

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A POLÍTICA EXTERNA CHINESA E A RECEPÇÃO DOS PAÍSES
AFRICANOS: O CONTRASTE ENTRE ZÂMBIA E ANGOLA (1989-2009)**

Nathaly Silva Xavier

**PORTO ALEGRE
2011**

NATHALY SILVA XAVIER

**A POLÍTICA EXTERNA CHINESA E A RECEPÇÃO DOS PAÍSES
AFRICANOS: O CONTRASTE ENTRE ZÂMBIA E ANGOLA (1989-2009)**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**PORTO ALEGRE
2011**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Juordan, meu grande amor. Obrigada pela compreensão inabalável durante os momentos de ausência enquanto me dedicava às linhas aqui escritas e, igualmente, pelo olhar crítico sobre as idéias depositadas nestas folhas.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que possibilitou, através da bolsa, a minha dedicação exclusiva à elaboração deste trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pela possibilidade de enriquecer meus conhecimentos e pela convivência acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini, pela atenção dedicada à elaboração desta dissertação e pelos valiosos ensinamentos que me transmitia a cada conversa.

Ao Prof. Dr. Marco Aurélio Cepik, pelas aulas e debates, indescritivelmente, enriquecedores e instigantes.

Aos meus amigos e colegas de mestrado, Luíza Schneider, Bruno Pilla e Marília Bortoluzzi, pela convivência tão produtiva e por compartilhar as angústias e conquistas durante esses dois anos.

Ao amigo Gabriel Adam, pelo apoio nos momentos mais difíceis, pela confiança e, principalmente, pelas valiosas conversas.

À minha família, em especial aos meus pais, por terem me ensinado o valor do conhecimento e a importância da humildade.

RESUMO

As relações entre a República Popular da China e o Continente Africano datam de meados dos anos 50, tendo como marcos iniciais a Conferência de Bandung e o estabelecimento de relações diplomática com o Egito, em 1955 e 1956, respectivamente. Ao longo dos anos, essa relação foi evidenciada por momentos de avanço e retrocesso. A partir do final da década de 80, contudo, até os dias atuais, é possível perceber uma significativa intensificação das relações entre a China e a África. Partindo-se, primordialmente, dos conceitos de política externa de Christopher Hill e de instituições de Samuel Huntington, objetiva-se analisar a política externa chinesa para a África, visando identificar um padrão de atuação do país em relação ao Continente. A recepção dessa política externa, por parte dos países africanos, será tratada a partir da investigação de dois casos empíricos contrastantes: Angola e Zâmbia. As relações entre China e Angola evoluíram de um passado tenso para uma aproximação constante, tornado-se esta uma das principais parceiras chinesas na África. A Zâmbia, por sua vez, apesar de um histórico de grande aliada chinesa, desde o início dos anos 2000, demonstra problemas com a presença chinesa no país. Objetivamos, assim, identificar os elementos causadores dessas reações opostas nos dois países africanos em questão.

Palavras-chave: África; Angola; China; política externa; Zâmbia

ABSTRACT

The relations between the People's Republic of China and the African Continent date from the mid 50's and have as milestones the Bandung Conference and the establishment of diplomatic relations with Egypt, in 1955 and 1956, respectively. Over the years, the relationship was highlighted by moments of improvement and retreat. From the late 80's, however, until today, it can realize a significant intensification of relations between China and Africa. Based on, primarily, the concepts of foreign policy by Christopher Hill and institutions by Samuel Huntington, the objective is to analyze Chinese foreign policy towards Africa in order to identify a China's pattern of action in relation to the Continent. The reception of this foreign policy by African countries will be treated from the empirical investigation of two contrasting cases: Angola and Zambia. Relations between China and Angola have developed from a past tense to a persistent approach, making this is one of the main Chinese partner in Africa. Zambia, in turn, despite a history of major Chinese ally, since the early 2000s, shows problems with the Chinese presence in the country. We aim therefore to identify the elements causing these opposing reactions in the two African countries concerned.

Key-words: Africa; Angola; China; foreign policy; Zambia

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Visita de Líderes Chineses à África 1995-2009.....	63
Mapa 2: Posição dos Movimentos de Libertação em 1969.....	77
Mapa 3: TanZam Railway.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comércio China – África 2001-2009.....	69
Gráfico 2: Importações Chinesas da África por Produtos 2009.....	70
Gráfico 3: Importações Africanas da China por Produtos 2009.....	71
Gráfico 4: Comércio China – Angola 2001-2009.....	95
Gráfico 5: Proporção das Importações de Petróleo da China 2001-2009.....	96
Gráfico 6: Comércio China – Zâmbia 2001-2009.....	122
Gráfico 7: Importações Chinesas da Zâmbia 2001-2009.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANC - African National Congress/Congresso Nacional Africano
- CIF - China International Fund
- EXIMBANK - Export-Import Bank of China
- FDD - Forum for Democracy and Development/Fórum para Democracia e Desenvolvimento
- FESA - Fundação Eduardo dos Santos
- FFTUZ - The Federation of Free Trade Unions of Zambia/Federação dos Sindicatos Livres da Zâmbia
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FNLA - Força Nacional de Libertação de Angola
- FOCAC - Forum on China – Africa Cooperation/Fórum de Cooperação China - África
- FRAIN - Frente Revolucionária Africana para Independência Nacional
- GRAE - Governo da República de Angola no Exílio
- MIA - Movimento para Independência de Angola
- MMD - Movement for Multiparty Democracy/Movimento pela Democracia Multipartidária
- MONUA - UN Observer Mission in Angola/Missão das Nações Unidas de Observação em Angola
- MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
- NEPAD - New Partnership for Africa's Development/Nova Parceria para Desenvolvimento da África
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OUA - Organização da Unidade Africana
- PAIG - Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde
- PF - Patriotic Front/Frente Patriótica
- PDA - Partido Democrático de Angola
- UDA - United Democratic Alliance/Aliança Democrática Unida
- UNAVEM - United Nations Angola Verification Mission/Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
- UNIP - United National Independence Party/Partido Unido da Independência Nacional
- UNITA - União Nacional para Independência Total de Angola
- UPA - União das Populações de Angola
- UPND - United Party for National Development/Partido Unido pelo Desenvolvimento Nacional
- UPP - United Progressive Party/Partido Unido Progressista
- ZCMT - Zambia-Mulungushi Textile Joint Venture
- ZCTU - Zambia Congress of Trade Unions/ União dos Sindicatos da Zâmbia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONCEITOS INICIAIS.....	17
2.1 Christopher Hill e o Conceito de Política Externa.....	17
2.1.1 Definição de Política Externa.....	17
2.1.2 Condicionantes e Fontes Domésticas da Política Externa.....	20
2.1.3 Instrumentos de Política Externa.....	26
2.2 O <i>Soft Power</i> de Joseph Nye.....	29
2.3 O Consenso de Pequim e o Novo Conceito de Segurança.....	33
2.4 As Instituições na Perspectiva de Samuel Huntington.....	36
3 AS RELAÇÕES DA CHINA COM O CONTINENTE AFRICANO.....	40
3.1 A Política de Pequim para a África.....	40
3.1.1 As Novas Diretrizes da Política Externa Chinesa.....	40
3.1.2 A Política Externa Chinesa para a África: um modelo.....	47
3.2 Histórico das Relações entre a China e o Continente Africano.....	54
3.3 Desenvolvimentos Recentes: as Relações pós-Tiananmen.....	61
3.3.1 A Década de 90.....	61
3.3.2 O Fórum de Cooperação China-África.....	64
3.3.3 As Relações Comerciais e de Investimentos.....	68
4 AS RELAÇÕES CHINA E ANGOLA.....	73
4.1 Breve Histórico.....	73
4.1.1 O Processo de Independência Angolana e o Papel da China.....	73
4.1.2 O Estabelecimento de Relações Diplomáticas e a Década de 80.....	85

4.2 As Relações Pós-Tiananmen.....	88
4.2.1 A Situação em Angola.....	89
4.2.2 O Aprofundamento das Relações com a China.....	94
4.3 A Visão Angolana.....	100
5 RELAÇÕES CHINA E ZÂMBIA.....	106
5.1 Histórico das Relações.....	106
5.1.1 Zâmbia: da Independência ao Multipartidarismo.....	106
5.1.2 As Relações entre Lusaka e Pequim.....	110
5.2 As Relações Pós-Tiananmen.....	114
5.2.1 O Novo Contexto na Zâmbia.....	114
5.2.2 A Presença Chinesa.....	118
5.3 Alterações Recentes e Tensões entre Lusaka e Pequim.....	124
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145
APÊNDICE.....	155

1 INTRODUÇÃO

A aproximação entre a República Popular da China e o Continente Africano data da década de 50, na Conferência de Bandung (1955), quando os países asiáticos e africanos participantes adotaram os ideais dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica¹, que haviam sido acordados entre China e Índia nas negociações de paz sobre o Tibet em 1953. Embora com alguns períodos de certo distanciamento, como na época da Revolução Cultural, as relações entre o país e o continente sempre foram de grande importância para ambos. Com o episódio da Praça Tiananmen, em 1989, a China procura novos aliados políticos e encontra na África o apoio de países que se identificam com ela, tanto em relação aos problemas políticos internos e às pressões internacionais, quanto no que tange às condições de desenvolvimento sócio-econômico.

A crescente aproximação entre China e África, todavia, não tem como motivação única o interesse nos recursos energéticos e matérias-primas. Os aspectos políticos, como a questão de Taiwan, também constituem importantes propulsores das relações entre o país e o continente. A África também possui interesses na relação com a China que ultrapassam as questões econômicas. Como membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, a China é vista pelos países africanos como uma importante aliada na defesa dos seus interesses. Além disso, os líderes africanos vêem na China um possível modelo de desenvolvimento a ser seguido, modelo esse, particularmente favorável a alguns países, por conciliar uma abertura econômica com a manutenção de um regime político autoritário. Apesar de ser possível visualizar uma grande estratégia da China para o Continente Africano, as diferenças entre os países são significativas, refletindo a própria diversidade da África, com seus mais de 50 países possuidores de realidades sócio-econômicas e políticas distintas; dois casos, por contrastarem na sua relação com Pequim, merecem destaque: Angola e Zâmbia.

Ao longo do trabalho buscar-se-á investigar a política externa da China para a África, assim como a receptividade dessas ações pelos países africanos, o que será feito através da análise de dois casos empíricos. Partiremos de uma análise mais geral das novas ênfases da política externa chinesa, que se alterou significativamente após o

¹ Os Cinco Princípios são respeito mútuo à soberania e à integridade territorial, não-agressão, não-interferência nos assuntos internos, igualdade e benefícios mútuos, e coexistência pacífica.

episódio da Praça Tiananmen e do final da Guerra Fria, dando um maior destaque para os organismos multilaterais e condicionando a política externa às necessidades domésticas do país (GOLDSTEIN, 2001). Dentro deste novo contexto insere-se a política externa chinesa para a África: os interesses chineses no continente ultrapassam os fatores econômicos e são marcados por fortes questões políticas, como o isolamento de Taiwan e o apoio em fóruns multilaterais; o estreitamento dessa relação culmina com a criação do Fórum de Cooperação China-África, em 2000 (TAYLOR, 2006; MAWDSLEY, 2007). Para elucidar a importância da relação, nos valeremos de um breve histórico, para, em seguida, avançar nos desenvolvimentos mais recentes da relação, incluindo o grande incremento do comércio, que cresceu mais de 400% entre 2000 e 2005, e o sucesso na política chinesa de isolamento de Taiwan no Continente Africano (MORRISON, 2008; LAFARGUE, 2005; BERI, 2007).

A análise de dois casos específicos servirá como contraponto à visão chinesa da relação, evidenciando o impacto dessa presença chinesa nas diferentes realidades e os problemas que podem surgir dessa forte aproximação. A investigação da relação China-Angola inicia-se com uma contextualização da situação de Angola e o histórico da sua relação com Pequim, que teve momentos de bastante conflito, devido ao apoio aos diferentes movimentos de libertação, mas apresenta uma estabilidade crescente nos últimos anos, com Angola figurando entre os principais parceiros chineses na África (TAYLOR, 2006). Aprofundando um pouco a análise, faz-se necessário tratar dos acordos de cooperação e ajuda entre os dois países, que envolve mais de 100 projetos, dos investimentos chineses na indústria petrolífera, e, evidentemente, dos fatores que levam a posição, majoritariamente, pró-China dos governantes e da população (VINES E CAMPOS, 2007). Contrastando com Angola, temos a Zâmbia, que apesar de um histórico de relações extremamente estáveis com a China, em grande parte, personificada na figura do presidente Kaunda, nos últimos anos têm apresentado grandes problemas com a presença chinesa no país (SAUTMAN e HAIRONG, 2009). Os problemas com as privatizações e investimentos chineses no setor de minério de cobre, já existentes, ganharam maior destaque nas eleições em 2006, e evidenciam as dificuldades que a China pode enfrentar devido a sua presença crescente na África (MUTESA, 2008; SCHATZ, 2006).

A China é um dos principais atores das relações internacionais atuais. A África, por sua vez, é vista como um importante mercado fornecedor de recursos naturais, mas tem sua importância política negligenciada. Os estudos sobre relações internacionais, normalmente, não se voltam para o continente africano, ou quando o fazem, restringem-se às questões da descolonização e dos conflitos internos dos países, subestimando a sua importância para a configuração de poder sistema internacional.

Os estudos acerca da cooperação Sul-Sul inauguraram um novo espaço para a pesquisa acadêmica e para a investigação das relações entre regiões periféricas (Ásia, África e América Latina) que, até então, só eram estudadas nas suas relações com os países centrais (EUA e Europa), e não nas relações entre si. Nesse sentido, essa pesquisa almeja contribuir para esse novo âmbito de estudo das relações internacionais, avançando nos estudos já existentes, desenvolvendo uma perspectiva de longo prazo, com o intuito de analisar as origens dessa aproximação crescente entre a China e a África e romper com as análises centradas preferencialmente na importância energética.

O objetivo central do trabalho é analisar as relações entre a China e o Continente Africano, concentrando-se no período pós-Tiananmen, verificando se existe uma estratégia da China para toda a África e se, sendo assim, em que medida as diferenças domésticas – realidade sócio-econômica e política – interferem no padrão de relacionamento da China com os países africanos, gerando relações de aceitação majoritária, como no caso de Angola, e relações conflituosas, a exemplo da Zâmbia. O recorte temporal inicial, a partir de 1989, justifica-se não só pelos acontecimentos na Praça Tiananmen, como pelo final da Guerra Fria, fatos que modificaram tanto a situação interna da China quanto a sua inserção no sistema internacional, o que, evidentemente, refletiu fortemente na sua relação com a África (GOLDSTEIN, 2001; TAYLOR, 1998). Ressaltamos, todavia, que ao tratarmos dos dois casos empíricos, Angola e Zâmbia, outros marcos temporais, referentes a acontecimentos nos dois países em questão, são de igual relevância, e também nortearão o trabalho.

Como objetivo secundário, visamos identificar que outras forças agem na determinação do padrão de relacionamento entre a China e os dois países africanos em questão. Além dos interesses econômicos sempre presentes, especialmente no setor energético, outros fatores, como a postura das elites governantes, o grau de

independência das fontes de informação do país e os interesses de outros atores internacionais podem refletir no aprofundamento ou na retração da relação.

Partindo dos conceitos de política externa de Christopher Hill, de instituições e de institucionalização de Samuel Huntington, a hipótese central do trabalho é de que, considerando que existe uma política externa chinesa com algumas características comuns para todo o Continente Africano, as diferenças no padrão de relacionamento entre a China e cada país africano em específico devem-se, em maior medida, as diferenças sócio-políticas e econômicas dos países africanos. Os fatores que influenciariam, assim, o contraste entre a relação China-Zâmbia e China-Angola, seriam: (i) o grau de institucionalização dos dois países africanos em questão; (ii) a existência de canais de comunicação entre a sociedade e as instituições e organizações. Em menor medida, outros fatores também devem ser considerados, como a influência das fontes de informações externas na mídia local e os padrões de relacionamento entre as empresas chinesas, em especial as estatais, e as já estabelecidas empresas africanas.

No que tange aos aspectos metodológicos, ao tratarmos de política externa, é importante uma análise preliminar do próprio conceito, com o intuito de identificar as funções, os objetivos e os agentes da política externa. Para tanto, nos valeremos, principalmente, da abordagem desenvolvida por Christopher Hill, que entende política externa como o conjunto de ações oficiais promovidas por um ator independente, não exclusivamente o Estado, nas relações internacionais (HILL, 2003).

Devemos considerar, também, o fato de que a política chinesa para a África está inserida em sua estratégia de longo prazo de ascensão internacional e constitui parte importante da construção do *soft power* chinês. Nesse sentido, valer-nos-emos da teoria de Joseph Nye e de seu conceito de *soft power*, o que, segundo o autor, inclui a cultura do país, seus valores políticos, a sua política externa e diplomacia, suas instituições, bem como as suas relações econômicas, e é tão importante quanto o *hard power*, essencialmente militar (NYE, 1990).

Como uma perspectiva teórica adicional, utilizaremos o conceito desenvolvido por Joshua Cooper Ramo de “Consenso de Pequim”. O “Consenso de Pequim” seria um modelo de desenvolvimento econômico alternativo àquele oferecido pelos EUA e pelas instituições ocidentais como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Ramo

(2004), uma das principais características do “Consenso de Pequim” é a consideração de que os modelos de desenvolvimento devem adaptar-se ao contexto específico de cada país, e que, portanto, não há um modelo fechado a ser seguido sempre. A idéia de multilateralidade presente no conceito corrobora o “Novo Conceito de Segurança”, cunhado no encontro da ASEAN em 1997 e adotado nos documentos oficiais do governo chinês.

Para compreendermos melhor a recepção da política externa chinesa pelos países africanos e as diferenças presentes nesse processo de acordo com a realidade de cada país, faz-se necessário um maior conhecimento da estrutura institucional dos países em questão, Angola e Zâmbia. Para tanto, utilizaremos o conceito de instituição desenvolvido por Samuel Huntington, segundo o qual instituições são padrões de comportamento estáveis, incluindo organizações formais e regras procedimentais (HUNTINGTON, 1975).

O trabalho valer-se-á de uma análise de documentos oficiais do governo chinês, especialmente os relacionados a sua política para a África, bem como de declarações oficiais de representantes chineses, angolanos e zambianos. Os documentos oficiais de possíveis organismos internacionais envolvidos, como é o caso do Fórum de Cooperação China-África, também serão utilizados. Aliada a essa análise, está uma revisão bibliográfica, que visa investigar o conhecimento acadêmico já desenvolvido acerca do tema, não só no que tange a perspectiva chinesa, mas também a visão dos países africanos sobre essa relação.

O trabalho estará dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo versará sobre os conceitos teóricos adotados ao longo do trabalho. No segundo capítulo faremos uma análise da relação da China com a África de maneira mais abrangente. O terceiro capítulo é dedicado ao caso da presença chinesa na Angola e a evolução dessa relação nas últimas duas décadas. O quarto capítulo versará sobre a delicada relação entre China e Zâmbia, com destaque para os problemas enfrentados nos últimos anos.

Para analisar a relação entre a China e o Continente Africano, em especial Angola e Zâmbia são de grande valia alguns conceitos teóricos. Em uma primeira seção, trataremos a abordagem de política externa feita por Christopher Hill, não só no que tange

ao seu conceito, mas também as suas funções e seus agentes. Na seção seguinte, desenvolvermos a idéia de *soft power*, de Joseph Nye, e sua aplicabilidade para a política externa chinesa. A terceira seção será dedicada ao conceito do Consenso de Pequim, criado por Joshua Cooper Ramo, e ao Novo Conceito de Segurança adotado pelo governo chinês. Por fim, a quarta seção versará sobre o conceito de instituição e de institucionalização de Samuel Huntington.

O segundo capítulo será dividido em três seções. A primeira versará sobre a relação da China com o Continente Africano como um todo, analisando as linhas gerais da política externa chinesa bem como suas diretrizes para o Continente. A segunda seção será dedicada a um breve histórico do envolvimento da China com os países africanos desde a proclamação da República Popular. A última seção versará sobre os desenvolvimentos mais recentes dessa relação, após 1989, em especial, os aspectos econômicos.

O terceiro capítulo será dedicado a algumas questões chave da relação China-Angola e será dividido em três seções. A primeira será destinada a um histórico da relação entre os dois países, bem como uma contextualização da situação sócio-política em Angola. A segunda seção tratará mais especificamente da presença chinesa no país após os episódios da Praça Tiananmen, incluindo a cooperação econômica e política e os investimentos no setor petrolífero. A última seção analisará a visão angolana dessa relação.

O último capítulo, também dividido em três seções, analisará a relação entre a China e a Zâmbia. Na primeira seção será feito um breve histórico da relação e das condições políticas da Zâmbia. Uma segunda seção será destinada a investigação da presença chinesa no país e os impactos e desenvolvimentos especialmente no setor têxtil e de minério. A terceira seção, por sua vez, tratará das alterações no cenário político zambiano nos últimos anos e os impactos dessa mudança na relação com a China.

2 CONCEITOS INICIAIS

A formulação e a implementação de uma política externa é um processo complexo que envolve diversos aspectos. Para que possamos desenvolver uma análise satisfatória da política externa chinesa para os países africanos, precisamos, primeiramente, estabelecer alguns conceitos centrais sobre o tema, obtendo, assim, ferramentas analíticas para o trabalho. A investigação da recepção dessa política externa pela África, por sua vez, envolve considerações sobre a situação doméstica dos países, o que torna necessário, também, uma conceituação sobre as instituições. Apresentaremos, então, ao longo desse capítulo, os principais conceitos que servirão como apoio para o desenvolvimento do trabalho.

A primeira seção será dedicada à conceituação da política externa, baseando-se na perspectiva de Christopher Hill, definindo as características, as funções, os condicionantes e os instrumentos da política externa de um país. Na segunda seção, abordaremos o conceito de *soft power*, cunhado por Joseph Nye, e as suas interpretações mais modernas, em especial aquelas que dizem respeito ao caso chinês. A terceira seção, por sua vez, abarca uma complementação conceitual, tratando do Consenso de Pequim e do Novo Conceito de Segurança adotado por Pequim, visando ligar esses dois temas à política externa e a implementação do *soft power*. Por fim, a última seção volta-se para as necessidades analíticas do nível doméstico, investigando a perspectiva de Samuel Huntington para as instituições e a institucionalização.

2.1 Christopher Hill e o Conceito de Política Externa

2.1.1 Definição de Política Externa

Christopher Hill, em sua obra *The Changing Politics of Foreign Policy*, apresenta um conceito de política externa que avança, significativamente, além das perspectivas centradas exclusivamente nos Estados, considerando, também, outros atores atuantes nas relações internacionais. Para que o argumento do autor fique mais claro, antes de analisarmos o seu conceito de política externa e seus desdobramentos, iniciaremos por uma diferenciação entre atores e unidades e pela interação entre agentes e estruturas.

Segundo Hill (2003), comumente valemos-nos do termo unidade para fazer referência a qualquer tipo de individualização para fins de análise, como um período temporal ou uma divisão do sistema internacional. Os atores, por sua vez, são sujeitos independentes com algum poder de decisão. Atores, assim, sempre podem ser considerados unidades, mas o contrário não é verdadeiro. Hill (2003) ainda faz a ressalva que utiliza o termo ator no mesmo sentido de agente, e que estes podem ser tanto individuais ou coletivos e que apresentem padrões de comportamento que, em parte, não sejam fruto de deliberação. Por fim, temos a estrutura, definida por Hill (2003:26) como

[...] the set of factors which make up the multiple environments in which operate, and they shape the nature of choices, by setting limits to the possible but also, more profoundly, by determining the nature of the problems which occur there².

Existe, assim, uma interação permanente entre os agentes e as estruturas; e essa interação gera reflexos na determinação e na condução da política externa de determinado Estado ou outro ator internacional.³ O estabelecimento de uma política externa é, desta forma, um processo bastante complexo, por envolver diversos atores, que estão inseridos em diferentes estruturas e que, portanto, estão sujeitos a diferentes tipos de constrangimentos.

Estabelecida a relação entre a agente e estrutura, podemos passar, mais especificamente, ao conceito de política externa. Nas palavras de Hill (2003:3), política externa é “[...] the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations.”⁴ A definição de Hill (2003), embora bastante sucinta, pode ser interpretada, resultando em algumas implicações teóricas: primeiramente, o fato de utilizar o termo ator e não exclusivamente país permite que sejam englobados na análise outros agentes, como já foi mencionado anteriormente; e, em segundo, está a idéia de conjunto, ou seja, a política externa não é composta de fatos isolados, mas de um conjunto de ações. Avançando no conceito, o autor destaca a complexidade da política externa e as diversas forças que atuam em sua composição,

²[...] o conjunto de fatores que compõem os diversos ambientes nos quais os agentes operam e que molda a natureza das escolhas, estabelecendo limites para as possibilidades, mas também, mais profundamente, determinando a natureza dos problemas que ocorrem (Livre tradução da autora).

³ Nada obstante Hill (2003) considere que outros atores internacionais possam possuir uma política externa, ele reconhece que os Estados continuam sendo os principais agentes de política externa, posição que compartilhamos com o autor.

⁴ “[...] o conjunto de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais.” (Livre tradução da autora)

como a preocupação com as condições domésticas, a necessidade de agir minimamente de acordo com os princípios internacionais e o cuidado em manter as possíveis relações especiais com alguns atores. Hill (2003) enfatiza, também, o aumento da complexidade do ambiente internacional, com um maior número de atores e de regulamentações, o que torna a política externa uma ferramenta ainda mais importante.

Concentraremos a nossa análise no Estado⁵ como principal ator internacional; para tanto, faz-se necessário investigar esse ator em maiores detalhes no que tange a sua política externa. Consoante Hill (2003), um Estado moderno para uma atuação internacional satisfatória deve apresentar, pelo menos, três características: um conjunto de instituições que representem efetivamente a vontade da maioria ou outro tipo de mecanismo legitimador do poder⁶; o constitucionalismo, entendido como a manutenção de instituições independentes do governo e a atuação do Estado com um guardião das liberdades dos cidadãos; e o reconhecimento internacional da sua legitimidade e do seu *status* estatal, garantindo, também, o reconhecimento do seu território e dos seus representantes oficiais. Identificadas essas características, é possível vislumbrar as principais funções de um Estado do ponto de vista da política externa. De acordo com Hill (2003) o Estado serve como um mecanismo de garantia da segurança em um contexto internacional no qual não há um controle central, ou seja, anárquico; como um provedor de uma identidade comum e de uma direção a ser seguida nas relações externas; e como um mantenedor da cultura e de hábitos específicos da sociedade em questão, contrapondo-se à abertura imposta pela relação com o exterior.

Ainda no que tange ao conceito de política externa, cabe identificar o que Hill (2003) apresenta como os principais resultados esperados, ou mesmo funções, da política externa de um Estado. O autor elenca sete grandes papéis que a política externa desempenha, ainda que com algumas variações, para o Estado no sistema internacional: (i) proteger os cidadãos fora do país, como em um caso de seqüestro; (ii) proteger a identidade cultural no país no meio internacional, garantindo que seus cidadãos possam exercer seus costumes; (iii) manter a integridade territorial e a estabilidade social contra ameaças externas; (iv) promover a economia nacional, através, por exemplo, da

⁵ Utilizaremos a definição clássica de Estado de Max Weber, qual seja, uma entidade que detém o uso legítimo do monopólio da força em determinado território.

⁶ Justifica-se, assim, a necessidade de utilizar uma definição de Estado que, a exemplo da de Weber, considera a questão da legitimidade.

negociação de acordos comerciais; (v) decidir sobre intervenções em outros Estados de acordo com as necessidades de segurança do Estado e com a opinião internacional; (vi) negociar uma ordem internacional estável, tanto do ponto de vista político quanto econômico; (vii) visar a proteção de bens comuns internacionais, notadamente, questões ambientais.⁷

2.1.2 Condicionantes e Fontes Domésticas da Política Externa

A formulação de uma política externa é um processo complexo que, como vimos anteriormente, envolve a relação entre os atores e as estruturas. Nesse sentido, podemos identificar alguns condicionantes e constrangimentos no estabelecimento da política externa. Um dos fatores influenciadores, apresentado por Hill (2003) são os acontecimentos históricos que, em maior ou menor medida influenciam as decisões tomadas no presente, é que comumente chamamos de lições da história; existiriam, assim, três tipos de constrangimentos históricos: questões profundamente inseridas nas instituições e na cultura do país e que, portanto, são quase impossíveis de serem contrariadas; percepções que estão bastante enraizadas na sociedade, mas que podem ser alteradas por uma geração; e as concepções mais recentes, as quais podem ser mudadas facilmente e sem maiores resistências. A influência dos fatos históricos varia, desta forma, de acordo com o tempo e com a importância que determinado fato teve para a sociedade em questão; é uma relação um tanto previsível, obedecendo a uma lógica instintiva. A influência da história, não só do país, mas da história mundial como um todo, pode, assim, ser considerada um dos constrangimentos na formulação da política externa, já que, mesmo que não queiram, os *policy makers*, dependendo do caso, como vimos, não podem ignorá-la.

Evidentemente, a construção da política externa baseia-se, primordialmente, no alcance de alguns objetivos já estabelecidos; os principais condicionantes da política externa são os alvos a serem alcançados pelo país. A idéia de que existe um interesse nacional, contudo, é rejeitada por Hill (2003). Segundo o autor, o primeiro problema refere-se ao fato de ser um argumento tautológico, já que nenhum *policy-maker* ira agir contra os interesses do seu Estado. Além disso, ao autor considera a idéia de interesse nacional uma questão subjetiva, que dificilmente consegue-se traduzir em termos de

⁷ De acordo com o autor, essa é uma das funções mais recentes da política externa, que há alguns anos não era vista como uma necessidade, mas que hoje deve compor a política externa de todos os países.

segurança ou poder. Ao invés de interesse nacional, Hill (2003) utiliza a idéia de continuidades, dentro das quais os atores precisam diferenciar os seus objetivos. A primeira continuidade é a noção temporal do prazo de negociação e de alcance do objetivo estabelecido; é o que chamamos de curto, médio e longo prazo. A segunda continuidade é o espectro de variação entre o implícito e o explícito; a diferença entre os objetivos declarados e aqueles de fato perseguidos, o que pode sobrepor-se, ou não. A terceira continuidade refere-se aos valores, individuais e coletivos, e quando as questões em jogo estão relacionadas mais ao país ou quando elas refletem de maneira mais significativa no resto do sistema internacional. Por fim, temos os alvos propriamente ditos da política externa, que variam enormemente, desde uma questão dentro de outro Estado, até um ator transnacional; além, é claro, das influências que podem ser sofridas por terceiros, que não eram, inicialmente, alvos da política externa em questão, mas que sofrem algum tipo de efeito.

O ambiente doméstico e a política externa, muitas vezes, são abordados na literatura como duas esferas separadas. Na prática, todavia, há uma forte relação entre as questões internas e externas, e a situação doméstica do país influencia fortemente na condução da sua política externa. Os fatores internos, desta forma, constituem outro condicionante importante na formulação da política externa. Consoante Hill (2003), é pouco provável que o ambiente doméstico seja homogêneo; ao contrário disso, ele composto por diversas forças que, por vezes, atuam em direções contrárias. Ainda segundo o autor, é possível identificar seis grandes forças atuantes no cenário doméstico que interferem na condução da política externa, o parlamento, a opinião pública, os grupos de pressão (ou de interesse), a mídia, as classes sociais, e o tipo de regime⁸.

O parlamento é um dos principais atores envolvidos na política externa, ao lado do executivo. O controle parlamentar é, juntamente com o voto⁹, a principal forma de

⁸ Por tipo de regime, o autor está referindo-se, primordialmente, a estrutura constitucional do país em questão.

⁹ Segundo Hill (2003), a *accountability* pelo voto é um mecanismo complicado, e para funcionar necessita condições que são encontradas em poucos países: uma política externa fortemente ativa e uma democracia suficientemente estabelecida para contemplar a política externa entre os temas da campanha eleitoral. Ainda segundo o autor, alguns desenvolvimentos recentes indicam que há uma tendência a uma *accountability* mais eficiente através das eleições: o primeiro é a forma como a politização da política interna leva a um enfraquecimento da disciplina interna dos partidos e também os sistemas partidários; o segundo é a inter-relação crescente entre as questões domésticas e a política externa, o que dificulta focalizar a atenção das eleições apenas nas questões internas. A relação entre eleições e política externa nos será bastante útil quando analisarmos o caso da Zâmbia e a polarização do sentimento anti-chinês impulsionado por uma plataforma eleitoral.

*accountability*¹⁰ formal da política externa. Hill (2003) destaca que, mesmo em sistemas de partido único, como é o caso da China, existe algum tipo de *accountability*: os tratados, por exemplo, para serem ratificados, devem passar pelo Congresso Nacional do Povo. Evidentemente, não é o mesmo tipo de controle existente em um sistema bi ou multipartidário, mas, ainda assim, representa um constrangimento na construção da política externa. Mesmo nos sistemas que não são de partido único, o autor ressalta que existe uma variação significativa na quantidade e na expressividade dos poderes parlamentares em relação à política externa; em grande parte dos países, o parlamento só tem uma posição ativa em temas específicos, como a ratificação de tratados. Ainda que com tais ressalvas, o poder parlamentar permanece sendo importante fonte de influência doméstica na política externa de um país.

A opinião pública é um fator bastante relacionado, também, com as formas de *accountability*, já que está intimamente ligada ao processo eleitoral e, por consequência, ao parlamento. Para Hill (2003), o conceito de opinião pública é de difícil de terminação, por envolver tanto um ator político ativo, quanto um alvo de influência e manipulação; ou seja, é, ao mesmo tempo, um fator e um instrumento na política externa. Ainda que seja de difícil conceituação, é possível, segundo o autor, a partir dos estudos já feitos acerca do tema, elencar algumas questões importantes sobre a opinião pública.

Inicialmente, faz-se necessário diferenciar opinião pública e a opinião de massa; a idéia do autor não é hierarquizar esses dois conceitos, considerando a opinião pública superior à opinião de massa. Na verdade, a diferença está, para o autor, nos temas envolvidos: enquanto as massas – que incluem desde pessoas comuns até cientistas – tecem considerações sobre temas de interesse comum e mais cotidianos, a opinião pública envolve-se com questões mais especializadas, como os temas internacionais mais específicos. Isso nos leva à segunda consideração do autor, de que o conhecimento sobre as questões internacionais ainda é muito pequeno, mesmo em países cujo papel nas relações internacionais é central e influencia fortemente a situação doméstica, como os Estados Unidos. Dadas essas duas conclusões, o autor chega a uma terceira consideração, sobre a passividade da opinião pública. Segundo Hill (2003), a combinação das características citadas anteriormente com o poder que os *policy makers* possuem de controlar a informação e os meios de coerção e de definir as ameaças

¹⁰ *Accountability* é definido por Hill (2003) como a capacidade de fazer alguém responder por suas ações e pagar algum tipo de penalidade, de acordo com regras já estabelecidas, se a avaliação não é satisfatória.

externas, leva a opinião pública a uma posição, primordialmente, de seguidora. Os problemas – tanto teóricos, no que tange a conceituação, quanto práticos em relação ao próprio potencial da influência que pode ser exercida – envolvendo a opinião pública, contudo, não minimizam a sua importância como um constrangimento doméstico aos formuladores da política externa. A opinião pública, além disso, está bastante relacionada com outros fatores de influência doméstica destacados pelo autor, como o já citado parlamento, e os grupos de pressão e a mídia, que serão analisados agora.

Os grupos de pressão também são uma forma de mobilização da sociedade civil e, por sua vez, também exercem algum tipo de influência no estabelecimento e na condução da política externa. Consoante Hill (2003), os grupos de pressão são uma das três principais formas da opinião pública exercer algum tipo de influência, ao lado dos partidos políticos e outras formas de organização política e do aprofundamento da conscientização e da pressão direta que ocorre em tempos de crise. Ainda que sejam bastante semelhantes, Hill (2003) faz uma diferenciação entre os grupos de interesse e os grupos de pressão: os grupos de interesse, por vezes, terão o intuito de influenciar as decisões políticas e agirão como grupos de pressão, mas é um papel exercido em determinado momento e não a condição habitual. Ainda segundo o autor, os resultados mais relevantes alcançados pelos grupos de interesse em relação à política externa dão-se quando eles atuam de maneira coletiva, ou seja, quando vários grupos exercem pressão sobre um mesmo tema, gerando um efeito cumulativo sobre os formuladores de política externa. Hill (2003) faz uma ressalva, todavia, a respeito da proximidade que pode existir entre os grupos de interesse mais expressivos em um país e os agentes estatais, o que pode gerar uma perda de independência, com os grupos servindo aos interesses do Estado, e não da opinião pública.

A mídia, muito provavelmente, dentre os constrangimentos domésticos elencados, o mais controverso e o mais debatidos, por diversas áreas além da ciência política. O poder de influência da mídia, de acordo com Hill (2003) pode ser exercido de duas formas, através da opinião pública e através dos tomadores de decisão, nesse último caso, normalmente, via os próprios partidos políticos. A influência da mídia sobre a opinião pública é muito significativa em, praticamente, todas as áreas, mas, na política externa, ela ganha uma importância ainda maior. Segundo Hill (2003), isso se dá devido à, já comentada, falta de conhecimentos sobre as questões de política externa,

o que torna a mídia, muitas vezes, a única fonte de informação sobre esses temas. O potencial da mídia, portanto, em influenciar a opinião pública em relação aos assuntos e acontecimentos externos, é bastante significativo e constitui um fator doméstico muito importante. A influência mais direta da mídia sobre a política externa, através dos tomadores de decisão, é exercida tanto por contatos pessoais diretos quanto pelo fornecimento de meios de comunicação entre os profissionais de política externa e pessoas com influência no meio político. Essa relação, contudo, para o autor, não é unidirecional; a mídia também pode servir aos interesses dos *policy makers*, fornecendo ou escondendo informações de acordo com as necessidades do Estado. A mídia é, assim, um dos constrangimentos domésticos sobre a política externa de atuação mais ampla, devido as suas conexões diversas e a sua capacidade de alcance e de influência muito significativa.

