-verdianas que afetam diretamente os guineenses.

Embora não sejam muito análogas, mas essas relações lembram um pouco as relações luso-brasileiras ou, melhor, relações entre o governo ditatorial português e o polímata brasileiro Gilberto Freyre entre as décadas 1950 e 1960. Ao desenvolver uma quase-teoria, o luso-tropicalismo, o cientista social brasileiro, contratado pelo governo de Portugal, buscou legitimar o domínio deste sobre os povos do além-mar, especialmente as então colônias de Portugal na África, sob o argumento de que Portugal tinha "aptidão para se relacionar com as terras e gentes tropicais, a sua plasticidade intrínseca, resultaria da sua própria origem étnica híbrida e da sua bi-continentalidade" (FREYRE, 1961). Inspirados em seu escrito anterior, Casa Grande & Senzala, de 1933, tal comparação produziu reações severas de figuras como Amílcar Cabral, angolano Mário de Andrade Pinto e cabo-verdiano Baltasar Lopes contra a perspectiva neocolonialista de um brasileiro ao serviço do fascismo português: eram protestos vindos da África portuguesa contra uma tentativa de legitimação de continuidade do colonialismo português baseada em uma perspectiva reacionária de um brasileiro.[175]

Voltando ao caso em análise, essa relação decorre da existência de um bom número de imigrantes guineenses em Cabo Verde e de inundação destes nesse mercado no país arquipelágico "irmão". Portanto, a quase ausência dos nacionais cabo-verdianos e a significativa presença dos cidadãos da Guiné-Bissau, além de nigerianos, senegaleses, entre outras nacionalidades, aliada ao modelo da economia política de inspiração "neoliberal" adotado pelo Estado de Cabo Verde, pode constituir a razão das "facilidades" obtidas pela

[174]Entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018.
[175]Ver o texto "Gilberto Freyre Contestado: o Luso-tropicalismo criticado nas colônias como alibi colonial do salazarismo," do professor português, João Medina (2000). Disponível em: file:///Users/timoteo/Downloads/30108-Texto%20do%20artigo-34960-1-10-20120706.pdf.

potência mundial no pequeno arquipélago - além, claro, dos já citados ganhos materiais alocados em Cabo Verde.

No caso da Guiné-Bissau, não é a característica do modelo da economia política que se faz determinante nisso. As variáveis independentes seriam o alto índice de desemprego, a fragilidade institucional ou burocrática do Estado e o baixo nível de pressão social organizada e não organizada. Lembra-se que no caso em análise, não se pode indagar a razão da ausência de pressões sociais cabo-verdianas (organizadas ou não) uma vez que, por ser um setor desabitado por nacionais, a sociedade civil local tem pouco interesse inerente. Em situações em que os interesses da sociedade civil estão muito em causa, como no caso de relação de preço e qualidade de produtos oferecidos por chineses no mercado do país, viu-se uma mobilização (ainda que desorganizada) dos consumidores e intervenientes no setor, competindo e consequentemente condicionado à elevação da qualidade dos produtos comercializados pelos chineses.

No caso do país vizinho, a República da Guiné-Bissau, mesmo com a considerável participação dos nacionais como mão de obra nos projetos levados a cabo pelo governo do PCC, não se verifica uma consistente e forte mobilização, nem do governo, nem dos sindicatos ou trabalhadores isolados, para fazer face a essa realidade. Nesse caso, as críticas e os questionamentos isolados, os quais não chegam a ser contundentes e impactantes, tendem a levar a penalizações e censuras geralmente traduzidas na perda do emprego. Desta forma, a inexistência de agência ou a sua não mobilização colabora na perpetuação da estratégia chinesa de projetos "chave na mão" e preços baixos, embora seja necessária a articulação de agência governamental, mas sobretudo sindical para mudar essa relação:

> Nós (a Guiné-Bissau) temos técnicos e quadros qualificados, (...) por isso acho que deveria haver uma pressão por parte de empreiteiros e engenheiros guineenses, pois lidamos com tudo isso e devemos ter a oportunidade para darmos a nossa contribuição (...), daí que a associação de empreiteiros deve reivindicar nessa perspectiva, visto que no mínimo as empresas chinesas deveriam estabelecer parcerias que permitissem os nacionais a ser agentes ativos nos projetos da cooperação," assim julga João José Andrelino.[176]

[176]Declarações proferidas durante a entrevista a mim concedida em Bissau, nas instalações do Palácio do governo da Guiné-Bissau, em setembro de 2019.

7.2.4 Dos efeitos nas relações entre as organizações domésticas, internacionais e o Estado

A abertura dos canais para que as Organizações Não Governamentais (ONGs) se configurassem e participassem também como interlocutores e atores relevantes no processo de gestação de desenvolvimento, constitui um dos principais efeitos políticos e institucionais da cooperação da Guiné-Bissau e de Cabo Verde com seus parceiros externos. Portanto, as relações contemporâneas de cooperação internacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde se desenvolvem em um contexto de emergência e de certo empoderamento social e político das ONGs.

Sejam nas relações estabelecidas com seus pares, sejam nas parcerias firmadas com os governos, as ONGs encerram um papel importante nos processos internacionais de cooperação para o desenvolvimento da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. De sua participação política, social, econômica e cultural nas relações de cooperação, decorrem desdobramentos que se conformam de acordo com a natureza dos parceiros, formas de atuação, condições políticas e normativas contextuais e a própria natureza da cooperação em questão.

Nos casos em exame, a cooperação portuguesa nos dois territórios além-mar é aquela, para não dizer a única, que se faz acompanhar de participação e envolvimento intenso das ONGs internacionais. Nos casos do Brasil e da China, as suas relações de cooperação com as organizações da sociedade civil ocorrem a partir de uma relação Estado-sociedade civil, sem se fazer sempre acompanhar das entidades sociais não governamentais de ambos os países. Já a cooperação do país europeu, Portugal, tradicionalmente "carrega" consigo as ONGs de origem portuguesa que se instalam nos dois países africanos. Essas ONGs atuam com a sociedade civil organizada local e com o próprio Estado, produzindo relações instigantes em nome do desenvolvimento, como se verá mais adiante.

O modelo de Estado chinês e os desafios econômicos e sociais brasileiros ainda por vencer tendem a limitar a escala geográfica de atuação de suas ONGs em comparação às da ex-metrópole. Assim sendo, o engajamento sino-brasileiro nos esforços de produção do desenvolvimento com entidades não governamentais locais se expressam a partir de suas embaixadas sediadas nas duas capitais. No caso brasileiro, os centros culturais instalados junto das embaixadas em Bissau e Praia representam a base da cooperação do país sul-americano.

Portanto, esses atores conseguem, de algum modo, levar a cabo ações importantes junto dos governos e organizações não governamentais locais, criando linhas de diálogo com a sociedade civil. As ações concretas do Centro Cultural/Embaixada do Brasil junto da sociedade civil se desenvolvem em torno de regular formação educacional e cultural. Pode-se destacar o funcionamento de escolas patrocinadas pelo Brasil (suportadas tecnicamente pelo SENAI) que oferecem cursos de formação profissional em Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de promoção assídua de eventos socioculturais nas capitais Bissau e Praia, com vistas à contínua divulgação da cultura brasileira. No que se refere a esse aspecto, Portugal também promove eventos de cariz cultural semelhantes ao homólogo latino-americano através de seu Centro Cultural em Bissau e Praia.

No caso chinês, as embaixadas do país, quer no arquipélago, quer na Guiné-Bissau, são responsáveis pelo financiamento de projetos que lhes são apresentadas pelas ONGs locais. Além do mais, o governo chinês, através de sua Embaixada, patrocina eventos culturais e sociais que vão desde conferências, palestras, atividades esportivas, entre outros.

As implicações das relações entre as ONGs cabo-verdianas e guineenses com as embaixadas sino-brasileiras e portuguesa tendem a se manifestar em torno da (re)produção e gestão da imagem local que se tem dos dois países, considerados parceiros importantes para o desenvolvimento da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. À imagem sobre o Brasil, um relevante parceiro da CPLP, especialmente na matéria de formação superior, soma-se gradualmente o entendimento de que trata-se de uma sociedade atrativa e "sinistra", país de futebol, de boas novelas, de festas e de carnaval, mas também de violência, tendo sido a chegada do canal aberto da TV Record a esses contextos o responsável por este último aspecto de imagem. As quotidianas notícias policiais arranham um pouco a visão local sobre a sociedade brasileira, embora em uma percentagem ainda muito pequena e que geralmente se restringe à camada mais adulta (pais e encarregados de educação).

A maioria dos jovens ainda preferem fazer formação superior no Brasil do que na China, que é um país muito descontextualizado da realidade sociocultural da juventude guineense e cabo-verdiana. Nesse quesito, Brasil e Portugal dividem mais as escolhas, deixando para trás o país asiático nas preferências de boa parte dos estudantes.

O modelo de cooperação do Brasil nesses dois pequenos PALOP, não imbuído de interesses ou armadilhas de natureza de exploração de recursos naturais, capitaliza a boa

percepção da sociedade civil regional sobre o gigante latino-americano. Entretanto, é importante que o Brasil continue bem presente e não reduza exponencialmente seus recursos de cooperação, para assim continuar a assegurar junto da sociedade civil cabo-verdiana e guineense todo o *soft power* acumulado. Não obstante ter melhorado a sua imagem graças à aproximação gradual à sociedade civil, o modelo chinês ainda gera alguma desconfiança por parte da população local, o que é um pouco diferente do modelo português de cooperação, que versa no domínio de educação e boa governança. Entretanto, o passado de colonialismo é sempre presente quando Portugal faz uso excessivo da condicionalidade política no terreno da cooperação, despertando-se essa memória coletiva (de opressão) da sociedade. No caso cabo verdiano essa armadilha é menor, considerando o papel de Portugal na articulação e intermediação das relações do arquipélago com a UE, além das especiais relações históricas entre os dois povos.

Por outro lado, as implicações da presença sino-brasileira não afetam de modo significativo as relações da sociedade civil da Guiné-Bissau e de Cabo Verde com os Estados locais, permanecendo as mesmas imunes às influências políticas e institucionais decorrentes dos contatos de Brasil e China com a sociedade civil local. Não se pode falar a mesma coisa da cooperação de Portugal, cujo modelo abre espaços às ONGs portuguesas e tende a intervir nas relações Estado-sociedade civil, gerando assim efeitos políticos e institucionais nesse aspecto.

Antes do mais, é importante frisar que a chegada das ONGs é posterior à instalação das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e das agências governamentais de cooperação dos países ocidentais - nesse último caso, algumas chegaram no mesmo período com algumas ONGs em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Com a entrada dessas entidades, fruto da primeira onda das relações internacionais de Estados guineense e cabo-verdiano pós-independência, Cabo Verde e Guiné-Bissau se beneficiaram de assistências técnicas e financeiras, e viram vários projetos sociais executados por esses programas de cooperação, oriundos dos EUA, Europa ocidental e países mais desenvolvidos da Ásia. Nesse período, décadas de 1980 e 1990, praticamente não existiam organizações da sociedade civil localmente e as ações dessas agências internacionais se desenvolviam diretamente com os governos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde.

