

# Cooperação Sul-Sul e transformações nas relações da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau no sistema da Cooperação Internacional

Timóteo Saba M'bunde – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## Resumo

Este artigo contextualiza e analisa, nos marcos de Cooperação Leste-Sul, Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul, as formas como se construíram desde os primórdios da independência as relações de dependência internacional de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Com base em revisitação de suas relações históricas, o texto analisa como os vínculos de dependência são influenciados, dada a assimetria existente, por padrões e modelos de cooperação internacional de parceiros multilaterais e bilaterais de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Conforme a hipótese do artigo, em consequência do aumento dos recursos de Cooperação Sul-Sul, se (re)produzem heteronomia estrutural e novas formas de dependência dos dois Estados afro-lusófonos.

**Palavras-chave:** Cabo Verde e Guiné-Bissau; Cooperação Internacional; Cooperação Sul-Sul; política externa; relações de dependência.

## Abstract

This article contextualizes and analyzes, within the frameworks of East-South Cooperation, North-South Cooperation and South-South Cooperation, the ways in which the international dependency relations of Cape Verde and Guinea-Bissau were built since the beginning of independence. Based on revisiting its historical relations, the text analyzes how dependency ties are influenced, given the existing asymmetry, by patterns and models of international cooperation by multilateral and bilateral partners of Cape Verde and Guinea-Bissau. According to the hypothesis of the article, as a result of increase in South-South Cooperation resources, structural heteronomy and new forms of dependence of the two afro-lusophone States are produced.

**Keywords:** Cape Verde and Guinea-Bissau; International cooperation; South-South cooperation; foreign policy; dependency relations.

# 1. Introdução

Este artigo revisita os principais aspectos de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites de Cooperação Leste-Sul, Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul, fundamentalmente desde os primórdios da independência dos dois Estados africanos, na década de 1970. Com base nessa recapitulação, o texto se propõe a analisar os processos históricos de estabelecimento de laços de dependências econômica, política e cultural que se produziram desses momentos específicos - de cada um dos três paradigmas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Além de explicar as formas como se deram e se transformaram historicamente esses laços de dependência no sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o artigo aponta a reemergência da CSS nos anos 2000 como o principal momento de transformações nas relações dos dois países com seus parceiros internacionais, se ocupando de analisar como se deram as referidas mudanças. Embora se considere a agência de Cabo Verde e Guiné-Bissau como variável naturalmente importante em suas relações internacionais, entretanto dada a assimetria existente, são seus parceiros bilaterais e multilaterais é que tendem a influenciar mais as dinâmicas de sua inserção internacional.

Desta feita, os modelos de cooperação internacional (e, em alguma medida, de padrões da economia política) dos parceiros multilaterais e bilaterais de Cabo Verde e Guiné-Bissau moldam esse processo, imprimindo relações de dependência vertical e/ou estrutural. Como hipótese central, o artigo argumenta que a CSS, na década de 2000, influenciou essas relações, diminuindo o grau da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em relação aos parceiros tradicionais, embora se tenham reproduzido novas formas de heteronomias.

Os padrões da economia política e essencialmente os modelos da CID dos parceiros bilaterais e multilaterais são considerados variável independente e as relações de dependência produzidas consideradas variável dependente, sendo o método qualitativo (a revisão da literatura) a base da produção deste trabalho.

## 2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como ferramenta de política externa

A história e a evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, seja a Cooperação Norte-Sul, a Cooperação Leste-Sul, como a Cooperação Sul-Sul, se confunde com a instrumentalização da CID para os fins da política externa. Dito de modo diferente, descrever a história da CID, independentemente do modelo específico, 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 (M'BUNDE, 2018). 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 priori, a CID, enquanto uma agenda de política externa, pode ser pensada a partir de duas perspectivas

fundamentais. Na primeira perspectiva, 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 pouca 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 tendem a formar esse último conjunto de Estados. As duas perspectivas constituem um pressuposto geral da CID enquanto ferramenta de política externa dos Estados, sendo que a agência e interesse de cada governo, seja de renda alta, média ou baixa, é que tende a determinar o que a cooperação realmente representará em sua agenda de política externa, particularmente da própria CID.