Ao mencionar as classes sociais, o autor não se refere à renda, mas outros tipos de diferenciação social em grupos, como profissionais. A idéia é, portanto, identificar algumas formas de união por identificação de interesses comuns, que não, necessariamente, convertem-se em instituições formalmente organizadas. É o que Hill (2003) chama de zona cinzenta entre os atores individuais e os atores coletivos. Normalmente, esses grupos não desempenham pressões muito significativas sobre a formulação da política externa, justamente por não possuírem uma organização mais formal; em casos específicos, contudo, principalmente em momentos de crise, eles também atuam como importante força doméstica.

Dentre todos os constrangimentos domésticos à política externa, a estrutura constitucional¹¹, sem dúvida, é o principal fator. No que tange à política externa, de acordo com Hill (2003), o principal aspecto da estrutura constitucional é a relação entre o executivo e o legislativo, juntamente com a relação entre as entidades sub-nacionais e o governo central, no caso de regimes federativos. Além do federalismo, existem outros quatro tipos de estruturação do poder¹²: executivo com um legislativo multipartidário; Estado unitário com poderes muito equilibrados entre o executivo e o legislativo; a predominância forte de um partido, mesmo em uma democracia multipartidária; e

¹¹ Hill (2003) destaca que, mesmo existindo países que se pretendem não constitucionalistas, no sentido de não seguir o sentido da supremacia da lei, estão submetidos a uma estrutura formal.

¹² Esses modelos elencados pelo autor são híbridos, ou seja, mesclam aspectos do sistema partidário (multi, bi e unipartidarismo), do sistema de governo (parlamentarismos e presidencialismos), e da forma do estado (federal ou unitário).

sistema de partido único puro. Nos Estados federativos, segundo Hill (2003), a política externa é uma das principais áreas de atuação reservada ao governo central, embora em vários Estados, as entidades federadas possuam alguma autonomia, ainda que pequena, na manutenção de relações exteriores. Os sistemas de partido único, no outro extremo, também evidenciam os impactos da estrutura constitucional na formulação da política externa. Ainda segundo o autor, existem dois tipos de sistemas de partido único: os sistemas comunistas, cujo exemplo é República Popular da China, um dos nossos casos empíricos; e os sistemas nos quais se mantém grande parte das características democráticas, com alternância de governantes, mas uma mesma partida figura no poder por um longo tempo¹³, a exemplo dos Democratas Cristãos, que ficaram no poder na Itália entre 1947 e 1992. No caso da China, Hill (2003) evidencia o fato de que a permanência do Partido Comunista permitiu certa continuidade na política externa, o que, talvez, não pudesse ocorrer sob outro tipo de regime.

Estabelecidos os principais tipos de estrangulamentos e atores domésticos que influenciam a política externa, ainda nos cabe fazer uma última consideração sobre alguns aspectos nos quais as políticas interna e externa estão mais interconectadas. O primeiro é a alocação de recursos do Estado; segundo Hill (2003), a política externa em si não é uma área que necessita de muitos recursos, mas, se considerarmos os demais aspectos relacionadas a esta, como a defesa, ela se torna bem mais custosa. Os gastos com a atuação externa de um país, comumente, são alvo de debate e críticas internas, por serem vistos como competidores dos recursos destinados a questões domésticas, ignorando-se que a política externa também impacta na situação interna do país. Outro aspecto relevante é a cultura doméstica, entendida como fruto das experiências na política internacional, gerando determinados tipos de atitudes e de forças políticas que passam, então, a influenciar as escolhas de política externa. A terceira consideração a ser feita é sobre as mudanças domésticas, como as revoluções. Nesse sentido, Halliday (1999) destaca o papel de grande relevância das revoluções nas relações internacionais, dificilmente ficando restrita a um só país e refletindo nas alianças, que podem ser rearranjadas para evitá-la ou contê-la. Hill (2003) acrescenta que revoluções ou guerras civis também podem enfraquecer a credibilidade externa do país, especialmente no caso de países menores, o que pode levar, inclusive, a uma intervenção.

¹³ Segundo o autor, normalmente, nesses casos, há algum tipo de identificação com um aspecto cultural ou religioso entre o partido e a população.

Como foi demonstrado ao longo da análise acima, existe uma forte relação entre os fatores domésticos e a elaboração e condução da política externa. As esferas interna e externa, embora gozem de independência, não podem ser investigadas de maneira totalmente independente, já que suas estruturas, ações e atores estão ligados e geram efeitos comuns. Nas palavras de Hill (2003:229-0),

Internal events, therefore, like domestic culture and debates over resources, are perpetually connected to foreign policy in a two-way flow of influence which by definition implies some separation of the two realms. The scopes, issues and actors of the two arenas do overlap which makes it sensible to talk at times of ‘intermestic’ politics, or of cross-cutting ‘policy modes’.¹⁴

2.1.3 Instrumentos da Política Externa

Estabelecidos os fatores de influência e os constrangimentos na formulação da política externa, podemos avançar na análise dos instrumentos utilizados para implementar as diretrizes e alcançar os objetivos estabelecidos. Os Estados, segundo Hill (2003), possuem um número limitado de instrumentos possíveis para exercer a sua política externa, aumentando a complexidade da parte prática do processo de atuação externa do país.

Inicialmente, com o intuito de definir o espectro de instrumentos disponíveis aos *policy makers*, Hill (2003) utiliza a separação conceitual entre *soft* e *hard power*, feita por Joseph Nye e que será objeto da seção seguinte. Por ora, é suficiente dizer que o *soft power* é um poder brando, que usa a persuasão, enquanto o *hard power* vale-se da força. Sob essa perspectiva, o autor afirma que os instrumentos de *soft power* são mais baratos, o que fica mais evidente se pensarmos que o *hard power* é, essencialmente, militar. As ações de política externa, assim, variam dentro desse espectro do *soft* ao *hard*, com a influência e o poder em cada extremo, respectivamente.

Os instrumentos de política externa podem ser divididos em quatro grandes grupos: o diplomático, o militar, o econômico e o cultural; as estratégias coercitivas, ou seja, de *hard power*, baseiam-se nas três primeiras categorias, enquanto as estratégias

¹⁴ Os eventos internos, portanto, como a cultura doméstica e os debates sobre recursos, estão perpetuamente ligados à política externa em um fluxo bi-direcional de influência que, por definição, implica uma certa separação em duas esferas. Os escopos, os temas e os atores dessas duas arenas se sobrepõem, o que torna razoável falar de políticas “intermísticas” (internacional e doméstica) ou de “modos transversais” de política. (Livre tradução da autora)

persuasivas, ou de *soft power*, valem-se dos quatro tipos de instrumentos. A diplomacia é, normalmente, o instrumento de política externa estatal mais conhecido e mais discutido na literatura. Ao contrário do que se pode pensar, enfatiza Hill (2003), a diplomacia não é monopólio do corpo diplomático; muitos outros agentes do Estado, que não fazem parte do ministério das relações exteriores, também estão envolvidos e praticam ações diplomáticas. No caso da China, por exemplo, isso fica bem evidente se pensarmos nas ações das estatais petrolíferas em outros países, principalmente no Continente Africano. Segundo Hill (2003), a diplomacia possui quatro grandes funções: a primeira, e mais básica, é a comunicação, já que qualquer ator necessita informações sobre os mais diversos temas, com o intuito de traçar um melhor plano para atingir seus objetivos; a segunda função é a condução de negociações técnicas, principalmente as de alto grau de complexidade, como, por exemplo, um tratado para estabelecimento de fronteiras; a terceira função é a atuação em instituições multilaterais, a qual ganha uma importância ainda maior para os países com menor poder e expressividade no cenário internacional, já que em fóruns regidos pelo sistema de um país – um voto, como é o caso da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, eles garantem maiores chances de negociação do que em tratativas bilaterais, por exemplo; a última função é o que conhecemos como diplomacia econômica, e consiste na condução de uma política econômica exterior, visando a prosperidade econômica do país, através, por exemplo, da promoção das exportações e da atração de investimentos produtivos.

A força militar de um país, segundo Hill (2003), é um instrumento de política externa diferente dos demais, devido às ameaças que ele carrega e aos riscos que ele pode desencadear; o próprio aumento dos gastos militares e modernização do exército, por exemplo, ainda que o Estado não esteja envolvido em nenhuma guerra, pode impactar negativamente nas suas relações exteriores. O uso da força militar como instrumento de política externa é, quase essencialmente, em casos de defesa e ameaça; ressaltando-se que, em relação a última, esta associado ao uso de armas nucleares, nada obstante a ameaça convencional ainda seja muito utilizada, pela justificativa simples de que poucos países detém armas nucleares. O emprego da força militar como forma de ameaça é o mais comum, já que a necessidade de uso da violência, segundo Hill (2003), mesmo quando é bem sucedida, é vista como uma falha da política externa e traz conseqüências de longo prazo para todos os envolvidos.

A política econômica exterior de um país também é um importante instrumento de política externa. Preliminarmente, Hill (2003) ressalva que essa política econômica vai além da diplomacia econômica mencionada anteriormente, e engloba todo tipo de ação que se valha de instrumentos econômicos para alcançar objetivos, que podem ou não ser também na esfera econômica. Alguns dos exemplos mais comuns desse uso de artifícios econômicos para fins não econômicos são os congelamentos de ativos e controle da movimentação de capitais, no lado financeiro, e os embargos, as cotas de exportação e importação e as taxações de produtos, no lado comercial. Ainda segundo o autor, no longo prazo, os instrumentos econômicos são os que resultam impactos mais profundos e são, também, os mais utilizados, pelos países com maior poder econômico, para alcançar seus objetivos de política externa.

O último grupo de instrumentos mencionado por Hill (2003) são os culturais. A cultura e a propaganda, segundo o autor, são instrumentos de política externa bastante relacionados, mas não são a mesma coisa; ao passo que grande parte da propaganda não possui muito valor cultural e caracteriza-se por uma ação coercitiva, a cultura é o instrumento mais *soft* dentro do espectro mencionado anteriormente, além de ser uma manifestação que independe de vontade política, em comum, existe o fato de que ambas buscam influenciar pessoas, e não governos. Isso significa que a cultura, assim como a propaganda, atuam em um nível que nem todos os instrumentos de política externa conseguem atingir, o do indivíduo comum, a população em geral. Essa atuação indireta pode ser de grande valia, por exemplo, quando se tem por objetivo enfraquecer a legitimidade e a sustentabilidade de um regime hostil, sem colocar em prática ações mais diretas, com o emprego de instrumentos militares. A diplomacia cultural, assim, é um instrumento amplamente utilizado, tanto por países menores e com, relativa, baixa expressividade internacional, quanto por grandes países protagonistas nas relações internacionais; o papel deste instrumento será melhor abordado na seção seguinte, quando tratarmos do *soft power* em maiores detalhes.

A relação entre a formulação e a implementação da política externa, como vimos, é complexa e dela depende grande parte do sucesso da atuação exterior de um país; esses dois processos, assim, devem estar intimamente ligados e convergindo para um mesmo objetivo. Segundo Hill (2003:155),

The challenge of foreign policy action from the technical point of view is how to manage relations along a number of dimensions simultaneously. From a wider, ethical viewpoint, it is how to pursue one's own concerns without treating outsiders simply as 'others'. That is less likely to happen **if implementation is not disconnected from the dilemmas of decision-making**, and if instruments are not permitted to take on too much of a life of their own. (grifo nosso)¹⁵

2.2 O *Soft Power* de Joseph Nye

A política chinesa para a África está inserida em sua estratégia de longo prazo de ascensão internacional e constitui parte importante da construção do *soft power* chinês. Nesse sentido, valer-nos-emos da teoria de Joseph Nye e de seu conceito de *soft power*. Segundo Nye (1990:168), *soft power* é “[...] a habilidade de um país em construir uma situação de modo que os outros países desenvolvam preferências ou definam interesses de acordo com o seu próprio interesse.”¹⁶ O *soft power*, segundo o autor, inclui a cultura do país, seus valores políticos, a sua política externa e diplomacia, suas instituições, bem como as suas relações econômicas, e é tão importante quanto o *hard power*, essencialmente militar. Antes de avançarmos no conceito do *soft power*, é útil fazer, também, uma conceituação do poder em si. Para Zhou (2009), o poder pode ser classificado sob duas perspectivas diferentes, das fontes e do comportamento. Do ponto de vista das fontes, ele pode ser *hard* (duro) ou *soft* (brando); o primeiro é tangível, incluindo a população, o PIB, a capacidade militar e os recursos naturais, enquanto o segundo refere-se à cultura do país e, portanto, não é mensurável. Do ponto de vista do comportamento ou manifestação, essa divisão está ligada aos meios empregados; o poder é a capacidade de afetar o comportamento de outros para conseguir o que se objetiva, através da coerção e do pagamento – *hard* – ou através da atração – *soft*.

O *soft power* também pode ser entendido como uma maneira indireta de exercer poder, contrastando, mais uma vez, com a atuação direta do *hard power*. O *soft power*, nas palavras de Nye (2002), atua através da cooptação e não da coação; ou seja,

¹⁵ O desafio da ação de política externa, do ponto de vista técnico, é como gerir as relações entre várias dimensões simultaneamente. De um ponto de vista mais amplo, ético, é como perseguir seus próprios interesses sem tratar os atores externos simplesmente como “outros”. Isso é menos provável de acontecer **se a implementação não está desconectada dos dilemas da tomada de decisão**, e se não se permite que os instrumentos tomem vida própria. (Livre tradução da autora)

¹⁶ No original, “the ability of a country to structure a situation so that other countries develop preferences or define their interests in ways consistent with its own”

é a construção de uma agenda no cenário internacional que atraia os demais países, sem a necessidade de usar a força ou a ameaça, o *hard power*. Devemos ter cuidado, todavia, para não confundir o poder de cooptar com o poder da argumentação. O autor destaca que o *soft power* está relacionado com a atração, a capacidade de sedução que leva o outro a seguir tal comportamento, e não com a argumentação propriamente dita. Embora o *soft power* inclua diversos fatores, como já foi citado anteriormente, podemos elencar três grandes mecanismos de implementação: a atração através da cultura; a difusão de valores políticos; e a capacidade de manipular, através da política externa, as agendas políticas alterando as preferências (NYE, 2002).

O *soft power* tem uma característica bastante peculiar, e que traz implicações significativas: uma grande parte dos seus recursos não está em poder do Estado, ao contrário do *hard power*. Ele é, segundo Nye (2002), um subproduto da ação social, e pode ser reforçado ou minimizado por diversos atores, como as empresas, a indústria do cinema e as organizações não-governamentais (ONG's). Isso implica que o Estado não tem o controle absoluto da sua propagação tampouco do seu conteúdo. Em relação à China, contudo, esse controle é maior, já que a atuação do Partido alcança praticamente todas as esferas e que grande parte das empresas chinesas com presença na África, e em outros países, são estatais.

Mingjiang (2008) destaca que, nada obstante a idéia de *soft power* chinês esteja baseada na definição de Nye, ela não fica restrita a esta. Exemplo disso é a consideração do modelo de desenvolvimento chinês como uma fonte de *soft power*, como veremos a seguir. Além disso, os chineses também utilizam o conceito em relação ao contexto doméstico, o que não acontece na teoria de Nye. Nesse sentido, Deng (2009) afirma que a concepção chinesa de *soft power* envolve, simultaneamente, as preocupações em fortalecer a estabilidade doméstica e a governabilidade e as aspirações de ampliar a influência externa do país; essa forte ligação entre o doméstico e o internacional, obrigaria os *policy makers* chineses a preocuparem-se com as vulnerabilidades do país nas duas esferas, evitando que problemas internos reflitam na projeção de poder externa. Para Zhou (2009) existem duas escolas chinesas sobre *soft power*, a cultural e a política: a primeira, visão dominante, defende que o centro do *soft power* chinês é a cultura; a segunda afirma que a base do *soft power* é o poder político. Na verdade, segundo o autor, as duas perspectivas são complementares, já que a cultural concentra-se na

questão das fontes, enquanto a política foca-se no aspecto comportamental, seguindo, assim, as duas classificações de poder que mencionamos anteriormente.

A perspectiva chinesa de *soft power* também se diferencia do conceito clássico de Nye pela consideração das fontes. Como vimos anteriormente, Nye (2002) apresenta três fontes, a cultura, o poder político e a política externa; no caso chinês é possível adicionar, pelo menos, mais uma fonte: o desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico pode ser entendido de duas formas: a primeira, como lembram Li e Worm (2009), diz respeito ao desenvolvimento da China e a possibilidade de utilizar o seu modelo como instrumento de *soft power*, o que será abordado na seção seguinte, quando tratarmos do Consenso de Pequim; a segunda, destacada por Kurlantzick (2009), refere-se aos auxílios concedidos pela China em diversas áreas, em específico aos países africanos, o que garantiria não só uma boa relação com os governantes, mas também uma melhora da imagem da China perante a população em geral. A questão do fortalecimento da imagem com a população africana é um fator bastante delicado, como veremos quando tratarmos do caso da Zâmbia. Nesse ponto, vale destacar, também, os efeitos das empresas chinesas nos países africanos, o que está diretamente ligado à, já citada, característica peculiar do *soft power* de não poder ser totalmente controlado pelo Estado, embora na China isso seja minimizado pelo fato de grande parte das companhias chinesas de atuação internacional serem estatais.

Consoante D’Hooghe (2005), a China possui um ativo muito importante para a construção do seu *soft power*, a sua cultura milenar. A literatura¹⁷, a culinária, a ciência médica: tudo isso pode ser, e é, utilizado pelo governo chinês. Outra questão relevante são os chineses de ultramar, que, especialmente no sudeste asiático, atuam como difusores da língua e da cultura chinesa.¹⁸ Por fim, devemos considerar que a China possui um grande aparato de instrumentos para a disseminação de sua cultura, seus valores, suas diretrizes de política externa, ou seja, seu *soft power*. Entre esses instrumentos estão jornais editados em inglês, agência de notícias¹⁹, sítios na internet, produção de documentos oficiais – *white papers*, além de pequenos eventos em diversos países, como as “Semanas Culturais Chinesas”. Soma-se a isso, como lembram Gill e

¹⁷ Em 2000, o ganhador do Prêmio Nobel de Literatura foi o chinês Gao Xinxina. Foi o primeiro chinês a ganhar tal prêmio.

¹⁸ Para saber mais sobre o papel dos chineses de ultramar, ver Paulo Antônio Pereira Pinto, *A China e o Sudeste Asiático*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

¹⁹ A agência de notícias oficial é a Xinhua, e conta com notícias em inglês.

Huang (2006) e Wuthnow (2008), o grande aumento dos Institutos Confúcio pelo mundo e da recepção de estudantes estrangeiros nas universidades chinesas. No caso da África, o estabelecimento de intercâmbio entre as universidades chinesas e africanas e a construção de centros de cultura chinesa em alguns países africanos, como o Quênia, é muito significativo; segundo Beri (2007), em torno de um terço dos estudantes estrangeiros na China são africanos.

Outro aspecto de grande destaque é o aumento da participação da China em organizações internacionais multilaterais. Segundo Deng (2009), o fortalecimento da diplomacia multilateral é uma das evidências mais fortes do aumento do *soft power* chinês. Para Wuthnow (2008), Beijing passou a adotar uma nova postura no cenário internacional, assumindo um papel de estabelecedor de agendas (*agenda-setting*), e não mais de somente um seguidor de diretrizes estabelecidas por outros países. Li e Worm (2009) compartilham a opinião, afirmando que Pequim está adotando uma política mais pró-ativa, e que isso se reflete em um maior protagonismo nos fóruns multilaterais. Mas especificamente em relação à África, destaca-se a criação do Fórum de Cooperação África-China (FOCAC), que teve sua primeira reunião em 2000, e, além de permitir um aprofundamento dos laços políticos e econômicos, evidencia, de acordo com Wuthnow (2008), a preocupação chinesa em fortalecer sua imagem perante os países do Continente.

Por fim, cabe, ainda, avaliar os possíveis constrangimentos ao fortalecimento do *soft power* chinês. Gill e Huang (2006) elencam três fatores que poderiam limitar esse desenvolvimento: o desequilíbrio de recursos, no sentido de que a China possui uma grande capacidade de atratividade cultural, mas esta é pouco explorada pelo Estado; o problema da legitimidade da atuação diplomática de Pequim, que é minada tanto pelos problemas políticos internos quanto pelas relações com países criticados pelo Ocidente, como o Zimbábue e o Sudão; existiria, ainda, uma falta de coerência da política externa chinesa, que ainda teria que lidar com sentimentos nacionalistas ao mesmo tempo em que busca uma relação pacífica com os vizinhos. Essa característica da política externa chinesa, contudo, segundo Medeiros e Fravel (2003) já foi revista, e pode ser evidenciada na sua intensificação das relações com as principais potências, o que seria fruto de uma nova percepção do papel da China no cenário internacional, que deixou de

lado a imagem de país vítima de um histórico de humilhação e passou a adotar uma “mentalidade de potência”²⁰.

O conceito de *soft power*, assim, nos parece útil para compreender a política externa chinesa para a África, ainda que, isoladamente, não seja capaz de explicar a totalidade do fenômeno. Além disso, como lembra Deng (2009), é a partir do final da Guerra Fria, o que coincide com o nosso recorte temporal principal, que Pequim passa a dar maior importância aos instrumentos de *soft power* na sua política externa, na tentativa de reverter a sua imagem internacional após o episódio da Praça Tiananmen. A idéia de que a China está projetando não só sua capacidade coercitiva, mas também os seus meios de influência e cooptação consegue, desta forma, abranger mais áreas de análise, aumentando a capacidade explicativa do nosso trabalho.

2.3 O “Consenso de Pequim” e o Novo Conceito de Segurança

O Consenso de Pequim está relacionado à idéia de um modelo de desenvolvimento que foi adotado pela China, e que poderia ser seguido por outros países, notadamente, os africanos. Esse conceito de desenvolvimento, todavia, vai além do tradicional e envolve uma estratégia de inserção no sistema internacional que, simultaneamente, auxilie no desenvolvimento do país e não interfira nos assuntos domésticos. Para Ramo (2004), o Consenso de Pequim pode ser resumido em três teoremas: inovação, sustentabilidade e auto-determinação. Inovação entende-se por empregar técnicas já avançadas, ao invés de começar pelos mecanismos mais básicos; o objetivo é antecipar a solução dos problemas. Mais do que uma opção, a inovação é uma necessidade para a manutenção das taxas de crescimento econômico e avançar nos processos de modernização, garantindo, também, a estabilidade social. Essa prioridade traduz-se, entre outras coisas, em maiores investimentos em educação, inclusive aquela destinada a formação e qualificação de líderes políticos. A sustentabilidade e a qualidade de vida devem ser entendidas como preocupações fundamentais, o que minimizaria as contradições inerentes ao desenvolvimento econômico chinês e a sua própria sociedade. Mais do que simplesmente metas de PIB, o desenvolvimento equilibrado e sustentável é uma preocupação constante para os *policy makers* chineses. Por fim, a auto-determinação é um conceito utilizado pela China em diversas áreas, e

²⁰ No original “great-power mentality”.

relaciona-se com a argumentação chinesa contrária à imposição de hegemonias e o com seu ideal de “Desenvolvimento Pacífico”.

Esse último aspecto do Consenso de Pequim relaciona-se diretamente com o Novo Conceito de Segurança, cunhado no encontro da ASEAN em 1997, e reformulado em 2002. A definição do conceito, segundo os documentos oficiais é:

[...] featuring mutual trust, mutual benefit, equality and coordination, build a fair and effective collective security mechanism aimed at jointly preventing conflict and war, and cooperate to eliminate or reduce as much as possible threats from such non-traditional security problems as terrorist activities, financial crises and natural disasters, so as to safeguard world peace, security and stability. (CHINA, 2005)²¹

Segundo Ramo (2004), a afirmação desse conceito, por Hu Jintao, deu-se em abril de 2004, em um discurso no qual o presidente defendeu a multipolaridade, simbolizada pelos “4 Não’s”: não às hegemonias, não à política de poder, não às alianças, não às corridas armamentistas. Consoante o autor, a aplicação estratégica dessa nova percepção de segurança é a chamada “política da boa vizinhança”, ou seja, a manutenção de certa estabilidade na região, garantindo condições para a China manter sua política de inserção internacional; os instrumentos utilizados pela China são, principalmente, a Organização de Cooperação Xangai e os Acordos ASEAN + 3 e ASEAN + 1.

Em um esforço de avançar na conceitualização, Fanjul (2009) aponta quatro aspectos que identificam o Consenso de Pequim: o “capitalismo de Estado”; as reformas graduais; um modelo aberto para o mercado externo, tanto para comércio quanto para investimentos; o autoritarismo político; e a grande capacidade de adaptação e flexibilidade. Devemos, contudo, ter cuidado ao interpretarmos tais definições, especialmente em relação à abertura ao exterior e ao autoritarismo político. Ao afirmarmos que a China adotou um modelo de abertura para o exterior, devemos ter em mente que essa abertura é gradual, e sempre controlada e direcionada pelo governo. Por autoritarismo político, por sua vez, devemos entender o forte controle exercido pelo Partido, sem desconsiderar as mudanças ocorridas ao longo desses cinquenta anos e a

²¹ [...] caracterizando a confiança mútua, benefícios mútuos, igualdade e coordenação, construir um mecanismo de segurança coletiva efetivo e justo, que visa conjuntamente a prevenção de conflitos e de guerra, e cooperar para eliminar ou reduzir o máximo possível tais ameaças, oriundas dos problemas de segurança não-tradicionais, como as atividades terroristas, as crises financeiras, e as catástrofes naturais, de forma a salvaguardar a paz mundial, a segurança e a estabilidade. (Livre tradução da autora)

característica menos pessoal, que era presente nos governos de Mao Zedong e Deng Xiaoping, dos governos chineses dos últimos anos.

De acordo com Thompson (2005), o “Consenso de Pequim” pode ser entendido como uma das manifestações mais claras do *soft power* chinês na construção das suas relações com a África. Pang (2009), alerta, todavia, que a utilização do desenvolvimento econômico como ferramenta de *soft power*, no caso da China, têm um duplo efeito: ao mesmo tempo que o sucesso da estratégia adotada é um aspecto positivo, os problemas sociais, políticos e ambientais que o modelo de desenvolvimento ainda não conseguiu sanar podem impactar negativamente na imagem da China. Esses aspectos negativos, de acordo com o autor, têm origem em cinco características do modelo chinês: a adoção de métodos antigos; a concentração das reformas no setor econômico, sem abranger as questões políticas; o não desenvolvimento do consumo interno, com o crescimento baseado na exportação de produtos; um desenvolvimento muito dependente do setor externo, e, portanto, mais suscetível a interferências; e a condução das ações externas baseada primordialmente nas necessidades econômicas, colocando em segundo plano os aspectos políticos.

Os possíveis efeitos negativos do uso do Consenso de Pequim como instrumento de *soft power* são percebidos também pelos *policy makers* chineses, que mantém uma postura reticente em relação ao tema. Segundo Gill e Huang (2006), os dirigentes chineses nunca utilizaram o termo Consenso de Pequim de maneira oficial. Para Pang (2009), o receio de Pequim em exportar o seu modelo de desenvolvimento deriva da percepção de que é, ainda, um modelo incompleto e que, portanto, possui falhas, como mencionado anteriormente. Além disso, a idéia de apresentar um modelo de desenvolvimento aos países africanos poderia ser visto como uma contradição do princípio chinês de não interferência nos assuntos internos e de não-condicionamento das relações comerciais a questões políticas.

Ainda que não seja apresentado como um modelo oficial, a experiência de desenvolvimento chinesa é vista por muitos países como uma alternativa aos modelos de desenvolvimento tradicionais. A perspectiva adotada neste trabalho, assim, é de que as reformas econômicas e o forte crescimento da economia chinesa, mesmo que não sejam, declaradamente, um instrumento de *soft power* empregado por Pequim, influenciam os países em desenvolvimento, em especial os africanos, que compartilham

com a China muitos problemas de cunho sócio-político. A idéia, portanto, não é defender um modelo fechado a ser emulado pelos países africanos, mas uma trajetória possível de desenvolvimento que, em certos aspectos, ser adotada por esses países.

2.4 As Instituições na Perspectiva de Samuel Huntington

Os conceitos de instituição e de institucionalização desenvolvidos por Samuel Huntington são bastante úteis para a compreensão da realidade dos países africanos e como isso reflete nas suas relações com a China. Como ficará mais claro ao longo do trabalho, a perspectiva de Huntington sobre as instituições, as forças sociais e a ordem política como um todo, adapta-se melhor à realidade africana, comparativamente a outras visões, o que não significa que ela seja superior ou que abarque em absoluto todos os casos em questão.

Inicialmente, devemos diferenciar as instituições políticas das forças sociais. Consoante Huntington (1975), enquanto uma força social pode ser composta por um grupo étnico ou religioso, por uma classe, ou por um grupo econômico, uma instituição é um mecanismo de manutenção da ordem, de resolução de disputas, de seleção de líderes, que, assim, promove a união de diferentes forças políticas. A manutenção da comunidade política, assim, depende do bom funcionamento das instituições. O autor ressalta, todavia, que, muitas vezes, essa distinção dificulta-se nos casos práticos, já que alguns grupos podem apresentar características tanto de forças sociais quanto de instituições políticas.

As instituições, assim, são definidas como “padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes, que variam de acordo com o grau de institucionalização” (HUNTINGTON, 1975:24). Para avançar no conceito de instituição, desta forma, faz-se necessário definir no que consiste a institucionalização. Segundo Huntington (1975), o processo de institucionalização fornece valor e estabilidade às organizações e aos processos, tornando-os instituições; o nível de institucionalização, por sua vez, é identificado por quatro fatores: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. A adaptabilidade varia positivamente com a institucionalização, ou seja, quanto mais adaptável, mais institucionalizado é um processo ou uma organização, e tende a aumentar com o passar do tempo. Da mesma forma que a adaptabilidade, a complexidade também é maior quanto mais institucionalizada a organização ou o

processo, o que chega a ser uma dedução lógica possível de ser feita a partir de análises empíricas. Quanto à autonomia, cabe destacar que o autor não se refere apenas à autonomia de cada organização ou procedimento, mas da autonomia dos processos políticos como um todo, em relação às demais esferas da sociedade. Avançando um pouco mais, Huntington (1975:32) afirma que “A institucionalização política, no sentido da autonomia, significa o desenvolvimento de organizações e procedimentos políticos que não sejam apenas expressões dos interesses de grupos sociais determinados”. Assim, quanto mais autônoma uma organização ou processo, mais institucionalizado são. Por fim, em relação à coesão, o autor salienta que esta característica está fortemente ligada à anterior, a autonomia; quanto maior a autonomia de uma instituição, mais fácil torna-se alcançar um consenso e, assim, uma maior coesão.

Estabelecido o conceito de institucionalização, podemos retornar à questão das instituições propriamente ditas. A força das instituições em uma comunidade política, assim, depende do seu nível de institucionalização e do quanto os indivíduos apóiam esses processos e organizações; essa extensão do apoio, de acordo com Huntington (1975), refere-se à diversidade de atividades sociais nas quais as instituições estão inseridas, de sorte que grande parte da população organizada politicamente importa em um extenso apoio.

Avançando no papel que as instituições exercem na sociedade, Huntington (1975) destaca a sua função de promover os interesses públicos²². Esta função estaria relacionada com dimensão moral das instituições; assim, em um processo de causa e efeito, padrões de comportamento regularizados geram previsibilidade, o que, por sua vez, garante a confiança, que constitui pilar basilar para a moralidade. Nesse sentido, essa base moral das instituições está centrada nas necessidades da sociedade; isso porque, segundo o autor, um governo com um baixo nível de institucionalização, torna-se um governo ineficiente, e um governo que deixa de cumprir sua função também é um governo imoral.

²² O interesse público referido por Huntington (1975), diz respeito ao interesse das instituições públicas, no sentido de que, em uma sociedade com um nível de institucionalização alto, as organizações e instituições do Estado serão capazes de articular e promover os interesses públicos, em um processo de auto-fortalecimento. Ressaltando que esses interesses devem ser das instituições, e não dos indivíduos que nelas se encontram.

Mais especificamente em relação à África e as instituições, Huntington (1975) faz uma consideração interessante sobre a instabilidade política desses países. O problema residiria, justamente, em um descompasso entre o aumento da participação política, portanto, de mobilização social, e o desenvolvimento das instituições; enquanto as mudanças sociais e econômicas conduzem para uma maior consciência política, as instituições não se fortalecem e nem se modernizam no mesmo ritmo. A própria mobilização social, assim, segundo Huntington (1975), enfraquece as fontes tradicionais de autoridade e as instituições já existentes, gerando um cenário de instabilidade política crescente.

A estrutura institucional de um país, além de ser um fator relevante na compreensão da receptividade das ações e da presença de outro país, também influencia na formulação da sua própria política externa. Embora não citado explicitamente, diversos dos constrangimentos domésticos mencionados quando analisamos o conceito de política externa são, também, estruturas institucionais. Ao adotarmos, assim, essa perspectiva de que o sistema internacional não pode ser avaliado de forma totalmente separada e de que os dois níveis de análise – o doméstico e o externo – devem ser considerados quando tratamos de política externa, também corroboramos a idéia de que existe uma estrutura institucional doméstica que influencia a política externa de um país. Nesse sentido, Ikenberry (1988:222) afirma que

While the process of policymaking is important, that process itself rests upon larger structures that influence, guide, redirect, magnify, and inhibit policy battles. Consequently, we need a better appreciation of the shape and constraining role of the policy or institutional setting [...].²³

As perspectivas teóricas sobre política externa e sobre instituições, nesse ponto, entrelaçam-se, fornecendo uma base sólida para a análise da política externa chinesa para a África, bem como do impacto dessa política nos países africanos, em específico Angola e Zâmbia.

O conceito de política externa servirá como embasamento teórico para investigamos a nova postura da China em relação ao sistema internacional, em especial, sua política para a África. Para uma compreensão mais ampla dessa relação, a idéia de

²³ Embora o processo de formulação das políticas seja importante, esse processo baseia-se em estruturas maiores, que influenciam, guiam, redirecionam, ampliam e inibem disputas políticas. Conseqüentemente, precisamos de uma melhor apreciação do papel restritivo e formador da política ou estrutura institucional. (Livre tradução da autora)

soft power e do Consenso de Pequim abrange outras esferas de poder, além do militar e do político, nos permitindo avançar na análise. As instituições, por sua vez, permeiam tanto a esfera doméstica, quanto a internacional, fornecendo-nos ferramentas analíticas capazes de relacionar esses dois níveis de trabalho e compreender o impacto da política externa chinesa nos países africanos.

3 AS RELAÇÕES DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA COM O CONTINENTE AFRICANO

As relações entre a China e a África, ao contrário do que se pode depreender de algumas notícias e análises, é bastante antiga. O padrão desse relacionamento, todavia, sofreu algumas mudanças nas últimas décadas e, igualmente, intensificou-se. O objetivo deste capítulo é analisar essa nova política externa chinesa para a África, que está inserida em uma mudança na política externa chinesa como um todo, e tentar estabelecer um modelo de análise.

A primeira seção abordará a política externa africana de Pequim, considerando as alterações sofridas pela política externa de Pequim a partir da década de noventa e o modelo seguido pela China nas suas relações com o Continente Africano. Na segunda seção será feito um breve histórico do relacionamento entre a República Popular da China e os países africanos anterior à 1989. Por fim, uma última seção será dedicada às manifestações práticas dessa aproximação, demonstrada com as relações comerciais e de investimento, bem como o apoio político.

3.1 A Política de Pequim para a África

3.1.1 As Novas Diretrizes da Política Externa Chinesa

A atuação externa chinesa apresenta uma significativa constância desde o estabelecimento da República Popular da China em 1949, que se deve, em grande medida, a manutenção de um mesmo partido no poder ao longo desses anos. As bases dessa política externa remetem ao sentimento de identidade nacional chinesa e caracterizam-se por uma atuação pragmática, centrada no poder nacional e nas condições do sistema internacional. Não constitui, portanto, uma visão ideológica, como poderia esperar-se, tendo em vista o fato de que o Partido Comunista Chinês governa o país há quase sessenta anos. (KANG, 2007)

A síntese das linhas gerais da política externa chinesa está nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica estabelecidos em dezembro de 1953, pelo Ministro das Relações Exteriores chinês Zhou Enlai, quando das negociações de paz entre China e Índia sobre o Tibet. Os Cinco Princípios são respeito mútuo à soberania e à integridade territorial, não-agressão, não-interferência nos assuntos internos, igualdade e benefícios

mútuos, e coexistência pacífica. São esses os princípios que norteiam, em maior ou menor medida, até hoje, as ações externas da China, e que corroboram a estratégia de crescimento pacífico do país. (MOFA-CHINA, 2001)

Para Jiemian (2008), o conceito de “mundo harmonioso”²⁴, utilizado pela primeira vez em abril de 2005, pelo Presidente Hu Jintao, deriva dos Princípios de Coexistência Pacífica. Segundo o autor, o conceito nasceu de uma necessidade do país de traçar uma estratégia compatível com o contexto internacional atual e que trouxesse uma idéia aceita universalmente, de redução das tensões e dos conflitos. A idéia de “mundo harmonioso” seria um dos princípios norteadores da estratégia de atuação internacional chinesa, e envolve uma ascensão da diplomacia para um nível teórico mais avançado, representando, ao mesmo tempo, os objetivos do governo chinês e os anseios de toda a sociedade internacional.