Do abandono das agências internacionais governamentais de desenvolvimento do territórios dos países do Terceiro Mundo, iniciado logo na sequência do fim da Guerra Fria, aprofundado nos finais da década de 1990 e praticamente completado nos anos 2000, se

seguiu a emergência das ONGs e o desenvolvimento de relações entre essas instituições e entre elas e o Estado com vistas à gestação de desenvolvimento.

Todavia, a entrada das ONGs não conseguiu compensar o papel que as OIGs desempenhavam e a soma quantitativa que as agências bilaterais da cooperação disponibilizavam aos seus programas de desenvolvimento localizados. Por conseguinte, a saída das agências bilaterais, especialmente no caso cabo-verdiano, é ainda muito sintomática. Nos últimos dez anos verificou-se um abandono significativo desses atores internacionais em consequência da promoção de Cabo Verde ao status de país de desenvolvimento médio, o que reafirma o dilema dessa graduação, como já abordei. A secretária executiva da Plataforma da ONGs de Cabo Verde não escondeu o quão tem sido sintomático esse desfalque de vários parceiros internacionais em Cabo Verde:

> Em termos de cooperação internacional, com essa nossa eleição ao país de desenvolvimento médio, vários parceiros saíram de Cabo Verde, então algumas áreas ficaran descobertas em termos de linha de financiamento para projetos estruturantes e é claro que isso afetou muito o desenvolvimento de algumas comunidades e desenvolvimento de alguns setores.[177]

Obviamente, como se revelou, com esse quadro houve diminuição no que se relaciona às opções de financiadores e patrocinadores de programas de desenvolvimento em Cabo Verde. No entanto, por outro lado, esse novo cenário conferiu espaço e oportunidade às entidades nacionais da sociedade civil como importantes atores e interlocutores do Estado cabo-verdiano no processo de produção do desenvolvimento: "há cooperação com o governo de Cabo Verde, neste momento esta associação desenvolve suas atividades em parceria com o Ministério da Família e Inclusão Social," afirma Fernando Jorge Tavares Pinto,[178] diretor do Espaço Aberto Safende - Associação Zé Moniz (uma associação comunitária cabo-verdiana que trabalha com infância, juventude e família). É visível a relevância das ONGs no atual Cabo Verde, e em muitos casos substituindo o papel das agências bilaterais de desenvolvimento que estiveram no país:

> Não sei se já teve a oportunidade de ver o projeto Poser, que é um projeto de intervenção muito direta nas zonas rurais de desenvolvimento de agricultura do Ministério do Ambiente e de Agriculta que trabalha com as organizações da sociedade civil, que antigamente antes de ser Poser era o projeto de luta contra a pobreza.[179]

[177]Entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018.
[178]Entrevista a mim concedida na capital cabo-verdiana, em setembro de 2018.
[179]Idem.

No território da República da Guiné-Bissau, o abandono de várias agências bilaterais ocidentais ocorreu fundamentalmente em função do fim da Guerra Fria e consequente relaxamento nos interesses geopolíticos. Não foi por uma questão de cumprimento de metas e objetivos. Aliás, a Guiné-Bissau ainda não atingiu o status de país de desenvolvimento médio a semelhança de Cabo Verde e, por esta razão, a explicação para o encerramento de vários programas de cooperação encontra-se na mudança do sistema internacional proporcionada pelo fim da disputa bipolar e a significativa entrada da cooperação dos países emergentes nos anos 2000.

Por ainda ser um país muito pobre de renda baixa, as relações internacionais da Guiné-Bissau com Portugal, em particular e, com Europa, em geral, tem aberto portas às ONGs europeias, sobretudo portuguesas, que se têm expandido e ocupado os espaços deixados por programas bilaterais de cooperação dos anos 1980 e 1990 na Guiné-Bissau:

> Hoje há uma disputa das ONGs pelo espaço comparável a um ringue de boxe, no qual se prevalece o mais forte. Boa parte das ONGs de origem portuguesa estava instalada em Portugal e de lá mobilizava-se fundos e enviava para outras entidades executarem aqui, mas hoje é diferente, porque quase todas elas criaram sedes aqui na Guiné-Bissau e vieram se instalar.[180]

E o que se deve a essa corrida ("*scramble*") das ONGs europeias, especialmente portuguesas para o território da Guiné-Bissau, tendo respondido assim o meu interlocutor, Danilo Gomes, responsável de programas de Rede Ajuda Cooperação e Desenvolvimento:

> Penso que a última onda da crise econômica e financeira que passou pela Europa refletiu de alguma maneira nisso, estando daqui é mais fácil atrair financiamentos de lá, do que o contrário. Além disso, existe a questão da experiência acumulada que têm em comparação às ONGs daqui, as nacionais (grifo nosso).[181]

Essa dinâmica não existe ou existe muito pouco no caso cabo-verdiano, onde são os atores da sociedade civil que têm ocupado o papel que era antes das agências ocidentais da cooperação. Na atual Guiné-Bissau, apesar das ONGs nacionais terem surgido e desempenhado papel importante no processo de desenvolvimento social e comunitário, os atores internacionais não estatais, cujo número é superior a 40, têm se expandido e se arraigado no território guineense, trabalhando com o governo e as ONGs locais.

---

[180]Declarações de Danilo Gomes, responsável de programas da Rede de Ajuda Cooperação e Desenvolvimento, uma organização não governamental, durante uma entrevista a mim concedida na Guiné-Bissau, nas instalações dessa ONG, em setembro de 2019.
[181]Idem.

Em alguma medida, esse movimento se produz dos canais das relações de cooperação Guiné-Bissau - Portugal e, por conseguinte, o país europeu se estabelece como um importante intermediário desses processos, onde as ONGs de proveniência do país europeu representam uma quantidade muito expressiva: só à Rede Ajuda Cooperação e Desenvolvimento se vinculam 17 ONGs ligadas, de alguma forma, ao governo português.

A Rede Ajuda Cooperação e Desenvolvimento, existente desde 2002, é a entidade não governamental que responde junto do governo português por demais ONGs dispersas pelo território nacional. A mesma ONG é avaliadora de políticas e orçamentos sociais das demais ONGs, cujos eixos de intervenção se concentram nas áreas de educação, direitos humanos e saúde, definidos entre os governos de Portugal e Guiné-Bissau. A cooperação das ONGs portuguesas na Guiné-Bissau se revê nos eixos da cooperação de Portugal e da União Europeia, e esta última tem sido uma importante fonte de financiamento das atividades sociais das ONGs portuguesas no país africano. O governo de Bissau, junto do governo de Lisboa, intermedeia as parcerias dessa rede, cujo orçamento anual pode beirar cerca de 300.000 euros.

Desse *scramble* - fazendo certa analogia à expressão de Pádraig Carmody (2011) quando se referiu à nova corrida para África com vistas à sua exploração - das ONGs portuguesas para o território guineense geram-se situações de disputa por recursos humanos qualificados, que são insuficientes. Entretanto, essa disputa ocorre mais entre as ONGs melhores estruturadas e que remuneram melhor, uma vez que as pequenas ONGs tendem a servir para os técnicos e quadros guineenses como estágio de experiência visando as ONGs de porte maior ou o sistema da ONU. Portanto, verifica-se uma lógica de disputa por mão de obra qualificada entre as ONGs, as OIGs e o Estado, sendo que este último algumas vezes perde para as ONGs ou OIGs quadros formados que deveriam estar ao serviço do Estado, mas que não o fazem por uma questão de condição laboral, particularmente montante salarial.

Por outro lado, à semelhança de Cabo Verde, a Guiné-Bissau também possui uma plataforma da sociedade civil, a chamada PLACON-GB (Plataforma das ONGs da Guiné-Bissau), entretanto, como ilustra o caso da Rede Ajuda Cooperação e Desenvolvimento, as organizações da sociedade civil da Guiné-Bissau não gozam ainda de autonomia necessária que lhes permitisse ter lugar importante na esfera de elaboração e decisão das políticas públicas, diferente do que ocorre em Cabo Verde. Ou seja, ainda que tenham alguma autonomia, o nível é ainda limitado se comparado ao caso das organizações da sociedade civil no arquipélago:

> É uma questão de reconhecimento do poder e da importância da sociedade civil na sociedade cabo-verdiana, para ter ideia hoje a Plataforma tem assentos importantes no governo, a nível de concertação social e isso é extremamente importante; a Plataforma da organização da sociedade civil tem assento nos diferentes comitês de pilotagem e políticas públicas na área de saúde, na área de meio ambiente, na área de turismo; a Plataforma tem assento importante, com direito ao voto no Banco de Cabo Verde para as delimitações de grandes políticas econômicas e financeiras de Cabo Verde.[182]

Uma outra modalidade relevante no âmbito das relações de cooperação, especialmente de Brasil e China com Cabo Verde e Guiné-Bissau, são as missões de cooperação. Esse elemento está relacionado com as viagens de diferentes missões (com destaque às missões médicas) oferecendo assistências especializadas em Cabo Verde e Guiné-Bissau, constituindo assim uma importante plataforma de cooperação do Brasil e da China. No caso chinês, as missões são sempre do Estado, diferente do caso de Brasil, país donde saem missões governamentais e também das entidades não estatais, geralmente de natureza religiosa (cristã).

O tradicional envio de missões de saúde, agricultura e de técnicos de construção civil para Guiné-Bissau e Cabo Verde representa, assim, uma outra via nas estratégias de cooperação chinesa na região. Esse movimento, que também se inverte quando a China recebe delegações ou equipas técnicas desses países no seu território, fortalece o processo de troca de conhecimentos e *know how* entre as partes, além de nutrir os laços de amizade e simpatia dos operadores de serviço público guineense e cabo-verdiano à China. Esses laços existem desde os primórdios da luta armada de libertação nacional. Dos anos 2000 a esta parte, aumentou-se a intensidade de relações dessa natureza entre esses atores, inclusive abarcando os agentes das organizações de sociedade civil que no passado não eram contemplados nesses programas de intercâmbio. Entretanto, como já disse, a parceria entre o Estado chinês e a sociedade civil dos dois contextos se insere no que se pode chamar diplomacia de *soft power* da China, em que a potência mundial se propõe a conquistar as mentes e os corações dos africanos, cujo processo já está relativamente avançado (M'BUNDE, 2018, p. 122).

De modo igual, a República Federativa do Brasil também envia historicamente missões técnicas governamentais (de educação e saúde, especialmente) a oferecer assistências técnicas na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, além de *experts* para dar apoio técnico aos processos eleitorais, quer no quadro multilateral, quer no âmbito bilateral. Nas últimas eleições

[182]Declarações da Dirce Piloto Varela, secretária executiva da Plataforma das ONGs cabo-verdiana durante uma entrevista a mim concedida na cidade de Praia, em setembro de 2018.

presidenciais realizadas entre novembro e dezembro de 2019, dois técnicos brasileiros designados pelo Tribunal Superior Eleitoral/Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, trabalharam na matéria da tecnologia de informação, em parceria com a Comissão Nacional das Eleições da Guiné-Bissau. Além do mais, o governo brasileiro, através da CPLP, doou 50 mil euros na conta "*basket fund*" do PNUD para a realização das referidas eleições. A CID da China não contempla a área de boa governação, apesar de conceder apoios financeiros que podem ser destinados ao referido campo.