Em linhas gerais, a inserção internacional de um país pode ocorrer de diferentes maneiras, dependendo de sua capacidade econômica e política, de sua estratégia de desenvolvimento e de sua configuração (estabilidade ou instabilidade) política interna. A industrialização e a exportação de produtos primários são dois clássicos modelos nos quais os países podem basear seu padrão de desenvolvimento e inclusive sua inserção internacional. Aliás, o agrupamento dos países do Sul no modelo de exportação (exportadores primários) explica a desigualdade econômica na distribuição das riquezas entre os Estados nacionais (WALERSTEIN, 1979; 2004).

Poucos países em desenvolvimento conseguem reunir fatores que permitam essa transição, de exportadores de *commodities* a industrializadores de produtos primários. Esta categoria é ocupada por países como Brasil, China, Índia, África do Sul, Turquia, entre outros, embora havendo entre si graus diferentes de crescimento econômico. Em tese, o primeiro objetivo desses países (as chamadas potências emergentes, regionais ou médias) para a adoção dessa estratégia, passa

pela tentativa de romper com a tradicional cadeia vertical de produção econômica internacional, buscando alcançar o desenvolvimento a partir da lógica de industrialização, inspirada nos próprios países centrais. O segundo grande objetivo seria erradicar, conseqüentemente, sua dependência econômica e política em relação a estes últimos (AMIN, 2009).

Ao analisar 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, abdicando do modelo de industrialização como caminho de curto prazo. Assim, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento assume a condição de objeto de análise que ajude a compreender a inserção internacional dos países mais modestos do sistema, como Cabo Verde e Guiné-Bissau. Essa relação tem a ver com o papel central que a cooperação desempenha na (re)produção de relações políticas desses países com os parceiros internacionais. A dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em recursos da CID coloca a cooperação em um importante patamar de sua agenda de política externa. Seja devido à eventual existência de um plano nacional nesse sentido (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010), seja pelas condições conjunturais ou estruturais do país (M'BUNDE, 2018), a cooperação representa um fim em si, ainda que também seja inerentemente um potencial meio de política externa para os Estados nacionais soberanos, mesmo aqueles com pouca capacidade. Estes últimos tendem conseqüentemente a ter pouca agência (ACHARYA, 2004; 2011) em suas relações com os parceiros internacionais.

Cumprir dizer que o aumento 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. Esse quadro é favorecido quando o país menos desenvolvido tenha condições políticas e institucionais boas que o potencializam a barganhar com os mais desenvolvidos, ou seja quando haja realmente algum interesse significativo de política externa dos países “doadores”. Geralmente, para maximizar os ganhos ou reduzir as perdas, o Estado menos capacitado em recursos tem que barganhar muito bem.

Geralmente, a CID como um meio de política externa se expressa em termos de condicionalidades políticas ou critérios considerados indispensáveis para se ter direito aos recursos. Ao longo da sua evolução histórica, a CID sempre se apresentou como uma área de política externa (MORGENTHAU, 1962). Durante a Guerra Fria, as duas superpotências, especialmente os EUA, lançaram mão da CID para perseguir seus objetivos estratégicos e geopolíticos (LANCASTER, 2007). De lá em diante, os parceiros bilaterais e organismos financeiros internacionais impuseram aos países pobres e beneficiários dos recursos técnicos e financeiros condicionalidades políticas que estes procuram observar como requisitos para receber fundos e apoios.

Cabo Verde, a exemplo da Guiné-Bissau, depende da cooperação internacional, tendo historicamente definido a CID como um dos eixos de sua política externa em termos de busca de recursos para o desenvolvimento do país. 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 aproximadamente duas décadas, 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. Portanto, ambos os países são dependentes em recursos da CID e essa relação caracteriza seus processos históricos de inserção internacional.

### 3. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Leste-Sul

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 deste artigo 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) ao Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), havia consideráveis influências maoístas e trotskistas, especialmente na década de 1960 (TEIXEIRA, 2015, p. 196).

É verdade 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 representaram a grande parte da globalidade dos esforços e realizações no recorte temporal citado. 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).

A ideia de construção de um modelo de desenvolvimento e de uma Constituição que não sofressem influência da antiga metrópole e do Ocidente como um todo

expressaram essas influências. Desta feita, constatou-se um alinhamento (ainda que mitigado, no caso cabo-verdiano), de recém-criados Estados cabo-verdiano e guineense à URSS. António Gonçalves (2010) aponta que essa opção é tradução cabo-verdiana do reconhecimento de todos os apoios recebidos durante a luta e um ato de blindagem às eventuais influências de Portugal no novo Estado. Aliás, continua recorrendo às declarações de Pedro Pires (ex-presidente de Cabo Verde) que revelam o receio que se tinha de Lisboa ou Washington 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 (GONÇALVES, 2010, p. 23).