Apesar de ser constituída por princípios universais e apresentar uma constância desde o estabelecimento da República Popular da China em 1949, a política externa chinesa apresentou mudanças significativas nas últimas décadas. Para Saich (2004), três fatos especiais marcam a política externa da China, são eles: o final da Guerra Fria, a entrada na OMC e os atentados terroristas de onze de setembro. Com o final da Guerra Fria, a China deveria ajustar-se a nova organização do sistema de poder mundial, agora não mais bipolar, e buscar uma nova posição além da divisão ideológica. De certa maneira, tal nova situação era positiva para o país, pois poderia defender mais eficientemente seus interesses nacionais sem vinculá-los a considerações ideológicas. Outro reflexo dessa nova estrutura do sistema de poder mundial seria a diminuição dos interesses da China nos conflitos²⁵ dos países periféricos; esse interesse, quando há, agora, está relacionado a questões econômicas, como a oferta de petróleo, e não com o equilíbrio de poder de maneira direta. A entrada na OMC significou um forte progresso na integração da China com a economia mundial e a demonstração dos líderes chineses de que estão dispostos a ocupar um lugar chave no cenário internacional. Os atentados de onze de setembro deram um novo alento as relações dos EUA com a China, vista

²⁴ No original, “harmonious world”.

²⁵ Essa diminuição de interesse nos países periféricos restringe-se ao tema dos conflitos, o que também aconteceu com as duas grandes potências russa e americana. Os interesses pelos países periféricos em si, como veremos, ao contrário disso, aumentaram significativamente.

como uma cooperadora da “Guerra contra o terror” e uma ameaça bem menor do que os terroristas da Al-Qaeda.

Já para Goldstein (2001), o momento de mudança mais significativa na política externa chinesa foi a partir da metade da década de noventa. As justificativas utilizadas pelo autor são alguns fatos ocorridos no início da década que alteraram o contexto internacional e doméstico da China, provocando uma mudança de postura. Entre esses fatos está o final da Guerra Fria, o crescimento econômico do país mais acelerado, e a crescente desconfiança dos demais países, especialmente os asiáticos e os EUA, em relação ao comportamento da China da região, destacando-se a questão de Taiwan. A nova situação levou a China a focar a sua atuação diplomática em dois pontos: a tranquilização dos vizinhos chineses quanto a sua postura na região, com uma melhora da reputação da China como um país mais cooperativo e responsável; e a construção de parcerias com as grandes potências, evitando uma possível união destas contra a ascensão chinesa a condição de potência.

Medeiros e Fravel (2003) compartilham as idéias de Saich (2004) e Goldstein (2001), acrescentando que a saída do isolamento chinês pós-Tiananmem, deu-se, num primeiro momento, através do incremento das relações bilaterais e de um subsequente aumento das relações multilaterais, especialmente em nível regional. Assim como Saich (2004), os autores destacam a mudança mais acentuada da diplomacia chinesa após os atentados terroristas de onze de setembro, que passou a concentrar-se nas relações com as potências. Lanteigne (2009) concentra a sua periodização nos presidentes chineses, afirmando que houve uma grande mudança durante o governo de Jiang Zemin, na década de 90 e um aprofundamento dessa política nos anos 2000, com o atual presidente Hu Jintao. De acordo com o autor, Jiang Zemin já adota uma política externa mais pragmática, visando à retomada da posição chinesa no cenário internacional, o que foi aprofundado por Hu Jintao, avançando no estreitamento de relações além dos vizinhos asiáticos.

A condução política externa chinesa, assim, ganhou novos recortes a partir do final da Guerra Fria, especialmente da metade da década de noventa em diante, quando Pequim começou a sair do seu isolamento pós-Tiananmem, e ocupou uma posição mais atuante no cenário internacional. Destacam-se nessa mudança três pontos principais, quais sejam, o aumento da participação nos foros multilaterais, o condicionamento da

política externa às necessidades domésticas e a maior ênfase nas relações com as potências.

Consoante Lanteigne (2009), é ainda no final da década de 70 que a percepção de Pequim sobre os organismos multilaterais começa a se alterar; é nesse período que o então presidente chinês, Deng Xiaoping, com a melhora nas relações entre China e Estados Unidos, deixa de enxergar os fóruns multilaterais como exclusivamente instrumentos de manipulação de Washington. É no final da Guerra Fria, contudo, que com o final do mundo bipolar, a China passa a concentrar seus esforços na construção de uma ordem multipolar, e uma das principais partes dessa nova estratégia é o engajamento no multilateralismo. Ainda segundo o autor, a participação da China em organizações multilaterais também é uma forma de fortalecer o que ele chama de poder estrutural²⁶, o que, nada mais é do que denominamos *soft power*.

A atuação da China nos foros multilaterais, segundo Pinto (2005), é uma das principais características da diplomacia chinesa atual. Tal fato estaria refletido, em um primeiro momento, na maior participação das organizações regionais, a exemplo do Acordo ASEAN + 3, que data de 1997, como lembram Medeiros e Fravel (2003). A participação em organizações internacionais, todavia, não ficou restrita àquelas de cunho regional. Especialmente no que tange as organizações internacionais de caráter econômico, Pequim apresentou, segundo Kornberg e Faust (2005), um crescimento gradual no ingresso a foros econômicos internacionais, iniciada com a entrada no FMI e no Banco Mundial, em 1980, considerados importantes auxiliares da manutenção do crescimento econômico chinês. Quanto às organizações de natureza política, contudo, Saich (2004) ressalta que a situação é diversa. A aceitação da China de regimes de regulação econômica internacional é bem maior do que em questões que possam afetar o território ou poder militar; ainda assim, destaca Saich (2004), a aceitação do monitoramento dos direitos humanos pela ONU, a partir do final da década de noventa, demonstra a aceitação tácita da China de que o monitoramento internacional é justificável, não só econômica, mas também politicamente²⁷. Segundo Lanteigne (2009),

²⁶ Na definição empregada pelo autor, poder estrutural é a capacidade de influenciar normas e a estrutura dos padrões de relacionamento no sistema internacional; podemos, portanto, tendo em vista a definição de *soft power* empregada nesse trabalho, considerar o poder estrutural parte integrante do *soft power*.

²⁷ Sabemos que o problema da violação dos direitos humanos na China é bastante complexo, e não defendemos que o simples monitoramento da ONU o tenha sanado. O objetivo da referência a esse fato é

a engajamento inicial em organizações de cunho econômico deve-se, em parte, ao fato de que as instituições econômicas, normalmente, possuem regras mais claras; além disso, no caso de algum membro burlar normas ou ser punido, os efeitos para os demais são menores do que se tratando de organismos políticos e de segurança.

O foco na diplomacia multilateral, segundo Goldstein (2001), está relacionado com a nova percepção dos *policemakers* chineses de que os constrangimentos e imposições das negociações multilaterais são preferíveis aos riscos de ser isolada das discussões internacionais e prejudicar a sua reputação. Representa, portanto, uma visão mais pragmática das relações internacionais e uma maior institucionalização do processo de construção da política externa, visando usufruir dos instrumentos diplomáticos já existentes, com o intuito de garantir a defesa de seus interesses próprios de maneira mais eficaz (MEDEIROS E FRAVEL, 2003). De acordo com Arrighi (2008), a preferência pelo multilateral também pode ser entendida como uma das características do Consenso de Pequim. Nas palavras de Lanteigne (2009:70),

[...] China is making selective and strategic use of international organizations through engagement to advance its power and capabilities in the international system and move towards developing as a great and perhaps global power.²⁸

Um dos aspectos mais marcantes da política externa chinesa atual é, sem dúvida, o condicionamento da ação externa às necessidades domésticas. Para Bhalla (2005), um dos principais objetivos da política externa chinesa é manter a estabilidade interna e proteger sua soberania territorial, o que, de fato, integra um dos objetivos de qualquer política externa, para Hill (2003). Os assuntos domésticos e a atuação no sistema internacional estão muito ligados, como lembra Hill (2003), especialmente no que tange à estrutura formal-institucional do país, que, no caso da China, está muito relacionado ao Partido Comunista. Nesse sentido, destaca-se a questão do fornecimento de recursos energéticos; consoante Zweig e Jianhai (2005), uma necessidade de recursos sem precedentes, resultado de um expressivo crescimento econômico, uma rápida urbanização e um aumento do padrão de consumo de uma parcela da população, está guiando a política externa chinesa. O fato de a China apresentar uma economia

apenas para exemplificar o progresso, ainda que pequeno, da aceitação da China do monitoramento de organizações internacionais em questões não-econômicas.

²⁸ [...] China está fazendo um uso estratégico e seletivo das organizações internacionais através da participação, visando ampliar o seu poder e a sua capacidade no sistema internacional e mover-se no sentido de desenvolver-se como uma grande e, talvez, global potência. (Livre tradução da autora)

centralizada e, em certa medida, guiada pelo governo, facilitaria a adaptação da política externa às necessidades internas do país.

Kornberg e Faust (2005) compartilham a opinião de Zweig e Jianhai (2005), afirmando que a política externa chinesa é claramente influenciada por fatores domésticos, em especial a necessidade de manutenção do crescimento econômico para a legitimação da manutenção do Partido no poder. Segundo Bhalla (2005), a liderança do Partido no país enfraqueceu as instituições, e a estabilidade do próprio Estado chinês depende do papel do Partido. Além disso, a geopolítica, definida por Kornberg e Faust (2005) como “a condução da política externa baseada nos reflexos que os recursos, a localização geográfica e as mudanças tecnológicas geram na capacidade relativa dos Estados”, é um dos aspectos chave da política externa da China no pós-Guerra Fria.

A condução da política externa voltada para o fornecimento de recursos também estaria relacionada, consoante Goldstein (2001), ao já citado enfoque no multilateralismo. Segundo o autor, especialmente no que tange aos acordos e foros regionais, o ingresso da China seria uma forma segura de garantir o acesso e o abastecimento de recursos energéticos, especialmente petróleo. Tal posição vai ao encontro da idéia de Zweig e Jianhai (2005), que destacam o forte papel desempenhado pelo governo através de ações que visam aproximar países fornecedores de matérias-primas e energia da China, construindo, assim, uma relação de confiança e reciprocidade que facilita a atuação dos agentes privados chineses nas trocas comerciais e investimentos nesses países. Destaca-se, assim, a aproximação da China com os países africanos que, nada obstante tenha importantes motivadores políticos, também possui um caráter econômico muito relevante para Pequim.

A atenção especial dada às relações com as potências acentuou-se, especialmente, após os atentados de onze de setembro. Tal comportamento, segundo Medeiros e Fravel (2003), é fruto de uma nova percepção do papel da China no cenário internacional, que deixou de lado a imagem de país vítima de um histórico de humilhação e passou a adotar uma “mentalidade de potência”²⁹. A idéia de construir parcerias³⁰ estratégicas com as potências, de acordo com Goldstein (2001), reflete uma

²⁹ No original “great-power mentality”.

³⁰ A definição de parceria utilizada pelo autor, e adotada no trabalho, é : “[...] building stable bilateral relations without targeting any party; promoting extensive economic intercourse; muting disagreements

visão de um sistema internacional em transição para a multipolaridade, no qual a China pode, e deve, atuar com o intuito de evitar que as demais potências se unam numa aliança estratégica contra ela. A diplomacia multilateral seria vista, portanto, como uma alternativa ao aprofundamento de alianças militares.

A aproximação com as potências, evidenciada nas visitas entre o Presidente chinês Jiang Zemin e o Presidente norte-americano Bill Clinton em 1997 e 1998, é o que Zhu (2009) denomina “diplomacia de potência”³¹, a manifestação prática dessa política de estreitamento das relações com os principais atores do sistema internacional. Segundo o autor, essa sofisticação da diplomacia chinesa, que se refere não só a aproximação com as potências, mas também ao condicionamento da ação externa às necessidades domésticas, como vimos anteriormente, é parte integrante do processo de ascensão da China como uma grande potência no século XXI.

No que tange a atuação diplomática de Pequim, cabe, ainda, lembrar que, de acordo com Bijian (2006), o governo chinês vê o cenário internacional como um ambiente de interdependência, de aprofundamento da globalização e de condições favoráveis ao desenvolvimento da China. Essas condições seriam, primeiro, a mudança nas relações entre as potências e a vantagem da China de, através do seu desenvolvimento pacífico, apresentar-se como uma parceria vantajosa para muitos países. Segundo, a cooperação com os países em desenvolvimento e a garantia de uma relação especial e estratégica, significando, para a China, a garantia ao acesso a matérias-primas e energia. Terceiro, o ambiente, em parte, favorável de relação com os países vizinhos e a busca pela solução dos conflitos de maneira pacífica. Por último, a preferência pela multilateralidade como importante forma de relação diplomática, o que pode ser observado com a maior participação da China nos fóruns internacionais, questão já tratada anteriormente. Devemos, todavia, ter o cuidado de lembrar que essa suposta visão do contexto internacional é a declarada oficialmente e não necessariamente é aquela que norteia as ações práticas de Pequim.

about domestic politics in the interest of working together on matters of shared concern in international diplomacy; and making official visits routine, especially military-to-military exchanges and regular summit meetings between top government leaders.” Goldstein (2001, p.847) “[...] construir relações bilaterais estáveis sem segmentação de nenhuma das partes; promover extensivas trocas econômicas; silenciar desentendimentos sobre questões internas, no interesse de trabalhar juntos em questões relacionadas à diplomacia; e criar uma rotina de visitas oficiais, especialmente intercâmbios entre militares e encontros regulares entre os mais altos líderes políticos.” Livre tradução da autora.

³¹ No original “great-power diplomacy”.

A política externa chinesa, assim, a partir de meados da década de 90, passa a ser parte importante da estratégia chinesa de retomada da sua posição no cenário internacional. Provavelmente, dentre os diversos instrumentos e práticas adotados por Pequim, a atuação diplomática é a área na qual fica mais evidente que as ações chinesas, domésticas e internacionais, estão todas interligadas e são determinadas de acordo com um objetivo maior, que é elevar a China ao *status* de *hegemon* potencial. Segundo Goldstein (2001, p. 858),

In sum, Beijing's central challenge, clearly grasped since 1996, has been to craft a foreign policy that enhances the country's security and facilitates its rise to great power status during an era of American primacy. [...] China's diplomacy thereby serves the political, economic and military needs of the country's grand strategy.³²

3.1.2 A Política Externa Chinesa para a África: um modelo

A política externa chinesa para o Continente Africano ganha recortes mais acentuados a partir da década de 90 que, como mencionado anteriormente, é também um período de reformulação da política externa chinesa como um todo. Com o intuito de tornar nossa análise mais abrangente e mais útil para o desenvolvimento acadêmico do tema em questão, tentaremos, ainda que sob pena de pecarmos pela generalização, estabelecer um modelo da política externa chinesa para os países africanos. Com isso, não pretendemos afirmar que todas as relações da China com o Continente Africano dão-se de maneira idêntica, mas sim que existem traços gerais que, em maior ou menos medida, podem ser identificados nos relacionamentos da China com cada país.

Inicialmente, vamos tratar do documento oficial publicado pelo governo chinês³³ em 2006, o *China's African Policy*; a publicação desse *white paper* por si só constitui o principal indício de que existe uma macro política da China para todo o Continente Africano. O documento é dividido em seis partes: o papel da África, as relações da China com a África, a política Chinesa para a África, a promoção da

³² “Em suma, o desafio central de Pequim, claramente aceito desde 1996, é desenhar uma política externa que promova a segurança do país e facilite a sua ascensão ao *status* de potência em uma era de primazia Americana. [...] A diplomacia da China, assim, serve às necessidades políticas, econômicas e militares da grande estratégia do país.” Livre tradução da autora.

³³ Destaca-se que esta é a primeira vez que o governo de Pequim emite um documento nesses moldes sobre a África e que os *white papers*, geralmente, restringem-se a temas de grande relevância para a política chinesa externa.

cooperação entre China e África, o Fórum de cooperação China-África e a relação da China com as organizações africanas.

Na primeira parte da manifestação do governo chinês são destacados os aspectos positivos do Continente Africano, como a sua riqueza de recursos naturais e o seu território extenso, bem como o seu papel no aprofundamento da cooperação Sul-Sul e no diálogo Norte-Sul. Em seguida, é enfatizado o longo histórico de relações entre os países africanos e Pequim e a crescente ampliação dessas relações tanto do ponto de vista econômico quanto político.

A terceira parte é tem um enfoque mais político e enfatiza os princípios a serem seguidos pela política chinesa para a África: (1) Sinceridade, amizade e igualdade. Há uma referência direta aos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, e uma defesa da não-intervenção nos assuntos internos. (2) Benefícios mútuos e reciprocidade. Está mais relacionado com as relações econômicas. (3) Apoio mútuo e coordenação. Refere-se à importância dos países africanos nos organismos do Sistema ONU, e em outras organizações multilaterais, e ao papel da China como defensora dos interesses dos países em desenvolvimento. Evidencia, portanto, a importância política das relações com a África. (4) Aprendizado mútuo e busca por desenvolvimento comum. Nesse ponto, é possível fazer uma relação com a idéia do, já mencionado, Consenso de Pequim e o suposto modelo de desenvolvimento chinês que poderia ser seguido pelos países africanos. Além disso, é enfatizado o princípio de “Uma China”, ou seja, o não-reconhecimento da independência de Taiwan, que, normalmente, constitui a única exigência da China nos seus relacionamentos com os países africanos.

A quarta parte é mais propositiva e é, também, a mais longa do documento. Nesta parte – que é sub-dividida em campo político, campo econômico, aspectos educacionais, sociais, culturais e de saúde, e área de segurança – são elencadas diversas práticas e objetivos a ser seguidos ou mantidos, como as visitas presidenciais e ministeriais, o estreitamento das relações entre partidos e a cooperação em organismos internacionais. Destaca-se que esse apoio mútuo, defendido pela China, nas organizações internacionais, já foi mencionado quando da descrição dos princípios básicos da relação entre a China e os países africanos; fica evidente, assim, a grande importância política que esses países têm para a China, especialmente em fóruns onde se adota a norma um país - um voto, como é o caso da Assembléia Geral da ONU. Nas

questões econômicas, é enfatizado o aumento das relações comerciais e investimentos, o perdão de dívidas dos países africanos, além, mais uma vez, da cooperação multilateral. Por fim, no que tange à segurança, são mencionados os envios de tropas e a participação da China em operações de paz da ONU e a cooperação tecnológica na área militar, juntamente com o fornecimento de treinamento às tropas africanas.

As duas últimas partes do documento são bem sucintas; a quinta parte apenas menciona, brevemente, o Fórum de Cooperação China-África³⁴, criado em 2000, e seus últimos desenvolvimentos. Na última parte, é citada a União Africana e sua importância para a estabilidade política da região, além de destacar a importância de outras iniciativas regionais, mesmo que menos abrangentes do ponto de vista geográfico.

As formulações do *China's African Policy*, em si, não vão muito além do que já havia sido estabelecido nas declarações do Fórum de Cooperação China-África; o significado desse *white paper*, todavia, vai além do seu conteúdo. É uma demonstração oficial, já que se trata de uma manifestação do governo chinês, da importância que a África tem no sistema internacional como um todo e nas relações com a China em específico. Além disso, como já mencionamos anteriormente, é um argumento material de que Pequim possui uma política externa estabelecida para todo o Continente Africano, embora, evidentemente, existam variações significativas de país para país.

Estabelecidas as linhas gerais, do ponto de vista oficial, de uma possível política externa africana da China, nos parece útil tentar identificar algumas práticas chinesas que constituiriam seu padrão de ação no Continente Africano. Para isso, valeremos da divisão feita por Hill (2003) para os instrumentos de política externa, já citada no primeiro capítulo: diplomáticos, militares, econômicos e culturais.

A diplomacia é um dos principais instrumentos de política externa e, no caso da relação China-África, ela é muito importante. Os instrumentos diplomáticos são muito variados e é possível dividi-los de várias formas. No caso em questão, vamos utilizar a separação feita por Alden (2008). Segundo o autor, as ações diplomáticas da China para a África compreendem três níveis de atuação: os acordos bilaterais; as tratativas regionais, especialmente no âmbito do Fórum de Cooperação China-África; e,

³⁴ O Fórum de Cooperação China-África será tratado em maiores detalhes na seção seguinte deste capítulo.

por fim, as relações multilaterais. Essa atuação multidimensional permite que a China atue de maneiras variadas, sempre buscando a dimensão de negociação que mais lhe favoreça. No que tange às relações bilaterais, as ações concentram-se no fortalecimento mais específico da relação da China com o país em questão, especialmente através das políticas de cooperação para o desenvolvimento. É nessa instância, também, que Pequim concentra seus esforços para o rompimento de relações diplomáticas com Taipei. Retomando a divisão de Hill (2003), as ações bilaterais são, majoritariamente, de diplomacia econômica e estão fortemente relacionados com a segurança energética chinesa. Nesse sentido, consoante Taylor (2006), a diplomacia energética chinesa na África tem duplo objetivo: no curto prazo, garantir o fornecimento de petróleo para suprir sua demanda doméstica e, no longo prazo, colocar a China em uma posição de *global player* no mercado petrolífero internacional.

Em relação às iniciativas regionais, as tratativas giram em torno dos auxílios concedidos à África e das condições dos acordos comerciais; em grande medida, os temas dessa área sobrepõem-se aos do âmbito bilateral. Por fim, a diplomacia multilateral chinesa em relação à África está mais focada no discurso do pan-africanismo e do anti-colonialismo, ou seja, está preocupada com as questões políticas e com a conquista e manutenção do apoio africano nos organismos internacionais, a exemplo da Assembléia Geral da ONU. Como lembra Shinn (2007), os países africanos representam mais de um quarto dos membros da ONU, e o apoio deles é fundamental para a China reforçar seu papel no cenário internacional. Além disso, evidentemente, destaca-se o Fórum de Cooperação China-África, cujos desenvolvimentos serão abordados na próxima seção.

Da mesma forma que alguns temas destacam-se em determinada dimensão de atuação da política externa chinesa, alguns atores também têm maior relevância em uma ou outra esfera. No âmbito bilateral, os atores mais envolvidos são a liderança do Partido, junto com seus subcomitês, a Comissão para Reforma e Desenvolvimento, subordinada ao Conselho de Estado. No *China's African Policy (2006)*, inclusive, estão previstas formações de comissões interministeriais bilaterais, bem como intercâmbios entre o Partido Comunista Chinês e partidos africanos. Ressalte-se, ainda, que os agentes locais aumentaram sua participação nessas negociações, o que também está contemplado no documento oficial, embora seja uma questão delicada já que, muitas

vezes, eles atuam defendendo interesses específicos, o que nem sempre vai ao encontro da estratégia do governo central. A diplomacia chinesa regional, evidentemente, concentra-se no Fórum de Cooperação China-África, e os principais agentes, portanto, são os ministros. A atuação multilateral, por certo, segue o padrão semelhante de todos os demais países, com o envio de diplomatas para representação. Em um argumento complementar, Jakobson (2009) elenca cinco grandes grupos de atores que atuam na diplomacia chinesa na África: (1) os agentes oficiais do governo, desde ministros até líderes locais; (2) as empresas estatais; (3) os empresários de pequeno e médio porte, majoritariamente do setor agrícola; (4) intermediários, denominados pelo autor como *middle-men*, que representam companhias chinesas e (5) os trabalhadores chineses que se encontram na África.

Feita essa divisão por níveis de atuação, é possível identificar a quase totalidade dos tipos de instrumentos diplomáticos elencados por Hill (2003) na ação chinesa para a África; destacando-se as tratativas multilaterais e a diplomacia econômica. A diplomacia para fins de comunicação, que é sua função mais básica, obviamente também é utilizada pela China nas suas relações com a África, mas, por suas características bastante comuns, não são mencionadas na bibliografia, tampouco são pertinentes de serem tratadas aqui. As negociações técnicas, por sua vez, é uma função que está implícita, por exemplo, quando mencionamos acordos comerciais. Tanto no caso da comunicação quanto no das negociações, podem afirmar que são funções mais técnicas e menos políticas, e que, desta forma, não são tão determinantes no estabelecimento do modelo de política externa chinesa para a África. Com isso, não queremos afirmar que se tratam de funções exclusivamente burocráticas e sem influências políticas, mas sim que essas influências, geralmente, são exercidas, e demonstradas, nas demais funções da diplomacia.

Se adotarmos literalmente o conceito de diplomacia militar empregado por Hill (2003), identificaremos pouca ou nenhuma utilização desse instrumento nas relações da China com os países africanos. Não podemos ignorar, contudo, a relevância da participação da China nas operações de paz das Nações Unidas presentes na África; embora não represente uma presença militar do ponto de vista tradicional, tem um impacto bastante relevante tanto para a política externa chinesa quanto para o país no qual está estabelecida a operação de paz. Para alguns autores, essa participação chinesa

nas operações de paz constitui uma estratégia de *soft power* e não uma diplomacia militar; para Jianbo e Xiaomin (2009), por exemplo, o envio de tropas chinesas para operações de paz na África faz parte da estratégia de fortalecimento do *soft power* chinês através da participação mais ativa em organizações multilaterais. Ao considerarmos o contexto das operações de paz, especialmente a partir da década de 90, segundo Charters (1999), caracterizados pela complexidade política, pelo fanatismo³⁵, pela participação de civis no conflito armado, pelas novas táticas e pela indefinição da zona de conflito, as operações de paz aproximam-se muito de guerras de fato, e podem, assim, serem consideradas parte da diplomacia militar de um país.

A política externa econômica, como vimos anteriormente, é uma questão bem mais complexa que a diplomacia econômica e envolve outros fatores não-econômicos. O uso de instrumentos econômicos para fins políticos, normalmente, nos remete a questões como embargos ou sobretaxas; essas não são, contudo, as únicas formas de política externa econômica. No caso da política externa chinesa para a África, inclusive, nos parece que o emprego de recursos econômicos para alcançar objetivos políticos é um dos instrumentos mais amplamente utilizados; podemos afirmar que essa estratégia constitui uma das bases da política africana de Pequim. A principal característica dessa política externa econômica chinesa é seu aspecto positivo, ou seja, não é um instrumento de punição, mas de incentivo.

A diplomacia econômica está fortemente relacionada com a concessão de auxílio externo aos países africanos, bem como com o fortalecimento do seu *soft power*. Segundo Lin (1996), a ajuda externa é utilizada por Pequim como um instrumento de política externa, o que explica a sua distribuição geográfica e, também, a sua amplitude; com montantes de auxílio e programas de assistência mais generosos que de outros países, a China garante forte influência sobre os países receptores, já que, algumas vezes, constitui um dos poucos ou único país a conceder auxílio. Nesse sentido, a política de auxílio externo para a África, principalmente a partir da década de 90, estaria fortemente relacionada à contenção de Taipei; isso se comprovaria pelo grande montante de auxílio recebido por aqueles países que rompiam relações diplomáticas com Taipei, combinado, em contra partida, com a eliminação do envio de recursos para aqueles que mantinham relações com a Ilha. Essas ações chinesas podem, em grande

³⁵ Por fanatismo o autor entende uma definição do inimigo do tipo soma zero: ou são aliados, ou são inimigos, não há neutralidade.

medida, ser entendidas como uma resposta a ‘diplomacia do dólar’ adotada pelo governo taiwanês (ALDEN, 2007). A assistência externa, assim, é um tipo muito eficiente de política externa econômica empregada pela China no caso africano e que influencia fortemente na garantia do apoio nos organismos multilaterais e do isolamento diplomático de Taipei. No caso da relação China-África em específico, esse auxílio externo ganha maiores proporções devido a algumas características dos países africanos: por alguns países possuírem regimes políticos contestados e criticados por grande parte do Ocidente, o auxílio fornecido por Pequim, sem maiores condições pré-estabelecidas, é uma das principais formas de ajuda, e de investimentos, externa, o que torna esses países forte aliados chineses. Além disso, a assistência externa é um mecanismo eficiente de construção e ampliação do *soft power* chinês na África.

O último instrumento de política externa elencado por Hill (2003) é o cultural. A promoção da cultura de um país como instrumento de política externa remete-nos, quase que imediatamente, ao conceito de *soft power*, já que um de seus elementos mais comum é a cultura. A China possui uma cultura muito rica, fruto de uma civilização milenar, que constitui uma fonte importante de *soft power*. Segundo Jianbo e Xiaomin (2009) até o ano de 2009, a China já havia assinado mais de 60 acordos culturais com países africanos; soma-se a isso as iniciativas no âmbito do Fórum de Cooperação China-África, como a “Cultura Chinesa na África”, uma atividade desenvolvida no ano de 2004 que envolvia apresentações artísticas de grupos chineses em países da África. Outro importante instrumento de promoção da cultura chinesa é a abertura de Institutos Confúcio; de acordo com dados do próprio Instituto, existem, atualmente, vinte e cinco Institutos Confúcio distribuídos em dezenove países africanos³⁶.

Outra forma bastante utilizada pela China para promover sua cultura é o intercâmbio de estudantes. Consoante Wenping (2007), o número de vagas para estudantes africanos nas universidades chinesas têm crescido significativamente, embora muitos estudantes africanos ainda prefiram as universidades européias e norte-americanas. Jakobson (2009) também destaca a importância da recepção de estudantes africanos, que já alcança, em média, um quinto de todos os estudantes estrangeiros na China que recebem auxílio do governo.

³⁶ Os países são Egito, Botsuana, Zimbábue, Camarões, Quênia, Libéria, Ruanda, Madagascar, África do Sul, Mali, Tunísia, Nigéria, Sudão, Marrocos, Togo, Benin e Etiópia.

A existência de um modelo das relações entre a China e os países africanos, pautada por uma política externa chinesa para a África nos parece factível, tendo em vista que, como exposto anteriormente, podemos identificar algumas ações comuns da China para os países africanos. A utilização de recursos econômicos como forma de conquistar objetivos políticos, o fortalecimento das relações multilaterais e a política de isolamento de Taipei podem ser identificados como características e práticas comuns da China com a maioria dos países africanos. Evidentemente, essas não constituem todos os tipos de relações que Pequim mantém com a África e, por certo, existem algumas estratégias que são restritas a alguns países em específico. O que podemos afirmar, portanto, é que é possível identificar um conjunto de práticas comuns que a China adota nas suas relações com a maioria dos países africanos, às quais podem ser adicionadas outras ações mais específicas.

3.2 Histórico das Relações China-África³⁷

O objetivo desta seção é fazer uma contextualização histórica das relações entre a China e o Continente Africano a partir da década de 50 até o final da década de 80, visto que o período subsequente será tratado ao longo da dissertação. Através de alguns eventos-chave, identificaremos os momentos de maior aproximação e distanciamento entre a China e a África, com o intuito de estabelecer os condicionantes históricos desse aprofundamento da relação nas últimas décadas.

Os contatos entre a China e a África remetem à época pré-colonial, ainda no período da Dinastia Han (MARCHAL, 2006). O que nos é pertinente, contudo, são as relações entre a República Popular da China e os países africanos pós-independência, o que se inicia a partir da década de 50. Podemos, assim, considerar como marco no estabelecimento das relações contemporâneas entre Pequim e o Continente Africano, a Conferência de Bandung em 1955 e o subsequente estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e o Egito em 1956.³⁸

³⁷ A cronologia do estabelecimento das relações diplomáticas entre a China e os países africanos foi baseada em Fernando (2007).

³⁸ Os primeiros anos da República Popular da China, entre 1949 e 1955, foram bastante delicados, tanto interna quanto externamente, e a principal preocupação em relação à política externa era a manutenção da integridade territorial e a soberania. A ação chinesa fora da Ásia, nesse período, estava fortemente condicionada a URSS, sua principal aliada até então. (TAYLOR, 2006)

Tendo como princípio o ano de 1955, é possível identificar fases ou períodos distintos no relacionamento entre o país e o continente em questão. Looy (2006) elenca três períodos: o primeiro abarca quase duas décadas, iniciando em 55 estendendo-se até 1971, quando a China regressa às Nações Unidas, e corresponderia à fase de independência de muitos países africanos; o período subsequente, iniciado em 1971 é mais curto, resumindo-se à década de 70, ou seja, os últimos anos do governo de Mao Zedong; por fim, o último período tem início na década de 80, com a subida de Deng Xiaoping ao poder e as reformas liberalizantes e transcorre até o final da década de 90. Hong-Ming (2004) faz uma periodização mais detalhada, da qual nos valeremos, baseada nas alterações da política externa chinesa como um todo, identificando cinco períodos que correspondem a cada década.

A década de 50 ainda é um período de adaptação da política externa da recém declarada República Popular da China ao sistema internacional. Nessa fase, segundo Hong-Ming (2004), a China adota um alinhamento quase que absoluto com a União Soviética. A Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), na qual se encontraram 29 países³⁹ dos dois continentes em questão, como já foi mencionado anteriormente, representa a primeira aproximação política entre Pequim e o Continente Africano. Consoante Oliveria (2007), foi nessa ocasião que o então Premier e Ministro de Relações Exteriores Chinês Zhou Enlai iniciou seus contatos com os líderes africanos, o que possibilitou o posterior estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e esses países, iniciando-se pelo Egito, em 1956.

É também na Conferência de Bandung que são reafirmados os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, acordados entre China e Índia em 1954, e que são, então, expandidos princípios nas relações diplomáticas entre a China e os países participantes da Conferência (TAYLOR, 2006). A importância do encontro de Bandung não se resume ao fato em si, mas abrange desdobramentos importantes, que se traduzem, até o final da década, no reconhecimento diplomático de mais quatro países africanos recém-independentes além do Egito: Argélia, Marrocos, Sudão e Guiné.

³⁹ Desses 29 países, 6 eram africanos: Egito, Etiópia, Gana (Costa do Ouro), Libéria, Líbia e Sudão. Destes, o único a enviar o seu líder político foi o Egito, com Nasser; os demais países enviaram ministros. Não por acaso, assim, foram as tratativas com o Egito as que evoluíram mais rápido. (TAYLOR, 2006)

De acordo com Hong-Ming (2004), a política externa chinesa para a China na década de 50 era baseada em duas estratégias complementares: ao mesmo tempo em que se dedicava a estabelecer relações diplomáticas com os países recém-independentes, apoiava a descolonização da África. Essa dupla estratégia fundamentava-se em motivações bem claras. A primeira era a importância que os movimentos de descolonização tinham ganhado na África após a Conferência de Bandung e, portanto, o significado que o apoio da China a esse processo. A segunda é a identificação da China com os países africanos em relação aos problemas comuns do passado, como a invasão de potências estrangeiras. Por fim, a consideração por Pequim do auxílio a países estrangeiros como forma importante de promoção de suas relações com os países em desenvolvimento e de ampliação da sua influência no sistema internacional.

O início da década de 60, conforme Taylor (2006), é um período bastante positivo nas relações entre China e África; entre 1960 e 1965 são estabelecidas relações diplomáticas com 14 novos países africanos: Gana, Mali, Somália, Zaire, Uganda, Burundi, Quênia, Benin, República Central Africana, Congo, Tanzânia, Tunísia, Zâmbia e Mauritânia. Também de grande importância nesse período foram as visitas oficiais de líderes africanos à China, as quais significavam não só uma aceitação da posição chinesa por outros líderes, como um fator de legitimação interna. Da mesma forma, a viagem⁴⁰ de Zhou Enlai entre 1963 e 1964 ao Continente Africano representou um grande avanço na relação entre o país e o continente; e, para Marchal (2006) e só a partir dessa viagem que o conhecimento da China sobre o Continente Africano deixa de ser superficial.

Durante a visita de Zhou Enlai, foram estabelecidos os cinco princípios nos quais se baseariam a relação entre a China e os países africanos (Hong-Ming, 2004, p.3):

- (i) apoiar os povos de todos os países africanos na sua luta contra os imperialistas, os colonialistas e os neo-colonialistas ou para conquistar e salvaguardar a independência nacional;
- (ii) apoiar a sua política de paz, neutralidade e não-alinhamento;
- (iii) apoiar as suas aspirações de solidariedade e unidade por meio de livre escolha, bem como seus esforços para resolver suas desavenças através de consultas pacíficas;
- (iv) exigir dos outros países que eles respeitassem a soberania de todos os países africanos; e

⁴⁰ Na ocasião foram visitados 10 países: Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia, Gana, Mali, Guiné, Sudão, Etiópia e Somália (MOFA – China).

(v) lutar contra as agressões e qualquer intervenção estrangeira.

Já na década de 60, conforme Taylor (2006), a China inicia o apoio aos movimentos de libertação nos países africanos. Inicialmente, esse apoio era dado aos movimentos mais alinhados à União Soviética, o que se modifica após a metade da década, quando a China adota a postura anti-hegemônica e passa a apoiar os movimentos rivais daqueles apoiados pela URSS. Outro fator político que começa a ganhar importância nas relações China – África, como lembra Hong-Ming (2004), é a busca pelo retorno da China às Nações Unidas através do apoio dos países africanos recém-independentes, o que explica a disposição chinesa de estabelecer rapidamente relações diplomáticas com esses países, evitando, assim, que se tornassem aliados de Taiwan.

A Revolução Cultural iniciada em 1966, contudo, altera a política externa chinesa e, conseqüentemente, a sua relação com a África. As idéias de extrema esquerda que nortearam o movimento, principalmente nos anos iniciais, refletiam-se em um radicalismo na política externa, o que, por vezes, levou à desconfiança dos países africanos. Nessa segunda metade da década, destaca Hong-Ming (2004), a política externa chinesa passa a ser pautada pela luta contra a hegemonia; essa estratégia, nada obstante fosse um fator de aproximação com os países africanos, tendo em vista que corroborava a idéia de luta contra o imperialismo, também foi um fator de retração das relações, já que a China afastava-se de países que apoiassem a União Soviética ou os Estados Unidos.

Taylor (2006) destaca que o período de maior tensão foi em 1967, conhecido como “Diplomacia Boxer”, quando a Guarda Vermelha ocupou o Ministério das Relações Exteriores, interferindo diretamente nas relações da China com o resto do mundo. Na ocasião, à exceção do Egito, todos os embaixadores chineses na África foram retirados e substituídos por *charge d'affaires*. Apesar desses problemas, alguns países africanos mantiveram as relações estreitas com a China, como foi o caso do Congo e da Zâmbia que fizeram, respectivamente, 14 e 9 visitas oficiais à China durante a Revolução Cultural. É também ainda na década de 60 que se estabelecem os primeiros acordos para a construção da *Tan-Zam Railway*, ligando a Tanzânia e a Zâmbia, dois importantes aliados chineses na África.