Outro elemento muito importante relacionado a esse plano de cooperação, o qual é suscetível a influir na imagem do Brasil em seu processo de cooperação com os dois países da CEDEAO, são as missões cristãs ou evangélicas (além das próprias igrejas originadas do Brasil já instaladas nesses territórios) que se têm deslocado para Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Entre as idades média e moderna, os missionários cristãos desempenharam um papel relevante, se servindo de grandes colaboradores das monarquias europeias nos processos de "descobrimento," imperialismo e colonialismo dos povos além-mar. Atualmente, esse processo se revitaliza, embora em um sentido inverso. Dito de modo diferente, nos dias que correm as relações de cooperação entre os países ajudam a abrir portas às missões religiosas, cristãs, nos casos em análise, com vistas a sua expansão geográfica. Não se pode distanciar totalmente essas dinâmicas religiosas transnacionais dos canais das relações intergovernamentais e do mesmo modo acredito que não se procede epistemologicamente limitar as implicações dos processos religiosos ou missionários às fronteiras das organizações religiosas.

Há sete anos, iniciou-se em Angola uma sucessão de proibição de igrejas cristãs brasileiras, geralmente evangélicas. Acusadas de prática sistemática de estelionato pelas autoridades angolanas, muitas igrejas foram fechadas no país africano em que 15% da população é evangélica. Esse número tende a crescer muito por conta do crescente número de missionários brasileiros no país. Aliás, a respeito disso, Rui Falcão, secretário do Birô Político do MPLA (partido no poder em Angola), criticou: "o que mais existe aqui em Angola são igrejas de origem brasileira, e isso é um problema, elas brincam com as fragilidades do povo angolano e fazem propaganda enganosa".[183] As chamadas igrejas universais do reino de Deus constituem

[183] Declarações feitas ao Jornal Brasileiro Folha De São Paulo, em abril de 2013. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1269733-angola-proibe-operacao-de-igrejas-evangelicas-do-brasil.shtml.

principais alvos do governo local, sendo o seguinte fato a gota d'água para ação política das autoridades naquele momento:

> Em 31 de dezembro do ano passado, morrerem 16 pessoas por asfixia e esmagamento durante um culto da Igreja Universal do Reino de Deus em Luanda. O culto reuniu 150 mil pessoas, muito acima da lotação permitida no estádio da Cidadela.[184]

Em 2020, o governo brasileiro, através de sua embaixada em Cabo Verde, teve que intervir para dar solução ao impedimento de entrada no arquipélago de cerca de quarenta missionários evangélicos por falta de visto de entrada, de ausência de pré-registo, falta de indicação de local de estadia e meios econômicos de subsistência para o período de estadia pretendido.[185]

Denota-se um *new scramble* (uma nova corrida) das igrejas cristãs, sobretudo de diferentes correntes evangélicas, para o continente africano e, nesse particular, as de origem brasileira assumem uma posição de destaque. No caso de Cabo Verde, um país de maioria católica romana que ultrapassa 80% da população, tem visto crescer nos últimos anos o número de evangélicos, particularmente de missionários: "ao longo dos anos, milhares de brasileiros, missionários evangélicos e de outras religiões, têm entrado em Cabo Verde".[186]

Há que se dizer o mesmo em relação à República da Guiné-Bissau, onde se tem recebido muitos missionários e igrejas do Brasil, especialmente há duas últimas décadas. Não se pode falar o mesmo de Portugal, país de predominância católica, uma vez que não se vê atualmente esse movimento missionário ou eclesiástico de expansão territorial na mesma escala dos evangélicos. Em relação à China, não existe absolutamente nada do tipo. Ademais, nesse caso também se destaca a presença estrutural da igreja universal que abriu, já há vários anos, uma emissora de rádio na capital Bissau.

Em termos da (re)construção de imagem e percepções do Brasil, além das próprias implicações nas relações interestatais e entre a sociedade civil e o Estado, esse fenômeno se manifesta como de dupla mão. As igrejas podem desempenhar um importante papel de assistência social local e na própria abertura de outras vias de conexões transnacionais das ONGs de Cabo Verde e Guiné-Bissau com as brasileiras. Por outro lado, se as entidades cristãs ou evangélicas lançam mão de estelionato e outras práticas repugnantes nos marcos de

---

[184] Idem.
[185] Disponível em: https://expressodasilhas.cv/pais/2020/01/23/mai-esclarece-proibicao-de-entrada-a missionarios-evangelicos/67631.
[186] Idem.

seu exercício religioso no exterior, não só se desacreditam mas também podem arranhar a imagem do Brasil e inclusive constranger o país de origem nas suas relações internacionais, como ocorreu no abordado caso angolano.

Nos casos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde não existem ainda graves incidentes ou práticas que possam comprometer as relações. Por isso é possível ver, grosso modo, essas dinâmicas interfronteiriças cristãs como mais um processo que, por enquanto, tem contribuído para a aproximação dos dois povos africanos ao povo brasileiro, e vice-versa, ainda que a partir de uma janela de natureza missionária, do que entendê-las como relações que produzam elementos que afetam negativamente os países, como ocorre em Angola. As tensionadas relações em Angola se devem ao peso elevado de sua economia e à sua extensão demográfica, fazendo com que surjam mais disputas e tensões entre o Estado local e as igrejas que acabam afetando as relações entre o país africano e o governo do Brasil, especialmente havendo acusações de que os fieis angolanos são submetidos a uma prática sistemática de estelionato pelas igrejas de origem brasileira. Nos dois contextos em análise (Cabo Verde e Guiné-Bissau), contudo, há que se considerar as armadilhas contidas no tipo da sociedade, da cultura e do próprio Estado que os missionários brasileiros exportam e tentam reproduzir, sendo que esse *Policy Transfer* pode gerar contradições em relação à matriz sociocultural e tradicional dessas nações africanas, sobretudo em um contexto da emergência de um governo brasileiro de viés muito conservador liderado por Bolsonaro.

Ademais, denota-se que o modelo brasileiro de cooperação, e a isso pode se aplicar também o modelo português, conta com missões ou igrejas cristãs brasileiras no processo de oferecimento de assistências sociais, se servindo de uma espécie de braço da inserção regional do Estado e essa relação se reforça ainda mais no âmbito do governo de presidente Jair Bolsonaro. Nos seguintes termos, o atual embaixador do Brasil na Guiné-Bissau, Fábio Guimarães Franco, fez comentários à Televisão Pública da Guiné-Bissau sobre a presença de uma equipa brasileira de médicos, especialmente de odontológicos, de natureza missionária:

> Temos aqui muitos dentistas brasileiros que estão justamente fazendo trabalho em várias regiões aqui na Guiné-Bissau, e eu falei já que estão fazendo vários trabalhos na Guiné-Bissau, podem fazer esses mesmos trabalhos de auxílio dentário, esses brasileiros que estão aqui são dentistas, há até cirurgião fazendo esse trabalho odontológico com muita gente aqui da Guiné-Bissau.[187]

[187]Declarações proferidas em uma entrevista à Televisão Pública da Guiné-Bissau, à margem do evento de consultas realizadas no Centro Cultural de Brasil na capital Bissau.

É bem verdade que essa iniciativa tenha motivação religiosa, como disse com contundência Carlos Eduardo Prado, um dos dentistas da delegação:

> A gente fica muito feliz em poder ajudar o povo guineense, o nosso desejo maior quando a gente vem para cá é fazer aquilo que Jesus nos ensinou, a Bíblia Sagrada diz que a gente devia fazer o bem para as pessoas e Jesus sempre fez o bem para as pessoas.[188]

Em última instância, essas realizações se configuram no imaginário ou na percepção coletiva difusa da população local como também sendo apoios recebidos do Brasil enquanto Estado.

Existem contradições associadas a essas práticas, principalmente quando se constata, como no caso brasileiro, que os enlaces entre religião e política resultam em visões e concepções de mundo distintas, nem sempre republicanas, sobre o Estado e as políticas públicas. Esta tese, porém, busca analisar as modalidades de cooperação interestatal, onde associações religiosas podem desempenhar algum papel, como indicamos neste item, mas sem pretensão nenhuma à exaustividade analítica.

Depreende-se que ao longo das últimas duas décadas o Brasil concebe a Guiné-Bissau como um caso especial de sua CSS para a região, uma perspectiva também partilhada pela autora Monica Hirst (2012). Apesar de algumas diferenças que identifico em relação ao país do Caribe (M'BUNDE, 2018, p. 117-118; 187), as relações Brasil - Guiné-Bissau, especialmente durante a administração Lula, se inscreviam nesses termos, em que o país africano era visto como um contexto que pudesse servir como uma vitrine de política externa brasileira no continente africano:

> A Guiné-Bissau constitui um caso no qual os esforços realizados pelo Brasil podem ser considerados como uma estratégia de projeção internacional do país sul-americano, por meio do aumento de parceiros de desenvolvimento e, sobretudo, da acumulação de prestígio internacional e da afirmação de sua influência no eixo Sul e no globo. A expressão "vitrine de cooperação internacional," fazendo referência à cooperação brasileira na Guiné-Bissau, é susceptível de ser interpretada nesses termos.[189]

Com base nas conclusões deste último capítulo, constatou-se que as relações de cooperação de Brasil, China (nos marcos da CSS) e Portugal (nos marcos da CNS) com Cabo Verde e Guiné-Bissau tendem a produzir novas formas de dependência e relação estrutural de dependência, respectivamente. Essas relações de dependência geram-se de um plano

[188]Idem.
[189]M'bunde (2018, p. 118).

multidimensional de cooperação, envolvendo desde os efeitos na concepção de políticas públicas e do Estado, efeitos no domínio de educação, ciência e cultura, efeitos nas relações de pesca, de produção agrícola, de obras e infraestruturas e de mercado, aos efeitos nas relações entre as ONGs domésticas, internacionais e o Estado.

Revelou-se que os efeitos políticos da CID da China em Cabo Verde e Guiné-Bissau se decorrem fundamentalmente das relações de construção civil, agricultura, pesca, exploração dos recursos naturais e mercado. No caso brasileiro (outra experiência da CSS de Cabo Verde e Guiné-Bissau), os efeitos se desenvolvem essencialmente das relações na área de educação. Por sua vez, a cooperação portuguesa nos dois países africanos giram especialmente nos limites de apoio ao fortalecimento jurídico-institucional e de políticas públicas (último aspecto tende a se aplicar mais no caso cabo-verdiano e o segundo mais no caso da Guiné-Bissau).

O capítulo evidencia que as implicações políticas e institucionais da cooperação em um setor não são rigorosamente fixas, podendo se transbordar e afetar mais domínios relacionados. Por conseguinte, na análise sobre os efeitos políticos e institucionais da CID mapeei as contínuas relações políticas e institucionais do processo. Além de levar em conta as principais áreas de cooperação dos três parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau, considerei o grau de agência dos dois países africanos e sua mobilização (nível e formas de engajamento de Cabo Verde e Guiné-Bissau nas suas relações) para se compreender os efeitos políticos e institucionais da CID de Brasil, China e Portugal.