Desse modo, as influências políticas e ideológicas das relações de cooperação com os países socialistas foram mais sintomáticas, tendo deixado cicatrizes na própria concepção do Estado pelas elites cabo-verdianas e guineenses (GONÇALVES, 2010; TEIXEIRA, 2015; MADEIRA, 2018). Por outro lado, apesar da relativa pressão soviética ou socialista por assunção 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 condicionais políticas. Para Aristides Pereira, “o apressado ou a lealdade” às doutrinas socialistas ou marxistas era natural naquele contexto:

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).

A resistência à abertura política nas décadas de 1970 e 1980, cerca de quinze anos após a independência, mantendo-se fiel ao regime do Bloco Leste, ilustra o considerável grau da influência ideológica e política originada das relações Leste-Sul. Denota-se que apesar do amplo entendimento da necessidade de diversificar os parceiros para 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”.<sup>1</sup> Avanços sociais semelhantes, graças ao apoio de Moscou, ocorreram na Guiné-Bissau, sob a presidência de Luís Cabral:

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.<sup>2</sup>

O recém-criado Estado guineense adotou nos primeiros anos pós-independência um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo soviético. Desse modo, todas essas realizações se enquadravam no modelo do desenvolvimento anti-neoliberal ou anticapitalista adotado pelo PAIGC na Guiné-Bissau e pelo PAICV em Cabo Verde.

Conforme os padrões tradicionais dos regimes fechados, a Guiné-Bissau centralizou e monopolizou o sistema econômico e produtivo, não conseguindo, entretanto, uma produção suficiente ao consumo local,

1 Ver António Gonçalves (2010, p. 25).

2 Consultar M'bunde (2018).



passando a importar alimento para o mercado interno (TEIXEIRA, 2015). A falta de parque industrial, a ausência de fatores materiais de produção e os estrangimentos político-econômicos sistêmicos 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 difíceis condições geológicas são a variável explicativa adicional - seca, falta de terra arável - só 10% da totalidade de território cabo-verdiano é cultivável (MONTEIRO, 2010, p. 51).

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). Era uma questão de sobrevivência do novo Estado insular, além da própria ambição no desenvolvimento das ilhas.

Embora as variáveis internas (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 (GONÇALVES, 2010, p. 26). O jogo-duplo se devia a

características geológicas de Cabo Verde enquanto país insular e pobre em termos de recursos naturais, que oferecia escassas possibilidades de sobrevivência e desenvolvimento que não passassem por uma abertura total para o mundo (MADEIRA, 2018).

## 4. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Norte-Sul

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 imprescindíveis para o desenvolvimento de parcerias multi e bilaterais no emergente sistema econômico e político internacional decorrente do fim da Guerra Fria. O sistema político e econômico capitalista que havia 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 (particularmente Guiné-Bissau e Cabo Verde) 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.<sup>3</sup>

Entretanto, 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 países africanos em relação ao seu quadro socioeconómico 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). A transição política e económica 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.<sup>4</sup>

Cabo Verde é dos poucos países do Terceiro Mundo, da África particularmente, que menos sofreu os efeitos negativos (ARRIGHI, 2002) da aplicação das reformas neoliberais na década de 1990:

3 António Gonçalves (2010, p. 65).

4 As potências regionais, a exemplo de Brasil e China, tinham uma presença tímida junto dos governos de Bissau e Praia nesse contexto. 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 económicos e políticos mais importantes dos dois países emergentes ocorreram nos anos 2000 (MONTEIRO, 2009, p. 98; M'BUNDE, 2018).

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 (MONTEIRO, 2009, P. 59).<sup>5</sup>

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 económico na República da Guiné-Bissau. O relativamente ameno sofrimento de Cabo Verde com os efeitos da transição económica, 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.

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. Entre outras causas, os países do Leste da Europa passaram de fornecedores africanos a beneficiários dos recursos do Norte, que eram destinados à África; o fim da Guerra Fria e a relativa queda de instrumentalização da cooperação pelos EUA

5 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 económico.

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 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.<sup>6</sup>

Além das dificuldades sociais, econômicas e políticas deflagradas nos anos 1990, à semelhança de praticamente toda a África 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 parte desse fenômeno se deve à inadaptação da Guiné-Bissau à transição político-econômica e institucional imposta, somando-se às já mencionadas vulnerabilidades domésticas estruturais.