Com o final da Revolução Cultural, em 1969, inicia-se um novo período de aprofundamento das relações entre a China e o Continente Africano. Looy (2006) enfatiza cinco características do relacionamento sino-africano nessa década: o aumento gradual e expressivo dos países africanos que estabelecem relações diplomáticas com a China; o retorno da China ao seu posto no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1971, que estava sendo ocupado por Taiwan; a construção da *Tan-Zam Railway*; o aprofundamento do envolvimento e do suporte chinês aos movimentos de libertação na África; a percepção, por parte da China, da bipolaridade de maneira mais acentuada.

Essa nova percepção do sistema internacional, segundo Taylor (2006) está ligada ao estabelecimento da teoria dos “3 Mundos”, formulada de Mao Zedong e apresentada por ele no seu pronunciamento na ONU em 1974. Segundo a percepção de Mao Zedong, o mundo estava dividido em três partes: o Primeiro Mundo era exclusivamente as duas super potências, Estados Unidos e União Soviética; o Segundo Mundo era composto pelos países desenvolvidos; o Terceiro Mundo, por fim, seriam os países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina. Essa leitura do sistema internacional, ao mesmo tempo em que reposicionava os países em desenvolvimento, principalmente a África, colocava a China como centro desse Terceiro Mundo e permitia uma maior margem de manobra no contexto da bipolaridade. Nesse sentido, Hong-Ming (2004) acrescenta que a China passa a adotar uma conduta de política externa mais pragmática; o que significou, no caso dos países do Terceiro Mundo, mais especificamente os africanos, propor uma união contra a hegemonia.

Uma das questões mais significativas na década de 70, não só em relação à postura dos países africanos com a China, mas para a política externa chinesa como um todo foi o seu retorno às Nações Unidas em 1971. A reocupação de sua cadeira no Conselho de Segurança pela China foi uma grande vitória diplomática, na qual o papel dos países africanos nas relações políticas da China ficou evidente. Entre outubro de 1970 e outubro de 1971 sete novos países africanos estabeleceram relações diplomáticas com a China: Guiné Equatorial, Etiópia, Nigéria, Ruanda, Camarões, Serra Leoa e Burundi. A resolução da Assembléia Geral que determinou o retorno da China foi aprovada com 76 votos contra 35, e 17 abstenções; desses 76 votos, 26 foram de países africanos, inclusive quatro que mantinham relações diplomáticas com Taiwan (JAKOBSON, 2009; TAYLOR, 2006). O apoio dos países africanos à China nas

Nações Unidas foi importante não só para o seu retorno, mas para outras votações de relevância para a China; apoio esse, que cresceu ao longo da década, com o estabelecimento⁴¹ de relações diplomáticas com mais países: Gana, Maurício, Togo, Madagascar, Congo, Benin, Gabão, Botsuana, Moçambique, Comores, Cabo Verde, Seicheles, Líbia e Djibuti.

Um dos aspectos mais evidentes dessa reaproximação entre a China e a África na década de 70 é o programa de concessão de ajuda chinesa aos países africanos. No período entre 1970 e 1976, a ajuda chinesa concedida à África ultrapassou até mesmo os auxílios soviéticos; o ponto alto dessa política foi a construção da *Tan-Zam Railway*⁴², que, sozinha, custou mais do que o total de ajuda chinesa despendida à África na década anterior (TAYLOR, 2006).

Ainda no contexto da estratégia de política externa de luta contra a hegemonia, o apoio da China aos movimentos de libertação nos países africanos foi um importante instrumento, especialmente em relação à contraposição da presença soviética no Continente, como lembra Taylor (2006). Consoante Hong-Ming (2004), esse enfrentamento da União Soviética, juntamente com a tentativa de melhorar sua postura em relação à política ocidental são as principais características na nova política chinesa na África. O apoio chinês aos movimentos, muitas vezes, dava-se através de países já independentes, como a Zâmbia e a Tanzânia, ou mesmo pela Organização da Unidade Africana, com o fornecimento de armas e treinamento para os membros dos movimentos. Esse aprofundamento do envolvimento chinês nos movimentos de libertação africanos, contudo, tornava-se uma questão delicada para a China, já que, como ressalta Hong-Ming (2004), a colocava em uma posição contraditória: ao mesmo tempo em que se fundamentava na luta contra o colonialismo, a China tinha uma postura parecida com a dos países ocidentais na oposição à União Soviética.⁴³

Com a morte de Mao Zedong em 1976 e a subida ao poder de Deng Xiaoping, a política externa chinesa sofre uma nova mudança, que ficará mais evidente na década de 80. Ainda assim, a África permanecia sendo uma área de grande importância para as

⁴¹ Desses países, Gana, Congo, Benin já tinham estabelecido relações diplomáticas anteriormente, e na década de 70, normalizam ou restabelecem essas relações.

⁴² A importância da construção da *Tan-Zam Railway* será detalhada mais adiante, quando tratarmos especificamente da relação entre a China e a Zâmbia.

⁴³ Os problemas do apoio chinês a movimentos de libertação serão tratados em maior profundidade quando abordarmos a relação da China com a Angola.

relações internacionais da China, o que fica evidente com a visita de Li Xiannian, Vice-Premier chinês, a quatro países africanos⁴⁴ em 1979. Segundo Taylor (2006), essa visita é muito significativa, já que desde a famosa viagem de Zhou Enlai em 1964 nenhuma visita oficial era feita por um alto representante de Pequim.

A nova política externa chinesa na década de 80 foi evidenciada no Congresso do Partido Comunista em 1982, quando Premier Zhao Ziyang destacou como princípio uma política externa independente, ou seja, não só adotaria uma postura crítica em relação à União Soviética, mas também não faria nenhuma aliança com os Estados Unidos (TAYLOR, 2006). Complementam essa idéia de independência, a defesa de um mundo pacífico e a busca pelo desenvolvimento coletivo (HONG-MING, 2004). No mesmo ano, Zhao Ziyang fez uma visita à África⁴⁵, na qual foram proclamados os quatro princípios guias da presença chinesa no Continente: igualdade e benefícios mútuos, eficiência, diversidade e desenvolvimento mútuo (JAKOBSON, 2009). Entre os objetivos da viagem estava ampliar e desenvolver novas áreas de cooperação econômica e técnica entre o país e o continente (HONG-MING, 2004). Entre 1980 e 1989 três novos países africanos estabeleceram relações diplomáticas com a China: Zimbábue, Angola e Costa do Marfim.⁴⁶

Apesar da visita e da manutenção das relações, a década de 80, especialmente na segunda metade, é um período de retração das relações entre a China e a África. Consoante Looy (2006), a China, seguindo sua política de abertura econômica, passou a visar uma melhora na relação com os Estados Unidos e a União Soviética, colocando a África em segundo plano. Além disso, os recursos chineses para auxílio e suporte de movimentos na África diminuíram, devido a restrições orçamentárias. Segundo Taylor (2006), a China passou a ver o Terceiro Mundo, e seus problemas, como pouco importantes na sua estratégia de modernização e de defesa de um sistema internacional mais pacífico. Fica claro que a política externa chinesa estava mais condicionada às

⁴⁴ Os países visitados foram Tanzânia, Moçambique, Zâmbia e Zaire.

⁴⁵ Os países visitados foram Egito, Argélia, Marrocos, Guiné, Zaire, Congo, Zâmbia, Zimbábue, Tanzânia, Quênia e Gabão.

⁴⁶ Essa redução do número de países que estabeleceram relações diplomáticas com a China na década de 80 comparativamente a década anterior, não deve, necessariamente, ser entendido como um reflexo da retração das relações sino-soviéticas. É preciso levar em consideração o fato de que, naturalmente, esse número tenderia a diminuir ao longo do tempo, já que muitos países africanos já tinham passado pelo seu processo de independência e, também, já tinham estabelecido relações diplomáticas com a China e outros países.

questões econômicas do que políticas, e, assim, a importância estratégica da África ficava em segundo plano.

Para Hong-Ming (2004), nada obstante a África não fosse uma relação prioritária, houve um desenvolvimento estável durante a década de 80. Para o autor, ocorreu uma despolitização das relações sino-africanas:

Daí em diante, [a China] passou a aplicar uma diplomacia aberta e, rejeitando as considerações ideológicas, estabeleceu relações de cooperação com países com sistemas econômicos e sociais diferentes; em suma, despolitizou as relações sino-africanas. (HONG-MING, 2004, p.11)

Em 1989 os episódios ocorridos na Praça Tiananmen alteram significativamente as relações da China com o resto do mundo. O isolamento da China pelo Ocidente, fruto das fortes críticas à postura do governo de Pequim na repressão das manifestações, impôs à China uma revisão da sua estratégia de política externa. Buscando novos parceiros, Pequim, na década de 90, volta-se para a África e inicia um período de maior intensificação das relações sino-africanas, como será analisado ao longo do trabalho.

3.3 Desenvolvimentos Recentes

3.3.1 A Década de Noventa

O final da década de 80, como vimos anteriormente, marca uma nova posição da China em relação à África, e a década de 90, por fim, corresponde ao último período da periodização de Hong-Ming (2004). No início da década de 90, a China volta-se mais uma vez para a África: tentando sair do isolamento provocado pelos impactos no Ocidente após o episódio da Praça Tiananmen, a China procura novos aliados políticos e encontra na África o apoio de países que se identificam com ela, tanto em relação aos problemas políticos internos e às pressões internacionais, quanto no que tange às condições de desenvolvimento sócio-econômico (MAWDSLEY, 2007). Soma-se a isso, o fato de que a China, segundo Lanteigne (2009), passa a sentir-se maior necessidade de colocar em prática uma diplomacia entre regiões e não mais apenas focada na Ásia. Nesse período, consoante Hong-Ming (2004), a política externa chinesa para a África tinha como objetivos aumentar a influência chinesa sobre o Continente, fortalecer a imagem chinesa, e a sua posição, no sistema internacional, unir forças para contrapor a

estratégia unipolar dos Estados Unidos e acelerar o processo de construção de uma ordem internacional multipolar.

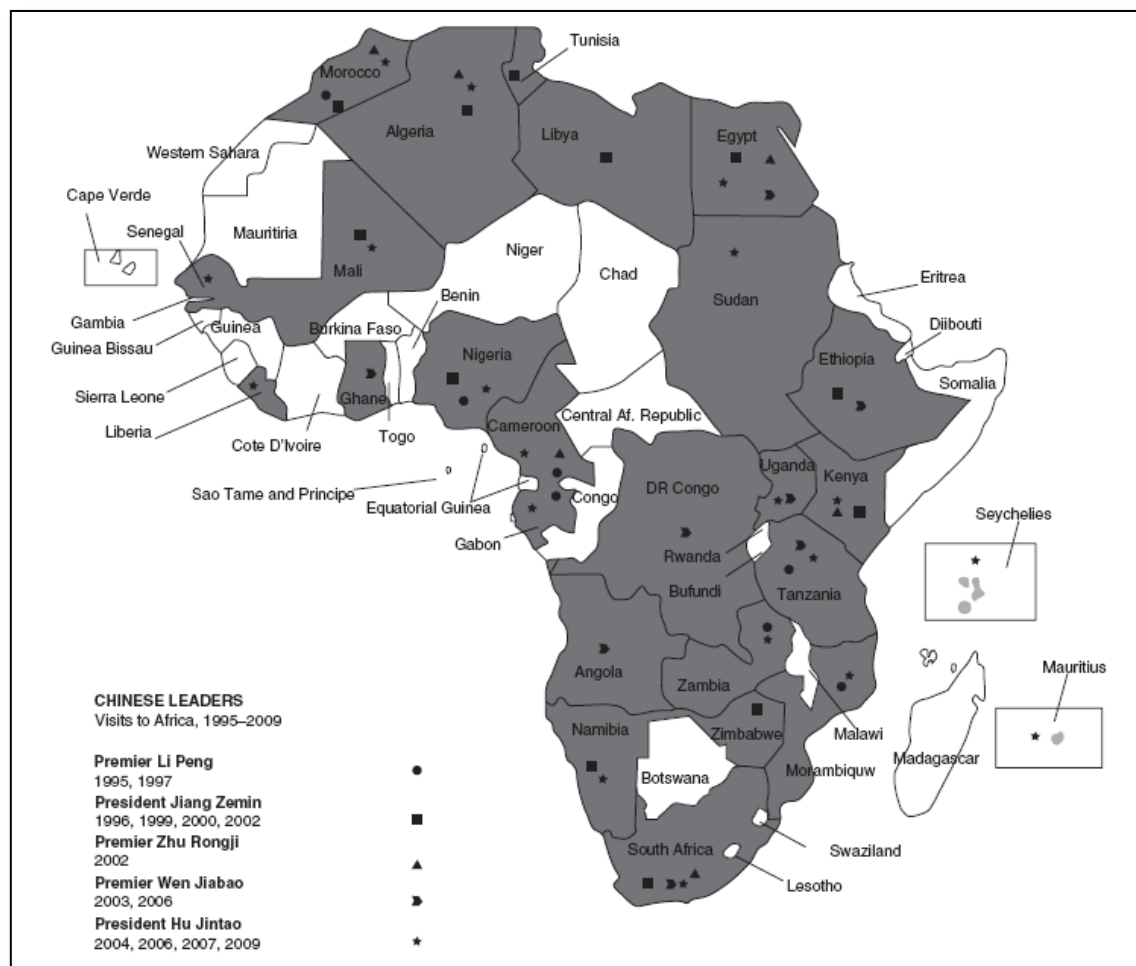
Enquanto o Ocidente distancia-se da China e endurece suas críticas em relação às violações dos direitos humanos, a África conduz uma aproximação impulsionada, segundo Taylor (1998), por três motivos principais: o auto-interesse das elites africanas em frear as ameaças dos projetos de democratizações; o sentimento de solidariedade referente às intervenções imperialistas do Ocidente nos países em desenvolvimento; e a visão pragmática de que as críticas a Pequim poderiam levar ao fim da ajuda chinesa ao Continente. Lanteigne (2009) corrobora essa posição, afirmando que a China tinha a vantagem de não ter sido uma colonizadora africana, o que a permitia, ainda que simbolicamente, ser uma parceira diferente das outras potências.

De acordo com Taylor (2006), a consolidação dessa nova política externa chinesa para a África deu-se com a visita do Presidente Chinês, Yang Shangkun, à África em 1992. Nessa visita foram estabelecidos alguns princípios, tais como: a defesa da soberania e da não interferência em assuntos domésticos; o respeito aos diferentes sistemas políticos e estratégias de desenvolvimento dos países africanos; o apoio às iniciativas de integração africanas; e a defesa da importância dos países africanos nos organismos internacionais, tais como a ONU e a OMC.

Em 1996, o então Presidente Chinês, Jiang Zemin, faz um tour⁴⁷ pela África e anuncia os “Cinco Pontos” da China para a África: amizade confiável e fiel entre a África e a China; igualdade e respeito mútuo à soberania e defesa da não intervenção; esforços para alcançar benefícios mútuos e o desenvolvimento comum; intensificar a cooperação em temas internacionais; e união para construção de um mundo melhor (LANTEIGNE, 2009; HONG-MING, 2004). Como lembra Hong-Ming (2004), um das características das relações sino-africanas na década de 90 foram as visitas de alto nível; nesse período, ocorreram mais de 30 visitas de dez dirigentes chineses do alto escalão⁴⁸ e a cada início de ano o Ministro de Relações Exteriores visitou a África.

⁴⁷ Os países visitados foram Quênia, Etiópia, Egito, Mali, Namíbia e Zimbábue.

⁴⁸ Vice - primeiro ministro ou superior.



Mapa 1: Visita de Líderes Chineses à África 1995-2009 (Fonte: BRAUTIGAM, 2009)

No que tange ao estabelecimento de relações diplomáticas, logo após proclamaram a independência, Namíbia e Eritréia estabelecem relações diplomáticas com a China, em 1990 e 1993, respectivamente; em 1998, estabelecem relações República Centro-Africana e Guiné-Bissau⁴⁹. A grande vitória diplomática chinesa nesse campo, contudo, foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a África do Sul, em 1998, o principal aliado taiwanês no Continente. Outro fato a ser destacado, como lembra Taylor (1998), é o aumento expressivo de envio de auxílio da China para os países africanos; o autor afirma que essa era uma forma rápida e, comparativamente, barata de ganhar e manter novos aliados. Como vimos anteriormente, isso corrobora a idéia de que, a partir da década de 90, Pequim passa a ver o auxílio externo como um instrumento de política externa.

⁴⁹ Também são restabelecidas as relações diplomáticas com Lesoto e Níger.

Uma maior aproximação econômica entre a China e a África também marca a década de 90. Segundo Taylor (1998), o comércio entre o país e o continente cresceu 431% entre 1989 e 1997; é também na década de 90 que a China abre seu primeiro banco na África, na Zâmbia, em 1996, com o objetivo de facilitar os investimentos chineses na região. Essa aproximação econômica, como veremos em seguida, intensifica-se nos anos 2000, com a criação do Fórum de Cooperação China-África.

A década de 90, assim, representa uma revisão não só da política externa chinesa como um todo, mas também da sua posição e estratégia em relação ao Continente Africano. Esse novo período de forte aproximação entre China e África perdura até os dias atuais, representando vinte anos de intensificação das relações sino-africanas sem nenhum grande momento de retração, o que, de acordo com os registros históricos e o que analisamos anteriormente, é uma situação única para um período de tempo tão longo.

3.3.2 O Fórum de Cooperação China-África

A busca pelo estreitamento dos laços entre a China e os países africanos mantêm-se ao longo da década de noventa, culminando com o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)⁵⁰ em 2000. O Fórum, consoante Taylor (2006) foi criado com três objetivos: compor parte da estratégia chinesa de condenar, ainda que apenas no discurso, a idéia de hegemonia e de defender o desenvolvimento conjunto dos países, em um esforço para promoção da paz; demonstrar o sucesso do processo de modernização econômica chinesa e, ao mesmo tempo, encorajar os países africanos a seguirem o modelo chinês, questão abordada quando tratamos do “Consenso de Pequim”; por fim, integrar parte importante da estratégia chinesa de contenção de Taiwan, através da adoção da política de “Uma China”, ou seja, o não-reconhecimento do governo de Taipei.

A primeira Reunião Ministerial deu-se em 2000, em Pequim, e, na ocasião, foi lançada a Declaração de Pequim do Fórum de Cooperação China-África. Essa

⁵⁰ Os países participantes, atualmente, são: China, Argélia, Angola, Benim, Botsuana, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo Belga, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

declaração funcionou como um documento fundador do Fórum, concentrando-se, principalmente, nos princípios que norteariam essa relação. São eles: (1) Substabelecer os princípios da Organização das Nações Unidas, da Organização da Unidade Africana (atual União Africana), e os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica; (2) Adotar o princípio de resolução pacífica de conflitos; (3) Respeitar a função do Conselho de Segurança da ONU de salvaguardar a paz e a segurança mundial; (4) Defender a universalidade dos direitos humanos e o respeito à diversidade e à auto-determinação; (5) Adotar o princípio do benefício mútuo e da cooperação para o desenvolvimento comum; (6) Incentivar os esforços de integração regional na África; (7) Reconhecer os esforços, dos países africanos, no combate do HIV, da malária e outras doenças e criar o “Fundo de Solidariedade Mundial”; (8) Incentivar as iniciativas de perdão das dívidas externas dos países africanos; (9) Consolidar e ampliar a cooperação China-África em todos os níveis e em todas as áreas e (10) Promover, em específico, a cooperação China-África nas áreas da economia, do comércio, das finanças, da agricultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia, da cultura e da educação, do desenvolvimento de recursos humanos, do transporte, do meio-ambiente e do turismo.

A partir da segunda Reunião Ministerial, que ocorreu em 2003, em Addis Ababa, na Etiópia, passam a ser estabelecidos Planos de Ação, com metas e determinações para os três anos subsequentes, ou seja, até a nova Reunião Ministerial. O Plano de Ação da Reunião de Addis Ababa foi dividido em quatro grandes áreas: relações políticas, paz e segurança; cooperação multilateral; desenvolvimento econômico; e desenvolvimento social. No que tange às questões políticas e de segurança, foram reafirmados os princípios estabelecidos na Declaração de Pequim de 2000 e enfatizada a crescente participação da China nas operações de paz da ONU presentes no Continente Africano e a cooperação nos novos temas de segurança e no terrorismo. Na cooperação multilateral, questão de grande importância para Pequim, são destacadas a adoção de uma posição comum e do apoio mútuo em temas como a integridade territorial, a não-interferência em assuntos domésticos e a solução pacífica de disputas, a posição chinesa, no Conselho de Segurança da ONU, de defesa das propostas da União Africana e o apoio ao NEPAD. As propostas no setor de desenvolvimento econômico são bastante abrangentes e envolvem, entre outras coisas: cooperação e transferência de tecnologia no setor agrícola; ações para desenvolvimento de infra-estrutura nos países africanos; corte de tarifas de importação para países africanos ingressarem no mercado

chinês; o aumento dos investimentos chineses e das *joint ventures*; a promoção do turismo na África, garantindo o status de “Destino Aprovado” para alguns países africanos, como a Tunísia e a Zâmbia; o perdão da dívida dos 31 países mais pobres da África; e a cooperação para um desenvolvimento sustentável. Por fim, nas questões de desenvolvimento social foi prometido treinamento de profissionais africanos das mais diversas áreas, envio de equipes médicas chinesas e promoção de atividades culturais.

Em 2006, juntamente com a terceira Reunião Ministerial, que ocorre a cada três anos, passa a ocorrer também uma Cúpula. A declaração da Cúpula de Pequim, ocorrida em 2006, defende, entre outras coisas, a cooperação Sul-Sul e o diálogo Norte-Sul com o intuito de promover um desenvolvimento sustentável e coordenado da economia mundial. Além disso, reafirma a posição chinesa de ajuda aos países africanos nas suas trajetórias de desenvolvimento e resolução de problemas internos de maneira pacífica, ressaltando, contudo, a política chinesa de não-interferência nos assuntos internos. O documento ainda declara o estabelecimento de uma nova parceria estratégica entre a China e a África e estabelece algumas medidas com esse fim: reforçar a confiança política; aprofundar e expandir a cooperação, com prioridade para a agricultura, infra-estrutura, indústria, tecnologia da informação, saúde pública e qualificação de mão-de-obra; entre outras coisas.

Assim como em 2003, em 2006 também foi lançado um Plano de Ação para os três anos seguintes. O Plano de Ação de Pequim também é dividido em áreas que, embora com denominações um pouco diferentes, correspondem aos mesmos temas do Plano de Addis Ababa. Nas questões políticas e de segurança, ocorre um avanço bastante significativo, com a adoção de medidas mais concretas, comparativamente ao Plano de 2003; destaca-se o estabelecimento de um mecanismo regular de consulta e de cooperação, a ser desenvolvido no ano seguinte de cada Reunião Ministerial, no âmbito dos temas da Assembléia Geral da ONU, a cooperação entre o Congresso Chinês e os parlamentos africanos e o apoio chinês à construção de um centro para a União Africana. Nos temas de cooperação internacional e multilateralismo, não houve maiores avanços em relação ao Plano anterior, apenas a reafirmação dos princípios e a defesa da cooperação no âmbito da Organização Mundial do Comércio. As questões de desenvolvimento econômico também apresentaram avanços concretos, com a criação do Fundo de Desenvolvimento China-África, no valor de cinco bilhões de dólares, para

empresas chinesas investirem na África, a proposta de criação de zonas econômicas especiais⁵¹ na África e o aumento de 190 para 440 na lista de produtos africanos com tarifa zero de importação para a China. No tocante ao desenvolvimento social, novas questões foram incluídas, como a concessão de empréstimos com juros baixos aos países africanos e a construção de hospitais, e outras diretrizes foram ampliadas, a exemplo do aumento para 26 dos países africanos com o status de “Destino Aprovado”, do aumento de vagas para estudantes africanos na China, o estabelecimento de mais Institutos Confúcio na África e novos perdões de dívidas.

Em 2009, na cidade de Sharm El Sheik, no Egito, ocorre a quarta Reunião Ministerial e a Segunda Cúpula do FOCAC. A Declaração de Sharm El Sheik segue os moldes daquela da Cúpula anterior, sucinta, com a reafirmação dos princípios norteadores da relação. Dois pontos, todavia, merecem um destaque maior: a menção à crise financeira internacional, e à necessidade de reformar no sistema financeiro, e a reafirmação do apoio chinês aos países africanos para que seus problemas sejam resolvidos através de suas próprias organizações regionais.

O Plano de Ação de 2009 é mais extenso que seus anteriores, e conta com duas seções a mais: a parte de cultura foi separada das questões de desenvolvimento social e foi instituída uma seção para o FOCAC propriamente dito. Nos temas políticos e de segurança não houve, praticamente, nenhuma grande alteração ou adição em relação ao plano de 2006; o que ocorreu, também nas questões de cooperação internacional e multilateralismo. Nesses dois temas houve apenas uma reafirmação de princípios e de diretrizes já mencionados nos documentos anteriores. Em relação ao desenvolvimento econômico, não foram apresentadas novas propostas, mas, em contrapartida, houve ampliação das propostas já estabelecidas, com o aumento do Fundo de Desenvolvimento China-África, a extensão da lista de produtos africanos com tarifa de importação reduzida ou zero para 60% do total de produtos e a concessão de novos empréstimos para obras de infra-estrutura. As questões de desenvolvimento social seguem a mesma lógica das econômicas, com o fortalecimento de ações já, anteriormente, acordadas: novo envio de médicos e medicamentos, ampliação das vagas para estudantes africanos na China, construção de novas escola e manutenção das

⁵¹ As zonas econômicas especiais foram mecanismos utilizados por Deng Xiaoping no processo de modernização e abertura da economia chinesa, e foram estabelecidas, inicialmente, em cidades costeiras, com o intuito de propiciar uma abertura gradual para o comércio internacional.

políticas de perdão das dívidas. Nos aspectos culturais, é enfatizado o apoio africano às Olimpíadas de Pequim e a promessa da retribuição desse apoio na Copa do Mundo na África do Sul; destaca-se, também a garantia de auxílio para que os países africanos participem da Expo Xangai. A breve seção sobre o FOCAC destina-se a reafirmar seus princípios e a deixar pré-estabelecido a quinta Reunião Ministerial e a terceira Cúpula na China, em 2012.

O desenvolvimento do FOCAC ao longo desses dez anos é bastante visível se considerarmos tudo o que foi mencionado acima. Também é aparente o grande avanço que a Reunião Ministerial e a Cúpula de 2006 representaram para o Fórum; não por acaso, como lembra Naidu (2007), 2006 também foi o ano de publicação do *China's African Policy* e é o ano de aniversário de 50 anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre a República Popular da China e o Continente Africano, em específico, o Egito. Não devemos, contudo, menosprezar os desenvolvimentos e o Plano de Ação do encontro de 2009; nada obstante, comparativamente, os avanços pareçam ser pequenos, devemos ter em mente que, em qualquer processo de aproximação e aprofundamento de relações, bem como de criação de instituições multilaterais, é natural que grandes mudanças sejam mais aparentes no início e que, após, a manutenção e a ampliação gradativa dessas ações não sejam tão impactantes.

3.3.3 As Relações Econômicas

As relações econômicas entre a China e os países africanos são uma importante parte dessa relação. Normalmente, são as trocas comerciais que são mencionadas quando é abordada a aproximação entre a China e a África e, embora esse não seja o único, tampouco mais importante aspecto dessa relação, constitui parte relevante desta e não pode ser ignorada pelo nosso trabalho. Não podemos negligenciar, também, o fato de a China condicionar a sua política externa às suas necessidades domésticas, o que inclui o fornecimento de recursos energéticos e matérias-primas. Além disso, como mencionamos anteriormente, a China vale-se, muitas vezes, nas suas relações com a África, de instrumentos econômicos para alcançar objetivos políticos.

Consoante Taylor (2006), os interesses econômicos chineses na África são baseados em três fatores. Em primeiro lugar, a China teria uma visão positiva da situação macroeconômica da África que, em grande medida, seria um reflexo da adoção

de políticas econômicas semelhantes aquelas postas em prática por Pequim. O segundo fator seria a crença das indústrias, e também dos lojistas, chineses de que os seus produtos – eletrodomésticos, itens de vestuário e outros produtos populares – teriam um grande potencial para ingressar no mercado africano, que não é tão desenvolvido quanto o dos países ocidentais, os quais seriam mais receptivos aos produtos chineses mais baratos. Por fim, a África é rica em recursos naturais, principalmente petróleo e minérios, e matérias-primas, os quais a China e suas empresas necessitam para manter o crescimento econômico e, por conseqüência, a estabilidade doméstica.

O comércio entre a China e a África cresceu vertiginosamente nos últimos dez anos, com um crescimento ainda mais acelerado no período entre 2005 e 2008, ano que alcançou seu pico (Gráfico 1). É possível perceber que houve certo equilíbrio entre importações e exportações, à exceção dos anos de 2008 e 2009, quando houve, respectivamente, um comércio deficitário para a China e para a África. Baseado nesses dados brutos, não é possível precisar o quanto as medidas do FOCAC, como as reduções tarifárias, impactaram no crescimento do comércio, mas fica evidente que houve um grande crescimento no período, provavelmente impulsionado, entre outras coisas, pelo Fórum.

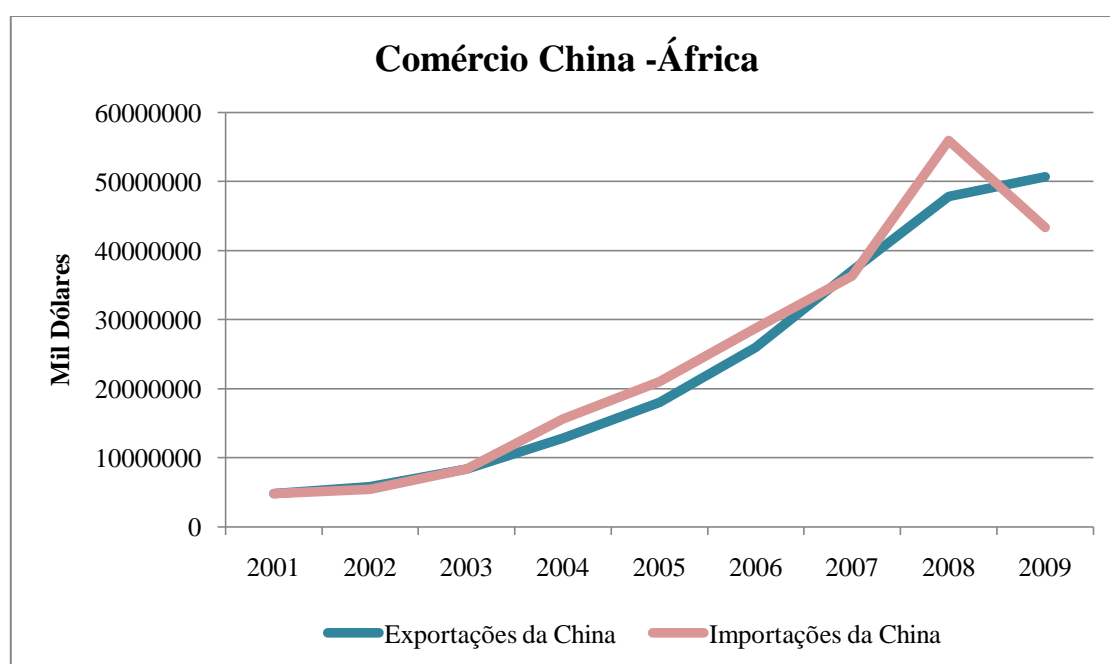


Gráfico 1: Comércio China-África (Fonte: COMTRADE Statistics 2009)

Apesar dos fluxos de importação e exportação entre China e África manterem certo equilíbrio, se analisarmos a composição desses fluxos, a situação torna-se diferente. As importações feitas pela China, da África, são bastante concentradas: quase 90% do total das importações concentram-se em cinco grupos de produtos, sendo que mais de 60% são, exclusivamente, combustíveis minerais e petróleo (Gráfico 2). Além disso, todos esses produtos são *commodities*, mais especificamente, minérios diversos; é uma situação quase que lógica, se considerarmos a abundância de recursos naturais na África e a demanda crescente da China por esses recursos. Ao analisarmos as importações africanas provenientes da China, o cenário é bem diferente: os cinco principais produtos importados, juntos, significam em torno de 50% do total das importações, sendo que o primeiro, equipamentos eletrônicos e elétricos, não alcança os 20% (Gráfico 3). Destaca-se que, à exceção do algodão, todos são artigos manufaturados; outro fator a ser mencionado é que, enquanto entre os cinco principais produtos importados pela China está o ferro e o aço, a África, em contrapartida, importa artigos de ferro e aço, ou seja, ela exporta a matéria-prima, e importa o produto beneficiado.

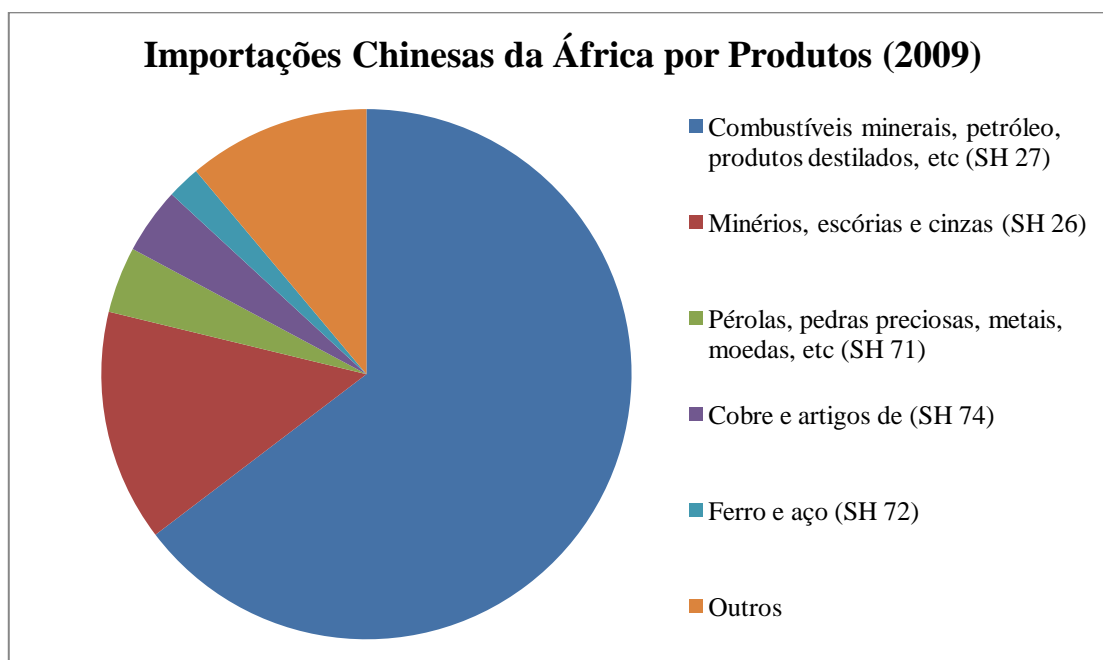


Gráfico 2: Importações Chinesas da África por Produtos (Fonte: COMTRADE Statistics 2009)

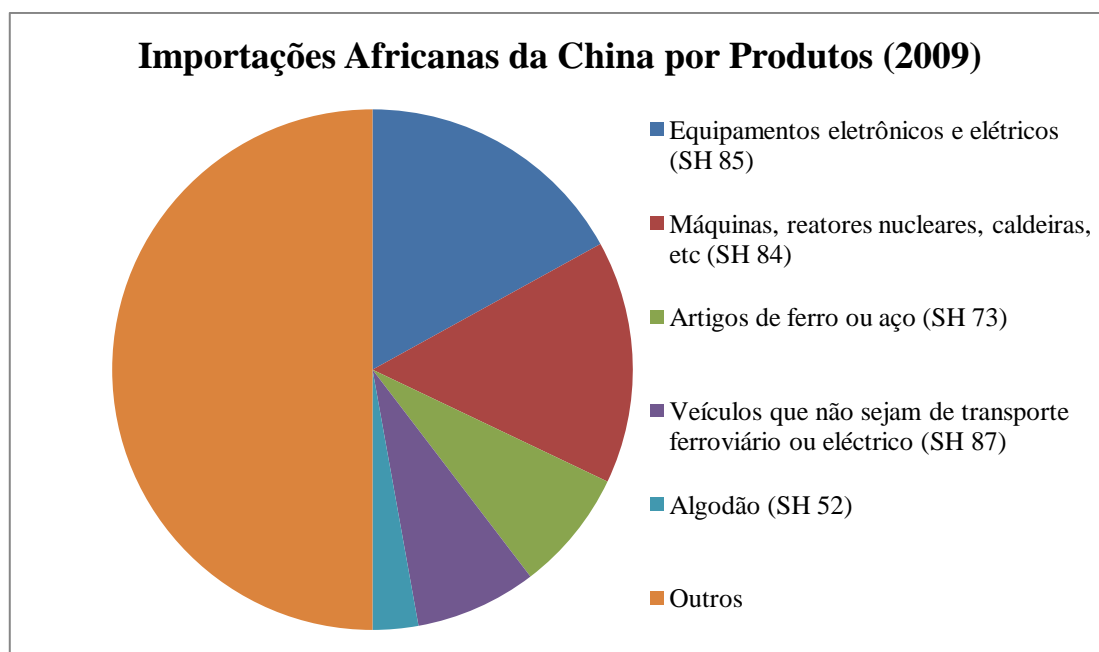


Gráfico 3: Importações Africanas da China por Produtos (Fonte: COMTRADE Statistics 2009)

A importância da África como mercado fornecedor de recursos energéticos e matérias-primas para a China é muito grande. Se considerarmos o total de importações mundiais da China, os países africanos representam em torno de 5% do total; se, contudo, separarmos apenas os combustíveis minerais e petróleo, por exemplo, essa participação sobe para mais de 20%. A relevância desse aspecto ficará mais claro quando tratarmos, em específico, as relações entre a China e Angola, no próximo capítulo.