CONCLUSÃO

O principal efeito político e institucional decorrente das relações de cooperação entre países com mais capacidade econômico-política e Estados pobres é o nível da dependência gerado, isto é, o grau da heteronomia política que se produz e se reproduz ao longo desses processos. Dada a escala de diferença no nível de desenvolvimento e consequente assimetria política e econômica de Brasil, China e Portugal em relação aos dois parceiros africanos, Guiné-Bissau e Cabo Verde, dos históricos processos de cooperação resultam relações de dependência. Contudo, a dependência é também influenciada por outros fatores mais específicos além da assimetria política e econômica, que têm impacto no terreno da cooperação. Portanto, o meu recurso ao estudo de caso, enquanto metodologia de pesquisa, possibilitou analisar os múltiplos efeitos políticos e institucionais resultantes da cooperação de Portugal, China e Brasil em contextos sociopolíticos específicos e circunscritos, Cabo Verde e Guiné-Bissau.

O poder de agência de cada Estado beneficiário, influenciado pelas condições burocráticas endógenas e pelo quadro político e institucional existente, é fundamental nos processos de barganha nas relações internacionais. E como revela a tese, nesses termos Cabo Verde possui mais agência do que Guiné-Bissau, tendo em conta o nível de estabilidade político-institucional ostentado pelo arquipélago e a fragilidade da burocracia estatal que opostamente apresenta Guiné-Bissau. Tal fato confere a Cabo Verde mais capacidade de negociação internacional e maior grau relativo de autonomia, levando inclusive a que Cabo Verde logre atrair mais parceiros do que Guiné-Bissau. A República da Guiné-Bissau, como vimos ao longo da tese, é seriamente caracterizada por sobressaltos políticos e institucionais que fragilizam o Estado e limitam sua inserção internacional.

Em contrapartida, conclui-se que Cabo Verde está mais exposto às influências externas, concretamente expressas no mimetismo institucional a partir do modelo português e europeu, mas também resultantes de sua própria formação histórica, sociológica e cultural. No caso guineense, a fragilidade política e institucional dificulta a adaptação, com eficiência, do país africano aos padrões culturais e institucionais portugueses ou europeus. Isso significa, conforme as conclusões deste trabalho, que o pouco mimetismo institucional que ocorre no caso guineense, comparado ao caso cabo-verdiano, não é necessariamente uma escolha política, mas sim um fato resultante de suas fragilidades institucionais, pouco preparadas para adaptar-se às condicionalidades do modelo ocidental ou português. Contudo, tais fragilidades,

embora estejam fundamentalmente ligadas aos fatores domésticos, não devem ser totalmente dissociadas do próprio sistema da CID, enquanto também fonte de (re)produção de dependência.

Não obstante a necessidade de compreensão de contextos onde ocorrem as relações e os desdobramentos de cooperação, fato que epistemologicamente me influenciou a mobilizar o conceito de *policy transfer* para dar conta dos impactos da cooperação de Brasil, Portugal e China em Cabo Verde e Guiné-Bissau, foi importante estudar e diferenciar os modelos de cooperação dos agentes externos. Isso me foi possível examinando os processos decisórios de política externa, em particular no caso da agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos parceiros asiático, europeu e latino-americano, lançando mão da análise de política externa.

Tal ferramenta metodológica permitiu-me revelar a natureza, os eixos, as normas, as contradições, bem como as incoerências de cooperação dos três parceiros em suas relações com os governos de Bissau e Praia. A variação entre os três modelos analisados, em uma relação dialógica ou de confrontação com a agência (limitada) dos países "beneficiários", repercute nos processos de implementação dos projetos ou programas de cooperação, produzindo assim efeitos políticos e institucionais. A análise desses efeitos decorre da minha opção epistemológica de conceber a CID como uma arena política atravessada por relações políticas, especialmente de relações políticas internacionais que produzem muito mais do que do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento socioeconômico.

Assim, as conclusões desta tese apontam que ao longo de suas relações internacionais, mais especificamente suas relações históricas com o sistema da CID, a capacidade de agência e a mobilização da mesma por parte de Cabo Verde e Guiné-Bissau variaram. Grosso modo, essa variação depende da combinação entre os fatores internos e externos, especialmente de natureza, perfil e grau de influência política e econômica exercido pelos atores ou interlocutores externos diretos dos dois países que se apresentaram ao longo de sua história mais recente.

No plano mais global do sistema da CID, este trabalho elucida que as diferentes abordagens mantidas em relação a Cabo Verde e Guiné-Bissau nos marcos da colonização portuguesa deram início à formação de duas comunidades sociopolíticas distintas, quer na visão geral, quer no próprio olhar do colonizador. Cabo Verde constituía uma comunidade com base

social, política e cultural radicalmente mais "aportuguesada" do que a Guiné-Bissau - ou, melhor dizendo, a Guiné Portuguesa, naquele contexto. Ao longo do processo de descolonização ou da luta armada, também pode-se dizer nos marcos da Cooperação Leste-Sul e Cooperação Sul-Sul, China e Brasil, no limiar da independência, entraram como importantes parceiros. A entrada da cooperação desses países, especialmente da China, visou a romper com a influência capitalista e ocidental em voga desde os tempos de "descobrimento"; entretanto, as influências ideológicas logradas não resistiram aos limites da inserção internacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde entre os finais da década de 1970 e anos 1980.

Com a entrada das agências financeiras multilaterais e bilaterais de cooperação, acompanhadas de suas condicionalidades políticas de cooperação nos marcos da imposição do paradigma liberal do desenvolvimento capitalista, Guiné-Bissau e Cabo Verde viram-se obrigados a aderir ao modelo trazido pelo Ocidente. Dessas relações se reconstruíram os modernos Estados guineense e cabo-verdiano, sendo que Cabo Verde conseguiu se adaptar à ordem capitalista triunfante, figurando depois entre as antigas colônias que mais avançaram nos quesitos democráticos e nos indicadores de desenvolvimento humano, contando também com a contribuição de suas comunidades no exterior (principalmente em Portugal, Holanda e EUA), que participaram desse processo graças ao envio de remessas, enquanto a Guiné-Bissau via despencar o próprio arcabouço estatal, institucional e administrativo nesse mesmo contexto.

Os largos cinco séculos de construção de Estado moderno de Cabo Verde, de instrução de suas elites dirigentes por Portugal, enfim, suas relações ao longo desse período produziram alicerces que viriam a sustentar o período 1970-1990 do neoliberalismo, que gerou menos efeitos negativos à sociedade cabo-verdiana se comparados com a Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau, desprovida de capacidades endógenas, de uma elite política qualificada para o dirigismo do Estado, e a manifestação de um elevado grau de corrupção somado aos efeitos políticos e econômicos provenientes das medidas de reajustamento estrutural patrocinadas pelas agências financeiras de *Bretton Woods*, entrou em colapso socioeconômico e político à semelhança de muitos países do resto da África subsaariana.

Portanto, ao longo dos anos 1980 e 1990, a Guiné-Bissau não possuía o poder de agência suficiente para barganhar com as agências de desenvolvimento. E a relativa adaptação de Cabo Verde a essa onda de abertura econômica, desestatização e reforma do Estado não era

sinônimo de mobilização de sua agência de viés autonomista ou de resistência, mas muito mais um processo de inserção na ordem liberal internacional de um país cuja boa parte de sua elite estratégica se considera parte de um atlantismo ocidental, visto que a influência do socialismo entre os anos 1960 e 1970 não conseguiu alterar estruturalmente o paradigma profundamente marcado pela longa presença portuguesa nas ilhas.

A reentrada com força de Brasil e China na região, concretamente na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, especialmente a partir dos anos 2000, conferiu mais agência aos dois Estados africanos. Ao se apresentarem como opções de desenvolvimento, os "beneficiários" passam a dispor de mais alternativas em relação aos parceiros tradicionais e curiosamente em relação ao próprio Brasil e a própria China, cujas ofertas de cooperação, dependendo do interesse e setor específico, podiam ser consideradas prioritárias ou secundárias nas opções de desenvolvimento. Por isso, os anos 2000 representam o período de menor grau de dependência dos dois Estados da África ocidental. As opções de parcerias internacionais diversificaram-se e, com isso, o leque de cooperações se ampliou aos dirigentes locais.

No caso cabo-verdiano, além da reentrada das potências emergentes, o país recebeu fundos importantes de cooperação graças à sua graduação, definida pelas agências multilaterais, ao status de país de desenvolvimento médio e à condição de parceiro especial da União Europeia. Estas foram compensações resultantes de ótima avaliação externa de governança e transparência do Estado pelos parceiros externos, o que reproduz a prática de definição do desenvolvimento a partir de fora, especialmente do Ocidente, a qual deve ser questionada. Outro efeito, mais importante dessa relação, é o fato de a dependência financeira de Cabo Verde ter aumentado com essa graduação consumada em 2008. Com a graduação, houve uma alteração considerável da relação dos doadores com o país, passando a ser mais de natureza de empréstimos e investimentos privados do que de "ajuda". Os recursos financeiros externos recebidos pelo governo de Cabo Verde nesses termos têm aumentado. Conforme os dados do Banco de Cabo Verde, em 2018 a "ajuda externa" (somente os recursos considerados doações internacionais) foi de 5.644 milhões de escudos (cerca de 51 milhões de euros), uma descida de 21,8% em relação a 2017. Cabo Verde ainda continua muito depende dos recursos externos apesar da pequena melhora em 2018, considerando que o orçamento do Estado daquele ano era de 550 milhões de euros.

Além do mais, com a elevação do país ao *status* do PDM, várias agências bilaterais de desenvolvimento abandonaram Cabo Verde, o que consequentemente abriu portas aos atores

não governamentais locais que passam a constituir relevantes interlocutores do desenvolvimento no país. Esse efeito ainda levou esses mesmos agentes domésticos a alterar as relações políticas e institucionais entre o Estado e a sociedade civil, em que esta última passa gradualmente a ter lugar nas esferas governamentais de formulação e implementação de políticas públicas.

Na Guiné-Bissau, esse mesmo período inaugurou uma fase de relativa diversificação de fontes de financiamento do Estado, profundamente marcado por vícios de corrupção, instabilidade política e pobreza extrema do país considerado, em 2020, como o quinto pior PIB do mundo. Essa imagem internacionalmente veiculada provocou a entrada de ONGs europeias, especialmente portuguesas, ocupando assim boa parte do vácuo deixado em decorrência do abandono de vários programas governamentais de cooperação dos países ocidentais na década de 1990. Nesse contexto, essas ONGs desempenham papel importante a nível de prestação de serviços em função da presença limitada do Estado guineense e consequente déficit na produção de políticas públicas, especialmente para as regionais mais afastadas dos centros urbanos. Em Cabo Verde, esse mesmo fato (retirada das agências de cooperação do Ocidente) impulsionou a emergência de ONGs nacionais, entretanto mais orientadas à defesa de direitos e de políticas públicas nas ilhas.

Portanto, nesse âmbito, este processo configurou novas fronteiras de circulação dos recursos da CID e imprimiu novas dinâmicas nas relações dos Estados cabo-verdiano e guineense com a sociedade civil, mas também produziu outros contornos no diálogo entre os setores público, privado e social dentro das fronteiras nacionais dos dois países lusófonos.