Apesar das dificuldades, Cabo Verde resistiu aos problemas macroeconômicos oriundos 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, embora que tais crises tenham propiciado, paradoxalmente, recursos de cooperação para Guiné-Bissau nessa conjuntura: “nesses casos os recursos providos tendem a ser mais de natureza emergencial e humanitária, mobilizados para situações geralmente pontuais e de curto prazo” (M'BUNDE, 2018).

Nessa onda, 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, uma perda importante por se tratar de um país pobre e dependente em recursos da CID. 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. 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.

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, 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).

Não obstante as inequívocas vantagens da emigração cabo-verdiana para a economia das ilhas,<sup>7</sup> há um outro

6 PNUD, 2002, p. 25 apud Monteiro (2009).

7 A diáspora cabo-verdiana desempenha um papel muito relevante no desenvolvimento do arquipélago. As remessas dos emigrantes se têm convertido



lado, o qual pode ser considerado “efeito político perverso” da emigração. A essa relação se adicionam as políticas especiais da União Europeia ao arquipélago, que envolvem a “aquisição de estatuto de parceiro especial junto da UE”, que abrange a circulação de pessoas, de bens e capitais”.<sup>8</sup> Contudo, a política de facilidade de circulação de cabo-verdianos pela Europa tem gerado efeitos concernentes à fuga de cérebros qualificados. Adilson Tavares insiste (2013, p. 2017):

No caso de Cabo Verde, este fenómeno 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 em 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 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

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.

8 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”.

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”.

## 5. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Sul-Sul

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 aos países menos desenvolvidos de renda média e baixa como Guiné-Bissau e Cabo Verde.

O contexto da Conferência de Bandung, realizada em 1955, foi importante na construção de narrativas e na institucionalização da CSS, mesmo tendo havido no período consideráveis transferências de recursos, apoios técnicos, materiais e financeiros. 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. Aliás, como já se 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. Toda-

via, 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.

Percebe-se que, dada a dificuldade de estabelecer com rigor e precisão uma definição do que a CSS 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 considerado CSS; e é justamente a isso que se refere Debora Brautingam (2011) quando fala em *aid with chinese characteristics*.

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, 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, 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). Com o encontro de Busan em 2011, depois de fóruns de Roma, em 2003, de Paris, em 2005, de Accra, em 2008, reduziu-se a centralidade dos doadores tradicionais agrupado no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Passou-se a ter uma parceria global com a inclusão de doadores tradicionais, Cooperação Sul-Sul, economias emergentes, as organizações da sociedade civil e financiadores privados. Era a configuração normativa do sistema contemporâneo da CID como uma plataforma multipolar e não mais restrita à Cooperação Norte-Sul.

## 6. Cooperação Sul-Sul como fator de transformação nas relações de dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau

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. O mais importante é que 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 crescente participação de países como Brasil e China com recursos técnicos e financeiros. Tal importância (que coloca a CSS como plataforma viável ao desenvolvimento) foi inclusive reconhecida pelos próprios membros da OCDE, mesmo tendo prevalecido a inequívoca tendência de instrumentalização da cooperação para fins geopolíticos.

As relações interestatais nos marcos da CNS podem ser entendidas como um modelo complementar aos esforços de desenvolvimento no âmbito Sul. Mas também essas parcerias podem ser concebidas 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. Os Estados menos desenvolvidos tendem a recorrer simultaneamente aos recursos da CNS e da CSS em sua inserção, alternando a intensidade em um ou outro modelo em conformidade com os padrões e interesses em programas e projetos de cooperação específicos. A CSS como alternativa se manifesta quando a ela é recorrida pelos atores em falta de opções melhores e concretas de cooperação. Já a complementaridade se dá quando os atores lançam mão da CSS e de outros modelos nos seus esforços de desenvolvimento.

O crescimento econômico de Brasil, China, Índia, Venezuela, África do Sul, entre outros, e seu interesse em influenciar, quer no plano multilateral como no âmbito bilateral, as relações políticas e econômicas internacionais, determinaram a intensidade de seu engajamento global, particularmente na periferia internacional. 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, quase todos os países africanos para se discutir sobre a cooperação, os investimentos e as parcerias comerciais e econômicas. Durante o governo de Lula

da Silva, o Brasil intensificou 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 CSS 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.