Juntamente com as relações comerciais, temos os investimentos. Segundo os dados do Ministério do Comércio da China, os fluxos de investimento direto chinês na África, passaram de 748 milhões de dólares, em 2003, para 5,4 bilhões em 2008⁵², o que corresponde a 10% do total do fluxo de investimentos diretos chineses no exterior. A África, assim, já é o segundo principal destino dos investimentos diretos da China, ficando atrás apenas da Ásia, tradicional parceiro chinês. O crescimento dos investimentos chineses na África é bastante expressivo e reflete a importância, não só econômica, mas também estratégica, que o Continente representa para Pequim.

⁵² Para fins de comparação o total de fluxos de investimento externo direto na África, no mesmo ano, segundo dados da UNCTAD, foi de 87.6 bilhões de dólares.

De acordo com Oliveira (2007), embora, muitos dos investimentos estejam relacionados com o acesso a recursos naturais, essa não é uma regra; em 2006, por exemplo, dos 450 projetos desenvolvidos na África de investimentos chineses, apenas 28% estavam diretamente relacionados com o setor de minérios e petróleo. Consoante Broadman (2007), grandes investimentos têm sido feitos em setores como vestuário, transporte, turismo, energia e telecomunicações; a Huawei, um grande empresa de telecomunicações chinesa, por exemplo, ganhou contratos para fornecimento de serviços de celular no Quênia, Zimbábue e Nigéria. Esses investimentos chineses na África são positivos para o Continente, melhorando as suas condições de infra-estrutura e propiciando alguma transferência tecnológica.

Ainda que se questionem as intenções chinesas com os investimentos no Continente Africano e os impactos do comércio entre o país e a região, para os africanos, não é possível ignorar a importância que têm essas relações econômicas, tanto para a China quanto para a África. Somam-se, aos efeitos econômicos propriamente ditos, às implicações políticas que estão associadas a essas questões econômicas e à importância crescente que a África tem no sistema internacional.

O estreitamento das relações sino-africanas iniciado no final da década de 80, como foi analisado ao longo do capítulo, representa um tema de grande relevância tanto para a China quanto para a África. Os impactos dessa aproximação refletem não só nos países envolvidos, mas na distribuição de poder de todo o sistema internacional. Embora em um primeiro olhar, essa relação possa parecer de maior importância para a África, dada a emergência da China como potência regional, nos parece que ela tem um peso ainda maior para Pequim. Assim, como lembra Hong-Ming (2004:14-5):

[...] a política chinesa na África fundamenta-se, em primeiro lugar, nas suas considerações estratégicas e diplomáticas. As relações com os países africanos constituem um dos principais componentes da estratégia diplomática da China. As autoridades chinesas têm plena consciência de que, se a China perder a África, sua influência internacional ficará muito enfraquecida. Se o desenvolvimento da economia chinesa constitui um dos meios para alçar-se à posição de grande potência regional, os recursos políticos e econômicos africanos poderiam facilitar, em certa medida, a sua obtenção.

4 RELAÇÕES CHINA – ANGOLA

A República Popular de Angola possui um território de 1.246.700 km², fazendo fronteira com quatro países⁵³ e o Oceano Atlântico, e uma população de mais de 17 milhões de pessoas, segundo os dados mais recentes da Organização das Nações Unidas. Independente de Portugal há, apenas, 35 anos, ainda tenta reconstruir-se após os quase 30 anos de guerra civil que sucederam a independência. Importante país exportador de petróleo e diamantes, Angola também é um forte aliado da China no Continente Africano. O presente capítulo visa analisar essa relação e a posição do país africano em relação a essa aproximação crescente.

A primeira seção é dedicada a uma contextualização histórica, tanto da relação entre Angola e China quanto do próprio desenvolvimento angolano desde sua guerra para a independência. Na segunda seção, abordaremos a intensificação das relações Luanda – Pequim após o episódio da Praça Tiananmen, identificando os principais pontos de aproximação, políticos e econômicos, e ações concretas de mais relevância. Por fim, a última seção analisa a visão angolana desse processo, não só na perspectiva do governo, mas também da população em geral.

4.1 Breve Histórico

4.1.1 O Processo de Independência Angolana e o Papel da China

Os primeiros movimentos de libertação na então colônia portuguesa de Angola surgiram na segunda metade da década de 50. A mobilização da população em torno das questões da discriminação e da repressão colonial, contudo, já havia se iniciado na década de 20, com a criação centros culturais, como a Liga Nacional Africana e o Grêmio Africano⁵⁴, nos quais nasceram, após a Segunda Guerra Mundial, publicações como as revistas Mensagem e Cultura (CORREIA, 1991; SERRANO, 1995). Para Amílcar Cabral (1980), muitos movimentos de independência nas colônias africanas possuíam tal característica – de terem suas origens em movimentos culturais, o que evidenciaria a importância do elemento cultural nas lutas de libertação, não só como forma de mobilização, mas também como uma arma própria dessas populações. Já na década de 50, é criado, em Lisboa, o Centro de Estudos Africanos, no qual se reúnem os

⁵³ República Democrática do Congo, Namíbia, Congo e Zâmbia.

⁵⁴ Mais tarde passa a se chamar Associação Regional dos Naturais de Angola (Anangola).

que viriam a ser os principais líderes dos movimentos de libertação nas colônias portuguesas, entre eles Agostinho Neto; o Centro é fechado pelo governo fascista português, mas os jovens mantêm as suas atividades na Casa dos Estudantes do Império que só irá fechar em 1964 (SERRANO, 1995) .

Para que possamos compreender melhor o desenvolvimento da luta pela independência em Angola, é útil que, primeiramente, identifiquemos os movimentos de libertação envolvidos. O primeiro movimento a surgir é o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) em 1956; o MPLA é fruto da união do Partido da Luta Armada Unida (PLUA), criado em 1953 e o primeiro partido surgido em Angola, e do Movimento para a Independência de Angola (MIA)⁵⁵ (CORREIA, 1991). O MPLA, liderado por Agostinho Neto, tinha orientação marxista, era fortemente urbano e tinha entre seus membros⁵⁶ tanto mestiços, quanto assimilados e brancos, e a população Mbundu⁵⁷ de Luanda (TAYLOR, 2006). Dentre os movimentos surgidos em Angola, o MPLA era o mais bem organizado e estruturado, contando, inclusive, com uma escola de formação para seus membros e com contatos internacionais importantes, especialmente com a União Soviética (JACKSON, 1995). Mais tarde o MPLA, juntamente com o Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIG), forma a Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional (FRAIN), que mais tarde dará origem a Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas⁵⁸ (CORREIA, 1991).

O segundo maior movimento de libertação angolano é a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), criada em 1962, da junção da União das Populações de Angola (UPA), cujo líder, Holden Roberto, passa a ser o principal nome da FNLA, com o Partido Democrático de Angola (PDA) (CORREIA, 1991). Ao contrário do MPLA, a FNLA utilizava a bandeira racial, declarando-se contra brancos e portugueses, e anti-comunista; era sustentada, principalmente, pela população Bakongo⁵⁹ do norte de Angola, majoritariamente rural (TAYLOR, 2006). A FNLA não defendia nenhuma

⁵⁵ Correia (1991) ressalta que essa questão das origens do MPLA é bastante controversa até mesmo entre os seus membros. Essa seria a versão mais aceita, e o que se pode afirmar com certeza é que entre os fundadores do MPLA estavam antigos dirigentes do PLUA.

⁵⁶ Segundo Correia (1991), dos três movimentos angolanos, a MPLA era o que contava com o apoio de mais diversificadas etnias.

⁵⁷ Mbundo é um grupo étnico da região centro-norte de Angola.

⁵⁸ Aderem à Conferência, também, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o Comitê para a Libertação de São Tomé e Príncipe (CLSTP).

⁵⁹ Bakongo é um grupo étnico de Angola.

ideologia e era fortemente centrada na pessoa de Holden Roberto; também contrastando com o MPLA, a FNLA tinha poucos recursos e seus membros tinham pouco ou nenhum treinamento militar, possuindo bases no vizinho Zaire (JACKSON, 1995). Logo após a formação da FNLA, Roberto criou o Governo da República de Angola no Exílio (GRAE), que foi reconhecido pela Organização da Unidade Africana, e que tinha Jonas Savimbi como Ministro dos Negócios Estrangeiros (CORREIA, 1991).

O terceiro movimento é a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), criada em 1964⁶⁰, por Jonas Savimbi, que havia abandonado a FNLA e o GRAE. Os principais membros da UNITA eram das etnias do sul, Ngangela, Chokwe e Ovimbundu; a UNITA visava significativamente o apoio popular e a mobilização das massas, mas era militarmente muito fraca e tinha sua base, durante maior parte do tempo na Zâmbia (JACKSON, 1995). Embora se declarasse de ideologia Maoísta, segundo LeoGrande (1980), a UNITA variava sua posição ideológica de acordo com o apoio externo a ser recebido. De acordo com Bauer e Taylor (2005), essa identificação das etnias do Sul, em especial a Ovimbundu, intensifica-se após a independência, devido à incapacidade do governo do MPLA em responder às necessidades das populações situadas nessa região.

Por ser o movimento mais antigo, o MPLA também foi o primeiro a iniciar as ações revolucionárias pela luta pela independência de Angola. Já em 1959, consoante Serrano (1995), as forças portuguesas iniciaram a repressão aos manifestantes do MPLA em Luanda, com a prisão e envio de membros do Movimento para Cabo Verde; para o autor, essas ações do governo português representaram a primeira vitória política do MPLA, já que, embora de maneira tácita, era o reconhecimento da existência do Movimento. As ações do MPLA continuaram nos meses seguintes, mas, de acordo com Correia (1991), foi no início de 1961 que elas se tornaram sistemáticas e coordenadas, com objetivos bem estabelecidos e atacando locais-chaves, como a Cadeia Civil em Luanda, configurando verdadeiramente ações de uma guerrilha urbana.

Também em 1961 a UPA desenvolveu ações no noroeste do país, junto à fronteira do Zaire, caracterizadas, para Correia (1991), por sua violência gratuita e indiscriminada, atingindo qualquer pessoa que estivesse nas fazendas ou povoados

⁶⁰ Embora fundado em 1964, a UNITA só inicia a luta armada em 1966 (CORREIA, 1991).

atacados. Em seqüência, como já mencionado, a UPA dá origem à FNLA e cria o GRAE em 1962. No ano seguinte, a Guerra Popular de Libertação do Povo Angolano, que já havia se iniciado em 1961 com a criação da 1ª Região Político-Militar do MPLA ao norte de Luanda, estende-se a Cabinda, onde é criada a 2ª Região Político Militar (SERRANO, 1995).

Em 1966, a UNITA inicia sua participação na luta pela independência com a abertura de uma frente na região leste do país; no mesmo ano, o MPLA também abre um frente na região, a 3ª Região Político-Militar (CORREIA, 1991; SERRANO, 1995). Nos anos seguintes, o MPLA segue ampliando suas lutas e abrindo novas frentes: as 4ª e 5ª Regiões Político-Militares, nos anos de 1968 e 1969, nas regiões de Luanda e de Bié (centro do país), respectivamente (SERRANO, 1995).

Geograficamente, como pode ser visto no Mapa 2, a distribuição dos três movimentos no final da década de 60, de maneira aproximada, deu-se da seguinte forma, de acordo com Correia (1991): o MPLA concentrava-se no noroeste do país, na região entre Luanda e Malange, e, no leste, na fronteira com a Zâmbia, além do norte da região de Cabinda; a FNLA ocupava a região nordeste do país, fronteira com o Zaire, e uma pequena área no leste na região de Luanda, também na fronteira com o Zaire; a UNITA encontrava-se na região centro-leste do país, entre as forças do MPLA e do FNLA, a leste, e as forças portuguesas a oeste. Com essa distribuição, a UNITA viu-se cercada e as forças portuguesas conseguiram um acordo com Savimbi em 1971, no que ficou conhecido como operação “madeira”. O acordo consistia em, por parte dos portugueses, permitir à UNITA que permanecesse em uma zona estabelecida⁶¹, enquanto à UNITA cabia fornecer informações, aos portugueses, sobre as movimentações dos outros movimentos de libertação, bem como combatê-los. Foi através desse acordo, consoante o autor, que as bases do MPLA e da FNLA foram eliminadas da zona militar leste.

⁶¹ Em 1973, a UNITA executou ações fora da área determinada, levando a uma série de operações pelo governo português, que ficaram conhecidas como “Castor” (Correia, 1991).



Mapa 2: Posição dos Movimentos de Libertação em 1969 (Fonte: Elaboração própria com base em Correia (1991))

Às vésperas da proclamação da independência de Angola, a situação era favorável aos portugueses, já que os três movimentos angolanos continuavam rivalizando entre si; além disso, o MPLA encontrava-se fragilizado militarmente, não só por ser alvo da ofensiva dos outros movimentos, mas também devido às suas cisões internas (CORREIA, 1991). Com a Revolução dos Cravos e a queda de Salazar em Portugal em abril de 1974, a descolonização de Angola ganha mais um impulso, prevalecendo a idéia de uma negociação política para a solução da questão. A visão dos movimentos de libertação, todavia, não era a mesma; nas palavras de Correia (1991, p.96): “Portugal pretendia um cessar-fogo para aceitar negociar. Os movimentos de libertação queriam negociar para aceitar um cessar fogo.” Nesse contexto, as forças dos três movimentos intensificam suas ações militares, forçando, assim, o reconhecimento, por parte de Portugal, da legitimidade dos movimentos para as negociações das cessações de hostilidades e da independência angolana.

Seguindo uma tendência que já aparecia durante as lutas pela independência, a UNITA foi o único dos movimentos que aceitou negociar com os portugueses, antes do reconhecimento formal do direito de independência, ainda em 1974. As negociações com o FNLA, segundo Correia (1991), foram mais complicadas, ocorrendo com a interferência de Mobuto, presidente do Zaire, já no final de 1974. Quanto ao MPLA, a situação era bastante diversa: enquanto, na prática, o cessar-fogo entre o Movimento e as tropas portuguesas já havia ocorrido desde julho daquele ano – através de negociações informais entre os guerrilheiros do MPLA e os soldados portugueses – as negociações formais encontravam a resistência de MPLA, que desconfiava das reais intenções de Portugal, além de contar com divergências internas.

Apesar dos acordos entre Portugal e cada um dos movimentos de libertação terem sido firmados ainda em 1974, foi só no início de 1975 que se deu o primeiro encontro entre os membros dos três movimentos, no qual foram delineadas as primeiras condições conjuntas para as negociações com Portugal (LeoGRANDE, 1980). Entre 10 e 15 de janeiro, então, é firmado, entre o MPLA, a FNLA, a UNITA e Portugal, o que ficou conhecido como Acordo de Alvor, o qual estabelecia, entre outras coisas, o reconhecimento formal dos três movimentos de libertação, a data da proclamação da independência de Angola pelo Presidente Português e o governo de transição⁶². (ACORDO DO ALVOR, 1974)

A celebração do Acordo de Alvor, contudo, não significou o fim da disputa entre os movimentos de libertação. Ao contrário disso, os confrontos intensificaram-se ao longo do ano, inicialmente entre o MPLA e a FNLA, e após entre os três movimentos. A situação em Angola foi agravando-se e Portugal viu-se obrigado a suspender o parcialmente o Acordo de Alvor que, na prática, já não estava sendo cumprido, mantendo, contudo, a data para a independência de Angola. As disputas e confrontos entre os movimentos de libertação, à medida que se aproximava a data prevista da independência, intensificavam-se na região de Luanda e já se dividia em dois grandes grupos: o MPLA, com o forte apoio de Cuba e da União Soviética, e o

⁶² O Colégio Presidencial que presidira o governo era composto por três membros, um de cada movimento; os demais órgãos do governo, em geral, eram quadripartidos, com representantes dos movimentos e também do governo português. Essa estrutura do governo de transição evidencia as difíceis condições no qual ele é estabelecido e o seu alto grau de instabilidade.

conjunto da UNITA com a FNLA, que tinham tanto o apoio da África do Sul e do Zaire quanto dos EUA⁶³ (JANES, 2009).

De acordo com Correia (1991), na véspera da data estabelecida para a independência, 11 de novembro de 1975, as forças FNLA/UNITA realizam uma operação com o intuito de expulsar o MPLA da região de Luanda e tornar-se a força presente na capital no momento da independência. A operação, todavia, fracassa e o MPLA mantém a sua posição em Luanda. Vale destacar que, como lembra Birmingham (2002), o período de conflito que levou o MPLA ao poder, entre 1975 e 1976, era conhecido como segunda guerra de libertação e, embora tenha como marco essa batalha de Luanda, iniciou-se ainda em julho de 1975, com conflitos intensos.

Em novembro de 1975, Angola, finalmente, alcança a sua independência. Os conflitos, todavia, não cessam. Ao mesmo tempo em que o MPLA proclamava, em Luanda, a República Popular de Angola, a FNLA e a UNITA proclamavam, em Huambo, a República Democrática de Angola, constituindo, assim dois governos paralelos. Portugal não reconhece a legitimidade de nenhum dos dois governos; os demais países, contudo, gradativamente vão reconhecendo o governo do MPLA⁶⁴. Apenas em fevereiro de 1976, após diversas deliberações e divisões internas dentro do governo português, Portugal reconheceu a legitimidade do Governo da República Popular de Angola.

Investigar o apoio da China aos movimentos de libertação em Angola é de grande relevância para compreendermos não só o papel que a China teve ao longo da luta pela independência, mas também as relações contemporâneas entre os dois países. As mudanças na política externa chinesa, na sua política para a África e no contexto internacional refletiram diretamente na sua posição em relação aos movimentos de libertação angolanos, o que, na prática, significou uma grande variação na postura chinesa em relação a cada movimento, ora apoiando um, ora apoiando outro. Ao fim, veremos que essa inconstância da política e do apoio chinês resultará prejudicial para as suas relações com Angola.

⁶³ O apoio e a participação da China não serão tratados nesse momento, pois são objeto da seção seguinte.

⁶⁴ O Governo UNITA/FNLA não chegou a receber o reconhecimento internacional de nenhum país (CORREIA, 1991).

É possível dividir a política chinesa para Angola, durante o período de luta pela independência em quatro fases distintas: a primeira compreende os primeiros anos da década de 60 até o início da Revolução Cultural; o segundo período corresponde aos anos da Revolução Cultural, entre 1966 e 1969; a terceira fase vai do início da década de 70 até a Revolução dos Cravos em 1974; a última fase, por fim, abarca os dois últimos anos da luta até a independência.

Como vimos anteriormente, é por volta dos primeiros anos da década de 60 que se inicia a atuação dos primeiros movimentos de libertação em Angola. Consoante Jackson (1995), essa primeira fase de auxílio é marcada por três grandes características: a inexistência de uma forte preferência por um determinado movimento; o ainda baixo volume de auxílio material fornecido pela China aos movimentos; e a não conformidade absoluta com a posição adotada pela Organização da Unidade Africana. Por ser o primeiro movimento a ser fundado, o MPLA também foi o primeiro a receber o apoio da China, com contatos feitos ainda no final da década de 50, entre a diplomacia chinesa e representantes da União Nacional dos Trabalhadores de Angola, que, mais tarde, viria a integrar o MPLA.

Em 1963, contudo, com o reconhecimento, pela Organização da Unidade Africana, da legitimidade da FNLA e do GRAE, a China afasta-se do MPLA e aproxima-se do seu então principal rival (VINES E CAMPOS, 2007). Além do reconhecimento por parte da OUA, outro fator, de acordo com Jackson (1995), que motivou a aproximação entre a China e a FNLA foi o apoio da URSS ao MPLA⁶⁵, em um momento no qual a China já inicia um distanciamento da potência soviética. A aproximação com a FNLA, contudo, não avança de declarações para um apoio prático, principalmente, consoante Taylor (2006), devido às forças da FNLA estarem baseadas no Zaire e este não permitir o ingresso da China no país. O apoio chinês, desta forma, volta-se para a recém criada UNITA. Já em 1964, assim que o movimento é criado, os seus líderes, antigos membros da FNLA, já procuram o auxílio da China e este passa a ser o principal movimento apoiado por Pequim nos primeiros anos da década de 60.

⁶⁵ Consoante LeoGrande (1980), os cubanos também iniciam o programa de apoio militar ao MPLA em 1965, e não interrompem esse auxílio até a declaração da independência, ao contrário dos soviéticos que, por duas vezes, suspenderam o auxílio ao MPLA.

Fica evidente, assim, que em um primeiro momento, a política externa chinesa, em relação a Angola, ainda não possui uma linha bem definida, seguindo uma tendência mais geral de todo o Continente. Segundo Hong-Ming (2004), na primeira metade da década de 60, a política externa africana da China ainda é bastante alinhada à União Soviética e baseia-se, essencialmente, no apoio a independência dos países e busca do estabelecimento de relações diplomáticas com estes. Nesse sentido, então, o apoio aos movimentos de libertação angolanos não fazem parte, ainda, de uma estratégia maior, estabelecida por Pequim, para o país.

A Revolução Cultural provoca uma mudança na política externa chinesa, que também reflete nas suas relações com a África. As idéias de extrema esquerda que nortearam o movimento, principalmente nos anos iniciais, segundo Hong-Ming (2004) traduziram-se em um radicalismo na política externa, o que, por vezes, levou à desconfiança dos países africanos. Além disso, a China deixou de adotar uma política de total alinhamento com a União Soviética, o que também impacta a relação de Pequim com os movimentos de libertação, não só em Angola, mas em todo o Continente Africano.

Ao longo da segunda metade da década de 60, a China intensifica a sua aproximação com a UNITA, indo ao encontro da idéia de sair da esfera de influência soviética, já que a URSS apoiava o MPLA. No final da década, segundo Jackson (1995), a UNITA passa a ser o único movimento citado nos documentos oficiais chineses, fato que, nesse momento, era de maior relevância para o movimento, do que para a China, já que essa era a única publicidade internacional que a UNITA possuía naquele período; os líderes da UNITA passam a receber treinamento chinês. O montante de auxílio material, todavia, era bastante pequeno, o que, em certa medida, desapontou Jonas Savimbi, líder do movimento.

O fim da Revolução Cultural e o início da década de 70 marcam uma nova postura da China para a África e, em específico, para a os movimentos de libertação (OLIVEIRA, 2007). A China adota uma estratégia de política externa de luta contra as hegemonias; nesse contexto, o apoio de Pequim aos movimentos de libertação nos países africanos foi um importante instrumento, especialmente em relação a contraposição da presença soviética no Continente, como lembra Taylor (2006). Ressalte-se que esse apoio chinês aos movimentos, muitas vezes, dava-se através de

países já independentes, como a Zâmbia e a Tanzânia, ou mesmo pela Organização da Unidade Africana, com o fornecimento de armas e treinamento para os membros dos movimentos.

A situação em Angola, todavia, nesses primeiros anos, soa um tanto contraditória com a política chinesa citada acima: durante os dois primeiros anos da década de 70, a China gradativamente afasta-se da UNITA, cujo discurso mais radical já não agradava aos dirigentes chineses e passa a aproximar-se do MPLA, que também, como já foi mencionado, tinha o apoio da União Soviética. Durante o ano de 71, não só uma delegação do MPLA visita Pequim, mas também a China fornece auxílio ao movimento através de um fundo da Organização da Unidade Africana (TAYLOR, 2006; JACKSON, 1995).

Essa posição contraditória, todavia, mantêm-se por pouco tempo. No final do ano de 1973, a China volta a visar uma aproximação com a FNLA. Essa mudança na posição chinesa, que já era uma vontade do governo de Pequim desde o início da década de 60, como mencionado anteriormente, só foi possível porque a China normalizou as relações diplomáticas com o Zaire no ano anterior, e, já em 1973, ocorre uma visita de Mobuto a Pequim, que tinha, entre os principais objetivos, a obtenção do apoio chinês à FNLA (JACKSON, 1995). As relações da China com outro país da região, a Tanzânia, também foram um fator importante nessa mudança da política chinesa em relação aos movimentos de libertação angolanos: o presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, que tinha preferência por apoiar os movimentos integrantes da Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas, o que, no caso de Angola, significava estar ao lado do MPLA, estava descontente com as rupturas dentro deste movimento e induziu, também, a China ao apoio da FNLA. Taylor (2006) ainda acrescenta um terceiro fator, fortemente relacionado com os dois anteriores, que é a importância de manter as tropas portuguesas longe de Moçambique, onde tinham sido conquistados avanços com a FRELIMO, o que estava sendo prejudicado pela fragmentação das tropas do MPLA no leste de Angola.

Evidentemente, a despeito de a questão soviética ter tido um peso significativo na alteração da posição chinesa, não se tratou de fator exclusivo, mas favorecido e impulsionado por outros desenvolvimentos políticos do período, como fica claro de acordo com o exposto acima. No final de 1973, então, Roberto, líder da FNLA, visita

Pequim e negocia o envio de auxílio, que incluía armamentos e o treinamento dos guerrilheiros por membros do exército chinês (JACKSON, 1995).

O ano de 1974 é marcado por uma alteração significativa na política portuguesa para as colônias, fruto da Revolução dos Cravos e do subsequente estabelecimento de um novo governo em Lisboa. A mudança na orientação da política da metrópole também leva a uma revisão da política chinesa para as colônias: o foco da China passa a ser, quase que exclusivamente, conter a influência da União Soviética, o que, no caso de Angola, significa conter o MPLA. Com a aproximação da independência das colônias, o auxílio aos movimentos de libertação ganha maior importância, já que determinará uma maior ou menor influência nos países recém-independentes.

Ao longo do ano de 1974, como fruto das negociações do ano anterior, armamentos e treinadores chineses chegam ao Zaire para conceder auxílio às tropas da FNLA, além de, adicionalmente, conceder auxílio também à UNITA e a um grupo dissidente do MPLA (TAYLOR, 2006). Essa configuração torna mais evidente que o principal objetivo da China, no momento, é conter a influência soviética em Angola. É forçoso lembrar que os Estados Unidos também se faziam presentes na região, enviando apoio à FNLA, assim como os cubanos, que apoiavam o MPLA.

Com o intuito de garantir a sua influência quando da independência do país, a China apóia fortemente as tentativas de conciliação entre os três movimentos, inclusive o Acordo do Alvor⁶⁶. Com o estabelecimento do Governo de Transição, em janeiro de 1975, como vimos anteriormente, a China esperava um encaminhamento pacífico da independência de Angola; os conflitos, todavia, não cessaram, e, ainda na primeira metade do ano, o governo de Pequim chamou os representantes dos três movimentos em uma tentativa de mediar e conter a escalada do conflito. Os movimentos atenderam o convite da China, mas não houve nenhuma diminuição no conflito; ao contrário, os confrontos aumentaram, estimulados, em grande medida, pelo auxílio soviético ao MPLA que visava conter os avanços da FNLA (TAYLOR, 2006).

⁶⁶ Na ocasião, segundo Taylor (2006), o governo de Pequim enviou três cartas idênticas a cada um dos movimentos, cumprimentando-os pelo estabelecimento do Acordo e destacando a importância de manterem-se atentos às interferências externas, em uma clara referência a presença e a influência soviética no país.

Os confrontos entre os movimentos de libertação em Angola, assim, reproduzem o conflito intersistêmico da Guerra Fria: de um lado, o MPLA alimentado pelos auxílios soviéticos e com a ajuda dos militares cubanos; do outro a FNLA e a UNITA, recebendo montantes de auxílio financeiro de Washington e o apoio chinês, por intermédio do Zaire⁶⁷. A situação torna-se mais complicada, todavia, quando, em outubro de 1975, tropas da África do Sul ingressam em território angolano, alterando o equilíbrio em favor da FNLA/UNITA; em seguida, os soviéticos aumentam o envio de armamentos e as tropas cubanas chegam ao país, fortalecendo novamente o MPLA (TAYLOR, 2006).

Essa configuração de forças coloca a China em uma situação fortemente contraditória e delicada. Fornecendo apoio à FNLA/UNITA, a China encontra-se não só ao lado das forças capitalistas dos Estados Unidos, mas também no mesmo conjunto de forças da África do Sul sob regime do *apartheid*; ao mesmo tempo, está contra as forças socialistas do MPLA e da União Soviética. Embora saibamos que os interesses chineses não se resumam a questões ideológicas de capitalismo/comunismo, a imagem de Pequim fica prejudicada, principalmente na África, que identificava nas forças ocidentais e sul-africanas as idéias colonialistas, em uma posição exatamente oposta àquela que a China ostentava perante aos países africanos. Soma-se a isso, de acordo com Taylor (2006), o fato de que o ingresso das tropas sul-africanas no território angolano, na visão de muitos países africanos, legitimava os auxílios soviéticos e cubanos, o que também contrariava a posição chinesa de crítica à influência da URSS no conflito.

A problemática da China em Angola não se resumia ao seu posicionamento no conflito. O próprio fato de a China estar envolvida nas disputas entre os três movimentos de libertação fornecendo significativo auxílio a uma das partes do conflito, já se constituía um problema, tendo em vista que Pequim reconhecia a legitimidade dos três movimentos envolvidos e fazia declarações defendendo a unidade e a resolução pacífica do conflito (JACKSON, 1995). A situação da China, às vésperas da independência de Angola, assim, era um tanto contraditória, e comprometia,

⁶⁷ Em abril de 1975, de acordo com LeoGrande (1980), tropas do Zaire ingressaram no território Angola, aumentando a participação deste país no conflito, já que, até então, o Zaire servia apenas de apoio ao FNLA, fornecendo auxílio e intermediando o recebimento de ajuda de outros países, como a China.

significativamente, a política externa chinesa para todo o Continente Africano, bem como a sua relação com os países africanos já independentes.

A declaração da independência de Angola pelo MPLA marca a já iminente derrota chinesa no conflito. A derrota, nesse caso, não se resume a estar apoiando as forças que não foram vitoriosas, nem a questão de a União Soviética estar ao lado do MPLA que saiu vitorioso. A participação da China no conflito angolano como um todo pode ser considerada uma derrota; não só para as suas relações com a Angola recém independente, que foram, em um primeiro momento, irremediavelmente prejudicadas, mas para sua projeção em toda a África; e, em menor medida, para sua inserção no sistema internacional, principalmente no que tange a relação com as duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética. A política anti-hegemônica da China, para Taylor (2006), entra em crise no Continente, principalmente nos países da África Austral. Ao manter uma posição hesitante em relação aos movimentos de libertação e defender uma maior participação dos Estados Unidos no conflito⁶⁸, na perspectiva de Jackson (1995), a China demonstrou ainda não possuir capacidade de projetar seu poder além da Ásia.

4.1.2 O Estabelecimento de Relações Diplomáticas e a Década de 80

Os dois anos seguintes à independência de Angola foram bastante complicados para a relação entre Luanda e Pequim. A reação da China, durante esse período, foi ignorar o novo governo estabelecido em Luanda e defender que o país estava sob ocupação estrangeira da União Soviética (TAYLOR, 2006). Os líderes do MPLA também não viam Pequim com bons olhos, já que não admitiam o reconhecimento dos outros movimentos como legítimos.

A situação interna em Angola também era delicada. A conquista da independência não significou o fim do conflito, já que os demais movimentos não reconheciam a legitimidade do governo do MPLA e a luta pela independência foi, praticamente, substituída pela guerra civil que se estabeleceu quase que imediatamente. Segundo Bauer e Taylor (2005), a FNLA perde grande parte de sua força logo após a independência, e a UNITA passa a ser a principal opositora do governo do MPLA,

⁶⁸ Após o parcial fracasso do Acordo do Alvor, representantes chineses e americanos encontraram-se em Pequim e a China posicionou-se por uma maior participação dos EUA no conflito em Angola.

polarizando o conflito em duas grandes forças. Da mesma forma que o conflito permaneceu presente, as interferências externas também continuaram a ocorrer durante a guerra civil. Estados Unidos e África do sul, que já estavam envolvidos no conflito antes da independência permanecem enviando auxílio para a UNITA, da mesma forma que a URSS mantém o apoio ao MPLA.

A posição chinesa foi amenizando ao longo dos anos, sem maiores críticas ao governo do MPLA, e, no final da década de 70, iniciaram-se as primeiras negociações para o estabelecimento de relações diplomáticas, embora, segundo Jackson (1995), ainda existisse alguns pontos de conflito, como a posição chinesa em relação à presença dos soviéticos no Afeganistão. O caminho seguido pela China era de afastar Angola da União Soviética, e tal estratégia tornou-se mais passível de ser colocada em prática quando as relações entre Angola e Zaire pacificaram-se, ainda no final da década de 70, derrubando um dos principais empecilhos práticos para a reaproximação entre Angola e China (TAYLOR, 2006). Como lembra Jackson (1995), as relações entre China e Zaire eram muito positivas desde 1976, com a China, inclusive, tendo auxiliado o Zaire na contenção de invasões feitas ao país a partir do território angolano.

Com a morte de Agostinho Neto, em 1979, encerra-se, segundo Birmingham (2002), o período de guerra de libertação e um novo tipo de conflito passa a desenvolver-se durante a década de 80. De acordo com o autor, esse novo conflito acumula tanto causas regionais quanto reflexos do sistema da guerra fria. No primeiro grupo está, principalmente, a já mencionada normalização das relações com o Zaire, que permitiu o retorno para Angola de muitos exilados Bakongo, criando mais um ponto de tensão com o governo do MPLA. Nas causas oriundas do sistema bipolar, estão a forte presença soviética na África⁶⁹ e a nova política externa dos Estados Unidos sob o governo Reagan. Somar-se-ia, a isso, a incapacidade no novo presidente, José Eduardo dos Santos, de responder as demandas das elites angolanas do sul.

Já em 1979, o governo angolano anuncia que aceita o convite chinês para o início das tratativas oficiais para o estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países (JACKSON, 1995). Ainda, em 1982, Angola e China reconheceram-se mutuamente, mas o estabelecimento de relações oficiais, como recorda Taylor (2006),

⁶⁹ O autor destaca, inclusive, o fato de o novo presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, ter sido treinado na URSS.

estava impedido pela questão do apoio chinês aos movimentos rivais do MPLA; em sua defesa, Pequim afirmava que havia apoiado os três movimentos durante a guerra de independência, mas que toda a assistência teria sido interrompida quando da independência. Em janeiro de 1983, então, são oficializadas as relações diplomáticas entre os dois países.

O estabelecimento de relações diplomáticas entre China e Angola, consoante Jackson (1995), pode ser entendido sob duas perspectivas diferentes. A primeira diz respeito à melhora nas relações sino-soviéticas, que resultou em uma melhora, também, nas relações da China com diversos países do bloco soviético; ainda que Angola desejasse demonstrar uma política independente da União Soviética, ela não tomaria nenhuma atitude que comprometesse de maneira significativa a sua relação com a potência comunista. A segunda perspectiva está relacionada a própria política externa chinesa para a África, que ganha um novo impulso com a viagem do Premier Zhao Ziyang ao Continente, em 1982.

Em 1988, o então Presidente Angolano faz uma visita à China. Na ocasião, foram firmados acordos de cooperação e, como resultado da visita, houve um incremento significativo do comércio entre os dois países, com Angola passando a ser um dos principais parceiros econômicos chineses na África (TAYLOR, 2006). Também durante essa visita, como lembram Vines e Campos (2008), foi estabelecida a Comissão Conjunta de Economia e Comércio, embora esta só inicie as suas atividades mais de dez anos depois, no seu primeiro encontro, em dezembro de 1999.

A situação interna em Angola, por sua vez, sofre uma nova mudança no final da década de 80, anunciando os acordos de paz que seriam firmados no início da década seguinte. De acordo com Birmingham (2002), vários fatores contribuíram para essa alteração no contexto angolano: os países ocidentais, na ONU, deixam de apoiar a ocupação sul-africana na Namíbia, temendo a repercussão interna nos seus países; o exército sul-africano já não possui mais recursos para invadir Angola, além de estar perdendo seu apoio interno; a Namíbia conquista sua independência; a União Soviética,

preocupada com o desmembramento de seu império na Europa, perde grande parte de seu interesse na África; e o exército cubano aceita retirar-se de Angola.⁷⁰

Essas mudanças, tanto no cenário internacional quanto no desenvolvimento do conflito dentro de Angola, podem ser entendidas como uma forte redução da interferência de agentes externos. Segundo Hodges (2004), tais alterações no contexto do conflito foram acompanhadas de uma demanda interna do MPLA por mudanças na política econômica adotada pelo partido. Já no ano de 1987 foi lançado o primeiro programa de reforma econômica, com o intuito de avançar para uma economia menos planificada e mais sujeita às forças do mercado. Além disso, o autor ressalta o fato de que o MPLA reconhece a impossibilidade de vencer militarmente a UNITA e começa a cogitar, também, uma reforma política.

O final da década de 80, assim, é um ponto de inflexão não só da política externa chinesa para África, mas também da situação doméstica de Angola. Ao mesmo tempo em que a China intensifica seus esforços de aproximação com o Continente Africano, em uma readaptação de toda a sua política externa, Angola caminha para uma possível melhora da situação interna e diminuição das tensões. O final da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética, assim, foram fatores de grande impacto para todo o sistema internacional e, por óbvio, refletiram nas relações entre China e Angola.

4.2 As Relações Pós-Tiananmen

O isolamento sofrido pela China, por parte dos países Ocidentais, após o episódio da Praça Tiananmen, em 1989, impulsionou, como vimos no capítulo anterior, uma reestruturação da política externa chinesa, como um todo, e da sua política para a África, em especial. A década de 90, assim, marca uma aproximação mais forte da China com os países africanos, o que não é diferente no caso de Angola. Antes de analisar esse estreitamento das relações, contudo, é preciso investigar o desenvolvimento da situação interna angolana, já que esta também reflete de maneira bastante significativa nas relações entre Pequim e Luanda.

⁷⁰ A retirada das tropas cubanas do território angolano está inserida no Acordo de Nova York, firmado entre Cuba, Angola e África do sul, em 1988, e que, também, estabeleceu eleições supervisionadas pela ONU na Namíbia (HODGES, 2004).