Esta tese permitiu-nos comprovar que, apesar da redução da dependência registrada e o consequente incremento de poder de agência com a diversificação de vias de entrada dos recursos de cooperação na Guiné-Bissau e Cabo Verde no limiar da década de 2000, prevalece uma relação de dependência dos dois Estados aos recursos de cooperação, concretamente de Portugal, China e Brasil. Contudo, pode ser considerada uma dependência mitigada, diferente da dependência dos anos 1980 e 1990, período no qual havia uma única via de financiamentos externos de cooperação, oriundos do Ocidente, via agências governamentais bilaterais e multilaterais. Consta que os recursos da China e do Brasil naquele período eram tímidos e focalizados em projetos específicos.

Concebi neste trabalho dois espíritos de dependência enquanto efeito político e institucional da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, considerando que a CID, sobretudo entre as entidades estatais mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas, é um sistema de gestão política da dependência. O modelo tradicional de cooperação se manifesta como aquele que, normativa, institucional e politicamente mantém a dependência estrutural, com vestes de neocolonialismo e de aprofundamento das assimetrias e de heteronomia desses países no sistema internacional. A dependência estrutural se dá e se nutre dos princípios, normas e eixos da CID fundamentados na condicionalidade política de natureza reformista, visando influir propositalmente na ordem político-institucional e econômica do país beneficiário, contribuindo para a (re)produção ou manutenção da tradicional dependência político-econômica e cultural entre países do centro e Estados da periferia.

Enquanto isso, a Cooperação Sul-Sul logra conceder margens superiores de agência aos países menos desenvolvidos, embora também seja geradora de novas formas de dependência. As novas formas de dependência tendem a se manifestar no âmbito operacional e distributivo dos recursos materiais da CID, em que pode se (re)produzir uma relação de distribuição desigual dos recursos materiais em função das assimetrias políticas e econômicas existentes entre os países do Sul, sem, contudo, se propor propositalmente a (re)criar vínculos neoimperialistas de dominação cultural e/ou político-econômica.

Por conseguinte, infere-se desta pesquisa que o modelo da cooperação de Portugal contribui estruturalmente para a manutenção da dependência. Já o modelo da CSS, cujas principais doutrinas professam Brasil e China nos dois países africanos aqui analisados, apesar de sua natureza horizontal, não contribui para a produção de autonomia nas estratégias de desenvolvimento, como revelam os casos das relações produzidas no campo agrícola, nas relações de preço, mercado e trabalho, e nos domínios de infraestruturas, pescas e até de educação e formação nos dois contextos estudados. Não obstante se apresentar como alternativa ou opção de cooperação a Cabo Verde e Guiné-Bissau, a cooperação da China (muito baseada na extração de recursos naturais) tende a não encorajar a industrialização local, contribuindo assim para seus parceiros africanos continuarem como meros fornecedores de matérias-primas e de mercados aos produtos chineses.

A cooperação brasileira, no domínio de educação, serve a Cabo Verde e Guiné-Bissau como opção ou alternativa, entretanto gera uma relação de contínua dependência dos dois países nesse setor. O Brasil não tem logrado gerar a autonomia ou diminuir a dependência

destes. O aumento da oferta de bolsas de estudo pelo Brasil ao longo das últimas décadas evidencia a crescente dependência.

Todavia, além de criticar e descontruir a ideia ou a noção de que a CID providenciada pelos parceiros internacionais determina o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade política dos países "beneficiários", esta tese defende que a alta dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em recursos da CID não é necessariamente uma condição perpétua. Isso quer dizer que os dois Estados podem, a longo prazo, se desenvolver e reduzir significativamente seu grau de heteronomia em recursos técnicos, políticos e econômicos da cooperação internacional (quer vindos do Sul, quer do Norte).

A tese revela ainda que a relativa autonomia política e as condicionalidades políticas que se apresentam dos modelos de CNS e CSS, respectivamente, em Cabo Verde e Guiné-Bissau produzem consideráveis contradições. Foi possível compreender que, no caso da cooperação sino-guineense, ao mesmo tempo em que a Guiné-Bissau logra relativa autonomia, os processos de cooperação tendem a ser menos transparentes e não produzem *accountability* em um dos Estados africanos situado entre os mais corruptos. Já o sistema burocrático de Cabo Verde, sustentado em padrões de transparência e prestação de contas, recebe a cooperação chinesa que é desprovida de condicionalidades políticas (transparência, accountability, observação aos valores dos direitos humanos e democracia) e compensa internamente essa lacuna através de mecanismos de controle e monitoramento do próprio governo local. Nesse caso, a maior autonomia concedida pelo governo de Pequim não se manifesta como uma potencial chave de abertura de canais para corrupção e desvios de procedimento. Já ao governo da Guiné-Bissau, o modelo chinês de cooperação concede autonomia na gestão dos projetos, mas as fragilidades institucionais internas levam a práticas muito frequentes de corrupção.

O modelo português de condicionalidade política confere menos autonomia ao Estado guineense, mas também encoraja a prestação de contas, que não é muito correspondida devido a debilidades institucionais da Guiné-Bissau. Já no caso de Cabo Verde, a transparência cobrada na gestão dos recursos de cooperação é razoavelmente observada, provocando em simultâneo aumento progressivo de autonomia concedida ao governo cabo-verdiano pela cooperação portuguesa face aos bons níveis de observação dos termos de prestação de contas e transparência nas políticas públicas.

No plano concreto de concepção e construção de Estado, as diferenças entre as condições burocráticas e estruturais em Cabo Verde e Guiné-Bissau conduzem à cognição por parte do governo brasileiro das diferenças entre os dois casos e à percepção do que deve ser a prioridade de seu eixo de cooperação. As linhas das relações brasileiras com Cabo Verde se limitam à gestão de cooperação fundamentalmente no domínio educacional e cultural, diferente do caso da Guiné-Bissau. No entanto, o Brasil revela uma certa contradição e algumas hesitações em seu programa de cooperação com Guiné-Bissau, uma vez que o seu modelo de cooperação pautado no discurso oficial de um critério de resposta a demandas do terreno (*demand-driven*) e de não ingerência e de não condicionalidade política esbarra nas práticas de apoio profundo a reforma de Estado guineense, algo que deveria requerer um engajamento mais assertivo por parte de Brasília.

Embora ainda exista a dicotomia entre o modelo da CNS e o modelo da CSS que se construiu ao longo da história, ela diminui drasticamente nas últimas duas décadas, com o engajamento dos *new powers* nos jogos políticos e econômicos internacionais. A reprodução, em maior ou menor grau, de velhas estratégias de política da CID de potências tradicionais por parte das novas potências do Sul depende do campo e dos interesses específicos de política externa, como ilustram os dois casos analisados (Guiné-Bissau e Cabo Verde). Do mesmo modo, em alguns casos, os tipos e grau de efeitos político-institucionais da CID dependem da agência e de capacidade de sua mobilização por parte dos "beneficiários da ajuda".

Espero que a partir dos resultados desta tese se estabeleçam agendas de pesquisa sobre os efeitos políticos e institucionais da CID nos países em desenvolvimento, que metodologicamente tragam a CID para a análise dos seus efeitos políticos e institucionais que afetam sobretudo o "beneficiário", relativizando as agendas de pesquisa de lentes tradicionais da literatura sobre a CID, cujo enfoque de estudos enfatiza o desenvolvimento e o subdesenvolvimento socioeconômicos supostamente produzidos no âmbito da cooperação internacional.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. 'How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism' in *International Organization*, vol. 58, n. 2, pp. 239-275, 2004.

ACHARYA, Amitav. "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World" in *International Studies Quarterly*, v. 55, n. 1, pp. 95-123, 2011.

AFRIQUE CONTEMPORAINE, n.º 122, nov-déc. 1980. Disponível em: http://www.afriquecontemporaine.info/?type=simple&s=+AFRIQUE+CONTEMPORAINE%2C+n.o+122%2C+nov-d%C3%A9c.+1980.&submit.x=0&submit.y=0. Acesso em: 19 de mai. 2018.

AGOSTINHO, Santo. A cidade de Deus. Petrópolis: Vozes, 1990.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why. Journal of economic growth; Mar 2000; 5, 1; ABI/INFORM Global pg. 33-63.

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

AMIN, Samir. Aid for Development. In: Aid to Africa. Redeemer or Coloniser? Org. ABBAS, Hakima and NIYIRAGIRA, Yves. Pambazuka Press, Cape Town, Dakar, Nairobi and Oxford, 2009.

ANDREWS, Nathan. Foreign aid and development in Africa: What the literature says and what the reality is. Journal of African Studies and Development Vol. 1(1) pp. 008-015, november, 2009.

ARQUIPÉLAGO DE CABO VERDE. BELA-VISTA. NET – Mapa. Disponível em: https://www.bela-vista.net/Images/cv2mio.jpg. Acesso em: 18 de Jan. 2019.

ARRIGHI, Giovanni. A crise africana: aspectos regionais e sistêmicos do mundo. In: Institute for Global Studies. The political economy of Africa revisited. Baltimore: Johns Hopkins University, 2002.

BADIE, Bertrand. Le Temps des humiliés. Pathologie des relations internationales. Paris: Odile Jacob, 2014.

BELO, Elsa Maria. Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2017.

BJELLA, Marie. Democracy and Foreign Aid. Master Thesis in Political Science Department of Political Science Faculty of Social Sciences University of Oslo. Spring 2012.

BORGES, J.M. *A constituição do estado moderno em África: o problema das fronteiras,*

Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia, Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica Internacional «ICCTI», p.426, 1995.

BRASIL e CABO VERDE Firmam Acordo-Quadro em Cooperação no Setor da Defesa, (2016). Disponível em: https://www.defesa.gov.br/noticias/25442-brasil-e-cabo-verde-firmam-acordo-quadro-em-cooperacao-no-setor-de-defesa. Acesso em: 19 de out. de 2019.

BRAUTIGAM, Deborah and Botchwey, Kwesi. The Institutional Impact of Aid Dependence on Recipients in Africa, Bergen: Chr. Michelsen Institute Working Paper, 1999.

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

BURNELL, Peter. The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda. University of Warwick institutional repositor, 2004.

BURNSIDE, C; DOLLAR, D. 'Aid, growth and policies', American Economic Review 90(4), 847–868, 2000.

CABRAL, Amílcar. A Arma da Teoria. [Sine loco], 1968, p. 1-114. Disponível em: http://www.amilcarcabral.org/livro.pdf. Acesso em: 14 de jul. de 2018.

CAMBANCO, Deuinalom. Cooperação Sul-Sul e Suas Contradições: Um Estudo Crítico Sobre os Acordos de Cooperação no Setor de Pescas Entre a República Popular da China e a República da Guiné-Bissau. Salvador-BA, UFBA, 2019.

CARDOSO, Carlos. Formação e Recomposição da Elite Política Moderna na Guiné-Bissau: Continuidades e Rupturas (1910-1999). VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 2004.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

CARMODY, Pádraig. The New Scramble for Africa. [livro eletrónico] Cambridge: Polity Press, 2011. Disponível em: https://books.google.pt/books?id=qIIbFiBOJbEC&pg=PR12&lr=&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 9 de maio de 2019.