Além de sua vantagem no aumento dos canais de negociações para as lideranças africanas, os efeitos da corrida dos *new powers* ao continente incrementaram o poder de agência dos Estados da região nas suas relações de cooperação. 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 comparação ao período entre 1980 e 1990, momento no qual o sistema da CID era quase totalmente dominado pelos doadores do Norte.



A pouca agência dos governos africanos, que lhes deixava em uma situação de escasso poder de barganha 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.

Portanto, a CSS era um modelo alternativo de desenvolvimento para a maioria de lideranças políticas e Estados da região. 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 de produção do desenvolvimento, especialmente o modelo das relações sino-africanas (MOYO, 2009). Esses dois aspectos se combinam para fazer da CSS, o modelo predileto dos governantes e dirigentes africanos (M'BUNDE, 2018, p. 194). Denota-se que a opção - muitas vezes implícita, mas perceptível - pelo modelo da CSS é mais dos países africanos (a grande maioria) que não têm muitas opções de parcerias, como é o caso da República da Guiné-Bissau.

A Guiné-Bissau é um dos Estados africanos seriamente penalizados na transição do modelo político e econô-

mico 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 impossibilitou a normalização socioeconômica de 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 desafio fundamental. 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” (M'BUNDE, 2018, p. 204-205). Portanto, nos marcos de sua inserção global na primeira década dos anos 2000, as relações de CSS se manifestaram como modelo alternativo da Guiné-Bissau.

No que se refere ao arquipélago de Cabo Verde, a boa governança e estabilidade política nas duas décadas anteriores renderam a este país africano ganhos relevantes na difícil década de 1990. Desta feita, o país diversificou seus parceiros e espaços de cooperação, tendo adotado um modelo de desenvolvido baseado nas relações de cooperação (TAVARES, 2013). Nessa esteira, ao país insular a CSS se configura como importante modelo opcional, ainda que não seja alternativo em outros setores.

O aumento da entrada dos recursos da cooperação chinesa e brasileira corresponde aos resultados da diversificação dos parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau e é entendido como um importante ativo complementar e

alternativo, respectivamente, nos esforços de desenvolvimento. Contudo, em certas áreas de cooperação com Brasil e China, nomeadamente nos setores de bolsas de formação superior (Tabelas) e construção (Qua-

dros 1 e 2), respectivamente, a CSS representa uma claramente uma alternativa a Cabo Verde e Guiné-Bissau (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2017; M'BUNDE, 2018).

Tabela 1 - Bolsas de estudo do Programa de Estudante Convênio de Graduação para Cabo Verde e Guiné-Bissau entre 2000 e 2013

| Ano       |              | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|-----------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Graduação | Cabo Verde   | 117  | 65   | 227  | 263  | 192  | 230  | 314  | 265  | 381  | 206  | 133  | 76   | 100  | 88   | 2.657 |
|           | Guiné-Bissau | 36   | 88   | 111  | 97   | 58   | 186  | 159  | 19   | 133  | 181  | 95   | 55   | 118  | -    | 1.336 |

Fonte: M'bunde, 2018, p. 161

Os números de bolsas ofertadas a Cabo Verde e Guiné-Bissau pelo Brasil nesse período superaram disparadamente os números oferecidos pelos parceiros

do Norte e têm sido as maiores ofertas na média dos Países Africanos de Língua portuguesa (M'BUNDE, 2018, p. 161).

Quadro 1 - 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         | US\$ 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: M'bunde, 2018.

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 Assembleia 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: M'bunde, 2018, p. 143-144

Há duas décadas, a cooperação da China é a construtora de edifícios públicos e habitacionais em Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de também ser uma importante financiadora dos dois países africanos. As críticas

e desconfianças em relação ao modelo da cooperação do país asiático - visto por muitos como agressivo ao meio ambiente e na exploração dos recursos naturais, especialmente na Guiné-Bissau -, não diminuem a rele-

vância da China nas estratégias de desenvolvimento de Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Com essas novas dinâmicas, ocorridas essencialmente na década de 2000, as relações de dependência dos dois países africanos nos limites da CID se transformaram de modo significativo. Reduziu-se o grau da dependência - uma dependência política e econômica estrutural nutrida desde a década de 1970 - face aos crescentes recursos técnicos e financeiros da CSS, nomeadamente das potências emergentes. Essas relações conferiram ou aumentaram o grau de agência aos dois países africanos, que nas décadas anteriores - quando tinham os parceiros do Ocidente desenvolvido ou político como opções quase únicas -, tinham agência extremamente limitada (ACHARYA, 2004; 2011).