4.2.1 A Situação em Angola

Como resultado das tratativas e das mudanças político-econômicas acontecidas ocorridas no final da década de 80, em maio de 1991 é firmado um acordo de cessar fogo, entre o MPLA e a UNITA, em Portugal, que ficou conhecido como Acordo de Bicesse. Segundo Bauer e Taylor (2005), o acordo previa um período de 18 meses para a transição, no qual as tropas dos dois lados do conflito seriam desmobilizadas e, possivelmente, unidas em um exército nacional. Ao final do período, eleições presidenciais e parlamentares seriam realizadas, sob a supervisão das Nações Unidas. De acordo com Farley (2008), a redução das forças da UNITA deveria ser de, no mínimo, 75%; além disso, o governo central deveria retomar a autoridade sobre as áreas controladas pela UNITA.

Para esse período de transição e para a observação das eleições, que também seriam monitoradas por uma Comissão Conjunta Político-Militar, composta pelos partidos, foi estabelecida uma missão de paz da ONU, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, a UNAVEM⁷¹ II.

O período de transição, consoante Birmingham (2002), foi mais relevante período de otimismo e liberdade experimentado por Angola. O otimismo da população, contudo, não era acompanhado por avanços reais; como lembra o autor, as negociações entre os líderes dos dois grupos era bastante difícil e tornava o sucesso das eleições e a paz duradoura, nas palavras do autor, apenas um cenário.

Ainda no ano de 1991, também foi feita uma modificação na Constituição⁷² do país, com o objetivo de instituir o sistema multipartidário, no lugar do uni-partidarismo vigente até então. Já no ano de 1992, antes das eleições, outras alterações na legislação estabeleceram um novo sistema eleitoral, permitiram o funcionamento de rádios privadas, criaram um conselho nacional de imprensa e facilitaram o registro de partidos políticos; além disso, uma segunda alteração na Constituição foi feita, concernente à descentralização e os governos locais (BAUER E TAYLOR, 2005). Essa mudança na Constituição e a migração para um sistema multipartidário ocorre, como lembra Clapham (1996), em um contexto de reformas em grande parte dos países africanos, que,

⁷¹ United Nations Angola Verification Mission.

⁷² Além das modificações mencionadas, a Constituição altera o nome do país, de República Popular de Angola para apenas República de Angola.

fragilizados economicamente e sofrendo o impacto tanto do final da Guerra Fria e da suposta vitória dos regimes liberais quanto da emergência de uma opinião pública mais expressiva na África, são pressionados externamente a implantar regimes multipartidários.

Em setembro de 1992 ocorrem as eleições. Eduardo dos Santos e o MPLA saem vitoriosos, tanto no parlamento, onde, aproximadamente, dois terços dos eleitos eram do MPLA, quanto na presidência, já que, apesar de não terem feito a maioria absoluta dos votos (49,6%), obtiveram mais do que a UNITA (BIRMINGHAM, 2002). A Missão da ONU reconhece a eleição como livre e legítima, mas Savimbi alega conduta imprópria pelos membros do MPLA já na eleição parlamentar, que ocorreu antes da presidencial, e diz não reconhecer os resultados (FARLEY, 2008).

Para Hodges (2004), o acordo de cessar fogo tinha diversos problemas que contribuíram para a falha do processo de pacificação. O primeiro diz respeito ao mandato da missão da ONU e aos recursos disponíveis, ambos inadequados para a tarefa de estabelecimento da paz em um país com as dimensões de Angola e com dois grupos rivais fortemente armados. O segundo foi o tempo estabelecido para a transição, muito curto se for considerada a quantidade e a complexidade dos problemas a serem resolvidos. O terceiro problema foi o não condicionamento das eleições ao cumprimento das medidas militares, o que levou as eleições a ocorrerem em um contexto de perigo. Por fim, o sistema eleitoral estabelecido não visava a divisão do poder, acirrando a disputa dos dois lados.

Não levou mais que dois meses para que Savimbi e a UNITA, que não reconheceram a validade das eleições, retornassem ao confronto armado. Antes mesmo de que fossem anunciados os resultados da eleição presidencial, de acordo com Farley (2008), Savimbi já havia reiniciado a guerra civil. Segundo Birmingham (2002) esse novo período de conflito diferenciava-se dos anteriores, por ter começado na capital, Luanda, e concentrar-se nas cidades e não no interior do país, como os precedentes. No início de 1993, enfatizam Bauer e Taylor (2005), as forças da UNITA já tinham conquistado três quartos do território angolano. Contudo, como destaca Farley (2008), apesar de Savimbi continuar recendo um apoio logístico considerável do Zaire e controlar grande parte das jazidas de diamante do país, não conseguiu manter sua vantagem, tanto estratégica quanto geográfica, sobre o MPLA. O crescimento na

produção de petróleo no período entre 1992 e 1994 teria permitido ao MPLA fortalecer-se militarmente e forçar a UNITA a estabelecer um acordo.

Em 1994 um novo acordo de cessar fogo é assinado na Zâmbia, o Protocolo de Lusaka, mas, como lembra Birmingham (2002), não é recebido com a mesma euforia e expectativa dos acordos de 1991. Além do cessar fogo, o Protocolo também estabelecia a desmobilização das forças da UNITA, a participação desta no governo e uma operação de manutenção da paz da ONU, a UNAVEM III (BAUER E TAYLOR, 2005). A UNAVEM III, de acordo com Hodges (2004), possuía um número bem menor de membros, nada obstante o Protocolo de Lusaka estabelecesse a responsabilidade direta da ONU na implementação do processo de paz. A ameaça de guerra continuava muito presente e as ações de ambos os lados visavam a provocação, com o intuito de levar o lado oposto à agressão e a conseqüente culpa por quebra do acordo.

Visando conter a escalada para o retorno do conflito armado, em 1997, o presidente cria o ‘Governo da Unidade Nacional’, cedendo alguns postos para as elites do sul, com membros da UNITA que haviam sido eleitos em 1991, ocupando suas cadeiras na câmara legislativa e em ministérios. A concessão, contudo, segundo Birmingham (2002), teve pouco efeito prático, já que o poder era fortemente concentrado na figura do presidente. De acordo com Hodges (2004), em uma estimativa errônea de que o processo de pacificação já estava avançado, em junho de 1997, a ONU reduz fortemente o seu contingente no país, deixando apenas uma missão residual, a Missão das Nações Unidas de Observação em Angola (MONUA⁷³).

Em 1998 a guerra civil, latente desde 1994, volta com ainda mais intensidade. Com o intuito de conter a conduta mal-intencionada da UNITA, a ONU havia proibido a venda e a exportação de diamantes sem o certificado do governo, medida essa que não têm muitos efeitos práticos, levando o MPLA a pressionar as Nações Unidas por uma ação mais efetiva no sentido de cumprimento do Acordo de Lusaka (FARLEY, 2008). Com a morte do chefe da MONUA, a UNITA mantém suas ações ilegais e, em dezembro de 1998, o governo do MPLA, durante seu congresso, dá um ultimato: alegando que somente a guerra seria o caminho para a paz, defende o fim do processo

⁷³ UN Observer Mission in Angola.

de paz de Lusaka e a remoção das forças da MONUA⁷⁴ (HODGES, 2004). Ressalte-se que no início do congresso as forças governamentais já tinham lançado uma ofensiva contra uma base da UNITA. A UNITA adota uma estratégia de isolamento das cidades, impedindo o recebimento de ajuda humanitária e alimentos, esperando que, assim, ou o governo, forçado pela opinião internacional, cessasse os ataques, ou que a população se revoltasse, criando uma nova leva de deslocados (BIRMINGHAM, 2002).

Embora no início o conflito tenha sido negativo para o governo, a situação altera-se negativamente para a UNITA, consoante Farley (2008), devido a alguns fatores: a já citada sanção da ONU em relação à venda de diamantes, que também restringia a utilização do espaço aéreo pelos aviões da UNITA; o crescimento do preço do petróleo, aumentando os recursos disponíveis ao MPLA; as divisões internas da UNITA, fruto da discordância de muitos membros com a posição de Savimbi; e a perda de controle, por parte da UNITA, das principais regiões ricas em diamantes. Soma-se a isso, como lembra Hodges (2004), o fato de o governo angolano ter intervindo na guerra civil no Zaire (agora já República Democrática do Congo), cortando a principal base de operações da UNITA.

O conflito estende-se até 2002, e, embora com algumas variações, devido às técnicas de guerrilha empregadas, a UNITA foi enfraquecendo gradativamente após os ataques sucessivos do exército do governo do MPLA. No início de 2002, após adotar a tática de “terra devastada⁷⁵” no leste do país, impedindo grande parte do acesso da UNITA a alimentos, o MPLA alcança o alto comando da UNITA (HODGES, 2004).

Em fevereiro de 2002, Savimbi é assassinado, causando um enfraquecimento praticamente incontornável das forças da UNITA e, pouco tempo depois, todas as facções da UNITA já haviam procurado o governo do MPLA para negociar a pacificação do conflito. Já em abril de 2002, um memorando de entendimento foi acordado entre as duas partes, estabelecendo o cumprimento do previsto no Acordo de Lusaka e a desmobilização das forças ainda restantes da UNITA (FARLEY, 2008). A guerra civil, finalmente, havia chegado ao fim. Em agosto de 2002, todas as tropas da

⁷⁴ Em fevereiro de 1999, o Conselho de Segurança decide pela remoção das forças de paz restantes em Angola, deixando apenas uma pequena missão em Luanda, para assistir o desenvolvimento político e promover os direitos humanos (HODGES, 2004).

⁷⁵ A estratégia consistia em queimar as lavouras, forçando as populações a abandonarem o campo e migrarem para as cidades.

UNITA já haviam sido desmobilizadas e, no mês seguinte, foi restabelecida a Comissão Conjunta para resolver todas as questões políticas que não estavam bem claras do Protocolo de Lusaka (BAUER E TAYLOR, 2005).

José Eduardo dos Santos, ainda permanece como Presidente de Angola, cargo esse que ocupa, como vimos anteriormente, desde a morte de seu antecessor, Agostinho Neto, em 1979. Quando do memorando de entendimento, mencionou-se a realização de eleições em 2004, embora nada tenha sido estabelecido oficialmente; tais eleições vieram a se realizar em setembro de 2008, e apenas no âmbito legislativo (JANES, 2009). Na eleição legislativa, o MPLA obteve grande maioria dos votos, mais de 80%, garantindo o apoio da população e, possivelmente, a vitória no caso de uma eleição para o executivo (CIA WORLD FACTBOOK, 2010).

Em janeiro de 2010, a nova Constituição, que já estava em tramitação e discussão desde 2004, é aprovada pelo Parlamento, após recusa da UNITA em participar da votação, pela quase totalidade dos votos (O ESTADÃO, 2010a). Com a nova Constituição, não haverá mais eleições diretas para o executivo e o Presidente será eleito pelo Parlamento. Após a aprovação no Parlamento, a Corte Constitucional pediu vistas, mas deu parecer favorável menos de um mês após, apenas com algumas alterações, em especial no fato de o Presidente e o Vice deverem ser o primeiro e o segundo nome na lista do partido vencedor de uma eleição parlamentar, e não apontados pelo partido após as eleições, como estava previsto no texto original (O ESTADÃO, 2010b).

As próximas eleições parlamentares devem ocorrer em 2012, quando também, seguindo o estabelecido na nova Constituição do país, serão eleitos o Presidente e o Vice. A alteração na forma de escolha do chefe do Executivo em Angola, nada obstante se considerada a par do contexto sócio-político angolano não constitua um problema em si, pode ser um novo ponto de tensão no processo de democratização e construção do Estado após a guerra civil. A recusa da participação, por parte da UNITA, da votação no Parlamento, o histórico de conflito, a tão criticada centralidade do poder nas mãos do Presidente e a manutenção no poder de dos Santos, por no mínimo, mais dois anos, é um combinação de fatores, no mínimo, preocupante.

Nas palavras de Hodges (2004:199),

Since the early 1990s, Angola has been simultaneously trying to grapple with a quadruple transition: from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system of governance to pluralist democracy; and from a command economy to an economy based on the laws of market.⁷⁶

4.2.2 O Aprofundamento das Relações com a China

A instabilidade interna de Angola não impediu que suas relações com a China ganhassem maior intensidade a partir da década de 90. Assim como a grande maioria dos países africanos, Angola não fez críticas ao episódio da Praça Tiananmen, ao contrário disso, declarou seu apoio à Pequim. Durante a já mencionada viagem do Ministro das Relações Exteriores Chinês, Qin Qichen, pela África entre os anos de 1989 e 1992, Pequim e Luanda assinaram três documentos de cooperação, entre eles um estudo para a construção de uma escola do partido para o MPLA, em Angola (TAYLOR, 2006).

O período coincidia, como vimos, com o processo de reforma político-econômica em Angola, reformas essas fortemente apoiadas por Pequim. Devemos ressaltar, por certo, que, como lembra Taylor (2006), que o apoio chinês estava seguramente ligado ao fato de a China estar certa de que o MPLA continuaria no poder.

Com a volta do conflito em Angola, em 1992, a China forneceu muito pouco suporte para o país africano, restringindo-se a declarações de apoio às tentativas de pacificação e afirmando que nenhuma força externa deveria intervir no conflito (TAYLOR, 2006). O governo do MPLA, contudo, acusa a China de vender armamento para a UNITA via o território do Zaire, mas, nada obstante tenham sido encontrados armamentos chineses em poder de membros da UNITA, a embaixada chinesa em Luanda sempre negou tal fato (VINES E CAMPOS, 2007). Essa política, pelo menos do ponto de vista retórico, de não-intervenção nas questões domésticas, além de ser um dos princípios basilares da política externa chinesa, é uma diretriz central nas relações da China com a África Austral, já que, além de conquistar a simpatia dos governantes

⁷⁶ Desde o início dos anos 1990, Angola tem, simultaneamente, tentado lidar com uma transição quádrupla: da guerra para a paz e a reconciliação; da emergência humanitária para a reabilitação, a reconstrução e o desenvolvimento; de um sistema de governo autoritário e de partido único para uma democracia pluralista; e de uma economia controlada para uma economia baseada nas leis do mercado. (Livre tradução da autora)

africanos, também garante o apoio em questões de direitos humanos na China, principalmente nas Nações Unidas.

O fortalecimento das relações é ainda mais evidente no campo econômico. Já no final da década de 90, Angola passou a ser o segundo principal parceiro comercial chinês na África, atrás apenas da África do Sul; nesse período, o comércio entre os dois países passou de 150 milhões de dólares em 1990, para 1,8 bilhões em 2000 (VINES E CAMPOS, 2007). No início dos anos 2000, o então vice-Premier Chinês, Zeng Peiyang assinou nove acordos de cooperação com o governo angolano, relacionados, principalmente, com os estoques de petróleo e gás natural (TAYLOR, 2006). Entre os acordos assinados, destaca-se o com a estatal petrolífera angolana Sonagol, de fornecimento de petróleo de longo prazo e a concessão de um empréstimo ao governo angolano, sem juros, no valor de, aproximadamente, 6,3 milhões de dólares.

Os fluxos comerciais a partir dos anos 2000 tornam-se ainda mais intensos, alcançando um forte pico em 2008, como é possível ver no gráfico 3, e Angola passa a ser o segundo maior fornecedor de petróleo para a China, atrás, apenas da Arábia Saudita; em 2007, a China ultrapassa o Brasil e a África do Sul, tornando-se o segundo principal parceiro comercial angolano, depois de Portugal (VINES E CAMPOS, 2007). Segundo publicação da UNCTAD (2010), Angola já é o primeiro parceiro comercial da China na África, correspondendo a 48% das exportações africanas para China, seguida pelo Sudão, África do Sul, Congo e Guiné-Equatorial.

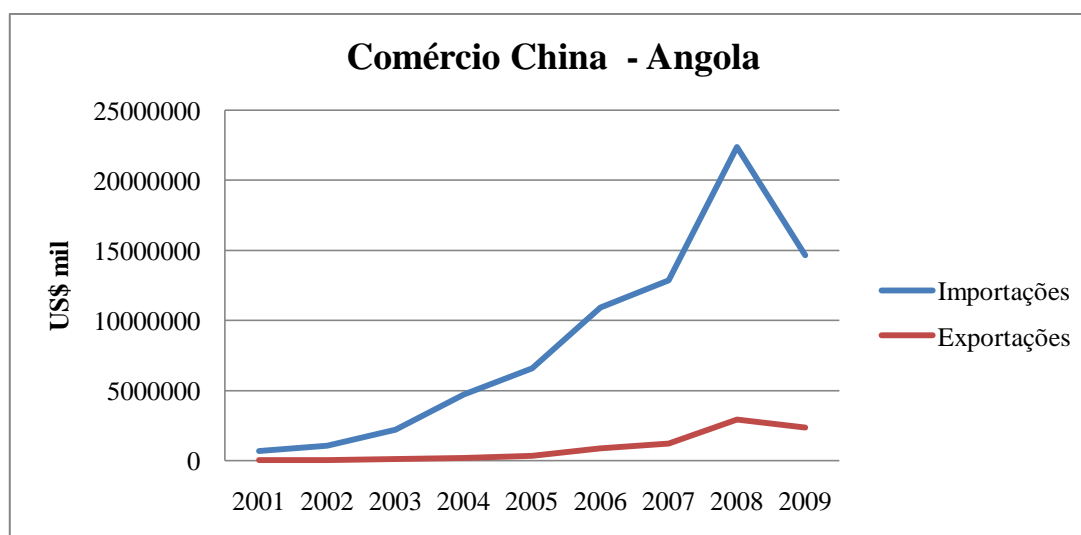


Gráfico 4: Comércio China – Angola (Fonte: COMTRADE Statistics, 2009)

O petróleo é, evidentemente, o principal produto de exportação de Angola, da mesma forma que é um dos principais produtos importados pela China; a forte relação econômica entre Pequim e Luanda, assim, segue uma tendência quase natural. Como é possível visualizar no gráfico 4, o petróleo angolano corresponde a, em torno de, 10% de todo o petróleo importado pela China. Já em 2004, a China ultrapassou os EUA como principal importador do petróleo angolano (ROUGHNEEN, 2006). Do ponto de vista angolano, a situação diverge um pouco: embora as exportações chinesas para Angola também tenham crescido, o fizeram de maneira bem mais suave e ainda são bem inferiores, no que tange a valores absolutos, que as importações, como fica claro no gráfico 3. Além disso, vale destacar que o comércio entre os dois países é superavitário para Angola, ao contrário do que acontece com a maioria dos países africanos.

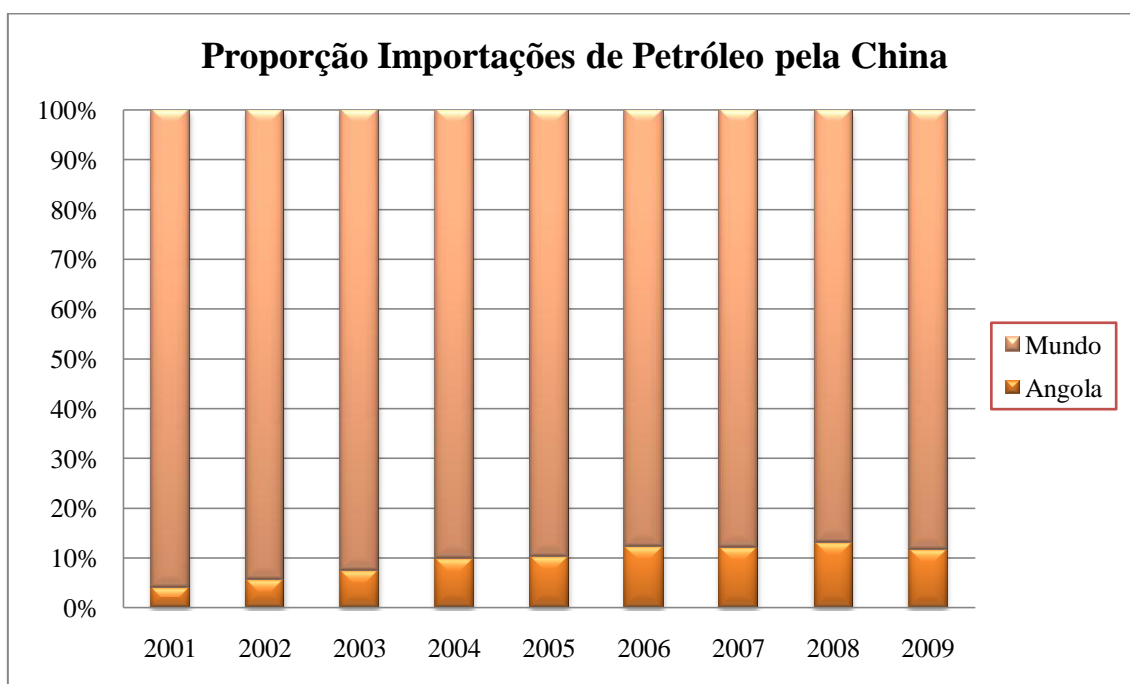


Gráfico 5: Proporção das Importações de Petróleo da China (Fonte: COMTRADE Statistics, 2009)

As relações econômicas entre China e Angola ganham um novo impulso em 2003, com a criação do Fórum para Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, do qual, além de China e Angola, também fazem parte Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor Leste. O Fórum, que tem sede para reuniões em Macau, possibilita que a China maximize o potencial de Macau como ponte para cooperação e investimentos nos países de língua portuguesa (ALVES, 2007).

Os investimentos diretos chineses em Angola, sem considerar os empréstimos e fundos direcionados a reconstrução do país e obras públicas, não apresentam números tão expressivos se comparados ao comércio. Segundo Ferreira (2008), além do setor petrolífero, são poucos os investimentos chineses no país; são identificados investimentos de pequena escala, como comércio e restaurantes, além de *joint ventures* na indústria de aço e ferro. Ainda assim, não podemos ignorar o fato de que, segundo o Ministério do Comércio de Angola (2008), o país é o que mais recebe investimentos privados externos na África. Os investimentos chineses, de grande porte, concentrar-se-iam, além do setor petrolífero, na infra-estrutura de telecomunicação; em 2006, foi firmado um acordo entre a ZTE, empresa de telecomunicações chinesa, e a Mundo Startel, a empresa de telecomunicação fixa angolana, para o fornecimento de equipamentos, melhora da infra-estrutura e ampliação do setor de atuação para também telefonia móvel (CCS, 2007).

O Fórum tem um funcionamento muito parecido com o do FOCAC, com Reuniões Ministeriais a cada três anos, e possui uma Secretaria Permanente em Macau. O objetivo do Fórum, por óbvio, é promover o desenvolvimento mútuo através da cooperação econômica e do comércio entre os países. Na ocasião da primeira Reunião Ministerial, foi lançado um Plano de Ação, no qual, além dos princípios norteadores das relações entre os países, foi estabelecido o aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta bilaterais já existentes, o aumento da cooperação relativa às normas técnicas, o incentivo ao estabelecimento de *joint ventures*, o desenvolvimento da cooperação nas áreas agrícola e de pesca, a intensificação da troca de tecnologia no setor de infra-estrutura e da cooperação no setor de recursos naturais e a intensificação da cooperação bilateral entre a China e os Países de Língua Portuguesa no domínio de desenvolvimento de recursos humanos.

A segunda Reunião Ministerial, ocorrida em 2006, representou um avanço significativo, como destaca Alves (2007), com uma ampliação das áreas de cooperação. No Plano de Ação desta segunda Reunião Ministerial, além das áreas já tratadas no Plano anterior, que, em muitos casos, tiveram seu escopo ampliado, estendeu-se a cooperação para os seguintes setores: buscas fontes de financiamentos para projetos comuns e possível criação de um mecanismo de cooperação financeira dentro do Fórum; promover a cooperação no setor de turismo; incentivar o desenvolvimento da

cooperação na área de transportes, criando uma rede logística aéreo-marítima entre os países; alargar a cooperação na área de saúde pública, principalmente no combate à AIDS/HIV, à malária e à tuberculose; promover a cooperação no âmbito da ciência e tecnologia; desenvolver ações de cooperação no âmbito do rádio e da televisão; melhorar as iniciativas já existentes de cooperação cultural.

A Terceira Reunião Ministerial do Fórum deveria ocorrer ainda no ano de 2009, mas foi adiada e desenvolveu-se em novembro de 2010. As áreas contempladas pelo Plano de Ação não tiveram nenhuma ampliação significativa em relação ao Plano anterior, embora dentro das áreas já estabelecidas, tenham tido alguns avanços e aumentos no escopo das atividades e das disposições estabelecidas.

A criação do Fórum de Macau foi um avanço bastante significativo nas relações da China com os Países de Língua Portuguesa e os avanços a cada Reunião, embora não tão expressivos, se compararmos com o FOCAC, comprovam o fortalecimento gradual da iniciativa. Além disso, o Fórum constitui mais um exemplo empírico do aumento das ações chinesas no âmbito multilateral.

As dificuldades de Angola em conseguir auxílio financeiro internacional para a sua reconstrução no pós-guerra, devido às diversas condições impostas para a concessão de empréstimos, teria, segundo Ferreira (2008), impulsionado, diretamente, o governo angolano a se voltar para a ajuda chinesa. No início de 2004, como destacam Campos Vines e Campos (2007), o Export-Import Bank of China⁷⁷ (EXIMBANK) concedeu um empréstimo, no valor aproximado de dois bilhões de dólares, para Angola reconstruir a infra-estrutura ao longo do país, tendo como contrapartida, petróleo; sendo que, já em 2002, logo após o fim da guerra civil, o EXIMBANK, juntamente com o China Construction Bank (CCB), foram os primeiros a fornecer fundos para a reconstrução do país⁷⁸. Não podemos deixar de mencionar, como lembra Alves (2007), que 70% dos projetos seriam desenvolvidos por empresas chinesas, e que os demais 30% seriam de empresas angolanas, mas subcontratadas das empresas chinesas.

⁷⁷ O China EximBank foi criado em 1994, responde diretamente ao Conselho de Estado, e sua principal função é oferecer suporte para a expansão dos negócios chineses, fornecendo crédito de exportação e empréstimos internacionais para investimentos e construções em outros países. (ALDEN, 2008)

⁷⁸ De todo o montante de fundos recebidos por Angola, desde o estabelecimento da paz até o ano de 2006, 58% foi de auxílios chineses (CCS, 2006).

Já em 2005, o China International Fund (CIF)⁷⁹ concede um empréstimo de 2,9 bilhões de dólares ao Gabinete de Reconstrução Nacional⁸⁰, para a reconstrução do pós-guerra. Muitos dos projetos⁸¹ iniciados pelo Gabinete, todavia, não avançaram, gerando críticas sobre a verdadeira alocação dos recursos fornecidos por Pequim, nada obstante o próprio CIF tenha afirmado que sofreu dificuldades para levantar todos os fundos necessários para a implementação completa dos projetos (VINES E CAMPOS, 2007).

De acordo com Ferreira (2008), a estratégia de receber os empréstimos chineses para a reconstrução do país permite ao governo sustentar que foi a guerra civil, e não as políticas governamentais do MPLA, que levaram o país a tal situação caótica. Existe, assim, uma forte implicação política dessa relação de auxílio entre o MPLA e o Partido Comunista Chinês. Embora não seja possível ignorar os benefícios que as obras financiadas por esses empréstimos chineses trazem para a população angolana, elas também constituem um instrumento político importante para o governo.

Ante o exposto acima, é possível perceber que a relação entre China e Angola evoluiu de uma forte tensão para uma parceria estratégica de grande importância para ambos os lados. O desenvolvimento dessa relação é uma clara demonstração do pragmatismo da política externa tanto chinesa quanto angolana. Do lado angolano temos a necessidade de angariar recursos – primeiro para a guerra, depois para a reconstrução – e a abundância de petróleo como moeda de troca, além da possibilidade de conquistar um aliado com poder de veto no Conselho de Segurança. Pelo lado chinês, a vontade de fortalecer os laços com a África Austral e melhorar a sua imagem abalada pela participação no conflito em Angola, somada a grande demanda por recursos energéticos. O casamento quase perfeito entre as necessidades chinesas e angolanas leva os dois países a superar os problemas e as tensões das relações passadas e evoluir para uma relação de trocas e benefícios mútuos.

⁷⁹ Instituição privada com sede em Hong Kong

⁸⁰ O Gabinete de Reconstrução Nacional, que se remete diretamente à Presidência, foi criado em 2005 para gerenciar os projetos de investimento e promover a rápida reconstrução da infra-estrutura do país, antes das eleições.

⁸¹ Os projetos que seriam implementados pelo Gabinete são, segundo Vines e Campos (2007): reabilitação de duas estradas (Luanda – Lobito e Malanje – Saurimo – Luena - Dundo); reabilitação de três ferrovias (Luanda, Benguela e Môçamedes); obras de drenagem em Luanda; construção de 215 mil unidades residenciais em 24 diferentes cidades; construção de um novo aeroporto internacional em Luanda; e estudos e projetos para a nova cidade de Luanda.

4.3 A Visão Angolana

A reação africana à presença chinesa no Continente ainda é bastante pontual e não-coordenada, mesmo nos âmbitos regionais e multilaterais. Normalmente, segundo Alden (2008), são os interesses específicos das elites locais que determinam a estratégia e a postura nas relações com a China, nada obstante essa relação traga impactos para toda a população. Como ressalta o autor, contudo, essa situação está melhorando, principalmente devido às Reuniões do FOCAC e suas preparações, nas quais já é possível ver uma posição mais coordenada e de longo prazo dos líderes africanos.

Do ponto de vista do governo do MPLA, é necessário notar que os fundos e empréstimos chineses apresentam-se como oportunidades únicas de reconstruir a infraestrutura do país, antes do processo eleitoral para Presidente que, agora, deverá ocorrer, de forma indireta, em 2012. A relação com a China, assim, ao contrário do que ocorre na Zâmbia, como vemos em seguida, é utilizada como um tema eleitoral positivo, uma propaganda e não uma polarização. O auxílio chinês fornece, mesmo que indiretamente, uma ferramenta de campanha, praticamente gratuita, para o MPLA. Além de trabalhar na reconstrução do país, a China é um cliente fiel do petróleo angolano, garantindo recursos importantes para o governo. Tendo essa situação em mente, não é difícil entender a posição do governo angolano de intensificação das relações com a China, e a forte relação que se construiu entre o MPLA e o Partido Comunista Chinês ao longo dos anos.

As origens da organização civil em Angola, como destaca Pestana (2003), remetem às organizações de que originaram os movimentos de libertação, que como vimos anteriormente, foram associações culturais e movimentos corporativos, ainda na década de 30. As reformas⁸² ocorridas entre os anos de 1991 e 1992, segundo Hodges (2004), também tiveram efeito sobre a organização da sociedade civil angolana, já que acabaram com restrições importantes sobre a constituição de organizações não-governamentais e sobre a existência de mídia privada. O autor ressalta que, todavia, esse impulso na nascente mobilização da sociedade civil foi freado pelo retorno ao conflito, a divisão político-militar do país e as ações de repressão do governo em relação a tais

⁸² Uma das mais importantes leis, consoante Hodges (2004), foi a de associação, que tornou possível para associações profissionais e cívicas e outras organizações não-governamentais que não eram ligadas ao MPLA serem registradas e desenvolverem as suas atividades regularmente.

associações, principalmente a mídia. Além disso, essas reformas devem ser consideradas com certas ressalvas, já que, como lembram Amudsen e Abreu (2007), o governo ainda conta com possibilidades legais de determinar onde e quais projetos as organizações não-governamentais podem implementar.

O desejo de controle da sociedade civil, por parte do governo do MPLA, fica mais evidente em 1996, com a criação da Fundação Eduardo dos Santos (FESA). Fortemente centrada na figura do Presidente, a Fundação, supostamente, seria dedicada ao enriquecimento do progresso social, cultural e científico (MESSIANT, 2001). Segundo Pestana (2003), a FESA, e outras instituições controladas por familiares do Presidente, tentam instrumentalizar e subverter as reclamações da sociedade civil sobre sua autonomia. Além disso, de acordo com Messiant (2001), a FESA é um instrumento de promoção da figura do Presidente, em ações como a “Semana FESA”, que é celebrada em comemoração a Eduardo dos Santos.

Em relação à mídia, mais especificamente, o avanço principalmente de jornais e estações de rádio privados após a mudança na legislação em 1991/1992 foi bastante expressivo, embora o alcance desses meios de informação pela população seja prejudicado pela falta de infra-estrutura em todo o país, principalmente no caso do rádio, comprometido pela falta de eletricidade em muitas regiões. Somam-se a isso, acusações de que algumas rádios privadas recebiam recursos do MPLA e, por isso, raramente faziam críticas ao governo. Os jornais, por sua vez, contavam com poucos recursos e tinha sua circulação bastante reduzida, sem mencionar o alto nível de analfabetismo que também dificultava uma maior abrangência desse tipo de informação. (HODGES, 2004)

Os maiores avanços, segundo Hodges (2004), podem ser percebidos em algumas áreas rurais, como a União Nacional das Associações de Camponeses de Angola, e também nas organizações profissionais. Nesse último caso, com a possibilidade de atuar independente dos partidos, as organizações profissionais passaram a defender mais ativamente reivindicações dos trabalhadores, principalmente no setor público, embora sofram com a forte repressão do governo.

A sociedade civil angolana, embora ainda bastante frágil, está crescendo e algumas organizações, como destacam Bauer e Taylor (2005), já podem ser identificadas: as religiosas, que desempenham papel importante em um contexto de

pacificação; algumas organizações não-governamentais, das mais diversas áreas; associações profissionais, que visam influenciar as políticas públicas; grupos culturais; os grupos de imprensa e mídia privados; e as organizações de agricultores. Tal organização crescente da sociedade angolana, todavia, não seria vista como positiva pelo governo, ao contrário disso, na maioria dos casos, são identificados como adversários do governo e sofrem vários tipos de repressão. Amudsen e Abreu (2007) enfatizam a importância das organizações da sociedade civil em um contexto no qual as instituições tradicionais não estão bem estabelecidas, como é o caso da irregularidade das eleições, já que estas constituem-se, assim, um dos poucos mecanismos de manifestação da vontade da população.

Um dos principais problemas enfrentados pela China na grande parte dos países africanos é o emprego, por parte das empresas chinesas instaladas ou atuando em território africano, de mão-de-obra chinesa, e não africana. Além da alegação do fato em si, de não colaborar com o aumento das taxas de empregados nos países, também é mencionado o fato de os trabalhadores chineses receberem salários inferiores aos pagos aos trabalhadores africanos, pressionando para baixo a média salarial. Segundo Alden (2008), Angola é um dos países que possui o mais impressionante número de imigrantes chineses, algo em torno de quarenta mil, o que é bastante significativo, se comparado a população de Angola e ao fato de que o país ainda está se reconstruindo após a guerra civil.

O emprego de trabalhadores, majoritariamente, chineses, no que tange às obras de infra-estrutura, ao contrário do que comumente é afirmado, não é o padrão de operações das empresas chinesas na África. Em um estudo feito pelo *Center for Chinese Studies* (CCS), comprando a situação em quatro países africanos⁸³, à exceção de Angola, em todos os demais países, as empresas chinesas empregam, entre 80% e 90% de mão-de-obra local em suas obras. O grande número de trabalhadores chineses em Angola, contudo, não seria um grande problema para o país, já que, segundo Vines e Campos (2007), esses trabalhadores não permanecem, via de regra, por mais de dois anos no país. Assim que as obras e os contratos em questão terminam, esses trabalhadores retornariam para a China. Devemos lembrar, todavia, que alguns desses chineses, mesmo após o final de seus contratos, permanecem em Angola, e nos países africanos

⁸³ Angola, Serra Leoa, Tanzânia e Zâmbia.

em geral, e abrem pequenos comércios, o que pode gerar certo confronto com os comerciantes africanos (ALDEN, 2008).

É forçoso lembrar que os chineses já constituem o maior grupo de imigrantes na província angolana de Cabinda, a mais rica em recursos naturais, principalmente petróleo (CCS, 2007). A maioria das comunidades de populações chinesas em Angola, contudo, estariam em fora das principais cidades, em zonas rurais, o que minimizaria o impacto junto à sociedade angolana.

A sociedade civil africana, embora ainda pouco organizada, constitui uma força importante na relação com a China e tem concentrado suas críticas, justamente, nas questões trabalhistas. De acordo com Alden (2008), as uniões de trabalhadores afirmam que a estratégia adotada pela empresas chinesas, de empregar trabalhadores majoritariamente chineses, comprometeria os potenciais ganhos de desenvolvimento que esses investimentos trariam para o país. A situação, todavia, como ressalta o autor, não se deve exclusivamente à postura chinesa, mas também às condições, negociadas ou não, pelos governos africanos, já que existe uma variação na utilização da mão-de-obra africana pela empresas chinesas, de país para país. No caso de Angola, o governo do MPLA não teria feito nenhuma especificação sobre o uso de mão-de-obra local, diferentemente da Tanzânia, por exemplo, onde são empregados tanto trabalhadores chineses quanto africanos.

O impacto da presença chinesa nos países africanos, normalmente é analisado sob duas perspectivas, a das elites do governo e a da população em geral. No caso de Angola, contudo, não nos parece que exista uma dicotomia tão marcante, quanto em outros países. O governo do MPLA, como já ficou claro, vê os auxílios e as relações político-econômicas com a China como uma ótima perspectiva, embora a liderança de Luanda não deseje restringir suas possibilidades de relacionamento e investida, também, em outras parcerias importantes (CCS, 2006; 2007). A posição da população em geral, por sua vez, não parece ser tão contrária à presença chinesa. As características dos investimentos em Angola, e conseqüentemente, da situação dos trabalhadores chineses no país, parece minimizar os possíveis impactos que o grande número de chineses teria nas relações com a população.

Evidentemente, não podemos deixar de considerar que os níveis de institucionalização no país ainda são muito baixos. Retomando os conceitos de Huntington (1975), podemos considerar que as organizações da sociedade civil em Angola, ainda apresentam mais características de forças sociais do que de propriamente instituições. Parece-nos, ainda, que um dos entraves mais fortes ao processo de institucionalização no país é a falta de autonomia; para Huntington (1975), esse seria uma dos fatores indicativos do nível de institucionalização. Tendo em vista a já mencionada forte interferência do governo do MPLA nas organizações da sociedade civil e as possibilidades legais existentes de controlar essas organizações, é necessário considerar com ressalvas a capacidade da população angolana em manifestar sua opinião sobre a relação entre o país e a China.