CARVALHO, Maria Isabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, vol. 25, n. 2, 2003.

CASTANHEIRA, José Pedro. Quem mandou matar Amílcar Cabral. Relógio d'água Editores, Lisboa, 1995.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAO, Jeffrey. How Does Foreign Aid Affect Political Stabily, 2015. Disponível em: https://www.econ.berkeley.edu/sites/default/files/Final%20Paper_ChaoJeffrey_v3_noSID.pdf . Acesso em: 10 de set. de 2016.

CHINA entrega Palácio da Justiça à Guiné-Bissau, 2016. Disponível em: http://www.forumchinaplp.org.mo/china-built-courthouse-handed-over-to-guinea-bissau/?lang=pt. Acesso em: 29 de out. de 2019.

CHIN, T. G; FROLIC, B. M. Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case. Partnership and business development division, 2007.

CLEMENS, MA; RADELET, S and BHAVNANI, R. Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth, The Economic Journal, 122(561), 590-617, 2012.

COLLIER, P. e DOLLAR, D. 'Aid allocation and poverty reduction', European Eco- nomic Review 46, 1475–1500, 2002.

CORREA e SILVA, António Leão. Combates pela história. Praia: Spleen, 2004.

COX, Robert. "Social forces, states, and world order" en cox, r. y sinclair, t.J. Approaches to World Order (cambridge: cambridge university Press), 1996.

CPLP - Mapa (2019). Disponível em: https://www.cplp.org/. Acesso em: 9 de out. 2019.

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

DA CONCEIÇÃO, Francisco. Implicações Políticas da Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento em Moçambique: da Solidariedade Socialista à Trajetória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013). Rio de Janeiro, IESP-UERJ, 2015.

DECLARAÇÃO DO MILÊNIO DA ONU. Disponível em https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf. Acesso em: 03 de Nov. de 2017.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John and ENGBERG-PEDERSEN, Paul. Aid: Understanding International Development Cooperation, London, New York and Copenhagen: Zed Books and the Danish Association for International Cooperation, 2003.

DIAMOND, Jared. Guns, Germs and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years, New York: Vintage, 1998.

DISCURSO de Amílcar Cabral. Conferência de solidariedade dos Povos da África, da Ásia e da América Latina - 7.° aniversário da revolução e primeira Conferência Tricontinental (Havana, 3 a 14 de Jan. de 1966). -. Disponível em: http://www.didinho.org/Arquivo/fundamentoseobjectivos.html. Acesso em: 18 de Set. de 2019.

DJALÓ, Tcherno. O Mestiço e o Poder: Identidades, Dominações e Resistências na Guiné. Lisboa, Vega, 2012.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Journal of Policy and Administration. v. 13, n.1, p. 5-24, 2000.

EASTERLY, W. The white man's burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. New York: Penguin, 2006[a].

FANON, Frantz. Os Condenados da Terra. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 1968.

FARIA, Raquel. A política de Cooperação Internacional Portuguesa na vanguarda do setor educativo em Cabo Verde, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau: 1998-2008; Lisboa, CEsA, 2011, pp. 259-270.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.51, p. 80-97, 2008.

FOLHA DE São Paulo. Batizado Guimarães Rosa, instituto de promoção da cultura brasileira terá sedes em 5 cidades (2019). Disponível em **https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/batizado-guimaraes-rosa-instituto-de-promocao-da-cultura-brasileira-tera-sedes-em-5-cidades.shtml**. Acesso em: 12 de set. de 2019.

FOLHA DE São Paulo. Angola proíbe operação de igrejas evangélicas do Brasil. (2013). Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1269733-angola-proibe-operacao-de-igrejas-evangelicas-do-brasil.shtml. Acesso em: 20 de Jan. de 2020.

FREYRE, Gilberto. O luso e o trópico: sugestões em torno dos métodos portugueses de integração de povos autóctones e de culturas diferentes da europeia num complexo novo de civilização: o luso-tropical. Lisboa: Comissão executiva das comemorações do Quinto centenário da morte do infante Dom Henrique, 1961.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933.

FURTADO, Celso, O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GARCIA, Ana E. Saggioro. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

GONÇALVES, A. M. Política Externa de Cabo Verde de 1975 a 2008. Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, FCHS, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

GUINÉ-BISSAU acusa Portugal de estar por trás do suposto contra-golpe, 2012. Disponível em: https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-acusa-portugal-de-estar-por-tr%C3%A1s-do-suposto-contra-golpe/a-16339682. Acesso em: 25 de out. 2019.

GUINÉ-BISSAU e suas fronteiras - MAPA - África. Disponível em: http://www.africa-turismo.com/mapas/guine-bissau.htm. Acesso em: 10 de jan. 2019.

GUNDER Frank, Andre. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (1967).

HERMANN, Charles F. – «Changing course: when governments choose to redirect foreign policy». *International Studies Quaterly*. Vol. 34, n.o 1, 1990. p. 3-21.

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

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

HISTÓRIA DO IPAD. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/historia/historia-do-ipad. Acesso em: 12 de dez. 2019.

HOBBES, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Coleção Os Pensadores).

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

HUNTINGTON, S. A Terceira Onda: A Democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS de Cabo Verde. Disponível em: http://ine.cv/?baaimgdjecjmgdba. Acesso em: 14 de jan. de 2019.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD). Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Cabo Verde (2008-2011), Ministério dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, janeiro de 2012.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD). Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Cabo Verde (2012-2015), Ministério dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, 2015.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. 3a ed. New York: Longman, 2001.

KOTHARI, Uma (org.) A Radical History of Development Studies, individuals, institutions and ideologies. Londres: Zed Books, 2005.

KUMLER, Todd. The Impact of Foreign Aid on Development and Aggregate Welfare in Developing Countries. Honors Projects. Paper 19. 2007.

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

LANCASTER, Carol and WANGWE, Samuel. 'What is Aid Dependenee?' , paper prepared for the AERC/ODC Collaborative Research Project on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Sahara Afrca, Nairobi, 1998, May 21-22 (draft).

LANDES, David. The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are So Rich and Some So Poor, New York: W. W. Norton & Company, 1999.

LAWSON, Marian Leonardo. Does Foreign Aid Work? Efforts to Evaluate U.S. Foreign Assistance. Congressional Research Service, june 23, 2016.

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

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

LEPENIES, Philipp. An Inquiry into the Roots of the Modern Concept of Development. Koninklijke Brill NV, Leiden, 2008, pp. 202-225.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

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

LOCALIZAÇÃO estratégica de Cabo Verde - Mapa. Disponível em: http://wanderlustvlog.com/africa/countries-of-the-world-cabo-verde/attachment/countries-of-the-world-map-cabo-verde/. Acesso em: 02 de nov. de 2019.

LOPES, Vicente José. Cabo Verde: Os Bastidores da Independência. 2a ed. Praia: Spleen, 2002.

LOPES, Carlos. A Guiné-Bissau a procura de um modelo social. Soronda. Revista de Estudos Guineenses, Bissau, no 1, jan. 1986. 05-34.

LOPES, Carlos. Desafios contemporâneos da África: o legado de Amílcar Cabral. São Paulo: UNESP, 2012.

LOPES, Carlos. A transição histórica na Guiné-Bissau. Lisboa, Florida gráfica, 1987.

LOPES, Carlos. Desafios contemporâneos da África: o legado de Amílcar Cabral. São Paulo: UNESP, 2012.

LOPES, Dawisson B. "A Plausibilidade de uma Gestão Democrática da Política Externa: Algumas Hipóteses (insatisfatórias) sobre o Caso Brasileiro". *Cena Internacional*, vol. 10, pp. 98-118, 2008.

LUMSDAINE, David. Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989. Princeton university press, Princeton, new jersey, 1993.

MADEIRA, João Paulo. Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspetivas e linhas de força. Estudos internacionais**,** Belo Horizonte, 2018, p.87 - 109.

MADEM acusa Portugal de atuar de "forma ignorante" em relação à Guiné-Bissau, 2019. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/madem-acusa-portugal-de-atuar-de-forma-ignorante-em-relacao-a-guine-bissau_n1150716. Acesso em: 2 de nov. 2019.

MAI esclarece proibição de entrada a missionários evangélicos brasileiros. (2020). Disponível em: https://expressodasilhas.cv/pais/2020/01/23/mai-esclarece-proibicao-de-entrada-a-missionarios-evangelicos/67631. Acesso em: 12 de Jan. de 2020.

MARTINS, Sandra. Cabo Verde e Brasil – por uma agenda de cooperação Sul-Sul. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. CPDA/UFRRJ, 2015.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Vol. 1 tomo 1. Tradução de Reginaldo Sant`anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

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

M'BUNDE, Timóteo Saba. Processo Decisório e Política Externa nos Pequenos Estados da Periferia: Cabo Verde e Guiné-Bissau. Mural Internacional, v 7, n. 2, 2016.

M'BUNDE, Timóteo Saba. As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014): Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora Gramma, 2018.

M'BUNDE, Timóteo Saba. As Relações de Representatividade entre os Países do Sul Global: Uma Análise À Luz Da Teoria Das Elites Paretiana. Monções, Revista de Relações Internacionais da UFGD, p. 2014.

MEDINA, João. Gilberto Freyre Contestado: o Luso-tropicalismo criticado nas colônias como alibi colonial do salazarismo". Revista USP, São Paulo, n.45, p. 48-61, março/maio 2000. Acesso em: 20 de jan. de 2020. Disponível em: file:///Users/timoteo/Downloads/30108-Texto%20do%20artigo-34960-1-10-20120706.pdf.

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

MENDY, Peter Karibe. Colonialismo português em África: a transição de resistência na Guiné- Bissau (1879-1959). Lisboa: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, cop. 1994. Il.: Kacu Martel.

MILANDO, João. Cooperação sem Desenvolvimento. Lisboa: ICS, 2005.

MILANI, Carlos R. S. ; LOPES, Roberta N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. Carta Internacional (USP), v. 9, p. 59-78, 2014.

MILANI, Carlos R.S.; CONCEIÇÃO, Francisco C.; M'BUNDE, Timóteo S. Brazil's international educational cooperation in African countries: a case of 'graduation dilemma'? International Affairs, v. 93, n. 3, p. 661-679, 2017.

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

MILANI, Carlos e CARVALHO, Tássia. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano. Estudos internacionais v. 1 n. 1 jan-jun 2013, p. 11-35.

MILANI, Carlos R. S. Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Appris, 2018.

MILANI, Carlos; SUYAMA, Bianca e LOPES, Luara. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? Friedrich-Ebert-Stiftung, Brasil, 2013.

MILANI, Carlos. R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.

MONTEIRO, Eder Nascimento. A Política de Cooperação em Cabo Verde. ULHT. Lisboa, 2009.

MONTEIRO, R. L. A África na política de cooperação europeia. Lisboa: ISCSP, 1997.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. Estado, Desenvolvimento e Globalização. Editora UNESP, 2006.

MORAES, Oziel Duarte. "A Cooperação Bilateral Entre Brasil e Cabo Verde: uma análise a partir dos convênios no Ensino Superior." Campinas – SP, Unicamp, 2013.