O modelo tradicional de cooperação se manifesta como aquele que, normativa, institucional e politicamente mantém a dependência estrutural, com carga de neocolonialismo que tende a preservar as assimetrias no sistema internacional. Embora a CSS também gere novas formas de dependência, elas tendem a se manifestar no âmbito operacional e distributivo dos recursos materiais da CID, em que pode se (re)produzir uma relação de divisão desigual dos recursos, em consequência das assimetrias políticas e econômicas preexistentes entre os países do Sul, sem objetivos de (re)criar vínculos neoimperialistas de dominação cultural e/ou político-econômica.

## 7. Conclusão

O artigo é categórico em afirmar que as relações de dependência atravessam todo o processo histórico de cooperação dos dois países, desde a década de 1970. Entretanto, muito mais que isso, analisa entre os três momentos de inserção internacional de Cabo Verde e Guiné-Bissau, apontando aquele que tenha imposto muito mais laços de dependên-

cia dos dois países africanos de língua portuguesa. Ademais, o artigo assevera, com base no exame de materialidades e normas que envolvem as abordagens de cooperação nos territórios de Guiné-Bissau e Cabo Verde, que a CSS seja o modelo que transformou as relações de dependência, conferindo-as novos comportamentos. Todavia, o texto não desconsidera a existência de agência de governos guineense e cabo-verdiano nos processos de sua inserção internacional, apesar de considerá-la muito limitada face às assimetrias que lhes apresentam no sistema internacional (ACHARYA, 2004; 2011).

Em linhas gerais, conforme as conclusões do presente trabalho, todos os modelos da cooperação produzem ou reproduzem heteronomias. O modelo da CNS, o qual destruiu o que se construiu ao longo da vigência da Cooperação Leste-Sul, contribui estruturalmente para a manutenção da dependência. Por sua vez, o modelo da CSS, não obstante sua natureza horizontal, (re)produz dependência - novas formas de dependência. Nos casos da cooperação da China e de Brasil, os dois mais representativos modelos da CSS em Cabo Verde e Guiné-Bissau, a cooperação chinesa tende a desencorajar a industrialização da economia local, contribuindo para que seus parceiros continuem como meros fornecedores de matérias-primas e de mercados aos produtos chineses. No caso do Brasil, o aumento da oferta de bolsas de estudo ao longo das últimas décadas evidencia a crescente dependência, não tendo conseguido diminuir a dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau nesse setor.

Por último, convém dizer que não são necessariamente perpétuas essas relações de heteronomias de Cabo Verde e Guiné-Bissau, independentemente do modelo da CID em causa, uma vez que conseguirem se desenvolver e reduzir seu grau de dependência em recursos técnicos, políticos e econômicos da cooperação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- 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.
- BADIE, Bertrand. Le Temps des humiliés. Pathologie des relations internationales. Paris: Odile Jacob, 2014.
- BRAUTIGAM, Deborah. Aid with chinese characteristics: chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 2011.
- CARMODY, Pádraig. The New Scramble for Africa. [livro eletrônico] Cambridge: Polity Press, 2011.  
Disponível em: [https://books.google.pt/books?id=qIbFiBOJbEC&pg=PR12&lr=&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?id=qIbFiBOJbEC&pg=PR12&lr=&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 9 de maio de 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.
- GONÇALVES, A. M. Política Externa de Cabo Verde de 1975 a 2008. Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, FCHS, 2010.
- LANCASTER, Carol. Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics. The University of Chicago. p. 12-18, 2007.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.
- LOPES, Vicente José. Cabo Verde: Os Bastidores da Independência. 2a ed. Praia: Spleen, 2002.
- MADEIRA, João Paulo. Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspectivas e linhas de força. Estudos internacionais, Belo Horizonte, 2018, p.87 - 109.
- 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. 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.
-

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.

MONTEIRO, Eder Nascimento. *A Política de Cooperação em Cabo Verde*. ULHT. Lisboa, 2009.

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

MOYO, Dambisa. *Dead Aid. Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, 2009.

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.

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.

TAVARES, Adilson de Jesus Cabral. Cabo Verde e os desafios da política internacional contemporânea. *Revista de estudos políticos*, N.7 | 2013/02.

TEIXEIRA, Ricardino Dumas. *Cabo Verde e Guiné-Bissau: As Relações entre a Sociedade Civil e o Estado*. Editora UFPE. 2015.

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.