A análise de Huntington (1975) sobre o descompasso entre a modernização e o avanço das instituições na África, também nos parece pertinente no caso angolano. Nada obstante o processo de modernização, e também de institucionalização, em Angola ainda seja muito recente, já que o país ainda encontrava-se em conflito até 2002, e, por isso, qualquer análise sobre a evolução da situação político-institucional deva ser feita com ressalvas, essa mobilização social parece estar ocorrendo no país em um ritmo bastante significativo.

Não queremos com isso, afirmar que o baixo nível de desagrado da população em relação à presença dos chineses no país seja, exclusivamente, um reflexo da incapacidade da população de manifestar suas posições. Ao contrário disso, é possível que a existência de canais que possibilitassem a expressão da opinião da sociedade civil indicasse uma visão positiva da presença chinesa em Angola, resultado dos benefícios trazidos a população pelo processo de reconstrução do país. Não é possível determinar, apenas com as informações que temos disponíveis, qual é, de fato, a posição da população angolana sobre as relações entre seu país e a China. O que se pode depreender é que a insuficiência de mecanismos de catalisação da opinião da sociedade civil pode estar escondendo as reações da população de Angola em relação aos chineses que se encontram no país; o tipo de reação, contudo, não pode ser determinado.

De uma maneira mais ampla, a relação entre China e Angola evoluiu, como vimos, de uma forte tensão para um aprofundamento intenso ao longo dos 35 anos de independência do país africano. A visão mais pragmática, tanto da China quanto de

Angola, das suas necessidades e dos seus interesses, impulsionou uma aproximação crescente entre os dois países a partir do estabelecimento de relações diplomáticas em 1983. Os interesses políticos – da China, em conquistar o apoio dos países africanos, e de Angola, em fortalecer o poder e o apoio ao MPLA durante a guerra civil – estão nas origens desse fortalecimento das relações, embora as questões econômicas estivessem intrinsecamente relacionadas aos aspectos políticos. A necessidade da China alimentar a sua demanda por recursos energéticos, especialmente da metade da década de 90 em diante, vai ao encontro da necessidade angolana de exportar petróleo para garantir os recursos necessários à manutenção do MPLA no poder. A evolução dessa relação, não era, assim, tão imprevisível, apesar do passado tenso.

5 RELAÇÕES CHINA-ZÂMBIA

A República da Zâmbia obteve sua independência da Grã-Bretanha em 1964, de uma maneira mais pacífica que Angola. No mesmo ano da independência, também ingressou na Organização das Nações Unidas e estabeleceu relações diplomáticas com a China. Atualmente, a Zâmbia tem uma população de, aproximadamente, segundo os dados da ONU, 12 milhões de pessoas, distribuída em um território de 752.614 km², que faz fronteira com sete países⁸⁴. A Zâmbia sempre foi uma forte aliada chinesa na região da África Austral, mas, nos últimos anos, essa relação tornou-se mais tensa. O objetivo desse capítulo é analisar a evolução dessa relação e as origens desses problemas recentes.

A primeira seção abordará o histórico dessa parceria entre China e Zâmbia, assim como uma contextualização da evolução interna do país africano. Uma segunda seção será dedicada à análise mais específica da relação entre os dois países dentro do contexto de aproximação da China com o Continente Africano a partir da década de 90. A última seção tratará da investigação dos problemas mais recentes que Pequim está enfrentando na sua relação com Lusaka, visando identificar quais as origens de tais tensões.

5.1 Histórico das Relações

5.1.1 Zâmbia: da Independência ao Multipartidarismo

A Zâmbia é um país de singularidades, se compararmos sua trajetória política interna com a dos seus vizinhos africanos. O contraste é ainda maior, se lembrarmos que nosso outro caso empírico, já analisado, trata-se de Angola. Como lembra Varela (2000:289), da sua independência até o final da década de 80,

[...] la vida independiente de Zambia se desarrolló en un ambiente interno caracterizado por un bajo nivel de conflicto político, por la legitimidad del gobierno, por la inexistencia de guerra civil y por la ausencia de intervenciones violentas de los militares en la escena política.

Ao contrário de grande parte dos seus vizinhos, a Zâmbia conquistou a sua independência de uma forma mais pacífica, embora, por certo, tenha havido tensões

⁸⁴ Angola, República Democrática do Congo, Malawi, Moçambique, Namíbia, Tanzânia e Zimbábue.

com a metrópole inglesa. Segundo Bauer e Taylor (2005), entre 1958 e 1961 os movimentos nacionalistas se manifestaram de forma mais intensa, e, ao final desse período, a independência já estava praticamente garantida, bastando algumas tratativas finais com a Grã-Bretanha. O Congresso Nacional Africano da Zâmbia⁸⁵, fundado por Kenneth Kaunda, em 1958, foi o principal movimento de independência no país, e, após a prisão de Kaunda e a proibição do seu funcionamento, foi reorganizado, em 1960, como Partido Unido da Independência Nacional (UNIP⁸⁶).

Com o início das negociações, em 1961, algumas concessões começaram a ser feitas em favor da maioria negra na colônia. Com a conquista da maioria pelos Africanos⁸⁷, na eleição do conselho legislativo da colônia, segundo Bauer e Taylor (2005), a independência tornou-se, praticamente, inevitável. Sem uma longa guerra de independência, como vimos em Angola, a Zâmbia tem uma independência negociada. Em 24 de outubro de 1964, então, a Zâmbia torna-se independente, sob a liderança do seu primeiro presidente, Kenneth Kaunda⁸⁸.

O período após a independência até 1972 é conhecido, na literatura, como Primeira República. Mais uma vez, diferentemente da maioria das colônias quando alcançava a independência, a Zâmbia adotou um sistema multipartidário, nada obstante o UNIP, como veremos sem seguida, tenha sofrido pouca oposição ao longo de grande parte do período. Nos primeiros anos, o principal partido a fazer oposição era o Congresso Nacional Africano (ANC⁸⁹), ainda que sua participação efetiva nos cargos políticos eletivos fosse bastante pequena (VERELA, 2000). O principal partido de oposição⁹⁰ ao UNIP passa a ser, então, o Partido Unido Progressista (UPP⁹¹), fundado pelo ex-Vice-Presidente, Simon Kapwepwe, em 1971, e que conquistou o apoio de importantes bases do UNIP, como as províncias do Norte e a de Copperbelt (BAUER E TAYLOR, 2005).

⁸⁵ O Congresso Nacional Africano da Zâmbia foi criado por Kaunda após este sair do Congresso Africano da Rodésia do Norte.

⁸⁶ United National Independence Party.

⁸⁷ Nessa eleição concorreram mais três partidos além do UNIP: o Partido Federal Unido (United Federal Party), o Congresso Nacional Africano, e o Partido Liberal (BURNELL, 2001).

⁸⁸ A vitória de Kaunda, e do UNIP, ocorreu em uma eleição efetuada ainda antes da independência.

⁸⁹ African National Congress.

⁹⁰ Existia, ainda, o Partido Unido (United Party), criado em 1967, de uma dissidência do UNIP, mas que já em 1968 foi extinto.

⁹¹ United Progressive Party.

Consoante Burnell (2001), o UNIP contava com uma base de apoio ampla e nacional, enquanto os partidos de oposição, tanto o ANC quanto, mais tarde, o UPP, tinham bases regionais. Ainda segundo o autor, os partidos de oposição obtinham votações significativas nas suas regiões de apoio e, provavelmente, poderiam fazer uma oposição mais incisiva, no nível nacional, se atuassem de forma conjunta.

Com a criação do UPP, o UNIP perdeu uma grande parcela do seu apoio popular, e a disputa política também passou a ser mais acirrada. O confronto partidário evolui para a violência, e essa é, conforme Bauer e Taylor (2005), a justificativa para o UNIP defender o sistema de partido único como forma de manutenção da paz na Zâmbia. Evidentemente, o Presidente Kaunda valeu-se de um contexto de instabilidade política para forjar uma forma legal de permanecer no poder por mais tempo e conquistar o apoio da população. O temor real do líder do UNIP, segundo Burnell (1994), era de o UPP e o ANC unissem-se, formando uma oposição muito forte e conquistando apoio em regiões variadas.

No início do ano de 1972, o líder do UPP e vários outros membros são presos e o Partido é proibido de funcionar. A ação anunciava um retrocesso político que se confirmaria ainda naquele ano, como destaca Burnell (1994). Em dezembro de 1972, é feita uma emenda constitucional, instituindo o sistema de partido único no país. Inicia-se, assim, o período que ficou conhecido como Segunda República, que perdura até 1991, com o restabelecimento do multipartidarismo. Em um primeiro momento, segundo Varela (2000), grande parte da população apóia a reforma política, acreditando na posição do Presidente, que defendia que tal reforma aumentaria a participação popular e garantiria a estabilidade política. O Presidente, inclusive, como ressalta Posner (2006), levanta um argumento étnico, afirmando que o sistema multipartidário, e a competição gerada por este, criaria um conflito étnico.

A figura do Presidente sempre foi muito forte na Zâmbia, mas a situação, como destaca Bauer e Taylor (2005), acentua-se na Segunda República, personificada na figura de Kaunda. Buscando políticas de apelo popular para conquistar a legitimidade, Kaunda aumenta de maneira significativa a presença do Estado na economia, e acaba endividando-se externamente (BURNELL, 1994). Soma-se a isso o fato de que a Assembléia Nacional passa a ser subordinada ao Presidente, como lembra Varela

(2000), tornando o legislativo um poder quase que meramente consultivo e aumentando ainda mais as prerrogativas do executivo.

Os problemas políticos enfrentados pelo país fortaleceram as organizações da sociedade, em especial a União dos Sindicatos da Zâmbia (Zambia Congresso of Trade Unions - ZCTU). De acordo com Burnell (1994), após a eleição do Frederick Chiluba para a presidência da ZCTU, em 1974, o órgão, que havia sido criado com o intuito de controlar o movimento sindical, acabou tornando-se uma força autônoma e de oposição ao governo. Devemos ressaltar, contudo, que em um primeiro momento, afirma Varela (2000), a ZCTU valeu-se de sua força e de seu discurso de oposição para barganhar vantagens junto ao governo e, apenas no final da década de 80, passa a questionar fortemente o sistema de partido único.

A partir de meados da década de 70, os preços do cobre no mercado internacional começam a declinar, agravando a situação econômica do país, o que continua ocorrendo até o final dos anos 80. Os problemas econômicos são agravados pela guerra civil e o processo de independência do Zimbábue em 1980 – até então, Rodésia – fato que gerou instabilidade na região (JANES, 2009). A ZCTU, com suas posições relativamente conservadoras, aumenta suas críticas e seus protestos em relação à política econômica, considerada de cunho socialista. Duas grandes manifestações da população, contra a inflação, o desemprego, e o preço dos alimentos ocorrem em 1985 e 1986. Já em 1990, as manifestações contra o governo tornaram-se mais frequentes e, também, mais violentas. Kaunda ainda tenta reverter a situação com algumas reformas econômicas liberalizantes, cedendo, tanto às pressões internas quanto às internacionais, mas não consegue muitos resultados (VARELA, 2000).

A queda dos regimes socialistas na Europa, com o final da Guerra Fria, fortalece os argumentos da oposição na Zâmbia, a qual afirmava que não havia razões para manter-se, no país, um sistema que já teria sido abandonado onde havia nascido (BURNELL, 1994). Temendo que o descontentamento da população tomasse proporções ainda maiores, o Presidente Kaunda propõe um referendo para alterar a constituição (JANES, 2009). Logo já se forma o Movimento pela Democracia

Multipartidária (MMD⁹²), liderado por Chiluba, angariando apoio tanto dos sindicatos, quanto dos estudantes e mesmo de alguns membros⁹³ do UNIP.

A Zâmbia, desta forma, encerra a década de 80 passando por um período de transição. O retorno ao multipartidarismo é um grande avanço democrático para o país e uma alteração significativa nas instituições internas, o que, por certo, pode refletir na sua atuação externa.

5.1.2 As Relações entre Lusaka e Pequim

A Zâmbia foi o primeiro país da África Austral a estabelecer relações diplomáticas com a República Popular da China, logo depois da sua independência da Grã-Bretanha, em 1964. A Zâmbia era um país de grande importância na região, especialmente no período das independências das colônias portuguesas, já que, por ser independente, era uma ponte para o recebimento de auxílio aos movimentos de libertação. Além disso, fez parte dos Estados da Linha de Frente, união que visava conter a África do Sul, sob o regime do *apartheid* (FARLEY, 2008).

Até a Revolução Cultural, a relação entre os dois países cresceu significativamente, com a Zâmbia ocupando o posto de um dos principais aliados chineses na região, o que ficou demonstrado com a concessão de um empréstimo, sem juros, para a Zâmbia, no valor de 16,8 milhões de dólares. O interesse chinês em manter boas relações com a Zâmbia explica-se por dois fatores: a posição geoestratégica do país, que se encontra em uma posição-chave na África Austral, especialmente se considerarmos os movimentos de libertação; e a figura do Kenneth Kaunda, na qual era centralizada a política externa zambiana. Além disso, Kaunda seguia uma política externa de não-alinhamento com as potências, indo ao encontro dos interesses chineses. (TAYLOR, 2006)

Ao contrário do que ocorreu com os demais países africanos, as relações com a Zâmbia não foram fortemente alteradas com a Revolução Cultural na China. No período ocorreram visitas de delegações zambianas à China, e os dois países mantiveram os discursos de não-alinhamento e contrários às hegemonias (TAYLOR, 2006). Nesse

⁹² Movement for Multiparty Democracy.

⁹³ Muitos membros do UNIP, inclusive, saíram do Partido e passaram a integrar o MMD.

contexto, Kaunda empenhou esforços e concedeu forte apoio para o retorno da China às Nações Unidas, ocorrido em 1971 (MUTESA, 2008).

É durante o período da Revolução Cultural, inclusive, que se iniciam as negociações para a construção da TanZam Railway, ligando Zâmbia e Tanzânia, em uma extensão de 1860 km, entre Kapri Mposhi (Zâmbia) e Dar-es-Salaam (Tanzânia). Em 1964, Tanzânia e Zâmbia assinaram acordo para a construção da ferrovia, mas não obtiveram êxito em conseguir um financiamento para a realização do projeto. Após algumas negociações, em 1967, a China firma um acordo⁹⁴ com os dois países, fornecendo um financiamento, sem juros, para a construção da TanZam, que se inicia, finalmente, em 1970 (CHINA, 2010).

Segundo Taylor (2006), existiam três fortes motivos para a China envolver-se na construção da ferrovia: o primeiro, mais amplo, é a ligação da China com a África Austral, que se manteve uma região relevante, mesmo durante a Revolução Cultural; em segundo, o sempre presente objetivo chinês de reduzir a influência soviética no sul da África; por fim, o projeto da ferrovia significava uma grande melhora da imagem da China nos países em desenvolvimento, principalmente na África, além diminuir a dependência econômica da Zâmbia em relação às elites brancas do sul, o que permitiria que ela atuasse de maneira mais significativa no auxílio aos movimentos de libertação junto com a China.

A ferrovia é inaugurada seis anos após o início das obras, em 1976, e, até hoje, é comemorado o aniversário da sua construção. A construção da TanZam é um marco, tanto nas relações da China com a África, quanto na história da própria Zâmbia. A ferrovia representa a grande obra de assistência da China ao Continente Africano e teve um papel de grande relevância na construção da imagem de Pequim para os países africanos. Para a Zâmbia, além da importância política, também devemos considerar o fator econômico, de escoação da produção pelo porto da Tanzânia, uma grande ganho para as exportações da Zâmbia. Além disso, como lembra Taylor (2006), o envolvimento da China na TanZam evidencia a tese de que os objetivos da China na sua relação com a Zâmbia estavam relacionados com a idéia de reduzir a dependência do

⁹⁴ Em 1969, foi feita uma mudança no acordo original, alterando o trajeto da ferrovia: a TanZam não mais estaria ligada ao sistema já existente na Tanzânia, na cidade de Kidatu. Ao invés disso, iria até a capital, Dar-es-Salaam. (TAYLOR, 2006)

país em relação à África do Sul, ao mesmo tempo em que prevenia intervenções das duas superpotências.



Mapa 3: TanZam Railway⁹⁵

A década de 70 é marcada por uma maior aproximação econômica, nada obstante a baixa diversificação da pauta de exportações zambiana e o seu pequeno mercado consumidor tenham restringido as relações econômicas. Como ressalta Taylor (2006), do ponto de vista político, também houve um estreitamento, inclusive entre os Partido Comunista Chinês e o UNIP, partido do presidente Kaunda. Além disso, Kaunda apoiou a China na concessão de auxílios à UNITA e à FNLA, em Angola. Também nesse período, foram firmados diversos projetos de auxílio da China à Zâmbia; a China, inclusive, era o país comunista que mais concedia auxílio à Zâmbia, bem a frente da URSS.

A morte de Mao em 1976 e a subida ao poder de Deng não alterou as relações entre China e Zâmbia, com a manutenção das visitas e das declarações de amizade. Devemos destacar que essas visitas oficiais, não só no caso da Zâmbia, possuem um grande significado, mesmo que apenas do ponto de vista retórico, para a relação dos dois países em questão. A manutenção da Zâmbia como importante aliado chinês, todavia, não impediu que o país africano também sentisse os efeitos da nova postura

⁹⁵ O mapa também mostra um trecho, entre Lusaka e Kapiri Mposhi, que não pertence ao trecho original da TanZam, mas a uma outra linha interna da Zâmbia, que se liga à TanZam.

chinesa em relação à África. Os auxílios chineses à Zâmbia, assim, diminuíram significativamente.

A visita de Kaunda a Pequim em 1980, a terceira desde a independência da Zâmbia, estreitou novamente as relações entre os dois países e demonstrou a manutenção da posição de Lusaka em relação à Pequim. Essa visita do Presidente da Zâmbia ocorre em uma situação delicada, já que o país africano recebia tanto auxílios chineses quanto soviéticos; apesar da ajuda da URSS ser importante, Kaunda tinha uma preferência pela relação com a China. Outras delegações zambianas fizeram visitas subseqüentes a do Presidente, inclusive uma integrada por membros do UNIP. Em 1983, o Premier Chinês, Zhao Jiang, retribuiu a visita indo a Lusaka. Nos anos subseqüentes, os auxílios chineses já voltaram a crescer e grandes projetos foram desenvolvidos, como a construção de pontes e prédios (TAYLOR, 2006).

A difícil relação entre a Zâmbia e a África do Sul, segundo Taylor (2006), levou a China a temer uma presença soviética ainda maior na região e reforçou a intensidade da relação entre China e Zâmbia, com declaração de apoio e promessa de cooperação por parte da China. A figura de Kaunda era de especial importância nesse tema, já que, à época, ele era não só o Presidente Executivo da OUA, como também dos Estados da Linha de Frente. A quarta visita de Kaunda a China em 1988 simboliza o aprofundamento da relação entre os dois países e resulta em uma nova onda de auxílios e investimentos chineses na Zâmbia.

As relações entre China e Zâmbia, assim, iniciam a década de 90 com o aprofundamento de um processo de fortalecimento que já vinha ocorrendo desde o estabelecimento de relações diplomáticas. Ao contrário de Angola, assim, no caso da Zâmbia houve uma maior constância nas relações, e as variações da postura da China em relação ao Continente Africano, que ocorreram durante as décadas de 60 e 80, não foram tão sentidas por Lusaka. Evidentemente, não podemos desconsiderar, também, o papel da figura de Kaunda, que se manteve no governo durante todo esse período, nessa manutenção das relações com a China. Da mesma forma, o impulso dado pela nova postura da China após 1989 não tem um significado de alteração tão grande, na Zâmbia, quanto nos outros países.

5.2 As Relações pós-Tiananmen

A política externa chinesa para a África, como já vimos, ganha um valor estratégico maior com o final da Guerra Fria e os episódios da Praça Tiananmen. Assim como em Angola, a situação na Zâmbia também sofre mudanças importantes a partir da década de 90. O fim da era Kaunda representa uma grande alteração no padrão de relacionamento da Zâmbia com outros países, o que também não pode ser ignorado por Pequim.

5.2.1 O Novo Contexto na Zâmbia

Em 1991, ocorrem as primeiras eleições⁹⁶ multipartidárias após o longo período de sistema de partido único e inicia-se a Terceira República na Zâmbia. O MMD conquista a grande maioria das cadeiras parlamentares, 125 de um total de 150, e garante 75% dos votos da população, elegendo Chiluba (POSNER, 2006). O UNIP, com Kaunda, faz apenas 24% dos votos e conquista as demais cadeiras do parlamento (JANES, 2009).

A vitória expressiva do MMD, consoante Burnell (1994), significa que ele governaria o país como partido dominante, praticamente a mesma situação do UNIP na Primeira República. Esta claro que isso não significa que o comportamento do MMD no poder seria o mesmo do UNIP, tampouco que as eleições multipartidárias não tenham significado um avanço no processo democrático da Zâmbia. Para Bauer e Taylor (2005), a situação não só se repete, em muitos aspectos, como também se agrava. A posição de Chiluba, sua política econômica e sua forma de condução do país teriam piorado a situação da Zâmbia, se compararmos com o período do governo de Kaunda.

Assim como no caso de Angola, a volta ao multipartidarismo na Zâmbia ocorre em um contexto de reformas políticas em muitos países africanos, como lembra Clapham (1996). Essa mudança é acompanhada de uma revisão constitucional, ocorrida,

⁹⁶ As eleições, segundo Posner (2006) ocorrem no lugar do referendo que o Presidente havia proposto, para decidir o retorno ao multipartidarismo.

também, em 1991. A nova Constituição, além de alterar o sistema partidário, também limitava o mandato presidencial a cinco anos, sendo possível uma reeleição⁹⁷.

Para Burnell (1994), apesar da mudança, a Constituição ainda apresentava problemas significativos. Ainda foram mantidos muitos poderes presidenciais, como o direito de dissolução do parlamento. Além disso, segundo o autor, o fato de as eleições legislativa e executiva acontecerem juntas, facilitaria o fato de o partido do presidente eleito também conquistar a ampla maioria na assembléia, aumentando ainda mais o poder do executivo. Soma-se a isso, como lembram Bauer e Taylor (2005), a manutenção do direito presidencial de indicar oito nomes adicionais ao parlamento.

Assim que tomou o poder, Chiluba iniciou as reformas econômicas. Como era esperado, devido às duras críticas à política de Kaunda, Chiluba seguiu uma política econômica mais liberal. O conjunto de reformas, consoante Varela (2000), incluía a privatização de empresas estatais, a liberalização do mercado interno e a promoção de investimentos externos no país. Os altos índices de corrupção e a incapacidade de Chiluba de conduzir de maneira satisfatória a política econômica, contudo, levaram o país a mais uma crise.

Além da crise econômica, que se agravava pelas políticas adotadas por Chiluba, o Presidente também sofria com as críticas em relação a supostos favorecimentos da parte dele para o grupo étnico do qual pertence. Uma parte da população acusava Chiluba de compor o governo, majoritariamente, com membros da etnia Bemba, que constituía o principal suporte do MMD. Essas críticas levaram a um aumento da oposição ao partido do Presidente, principalmente nas regiões onde o apoio do MMD já era mais fraco. Com a saída do poder de Kaunda, a principal força de oposição passa a ser, em um primeiro momento, o UNIP (BURNELL, 2001).

Em 1996 ocorrem novas eleições, Chiluba é reeleito e o MMD, mais uma vez, conquista a ampla maioria parlamentar. Das 150 cadeiras do parlamento, 131 ficam com o MMD, seis a mais do que na eleição de 1991. Como lembra Burnell (2001), isso se deve, em grande parte, ao fato de o UNIP, junto com outros seis pequenos partidos, ter boicotado o processo eleitoral. A motivação do boicote por parte do UNIP foi o

⁹⁷ Em 1996, foi estabelecida uma nova Constituição que, entre outras coisas, modificou as regras sobre nacionalidade e a candidatura a presidência; apenas poderiam concorrer à presidência, candidatos cujos pais também fossem de origem zambiana (BAUER E TAYLOR, 2005).

impedimento de Kaunda disputar a eleição presidencial, devido a mudança constitucional ocorrida no mesmo ano, e aprovada facilmente pelo parlamento de maioria do MMD.

No final da década de 90, a oposição ao MMD torna-se mais forte na província do Sul, de maioria da etnia Tozi e, em 1998, Anderson Mazoka, empresário da região, funda o Partido Unido pelo Desenvolvimento Nacional (UPND⁹⁸), visando contrapor a presença do MMD (BAUER E TAYLOR, 2005). Apesar de surgir apenas no final da década, o UPDN consegue, gradativamente, um apoio expressivo da população, tornando-se uma das principais forças de oposição.

No início dos anos 2000, uma crise política enfraquece o poder do MMD no país. Aproximando-se do final do seu segundo, e, pela Constituição vigente, último mandato, Chiluba tenta uma manobra para permanecer no poder. Já nos primeiros meses de 2001, Chiluba começa a fazer manobras políticas visando a aprovação de uma emenda constitucional para permitir sua reeleição pela segunda vez (BAUER E TAYLOR, 2005). As primeiras reações contrárias vieram da própria sociedade civil, mas, logo em seguida, ministros e parlamentares, inclusive do MMD, manifestaram-se contra a reforma. Um dos principais opositores foi o próprio Vice-Presidente, Christon Tembo, que, mesmo após a desistência de Chiluba em tentar o terceiro mandato, retirou-se do MMD. Tembo, junto com outros ministros que também deixaram o MMD, fundou um novo partido, o Fórum para a Democracia e o Desenvolvimento (FDD⁹⁹) (JANES, 2009b).

A crise política que se desenvolve também dentro do MMD, segundo Bauer e Taylor (2005), ocorre por três motivos centrais. O primeiro são os protestos da população contras as políticas econômico-sociais de Chiluba, que teriam alcançado seu maior nível em 2001. Relacionado a isso, está a impossibilidade do presidente de atuar de forma violenta para reprimir os protestos, o que teria alterado a visão de muitos membros do MMD sobre seus interesses próprios. Por fim, alguns membros mais antigos do MMD teriam se sentido traídos pela tentativa de Chiluba de um terceiro mandato.

⁹⁸ United Party for National Development.

⁹⁹ Forum for Democracy and Development.

Chiluba recua na sua tentativa de continuar no poder e, em dezembro de 2001, ocorrem eleições presidenciais, com Levy Mwanawasa, que havia ocupado o posto de Vice-Presidente, entre 1991-1994, como candidato do MMD. O FDD lança Tembo, o ex-Vice Presidente, para concorrer ao cargo de Presidente. O candidato do UNIP é um dos filhos de Kaunda, Tilyenji. O partido que mais sai fortalecido, contudo, é o UPND, que passa a ser a principal força de oposição no país, obtendo 49 cadeiras no parlamento (JANES, 2009b).

Mwanawasa vence as eleições com uma margem muito pequena, apenas 29% dos votos, e o MMD perde a maioria parlamentar, conquistando menos da metade das cadeiras (JANES, 2009b). As alianças e manobras políticas do presidente, assim como a incapacidade dos partidos de oposição de atuarem de forma conjunta, resultaram em uma situação muito próxima da existência de uma maioria do MMD, permitindo ao Mwanawasa governar com amplos poderes. O Presidente continua adotando políticas econômicas mais liberais, como Chiluba, e combate fortemente os gastos públicos, conseguindo reduzir a inflação de maneira significativa (CCS, 2007).

As críticas e a oposição ao governo de Mwanawasa eram bastante expressivas. Com o objetivo de reverter essa situação e tentar aumentar sua popularidade, inclusive dentro do próprio MMD, em 2003, o Presidente inicia um processo de revisão constitucional¹⁰⁰, que deveria estar concluso antes das eleições de 2006. Essa mudança na Constituição previa uma mudança no sistema eleitoral, estabelecendo que o Presidente, para ser eleito, precisaria de mais de 50% dos votos. Inesperadamente, contudo, e apesar das pressões da oposição pela adoção da reforma, no início de 2006, Mwanawasa anuncia que as eleições ocorreriam sob a Constituição em vigor e a adoção de uma nova Constituição só ocorreria depois de um referendo, alegando que não haveria tempo legal para a implantação de uma nova Consituição (JANES, 2009).

Na eleição de 2006, Mwanawasa é reeleito Presidente, agora com uma margem maior de que em 2001, alcançando 42% dos votos. O UPDN, o FDD e o UNIP formam uma aliança para essas eleições, sob o nome de Aliança Democrática Unida (UDA¹⁰¹), lançando um único candidato para a presidência, Hakainde Hichilema, do UPDN, que conquista 25% dos votos (LARMER E FRASER, 2007). Na eleição parlamentar, a

¹⁰⁰ Para a realização da revisão constitucional é criada a Comissão de Reforma Constitucional.

¹⁰¹ United Democratic Alliance.

UDA obteve 27 cadeiras. O principal opositor de Mwanawasa, contudo, foi Michel Sata, que conquista 29% dos votos. Sata pertence à Frente Patriótica (PF¹⁰²), fundada em 2001, por ele, após sair do MMD por não concordar com a indicação de Mwanawasa para concorrer a presidência. Como veremos em seguida, a crescimento do apoio de Sata e da PF é um fator de grande preocupação para Pequim.

A situação na Zâmbia, assim, mais uma vez, ganha novos recortes a partir de meados dos anos 2000. O surgimento de uma nova força de oposição, a Frente Patriótica, reconfigura o cenário político interno do país e, como veremos mais adiante, lança um grande desafio para a política externa chinesa para a África e a sua presença na Zâmbia.

5.2.2 A Presença Chinesa

A saída do poder de Kaunda e o novo contexto multipartidário na Zâmbia não trouxeram maiores conseqüências para a sua relação com a China. Da mesma forma, os eventos na Praça Tiananmen não estremeceram a longa parceria entre Pequim e Lusaka que, ao contrário disso, continuou aprofundando-se. O início da década de noventa, assim, no caso da Zâmbia, situa-se mais como um ponto de intensificação do que propriamente um impulso novo nas relações com a China.

Logo após os acontecimentos em Tiananmen, a China tratou de procurar o apoio de seus aliados africanos. Ainda em 1989, Pequim enviou seu Ministro das Relações Exteriores, Qian Qichen, para uma visita a países da África Austral, evidenciando a importância que essa região específica tinha para as relações externas do país (TAYLOR, 2006). Entre os seis países¹⁰³ visitados estava a Zâmbia, o principal ponto de apoio da China no sul da África. Assim como nos demais países, o Ministro de Relações Exteriores foi muito bem recepcionado em Lusaka, recebendo apoio sobre a pressão internacional e, evidentemente, nenhum tipo de crítica.

A saída do poder de Kaunda, após 27 anos liderando a Zâmbia, deixou Pequim apreensiva, já que suas relações, como vimos, eram fortemente ancoradas na figura de Kaunda. A importância da Zâmbia para a China fica evidenciada, mais uma vez, na rápida reação chinesa em reconhecer Chiluba e em demonstrar as claras intenções de

¹⁰² Patriotic Front.

¹⁰³ Além da Zâmbia, Qian Qichen visitou Botsuana, Lesoto, Zimbábue, Angola e Moçambique.

continuar aprofundando as relações com o país. Segundo Taylor (2006), em um gesto de boa vontade, com o intuito de demonstrar essas intenções, em 1992, a China doa três mil toneladas de milho para a Zâmbia. No mesmo ano, o vice-Ministro de Relações Exteriores chinês, Yang Fuchang, visita a Zâmbia, e o então Vice-Presidente zambiano, Mwanawasa, declara que a China permanece um importante parceiro de país, apesar da mudança de governo, firmando a continuidade das relações.

Um dos temas de política externa chinesa, consoante Taylor (2006), que demonstra mais mudança, após os episódios da Praça Tiananem, é a defesa da não interferência nos assuntos internos, em especial os temas de direitos humanos. Esses temas sempre foram muito caros à política externa chinesa, mas, após as críticas sofridas por Pequim, a China passou a enfatizar mais essa defesa dos temas domésticos, principalmente nas suas relações com a África. A Zâmbia demonstrou apoio à postura chinesa, compartilhando a idéia de que, para os países em desenvolvimento, as preocupações mais importantes no que tange aos direitos humanos, seriam os direitos à subsistência e ao desenvolvimento.

O apoio à China, não só da Zâmbia, mas de grande parte dos países africanos, nas questões de direitos humanos, também pode ser entendido com uma defesa dos interesses próprios. Muitos países da África sofrem com as críticas, muitas vezes relacionadas a hábitos da cultura local, feitas às suas práticas e mesmo às suas leis, por parte dos países Ocidentais. O apoio da China, um país com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, significa a possibilidade de ter diminuídas, ou mesmo cessadas, as punições sofridas através da ONU. A China, da mesma forma, garante o voto de um número expressivo de países no Comitê da ONU de Direitos Humanos, evitando, também, as interferências externas no seu país.

As visitas entre Chefes de Estado e Ministros, assim como no período de Kaunda, continuaram nos governos subsequentes, evidenciando uma tradição da política externa chinesa e a importância das visitas oficiais na construção da relação entre os dois países. Além disso, como destaca Taylor (2006), durante tais visitas, freqüentemente eram feitos novos acordos econômicos e discutidos acordos já anteriormente estabelecidos.

Do ponto de vista das relações econômicas, com o avanço do processo de modernização econômica na China e a adoção de políticas econômicas mais liberais na Zâmbia, aumentaram também as *joint ventures* entre os dois países. O Presidente Mwanawasa, como lembra Alden (2008), via com muito bons olhos os investimentos chineses e, prontamente, buscou oferecer facilidades para esses investidores estabelecerem-se na Zâmbia, sendo acusado, inclusive, de favorecer as empresas chinesas em detrimento de outras empresas estrangeiras. Destaca-se a *Zambia-Mulungushi Textile Joint Venture (ZCMT)*, estabelecida ainda nos anos 80, a maior indústria têxtil da Zâmbia. A fábrica, que anteriormente estava sob comando do Ministério da Defesa Zambiano, foi construída, em 1983, com um empréstimo chinês, sem juros, no valor 11 milhões de libras (TAYLOR, 2006).

Inicialmente, a fábrica era administrada pela Zâmbia, com auxílio de especialistas chineses; em meados da década de 90, todavia, a fábrica enfrenta algumas crises e é proposto por Pequim a *joint venture*. Lusaka aceita a proposta e, em 1995, os valores do empréstimo chinês para a construção são convertidos em ações, sendo que a China ficou com 66% da fábrica, deixando 34% para os zambianos. Em 1997, oficialmente, a *joint venture* é criada e passa a se chamar ZCMT (TAYLOR, 2006).

A ZCMT é vista com um grande sucesso da parceria entre China e Zâmbia, juntamente com a TanZam Railway. Após a criação da *joint venture*, a fábrica passou por várias modernizações e ampliações, estabelecendo subsidiárias em outros países¹⁰⁴ e exportando seus produtos, não só para grande parte dos países da África Austral, como também para os Estados Unidos. O sucesso da modernização da ZCMT após a China ingressar, oficialmente, na administração da fábrica é, praticamente, incontestável. O quanto desse sucesso é revertido em benefícios para a toda a população da Zâmbia é que pode ser questionado.

A *joint venture* que mais merece atenção, contudo, está no setor de extração de cobre. A mina de Chambishi, na Zâmbia, foi o primeiro investimento externo chinês em uma mina de minério não-ferroso, feito pela estatal *China Non-Ferrous Metal Industries Corporation* (ALDEN, 2008). A corporação chinesa comprou a mina de Chambishi, em 1998, por 20 milhões de dólares e já investiu mais de 130 milhões após

¹⁰⁴ Tanzânia e Namíbia.

a aquisição, fazendo ampliações, a exemplo da ZCMT. A transação teria ocorrido em um período de grande baixa do preço do cobre (CCS, 2007).

A mina de Chambishi será a origem de grande parte dos problemas chineses na Zâmbia. Em abril de 2005, ocorre uma explosão¹⁰⁵ na mina, vitimando 49 pessoas¹⁰⁶, evidenciando o problema dos padrões de segurança muito insuficientes adotados por Pequim em suas operações no país. Após o ocorrido, como abordaremos na próxima seção, o sentimento anti-chinês se exacerba, criando uma tensão nas relações entre a China e a Zâmbia.

A Zâmbia já é o terceiro país na África que mais recebe investimentos diretos externos da China, atrás da África do Sul e da Nigéria, alcançando, em 2009, um valor de 651 milhões de dólares de investimento chinês em estoque (UNCTAD, 2010). Só no ano de 2006, o fluxo de investimentos chineses no país ultrapassou os 200 milhões de dólares. Em torno de 80% dos investimentos chineses estão concentrados no setor de manufaturas, como o têxtil (CCS, 2007). Como já era possível esperar, os setores de produção envolvidos com o cobre também são um destino significativo dos investimentos chineses na Zâmbia. Os investimentos chineses no setor de construção também são bastante expressivos.

Por certo, além dos investimentos, o comércio também é um aspecto de grande importância nas relações da China com a Zâmbia. Assim como ocorre com Angola, no caso da Zâmbia, a relação comercial com a China é desequilibrada, com a última apresentando um déficit em relação à primeira. Destaca-se, também, o fato de o comércio entre os dois países não obedecer a um crescimento de mesma proporção entre exportações e importações. Enquanto as exportações chinesas para a Zâmbia, crescem a taxas modestas, com exceção do salto de 2006 para 2007, as importações chinesas da Zâmbia têm crescido significativamente desde 2003, como é possível visualizar no gráfico 5. Segundo um relatório do *Centre for Chinese Studies*, de 2007, esse crescimento expressivo do valor das exportações deve-se, em grande medida, ao aumento do preço do cobre no mercado internacional.

¹⁰⁵ A explosão, de maneira mais específica, ocorre, na verdade, em uma fábrica de explosivos localizada dentro da área da mina, e também controlada pela *China Non-Ferrous Metal Industries Corporation* (TAYLOR, 2006).

¹⁰⁶ O número correto de vítimas varia de acordo com a fonte, mas fica entre 46 e 51.