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

MOREIRA, Edmilson de Jesus. As Relacões Político-diplomáticas entre Cabo Verde e Portugal desde 1975 à Atualidade. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2016.

MOSS, Todd; PETTERSSON, Gunilla and VAN DE WALLE, Nicolas. An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa. Center for Global Development, 2006.

MOYO, Dambisa. Dead Aid. Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa. Farrar, Straus and Giroux, 2009.

MUÑOZ, Enara Echart. Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas. In: Cooperación sur-sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina, Lima, Milani e Muñoz (Org.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.

NGANJE, F. Decentralised South-South Cooperation and South Africa's Post-conflict Support in Africa: What Role for SADPA?, Africa Institute of South Africa. Briefing no. 87,

may 2013.

N'KRUMAH, Kwameh. Neo-colonialism, the Last Stage of Imperialism. Thomas Nelson & Sons, Ltd., London, 1965.

OECHSLIN, Manuel. Foreign Aid, Political Instability, and Economic Growth. Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, 2006.

PAÍSES Pobres recebem menos de 10% da ajuda ao desenvolvimento da UE. Disponível em: https://www.publico.pt/2019/11/21/economia/noticia/paises-pobres-recebem-menos-10-ajuda-desenvolvimento-ue-1894590. Acesso em: 3 de dezembro de 2019.

PARSONS, Talcott. O sistema das Sociedades Modernas. Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1974.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões Sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI. Secretaria de Assuntos Estratégicos (núcleo de estudos prospectivos) Estado-maior do Exército. 2013.

PEREIRA, Daniel A. Das Relações Históricas Cabo Verde/Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

PIC Portugal/ Cabo Verde – 2008/2011.

PINO AYLLÓN, Bruno. El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur–Sur en el caso latinoamericano. Revista perspectivas do desenvolvimento – um enfoque multidimensional, 2013.

PINHEIRO, Leticia e SALOMÓN, Monica. "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades de um Campo de Estudos". Rev. Bras. Polít. Int, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

PINTO, J. F. Estratégias da ou para a Lusofonia? O Futuro da Língua Portuguesa. Lisboa: Editora Prefácio, 2009.

PLATAFORMA. Arquitetos africanos lamentam projetos "chave na mão" chineses. Disponível em: https://www.plataformamedia.com/pt-pt/noticias/sociedade/arquitetos-africanos-lamentam-projetos-chave-na-mao-chineses-11450876.html. Acesso em: 12 de jan. de 2020.

POBREZA extrema em Cabo Verde: cada pobre do mundo rural vive apenas com 49 mil escudos por ano. A Nação, [Praia], 24 nov. 2017. Disponível em: <http://anacao.cv/2017/11/24/limiar-da-pobreza-extrema-pobre-do-mundo-rural-vive-apenas-49-mil-escudos-ano/>. Acesso em: 18 de outubro de 2019.

PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL – GUINÉ-BISSAU (2008-2015). Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), junho 2008.

PROKOPIJEVIĆ, Miroslav. Why Foreign Aid Fails. PANOECONOMICUS, 1, str. 2007, 29-51.

PUENTE, Carlos. A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política

Externa: a evolução da cooperação técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Ciudad Autonoma de Buenos Aires, Argentina, Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

REGIÃO africana da CEDEAO e países membros - Mapa (2019). Disponível em: http://www.bevpaknigeria.com/en/ecowas.html. Acesso: 02 de nov. de 2019.

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

RIBEIRO, Elton Jony e TIBÚRCIO, James Augusto. A Presença Econômica Sul-Africana na África: Comércio e Investimento. IPEA, 2010.

RIBEIRO, Renata Albuquerque. Cooperação Sul-Sul em Biocombustíveis: interesses e contradições da Política Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015). Rio de Janeiro, 2018.

RIST, Gilbert. "The Making of a World System", "The Invention of Development", The History of Development: From Western Origins to Global Faith, London & NewYork: Zed Books, 2002, Chapters 3-4.

RIZZI, Kamilla Raquel. *O grande Brasil e os pequenos PALOP:* a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

ROLO, José Manuel. Questões da Cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Revista crítica de Ciências Sociais, n. 15/16/17, maio, 1985.

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

ROSTOW, Walt Whitman. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.

RUSSELL, Roberto. *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina.* Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1990.

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

SANGREMAN, Carlos et al. *A evolução política recente na Guiné-Bissau:* as eleições presidenciais de 2005 – os conflitos, o desenvolvimento, a sociedade civil. Lisboa: CESA, 2006.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. Relações

Internacionais, n.37, Lisboa, março/2013, p. 63-78.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como liberdade. Lisboa: Gradiva, 2003.

STANFORD, Victoria. Aid Dependency: The Damage of Donation. University of Edinburgh, 2015. Disponível em: https://www.twigh.org/twigh-blog-archives/2015/7/31/aid-dependency-the-damage-of-donation. Acesso em 27 de maio 2017.

STONE, Diane. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. CSGR Working Paper, n. 69, 2001.

STREETEN, Paul; UL HAQ, Mahbub; BURKI, Javed Shahid; Norman Hicks and STEWART, Frances Stewart. First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries, New York and Oxford: Oxford University Press, 1981.

TAN, Celine. The New Disciplinary Framework: Conditionality, New Aid Architecture and Global Economic Governance. In: FAUNDEZ, J.; TAN, C. (eds.). International Law, Economic Globalization and Developing Countries. Edward Elgar, 2010. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1749531>. Acesso em: 20 junho 2016.

TAVARES, Adilson de Jesus Cabral. Cabo Verde e os desafios da política internacional contemporânea. Revista de estudos políticos, N.7 | 2013/02.

TCHUIGOUA, Bernar. The Future of Aid in North-South Relations. In: Aid to Africa. Redeemer or Coloniser? Org. ABBAS, Hakima and NIYIRAGIRA, Yves. Pambazuka Press, Cape Town, Dakar, Nairobi and Oxford, 2009.

TEIXEIRA, Ricardino Dumas. Cabo Verde e Guiné-Bissau: As Relações entre a Sociedade Civil e o Estado. Editora UFPE. 2015.

THE WORLD BANK. Cabo Verde. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/country/caboverde. Acesso em: 8 de jan. 2018.

THE WORLD BANK. Guiné-Bissau. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview. Acesso em: 27 de dez. de 2018.

TRUMAN, Harry. Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman, Washington, U.S. Government Printing Office. 1964/[1949].

Uni-CV - Universidade de Cabo Verde - Página. Disponível em: https://www.unicv.edu.cv/icf. Acesso em: 17 de set. de 2019.

VAN DER VEEN, A. Maurits. Ideas, Interests and Foreign Aid. Cambridge University Press; New York, 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. World System Analysis: An Introduction. Durham and London: Duke University Press, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. O Moderno Sistema Mundial: A Agricultura Capitalista e as origens da economia-mundo europeia no séc. XVI. Porto: Afrontamentos, 1979.

APÊNDICE A - Relação de Instituições e Funções dos Entrevistados*

1	António Adama Djaló	Presidente de Associação das Mulheres em Atividade Econômica – Guiné-Bissau
2	António de Pina Tavares	Secretário Executivo de Associação Comercial de Sotavento – Cabo Verde
3	António Nunes	Adido para a Cooperação de Portugal na Guiné-Bissau e também diretor do Centro Cultural Português
4	António Pedro	Vice-presidente da federação de horticultores da Guiné-Bissau
5	Danilo Gomes	Responsável de programas da ONG Rede de Ajuda Cooperação e Desenvolvimento – Guiné-Bissau
6	Dirce Piloto Varela	Secretária Executiva da plataforma das ONGs de Cabo Verde
7	Ermelinda Tavares	Diretora cabo-verdiana do Instituto Confúcio
8	Fernando Jorge Tavares Pinto	Diretor do Espaço Aberto Safende – (Associação Zé Moniz) - Associação comunitária de infância, juventude e família – Cabo Verde
9	Fernanda Magalhães Lamego	Ministra conselheira da embaixada do Brasil na Guiné-Bissau
10	Helena Guerreiro	Adida para a cooperação portuguesa em Cabo Verde
11	Joaquim Maia	Diplomata – Ministro plenipotenciário de Cabo Verde
12	José Luis Neves	Secretário-Geral da Câmara do Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento – Cabo Verde
13	José Carlos de Araújo Leitão	Embaixador da República Federativa do Brasil em Cabo Verde

14	João José Andrelino	Diretor de Serviços de Planificação Urbanística e Equipamentos do Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Urbano da Guiné-Bissau
15	João Soares da Gama	Diplomata e diretor-geral da política externa da Guiné-Bissau
16	Paulino Sousa Gomes Monteiro	Diretor do Gabinete de Estudos, Planeamento e Cooperação da Universidade de Cabo Verde
17	Sofia Moreira de Sousa	Representante da União Europeia em Cabo Verde
18	Zhou Fuqiang	Diretor internacional do Instituto Confúcio em Cabo Verde

Nota: *Todas as entrevistas foram realizadas em Cabo Verde e Guiné-Bissau, entre setembro de 2018 e setembro de 2019.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas semiestruturadas em Cabo Verde e Guiné-Bissau (instituições ministeriais/governamentais, embaixadas, setor privado e organizações da sociedade civil)

Roteiro específico para o Ministério dos Negócios Estrangeiros

1. Desde quando Brasil/Portugal /China são parceiros de cooperação de Cabo Verde/ Guiné-Bissau?

2. Existem condicionalidades políticas (democracia, direitos humanos, boa governação) do Brasil, Portugal e China para cooperar com a Guiné-Bissau/Cabo Verde? Caso existam quais são? e em que medida afetam suas relações?

3. Os programas de cooperação brasileira, chinesa e portuguesa afetam de alguma forma as instituições governamentais de Guiné-Bissau/Cabo Verde?

4. Qual dos três processos de cooperação tende a produzir mais efeitos institucionais, isto é, em termos de absorção de suas práticas governamentais pelas instituições formais públicas cabo-verdianas/guineenses?

5. Quais são os setores de maior incidência da cooperação do Brasil, China e Portugal em Cabo Verde/Guiné-Bissau, setores de boa governança, de transferência de conhecimento, de trocas comerciais?

6. Os efeitos políticos e institucionais da cooperação desses três parceiros em Cabo Verde/Guiné-Bissau se dão mais em função do setor de incidência de sua cooperação ou do uso de condicionalidades políticas? Como as duas coisas se influenciam, e como influenciam os resultados da cooperação?

7. Como o Cabo Verde/Guiné-Bissau vê o uso de condicionalidade política no âmbito de relações de cooperação? A vê como um instrumento necessário ou desnecessário dos doadores?

8. O uso de condicionalidade política influencia a confiança e desconfiança das partes cooperantes, certo? Como?

9. E o não uso de condicionalidade política? Qual é o seu efeito em termos de percepção vossa dos seus três parceiros, especialmente a China?

10. O uso de condicionalidade política é uma contradição de um discurso de cooperação de não ingerência em assuntos internos dos países beneficiários?

11. Como lidar com o dilema de preservação de autonomia política e demanda pela transparência simultaneamente?

13. Como a Guiné-Bissau/Cabo Verde analisa condicionalidades políticas de Portugal, Brasil e China?

14. Que efeitos produzem a nível de suas relações intergovernamentais?

15. Qual avaliação se pode fazer em relação ao Brasil e Portugal e à China?

16. Os programas de cooperação de Brasil e China com Cabo Verde/Guiné-Bissau refletem modelo de CSS e a portuguesa ao de CNS, correto? Qual avaliação faz em termos de efeitos políticos e resultados substanciais em termos do desenvolvimento de cada um dos modelos?

17. Em alguns países, a exemplo de Angola, Nigéria e Moçambique, a cooperação brasileira/chinesa/portuguesa tende a se concentrar mais no âmbito de agronegócio ou no setor de exploração de hidrocarbonetos, em Cabo Verde/Guiné-Bissau é diferente devido às características do país, certo? Esse processo de cooperação tende a produzir mais o desenvolvimento não econômico (educação, infraestruturas, direitos humanos e capacitação dos recursos humanos) do que desenvolvimento econômico (renda per capita, PIB) pelo menos a curto prazo, certo? Em que medida a cooperação brasileira/portuguesa/chinesa afeta o desenvolvimento de Cabo Verde/Guiné-Bissau?

18. Qual é o lugar/importância da Guiné-Bissau/Cabo Verde no plano geopolítico e/ou de inserção africana de Portugal/Brasil/China? E o contrário?

Roteiro entrevistas semiestruturadas junto a representantes de organizações da sociedade civil em Cabo Verde e Guiné-Bissau

1. Há projetos de cooperação entre organizações não governamentais de Cabo Verde/Guiné-Bissau com Brasil, Portugal ou China?

2. A condicionalidade política de demanda pela participação social – a qual Portugal tende a fazer, Brasil e China tendem a não fazer – não seria uma contradição de um discurso de não ingerência?

3. Qual avaliação a sociedade civil de Cabo Verde/Guiné-Bissau faz sobre isso?

4. Em maioria de contextos a sociedade civil tende a prezar pelo uso de condicionalidade política por parte de doadores nas relações de cooperação como forma de minimizar eventuais desvios de procedimentos e de recursos da CID, certo?

5. Não acham que o uso de condicionalidade política é uma contradição na medida em que ao mesmo tempo que prega pela não ingerência política retira dos governos dos países beneficiários a autonomia política?

6. Como lidar com o dilema de preservação de autonomia política e demanda pela transparência simultaneamente?

7. Quais as contradições de cooperação portuguesa, chinesa e brasileira em Cabo Verde/Guiné-Bissau?

8. Em outros contextos não são raros os conflitos da sociedade civil com as práticas de cooperação da China, especialmente no plano de exploração dos recursos naturais. Há conflitos desse tipo da sociedade civil de Cabo Verde/Guiné-Bissau com a China?

9. Quais são os conflitos existentes entre a sociedade civil cabo-verdiana/guineense com as práticas e/ou discursos de cooperação de Portugal, Brasil e China?

10. Quais são os conflitos da sociedade civil em relação aos governos da Guiné-Bissau/Cabo Verde no plano de cooperação com seus três parceiros?

11. Quais seriam procedimentos de cooperação capazes de evitar eventuais corrupção?

12. Qual avaliação que faz sobre os três parceiros de cooperação?

13. Do ponto de vista da sociedade civil, quais são os ganhos substanciais da cooperação brasileira, chinesa e portuguesa aqui em Cabo Verde/Guiné-Bissau?

Roteiro específico para o Ministério de Agricultura

1. Há projetos de cooperação entre a Guiné-Bissau/Cabo Verde e Brasil, China ou Portugal? Quais?

2. Quais resultados têm produzido para a Guiné-Bissau/Cabo Verde?

3. Há algum tipo de conflito no domínio de agronegócio e agricultura familiar dos agentes de cooperação brasileira, portuguesa e chinesa com os operadores nacionais de setor agrícola?

4. Quais são os efeitos que a cooperação do Brasil e da China provoca na estrutura agrícola guineense (nos agricultores e organizações dos camponeses)?

Roteiro específico para o Ministério de Educação

1. De pouco mais de uma década para cá o Brasil superou com folga outros países, como por exemplo Portugal e China, na formação de quadros superiores guineenses/cabo-verdianos, certo? Em que medida poderá esse processo produzir uma elite política e um corpo de quadros superiores homogêneos e que poderão compartilhar mais simpatias políticas em relação ao país de sua formação em comparação aos outros países?

2. Há algum tipo de preocupação do governo de Cabo Verde/Guiné-Bissau em relação a isso?

3. Existe uma política de governo para a fomentação de formação de seus quadros em maior número em Brasil, Portugal ou China?

4. Quais as principais diferenças, além de áreas de formação, evidentemente, que caracterizam quadros guineenses/cabo-verdianos formados em Portugal, Brasil e China?

5. A “fuga de cérebros” formados em Portugal, China ou Brasil pode ser concebida como implicação negativa da cooperação desses três parceiros de Cabo Verde/Guiné-Bissau?

Roteiro específico para o Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Urbano

1. Nos últimos anos a China tem sido principal parceira de cooperação de Cabo Verde/Guiné-Bissau no domínio de infraestruturas, obras e urbanismo do que seus homólogos Portugal e Brasil, por exemplo, certo?

2. Qual avaliação comparativa que o governo da Guiné-Bissau/Cabo Verde faz em relação à atuação desses três parceiros nesse campo de cooperação?

3. Há iniciativas ou projetos brasileiros e portugueses de cooperação em andamento nesse domínio da cooperação com a Guiné-Bissau/Cabo Verde?

4. Qual tem sido a política do governo de Cabo Verde/Guiné-Bissau para lidar com eventuais conflitos?

5. As obras e infraestruturas chinesas em Cabo Verde/Guiné-Bissau se adaptam às propostas do governo cabo-verdiano/guineense ou reflexem modelos e padrões chineses?

6. A política de importação de técnicos chineses para implementação dos projetos de infraestruturas e obras não é uma contradição com políticas de incentivo de mão de obra nacional do governo de Cabo Verde/governo de Guiné-Bissau?

7. Existem conflitos de interesse entre eventuais construtoras nacionais (cabo-verdianas e guineenses) e a China nesse setor?

8. Existem práticas nas relações de cooperação de Portugal, Brasil e China com a Guiné-Bissau/Cabo Verde que deveriam ser corrigidas, aprimoradas ou extinguidas? Quais?

Roteiro específico para representantes do setor privado (empresários, empreendedores e pequenos comerciantes)

1. Como o setor privado vê parcerias de cooperação do governo da Guiné-Bissau/Cabo Verde com a China, Brasil e Portugal?

2. Essas parcerias afetam de alguma forma os interesses do setor privado nacional? Como?

É sabido que a presença brasileira e portuguesa no mercado guineense/cabo-verdiano é ínfima se comparada com à chinesa, certo? Qual é a relação de presença portuguesa e brasileira em comparação ao país asiático?

3. Há iniciativas que potencializam eventual presença significativa de investimentos privados e públicos Portugueses e brasileiros em Cabo Verde/Guiné-Bissau?

4. Como interpretam a inundação do mercado cabo-verdiano pelos produtos manufaturados chineses? (caso de Cabo Verde)

5. Quais os reais conflitos entre empresários e comerciantes chineses e investidores cabo-verdianos? (caso de Cabo Verde)

6. Como interpretam a crescente instalação de pequenos investidores e comerciantes chineses no mercado guineense? Há conflitos?

7. A relação de preço dos produtos chineses, geralmente mais barata, é um problema para os operadores comerciais nacionais (cabo-verdianos e guineenses)?

8. Qual tem sido o papel do governo? A uma política protecionista favorável aos interesses dos agentes nacionais?

Roteiro específico para Representações Diplomáticas/Embaixadas de Brasil, China e Portugal em Cabo Verde e Guiné-Bissau

1. Qual é a importância política e estratégica de Cabo Verde/Guiné-Bissau para Portugal/Brasil/China?

2. Toda a cooperação tende a produzir algum ganho para as partes, certo? Quais são os retornos (ganhos) de Portugal/Brasil/China resultantes de sua cooperação com a Guiné-Bissau/Cabo Verde?

3. Quais são os principais desafios de suas relações com Cabo Verde/Guiné-Bissau?

4. Quais são os principais setores de sua cooperação com a Guiné-Bissau/Cabo Verde?

5. Por que elegeram esses setores com prioritários nas suas relações de cooperação?

6. O seu governo faz uso de condicionalidade política? Por que faz ? Por que não faz?

7. Não acha que o uso de condicionalidade política é uma contradição na medida em que ao mesmo tempo que prega pela não ingerência política retira dos países beneficiários (nesse caso Guiné-Bissau e Cabo Verde) a autonomia política no processo de cooperação?

8. Embora tende a garantir a autonomia política do governo beneficiário, o não uso de condicionalidade política não seria contraditório uma vez que tende a não condicionar os recursos da CID ao respeito dos direitos humanos e democracia – propósitos essenciais de qualquer cooperação internacional para o desenvolvimento?

9. Em que medida a cooperação do Brasil/China/Portugal contribui pela governabilidade e estabilidade política e institucional em Cabo Verde/Guiné-Bissau (especialmente em Guiné-Bissau)?

10. Em alguns países, a exemplo de Angola, Nigéria e Moçambique, a cooperação brasileira/chinesa/portuguesa tende a se concentrar mais no âmbito de agronegócio ou no setor de exploração de hidrocarbonetos, em Cabo Verde/Guiné-Bissau é diferente devido às características do país, certo? Esse processo de cooperação tende a produzir mais o desenvolvimento não econômico (educação, infraestruturas, direitos humanos e capacitação

dos recursos humanos) do que desenvolvimento econômico (renda per capita, PIB) pelo menos a curto prazo, certo? Em que medida a cooperação brasileira/portuguesa/chinesa afeta o desenvolvimento de Cabo Verde/Guiné-Bissau?

11. Os programas de cooperação brasileira e chinesa com Cabo Verde/Guiné-Bissau refletem modelo de CSS e a portuguesa é CNS, correto? Qual avaliação faz em termos de efeitos políticos e resultados substanciais em termos do desenvolvimento de cada um dos modelos?

12. Há algum tipo de competição entre os governos de Portugal, Brasil e China em Cabo Verde/Guiné-Bissau?

13. Existem projetos de cooperação triangular do seu governo com o governo guineense/governo cabo-verdiano?

14. Projetos de cooperação triangular entre seu governo, governo da Guiné-Bissau/governo de Cabo Verde com um terceiro cujos padrões e procedimentos normativos de cooperação são distintos aos do Brasil/Portugal/China não seriam contraditórios em termos de resultados e propósitos políticos e institucionais?

15. Qual é o lugar da sociedade civil cabo-verdiana/guineense na sua relação de cooperação? Nenhuma participação, pouca participação ou considerável participação da sociedade civil? Por que?

16. Existem conflitos de interesses portugueses, brasileiros e chineses a nível (agrícola, comercial, exploração de recursos, etc.) e cabo-verdianos/guineenses? Quais são? Como seu governo lida com isso?

17. Qual é o lugar/importância de Portugal/Brasil/China no plano estratégico do desenvolvimento e da inserção internacional de Cabo Verde/Guiné-Bissau? E o contrário?