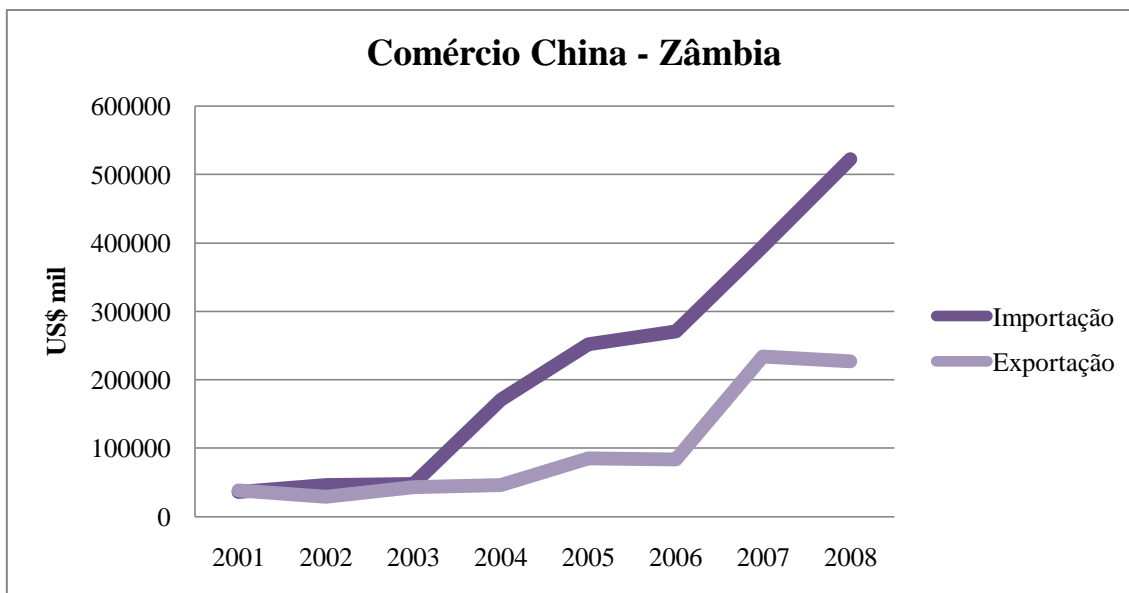


Gráfico 6: Comércio China - Zâmbia (Fonte: COMTRADE Statistics, 2009)

Assim como no caso das *joint ventures*, os minérios, com grande destaque para o cobre, destacam-se entre os produtos comercializados entre os dois países. Como é possível ver no gráfico 6, o cobre corresponde, na média, a 70% das exportações zambianas para a China, embora varie bastante de ano para ano. Destaca-se, também, o algodão e alguns outros minérios. As exportações chinesas para Zâmbia, por sua vez, concentram-se, principalmente, em maquinários, equipamentos elétricos e químicos (CCS, 2007).

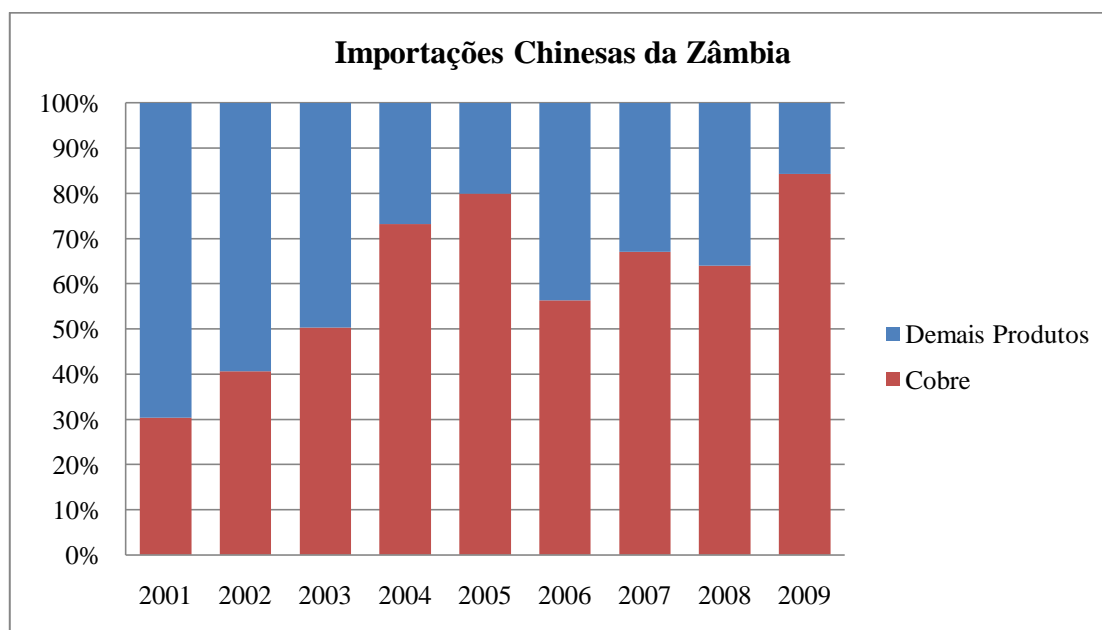


Gráfico 7: Importações da China Originárias da Zâmbia (Fonte: COMTRADE Statistics, 2009)

Ainda tratando das relações econômicas, é forçoso tratar da criação de uma zona econômica especial (ZEE) na Zâmbia. Espera-se que a China estabeleça cinco ZEE's na África, a exemplo do que fez nas suas cidades costeiras durante o início da modernização econômica, na década de 70. A criação das ZEE's é uma das formas mais claras de demonstração de como o modelo chinês pode adotado, ainda que não sem adaptações, pelos países africanos. Segundo Alden e Hughes (2009), a instalação das ZEE's é uma espécie de resposta às afirmações de que a China está interessada somente nos recursos naturais africanos.

A ZEE na Zâmbia, na área da mina de Chambishi, será a primeira a ser criada na África. Estima-se que entre 50 e 60 empresas chinesas irão se estabelecer no local, com incentivos e financiamentos especiais (CCS, 2007). A escolha da Zâmbia, segundo Leonard (2008), estaria relacionada com a estratégia chinesa de construir centros industriais especializados na África. A Zâmbia seria responsável pelos metais. A segunda ZEE, nas Ilhas Maurício, seria o centro comercial. O terceiro centro ficaria na Tanzânia, no porto de Dar-es-Salaam, um pólo naval. As outras duas ZEE's ainda estariam em negociações, sendo disputadas por Nigéria, Libéria e Cabo Verde.

De acordo com Davies (2008), o governo zambiano estima que serão criados mais de 6 mil novos empregos com a ZEE e que, com a evolução das instalações, a ZEE terá toda a estrutura de uma cidade, com escolas, moradias e atendimento médico. Além do cobre, o principal produto da ZEE, espera-se que sejam atraídos investimentos nos setores de eletrônicos, brinquedos, roupas e comida (MWANAWINA, 2008).

Os auxílios chineses para o desenvolvimento da Zâmbia também são um aspecto relevante dessa relação. Atualmente, a China está envolvida em mais de 30 projetos de auxílio no país, principalmente na área de infra-estrutura e de agricultura (CCS, 2007). O montante total dos auxílios é difícil de precisar, já que os dados dos dois governos variam bastante; estima-se que, entre 1967 e 1996, a China já concedeu mais 370 milhões de dólares em ajudas para o desenvolvimento zambiano (DAVIES, 2008).

Durante a visita do Presidente Chinês, Hu Jintao, à Zâmbia, em 2007, foram estabelecidos novos acordos de cooperação entre os dois países. Esses novos acordos prevêem, entre outras coisas, a construção de um estádio de futebol, a construção de um

novo hospital, o estabelecimento de dois centros de pesquisa – um sobre questões agrícolas e um sobre malária – , a construção de duas escolas em zonas rurais, o envio de medicamentos para malária, o envio de voluntários e um novo empréstimo para aquisição de equipamentos de construção (MUTESA, 2008). Também durante a visita, o presidente Hu Jintao anunciou o perdão da dívida da Zâmbia com a China, no valor de 211 milhões de dólares, referentes ao empréstimo para a construção da TanZam Railway (AFRICAN BUSINESS, 2007).

Segundo Mutesa (2008), todavia, no caso da China, é difícil definir o que, de fato, são ações de cooperação para o desenvolvimento. Essa dificuldade seria fruto das demonstrações oficiais do governo chinês, que, muitas vezes, incluem comércio e investimento direto externo como parte da assistência para o desenvolvimento dos países africanos, principalmente no caso da Zâmbia. Os montantes declarados como auxílio chinês à Zâmbia, desta forma, devem ser considerados com certa cautela.

As relações entre China e Zâmbia, como é possível perceber após o exposto, tiveram uma mudança de ênfase mais significativa, dos aspectos políticos para os econômicos, comparativamente, ao caso de Angola. Embora a aproximação entre os dois países tenha nascido de motivações políticas, tanto da China quanto da Zâmbia, ao longo dos anos, as questões econômicas tornaram-se o principal tema da agenda entre Lusaka e Pequim. Não podemos ignorar o fato, contudo, de que, no caso de Angola, os problemas políticos internos no país eram bem maiores e perduraram por bem mais tempo do que na Zâmbia, o que, certamente, influenciou na relação com a China. Essa relação profunda entre os dois países, todavia, começa a enfrentar problemas a partir de meados dos anos 2000, como veremos em seguida.

5.3 Alterações Recentes e Tensões entre Lusaka e Pequim

A explosão na mina de Chambishi iniciou, ou desencadeou, as tensões na relação entre Zâmbia e China. O longo histórico de relações pacíficas e de grande parceria estratégica entre os dois países não impediu que a intensificação da presença das empresas, e dos próprios chineses, na Zâmbia criassem uma situação difícil para os dois governos. Sabemos, contudo, que existem trabalhadores chineses em grande escala em vários países da África, assim como empresas chinesas, e que, apesar de existirem conflitos, não se tem notícia de outra crise nas proporções do que está ocorrendo na

Zâmbia. Tentaremos, assim, identificar que outros fatores podem ter influenciado esse problema.

Primeiramente, é útil analisarmos como se desenvolveram os fatos dentro da Zâmbia, em especial a questão da transição presidencial e das eleições. Os primeiros problemas, consoante Alden (2008), começam ainda em 2004, quando os trabalhadores zambianos começaram a protestar contra os baixos salários pagos e pelas más condições de segurança na mina de Chambishi. Com o acidente na mesma mina, a crise agrava-se. Alguns meses depois da explosão, com os protestos intensificando-se, é feito um acordo para aumento dos salários dos trabalhadores das minas. Com as suspeitas de que esse dinheiro não seria pago tão cedo, ocorre um novo tumulto, com a invasão da administração da mina, na qual cinco trabalhadores zambianos são baleados por um dos administradores chineses.

Os dois episódios colocam em discussão, em, praticamente, toda a sociedade zambiana, a questão da presença dos chineses no país. Valendo-se dessa situação, e da proximidade do período eleitoral, o candidato à presidência do partido de oposição Frente Patriótica, Michael Sata, constrói a sua campanha baseado no sentimento anti-chinês. De acordo com Alden (2008), Sata fez contatos diretos com taiwaneses durante uma viagem ao Malawi, que, na época, ainda mantinha relações diplomáticas com Taipei. Na ocasião, Sata, em troca do recebimento de auxílio financeiro, prometeu, caso ganhasse as eleições, romper relações com a China e reconhecer diplomaticamente Taipei.

A transformação da questão da presença chinesa em um tema eleitoral colocou em debate os investimentos estrangeiros no país como um todo, mas afetou, por óbvio, diretamente a China. Como destacam Sautman e Hairong (2010), todavia, a mina de Chambishi não é a única mina da Zâmbia controlada por empresas estrangeiras¹⁰⁷, tampouco a única a ter más condições de trabalho. Durante o período da campanha eleitoral, as relações entre a Zâmbia e a China dominaram as notícias nos jornais e nas rádios de todo o país, abarcando mesmo aqueles que não eram partidários de Sata (SCHATZ, 2006).

¹⁰⁷ Com a privatização da Zambia Consolidated Cooper Mines (ZCCM), as minas que compunham o conglomerado estatal foram vendidas para diversas empresas estrangeiras diferentes, como a Metorex, da África do Sul, a First Quantum, do Canadá, e a Anglo-American Corporation, dos Estados Unidos. Apenas a mina de Chambishi está sob controle chinês. (MUTESA, 2008)

Devemos ressaltar que Sata não está sozinho em suas críticas à presença dos chineses no país. Segundo Chimangeni (2006), a Federação dos Sindicatos Livres da Zâmbia (FFTUZ¹⁰⁸), apoiou a campanha de Sata, fazendo, inclusive, declarações semelhantes às do candidato. A Frente Patriótica tem uma forte ligação com os movimentos sindicais da Zâmbia, o que permite um alcance bem maior da campanha eleitoral de Sata entre os trabalhadores zambianos, mesmo aqueles que não estão ligados à produção de cobre.

As eleições de 2006 ocorrem nesse contexto de polarização da questão chinesa. Como lembra Schatz (2006), esse tema dominou o debate eleitoral, e colocou em segundo plano questões como educação e o problema do alto nível de infectados por HIV/AIDS no país. Mwanawasa, como vimos anteriormente, consegue se reeleger, mas Sata conquista 28% dos votos para a presidência, e faz a maioria dos votos em Lusaka e Cooperbelt, duas das principais províncias do país e também onde está localizada a maioria dos investimentos chineses no país e, portanto, onde a presença chinesa é mais visível.

Em 2007, um novo acontecimento impacta, mais uma vez, a relação entre os trabalhadores zambianos e os empregadores chineses. A *Zambia-China Mulungushi Textile Joint Venture*, como vimos anteriormente, uma das principais *joint ventures* estabelecidas entre a China e Zâmbia, tem suas operações suspensas (TAYLOR E CARMODY, 2009). O motivo seria a forte concorrência dos produtos asiáticos com preço inferior. O fechamento da fábrica, a maior do setor na Zâmbia, deixou em torno de mil trabalhadores desempregados e gerou protestos. Segundo Alden (2008), os chineses também teriam alegado o alto custo dos impostos locais e o inchaço do mercado de trabalho no setor.

Em meados de 2008, um fato inesperado altera, mais uma vez, a cena política da Zâmbia: o então presidente reeleito do país, Mwanawasa, morre. O Vice-Presidente, Rupia Banda, assume a presidência, mas, pela legislação do país, novas eleições deveriam ser convocadas. Uma nova campanha eleitoral começa a desenvolver-se e Sata emerge como principal candidato opositor de Banda. O discurso de Sata, todavia, segundo Sautman e Hairong (2009), altera-se e fica mais brando. O intuito, de acordo

¹⁰⁸ The Federation of Free Trade Unions of Zambia.

com os autores, seria aproximar-se da elite zambiana, angariando um novo apoio; o candidato, inclusive, teria declarado que não mais atacaria os chineses, porque seus investimentos e tecnologia eram importantes para a Zâmbia.

As novas eleições ocorrem em outubro de 2008 e Rupia Banda consegue eleger-se como novo Presidente da Zâmbia. Banda, do MMD, conquista pouco mais de 40% do total de votos. Sata, todavia, tem uma votação muito expressiva, obtendo 38% dos votos, em uma eleição muito disputada (CIA World FactBook, 2010). Em apenas dois anos, Sata aumentou sua votação em quase 10%, evidenciando uma ampliação do apoio do candidato, embora isso não signifique um aumento, na mesma proporção, do sentimento anti-chinês, já que o próprio Sata suavizou o seu discurso durante essa campanha eleitoral de 2008.

Para Mutesa (2008), devemos considerar, também, a questão cultural. A China não é o único país estrangeiro a investir na Zâmbia desde o seu processo de liberalização da economia. As diferenças entre o sistema social e de trabalho da China e aqueles adotados na maioria dos países ocidentais e exportados para a Zâmbia seriam um fator de conflito entre os trabalhadores zambianos e os empregadores chineses. Sata teria se valido dessa tensão que era latente e, acirrado, através de seu discurso populista, o conflito entre zambianos e chineses.

As críticas dos trabalhadores chineses em relação às condições de trabalho na mina de Chambishi também podem estar relacionadas ao fato de a empresa ser, anteriormente, uma estatal. De acordo com Sautman e Hairong (2008), muitos trabalhadores afirmam que as condições de trabalho nas minas pioraram muito depois da privatização e criticam a posição do governo de rapidamente ceder às pressões do Banco Mundial, vendendo as minas para multinacionais estrangeiras. A idéia de cessão da exploração de uma das principais riquezas do país para empresas estrangeiras poderia, assim, também estar influenciando o aumento desse sentimento anti-chinês na população da Zâmbia.

Outro fator complicador da relação entre China e Zâmbia é a presença de pequenos comerciantes chineses no país africano. Esses comerciantes, vendendo produtos mais baratos, competem com os empresários locais, aumentando o sentimento de insatisfação em relação à suposta invasão chinesa no país. Como lembra Schatz

(2006), contudo, ao mesmo tempo, a população zambiana beneficia-se com a disponibilidade de produtos mais baratos, criando uma reação ambígua.

A presença de trabalhadores chineses no país, igualmente, é um ponto de tensão entre os dois países. Os números sobre a quantidade de trabalhadores chineses na Zâmbia, de acordo com Alden (2008), variam muito, mas, oficialmente, estão próximos de três mil. Mutesa (2008) acrescenta, ainda, mais alguns problemas associados aos investimentos chineses na Zâmbia, como o desprezo à legislação trabalhista e a precarização da força de trabalho.

A China, apesar de todos os protestos e a o aumento do apoio à Sata na Zâmbia, reafirma sua intenção de permanecer investindo no país e passa a adotar algumas ações visando melhorar a sua imagem no país. Clínicas médicas e outros programas de saúde devem ser desenvolvidos nos arredores da mina de Chambishi (ALDEN, 2008). Além disso, a escolha da Zâmbia para a primeira Zona Econômica Especial, também está fortemente relacionada com a idéia de reverter essas tensões entre os trabalhadores zambianos e as empresas chinesas presentes no país. Da mesma forma, o atual governo da Zâmbia não parece ter intenção de recuar nas suas relações com a China, apesar dos protestos da população e das declarações contrárias da oposição.

Ainda durante o período eleitoral, uma ação do governo chinês merece destaque, por colocar em dúvida um dos princípios basilares da política externa de Pequim. Em uma resposta às declarações de Sata e a sua aproximação com Taipei, o embaixador chinês na Zâmbia, Li Baodong, declarou que, acaso a oposição ganhasse a eleição presidencial na Zâmbia, a China romperia relações e cessaria os fluxos de comércio e investimentos com o país (MUTESA, 2008). Essa posição do governo chinês contraria seu princípio de não-interferência nos assuntos internos, tão caro à diplomacia chinesa, e tão defendido, principalmente, nas suas relações com o Continente Africano. A mudança de atitude de Pequim evidencia a grande importância da relação entre a China e a Zâmbia para o governo chinês, ao mesmo tempo em que é um reconhecimento tácito de que os problemas enfrentados pelos chineses no país africano não podem ser ignorados. Resta saber se, caso a oposição realmente venha a ganhar as próximas eleições, a China manterá essa posição.

Assim como vimos no caso de Angola, a maioria dos países africanos não possui uma política externa de longo prazo como resposta a política chinesa para a África, e a Zâmbia não foge a essa regra. Para Mutesa (2008), a política externa da Zâmbia, de um modo geral, peca pela falta de um plano estratégico para alcançar objetivos já identificados, como o aumento de investimentos e o estreitamento de relações com países capazes de realizar essas inversões externas na Zâmbia. Nada obstante o país já possua representações diplomáticas em países-chave, como China, Índia e Japão, não há nenhum plano de ação para fortalecer as relações com esses países. Para o autor, essa falta de estratégia é ainda mais evidente se considerarmos a postura da Zâmbia nos órgãos da ONU ou em outras organizações multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio e a União Africana.

A participação da Zâmbia no FOCAC, consoante Mutesa (2008), deveria servir como um impulso para o desenvolvimento de uma visão mais clara sobre os objetivos da política externa chinesa em relação à China e as condições sob as quais ela deseja aprofundá-la, mas não é o que acontece, ao menos até o momento. A Zâmbia não teria, assim, nenhum plano específico para lidar com a China diferente da forma que ela já se relacionava com investidores e parceiros comerciais ocidentais. Essa falta de estratégia, de acordo com o autor, faria a Zâmbia perder a oportunidade de maximizar os benefícios que essa relação pode trazer e de avançar no seu próprio processo de desenvolvimento.

Durante a visita do Presidente Chinês em 2007, duas atividades oficiais tiveram que ser canceladas devido às ameaças de protestos de sindicatos e estudantes contra a presença dos chineses no país: uma palestra na Universidade da Zâmbia e a inauguração da Zona Econômica Especial em Copperbelt (ALDEN, 2008). Como lembra Mutesa (2008), a própria viagem à província de Copperbelt foi cancelada, na qual, além da ZEE, também seria anunciada a construção de um estádio na cidade de Ndola. No período em que o Presidente Chinês esteve no país, os ex-empregados da *Zambia-China Mulungushi Textile Joint Venture* fizeram protestos na Embaixada Chinesa, reivindicando uma explicação para os seus empregos perdidos com o fechamento da fábrica (CCS, 2007). A derrota de Sata nas eleições de 2006, assim, não foi suficiente para reduzir as tensões entre os chineses e os zambianos, e a questão da presença chinesa na Zâmbia continua um tema polêmico no país.

Em uma pesquisa feita por Sautman e Hairong (2009), sobre como as pessoas¹⁰⁹ viam a presença chinesa em África, em nove países africanos¹¹⁰, evidenciou o problema na Zâmbia. Em grande parte das perguntas realizadas, as respostas dadas na Zâmbia destoavam, significativamente, daquelas dadas nos demais países da pesquisa, no sentido de uma visão mais negativa da presença chinesa no país. Essa constatação aponta que, entre outras coisas, o sentimento anti-chinês já não está restrito aos trabalhadores nas minas e os pequenos comerciantes locais.

Quase 60% dos entrevistados¹¹¹ na Zâmbia, por exemplo, acreditam que a China está na África somente pelos recursos naturais, enquanto na Nigéria, importante exportadora de petróleo para a China, esse número cai para 30%¹¹². Outra questão bastante expressiva é sobre a comparação entre as políticas chinesas e ocidentais para a África: mais de 30% dos entrevistados na Zâmbia disseram achar que as duas são muito parecidas, e quase 15%¹¹³ entendem que as políticas chinesas são mais prejudiciais que as dos países ocidentais. Esses números, embora não possam ser considerados uma representação da opinião de toda a população da Zâmbia, visto que estamos tratando de uma pequena amostra¹¹⁴ e restrita a um grupo específico – os estudantes universitários –, são significativos e refletem uma tensão real existente na relação entre o país africano e a China.

De acordo com o relatório de *Centre for Chinese Studies* (2007), contudo, esse sentimento anti-chinês ainda é bastante concentrado na região de Copperbelt. A população das demais regiões do país teria uma visão mais positiva da presença chinesa no país e entenderia esses aprofundamentos mais recentes como o resultado de uma relação construída no longo prazo.

Um dos aspectos que devemos considerar, assim como fizemos no caso de Angola, é o nível de organização da sociedade civil, tendo como perspectiva, mais uma

¹⁰⁹ Os questionários foram aplicados em estudantes, tanto nos níveis de graduação quanto de pós-graduação, nas principais universidades de cada país.

¹¹⁰ Os países que participaram da pesquisa foram Botsuana, Egito, Etiópia, Gana, Quênia, Nigéria, África do Sul, Sudão e Zâmbia.

¹¹¹ Esse percentual é a soma dos que concordam fortemente com a afirmação (23,5%) e os que concordam (34,2%).

¹¹² Esse percentual é a soma dos que concordam fortemente com a afirmação (6,6%) e os que concordam (23,4%).

¹¹³ Esse percentual é a soma dos que acham um pouco mais prejudicial (10,8%) e os que acham muito mais prejudicial (3,1%).

¹¹⁴ Duzentos e cinquenta pessoas

vez, o conceito de institucionalização de Huntington (1975). Antes de fazer uma análise mais detalhada, é possível considerar que, devido ao fato de não ter enfrentado uma longa guerra de independência e, após, uma guerra civil, a Zâmbia apresenta maiores condições de desenvolver mecanismo de manifestação da população em geral do que Angola.

Bauer e Taylor (2005) identificam três momentos centrais que se pode dividir a evolução da organização da sociedade civil zambiana e do seu papel na evolução do contexto sócio-político do país. O primeiro dá-se no período de retorno ao sistema multipartidário, entre os anos de 1990 e 1991. A criação do MMD teria sido um mecanismo de união de diversas forças e grupos de interesse que tinham em comum a demanda pelo retorno da competição entre partidos. Chiluba, assim, teria conseguido mobilizar não só as forças sindicais, mas empresários, estudantes e grupos religiosos. A pressão da sociedade civil, desta forma, teria exercido um papel importante para a reforma na Constituição e a volta do multipartidarismo.

O segundo momento compreende o período entre 1993 e o final da década de 90. Esse período, segundo Bauer e Taylor (2005), é quase o oposto do anterior e caracterizado por certa apatia da sociedade civil. O motivo desse adormecimento das organizações da população zambiana seria o próprio sucesso obtido com a realização das eleições multipartidárias e a vitória do MMD. Os diversos grupos e organizações que compunham o MMD acreditavam que, com a vitória e o partido no governo, seus interesses estariam garantidos. As expectativas da sociedade civil, todavia, não se confirmaram. Ao contrário disso, houve restrições significativas das liberdades civis, com o estabelecimento de dois períodos de estado de emergência e a marginalização dos sindicatos, organizações não-governamentais e outros grupos organizados da sociedade civil. Durante esse período, de acordo com os autores, apenas a mídia independente, em especial o jornal *The Post*, mantinha as críticas ao governo.

O último período inicia-se nos anos 2000. O que marca o início desse terceiro momento é o Fórum de Oásis¹¹⁵. O Fórum de Oásis foi fundado em fevereiro de 2001, e é uma união de cinco organizações já existentes: a Associação de Direito da Zâmbia¹¹⁶,

¹¹⁵ Oasis Forum.

¹¹⁶ Law Association of Zambia.

a Federação Evangélica da Zâmbia¹¹⁷, o Conselho Cristão da Zâmbia¹¹⁸, a Conferência Episcopal Zambiana¹¹⁹ e o Comitê Coordenado das Organizações Não-Governamentais¹²⁰. A principal motivação para a criação do Fórum foi a tentativa de Chiluba de reformar a Constituição para concorrer ao seu terceiro mandato. Assim como ocorreu quando da fundação do MMD, a união de diversas forças da sociedade civil possibilitou a formação de um mecanismo de pressão bastante eficiente contra as ações do governo contrárias aos interesses da população zambiana. Para os autores, contudo, devemos fazer a ressalva de que essa é uma organização da sociedade civil mais madura do que aquela de 1991, nada obstante as dificuldades que enfrenta para acessar os canais governamentais.

De acordo com Haglung (2008), a capacidade da sociedade civil zambiana de influenciar as políticas do governo em relação aos investimentos chineses é limitada devido a quatro motivos. Em primeiro lugar está um impedimento institucional: as agências governamentais da Zâmbia não podem, ou não fariam questão, de compartilhar o monitoramento das ações de investimento externo no país com agentes não estatais. Em segundo está a falta de informação do governo sobre os dados reais de quais seriam os benefícios para o país com a criação da Zona Econômica Especial de Chambishi, o que impede qualquer análise mais detalhada da situação. O terceiro ponto é que, apesar dos avanços das organizações da sociedade civil, o governo de Mwanawasa estaria relutante em delegar uma maior poder fiscalizatório para a sociedade civil. Em julho de 2007, inclusive, foi aprovada uma nova lei concedendo, entre outras coisas, o direito ao governo de cancelar registros de organizações não-governamentais. O último problema é a postura, em si, dessas organizações da sociedade civil, que agem muito mais como ativistas do que como agentes de controle e monitoramento da ação estatal, em parte, devido a falta de recursos técnicos para tal.

Uma das principais organizações da sociedade civil que podem atuar na Zâmbia, como ficou claro ao longo do capítulo, seriam os sindicatos. Os sindicatos, contudo, ainda têm uma ação bastante limitada. Isso se deveria à própria natureza da ação sindical, muito restrita à relação empregador - empregado, aos poucos recursos

¹¹⁷ Evangelical Federation of Zambia.

¹¹⁸ Christian Council of Zambia.

¹¹⁹ Zambian Episcopal Conference.

¹²⁰ Nongovernmental Organizations Coordinating Committee.

disponíveis e aos altos níveis de corrupção (CCS, 2007). Em sua maioria, são razões muito semelhantes as que restringem, também, a atuação das organizações não-governamentais.

O fator eleitoral, ou seja, a transformação da relação China-Zâmbia em um tema de debate das eleições, parece ser uma das principais explicações para a crise entre os dois países. Sautman e Hairong (2009) afirmam que, tendo em vista que a China segue um padrão no seu relacionamento com os países africanos, a diferença entre as relações com cada país, deve-se em grande medida, à posição de agentes domésticos nos países africanos, em especial, os partidos políticos. Essa constatação aplica-se ao caso da Zâmbia e a figura de Sata, representando a Frente Patriótica.

Outra questão a ser considerada, de acordo com Sautman e Hairong (2009), é o papel da mídia internacional. Embora seja um fator secundário, já que as notícias, sozinhas, não seriam capazes de criar uma tensão não existente, elas também contribuem para o aumento desse sentimento anti-chinês existente na Zâmbia. Com a Frente Patriótica levando a questão chinesa para a disputa eleitoral, a mídia ocidental passa a noticiar, de maneira negativa, a presença chinesa na Zâmbia, em um mecanismo de reforço mútuo com a oposição no país.

As causas das tensões entre China e Zâmbia, assim, são, em sua maioria, originadas por especificidades do país africano. Não queremos, com isso, afirmar que a política chinesa para a África e a sua estratégia de atuação nos países africanos, em especial, no caso da Zâmbia, é isenta de problemas. O fato é que esses pequenos conflitos entre a população local e os chineses são comuns a grande parte dos países africanos, já que, salvo algumas pequenas especificidades, o padrão de inserção da China nos países africanos é muito parecido. São as estruturas internas da Zâmbia, em especial, a relação entre partidos e sindicatos e a transformação da presença chinesa no país em uma questão eleitoral, que permitem essa relação mais conflituosa em comparação com outros países.

As relações China e Zâmbia constituem um caso bastante peculiar da presença chinesa na África desde a década de 60. Durante grande parte desse período, a Zâmbia foi a principal aliada chinesa na África, em especial na África Austral, e essa relação estratégica passou sem nenhum abalo significativo a alterações no contexto interno

tanto da China, como no caso da Revolução Cultural, quanto da Zâmbia, quando Kaunda sai do poder após 27 anos no comando do país. Ao longo desse período, contudo, as relações entre os dois países ganharam uma ênfase mais econômica do que política, e a presença das empresas chinesas no país intensificou-se. As tensões geradas por esse aprofundamento vieram à tona, então, em meados dos anos 2000, com a questão chinesa figurando entre os principais temas da campanha eleitoral. Nas palavras de Alden (2008), “The case of Zambia [...] in many ways highlights the pitfalls facing Chinese involvement in Africa and the potential costs to Beijing of its deepening engagement in continental affairs”¹²¹.

¹²¹ “O caso da Zâmbia, [...] em muitos aspectos, destaca os perigos enfrentados pelo envolvimento Chinês na África e os custos potenciais para Pequim do aprofundamento do seu envolvimento nos assuntos do Continente” (Livre tradução da autora)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre a China e o Continente Africano, ao longo desses sessenta anos, tiveram diversos avanços e retrocessos, mas, como vimos ao longo do trabalho, desde o final da década de 80, estão aprofundando-se tanto no âmbito político quanto econômico. O impulso para essa maior aproximação veio de Pequim, em um esforço político para conquistar apoio no cenário internacional e foi muito bem recebido pela África, que encontrou na China um aliado importante na nova configuração de poder do sistema internacional.

As mudanças no contexto internacional levaram a uma reconfiguração da política externa chinesa, não só para a África, mas uma revisão em seu modelo de inserção internacional. Ao lado de uma maior atenção às relações com as potências, vemos o aumento da participação em fóruns multilaterais, o que, para Lanteigne (2009) significa, também, uma forma de fortalecimento do *soft power* chinês. As ações chinesas de política externa, em geral, estão bastante relacionadas com a idéia da sua imagem e, portanto, da construção do seu *soft power*. Ser enxergada como uma potência responsável, preocupada com a estabilidade do sistema internacional e, desta forma, disposta a agir com as regras estabelecidas, é uma das preocupações que norteiam a política externa chinesa atual. O maior engajamento nos organismos multilaterais, igualmente, representa uma maior institucionalização no processo de construção da política externa chinesa, na medida em que, nos parâmetros de Huntington (1975), é um aumento da complexidade desse processo e, também, uma maior constância.

Nas suas relações com a África, em especial, a estratégia de mostrar-se como uma nação também em desenvolvimento, demonstra essa visão chinesa de que o poder *strictu sensu* deve vir acompanhado de ações em outras esferas, como a econômica e a cultural. As ações de *soft power*, exclusivamente, não são capazes de alcançar os objetivos traçados para uma política externa, mas, como ferramentas auxiliares, cumprem uma papel bastante importante nas relações da China com o Continente Africano.

A mudança na política externa chinesa, contudo, que mais é visível na sua relação com a África é o condicionamento das ações externas às necessidades domésticas do país. A relação entre as estruturas interna e externa, como vimos

anteriormente, é um aspecto analítico que não pode ser negligenciado quando tratamos da política externa de um país. No caso da China, essa relação é ainda mais forte, tendo em vista as características do seu sistema político e de governo – que, de acordo com Hill (2003), influencia diretamente a formulação da política externa – e está diretamente ligada à questão da manutenção da estabilidade.

A presença do Partido Comunista Chinês no poder desde 1949 impede uma separação entre a estrutura do Estado e o governo. Essa sobreposição entre o Partido e o próprio Estado Chinês, por certo, diminui de maneira significativa a autonomia das instituições, o que, se por um lado restringe a participação de outras esferas da sociedade na formulação da política externa, por outro, possibilitou uma maior continuidade dessa mesma política externa. Da mesma forma, essa centralidade do governo, já que, praticamente, não existem mecanismos de ligação entre os governos locais¹²² e o governo central em relação às ações externas do país, também permite uma maior continuidade na política externa. Com efeito, as mudanças na liderança do Partido, bem como a relação com o Congresso Nacional do Povo, embora não possam ser comparadas às eleições e a relação executivo-legislativo padrões, geram alterações na formulação da política externa e na estratégia de inserção internacional da China, ainda que em menor medida do que se houvesse uma alternância de poder.

A política externa chinesa para a África, em específico, segue um modelo mais amplo, que envolve grande parte dos países do Continente, e pode ser identificado não só pela existência de uma política externa africana oficial de Pequim, mas também pelas ações chinesas nos seus diversos instrumentos de política externa. A diplomacia chinesa de nível multilateral é a ação de política externa na qual fica mais evidente a importância do aspecto político nas relações entre China e África. O apoio dos países africanos nos órgãos multilaterais é de grande valia para Pequim, tanto do ponto de vista retórico, já que a China pode atuar como uma espécie de líder dos países em desenvolvimento, quanto nas ações propriamente ditas, tendo em vista que os países têm um peso expressivo em fórum nos quais a regra é um país – um voto. Esse apoio político africano é de especial valia nas questões de direitos humanos na ONU.

¹²² Deve-se notar que, mesmo em países ditos democráticos, essa participação dos governos locais na formulação da política externa ainda é uma área que está em desenvolvimento.

Embora no âmbito das ações bilaterais os temas políticos também sejam importantes, já que é nessa esfera que se dão os principais esforços para o rompimento das relações diplomáticas com Taipei, é nas relações multilaterais que fica mais claro que, apesar das fortes relações econômicas entre a China e a África, os aspectos políticos têm uma importância central. A África tem uma importância estratégica na distribuição de poder mundial, com uma combinação de países em desenvolvimento, riqueza de recursos naturais e mais de cinquenta votos na Assembleia Geral da ONU, de sorte que seu papel já não pode mais ser negligenciado por nenhum país que tenha pretensões de ascender como uma potência no sistema internacional.

Os atores envolvidos nessa intensificação da presença chinesa na África não se restringem ao corpo diplomático, ou mesmo aos agentes estatais. Ao contrário disso, envolve também empresas privadas, ainda que em menor número que as estatais, e os próprios trabalhadores chineses presentes, principalmente nas obras de infra-estrutura, nos países africanos. Alguns autores tratam o envio de trabalhadores nacionais para outros países como um instrumento de *soft power*, já que, junto com essas pessoas, é levada também a cultura e os costumes do país.

O caso dos trabalhadores chineses na África, todavia, parece estar atuando no sentido contrário. Ao invés de fortalecer a imagem da China na África, ou mesmo de propagar a cultura e o idioma chineses, a presença dos trabalhadores chineses é um ponto de tensão em grande parte dos países africanos. É provável que as diferenças culturais muito grandes e a grande quantidade de trabalhadores, que gera uma imagem de concorrência para os trabalhadores locais, tenham criado um efeito inverso do esperado. Ao contrário de ser um fator de fortalecimento do *soft power* chinês, assim, os trabalhadores chineses na África são um aspecto de dificuldade nas relações entre a China e a África.

Juntamente com a diplomacia, a política externa econômica é um dos principais instrumentos de política externa chinesa na África. Como vimos ao longo do trabalho, os recursos econômicos chineses funcionam como um importante artifício no fortalecimento das relações com o Continente e na conquista de parcerias estratégicas. A política externa econômica chinesa para a África tem uma característica bastante positiva, que consiste em fornecer auxílio para o desenvolvimento dos países, como, por

exemplo, as obras de infra-estrutura, no intuito de conquistar o apoio desses países e garantir, também, o acesso a recursos energéticos importantes.

O caso da Zâmbia, contudo, reverteu essa característica positiva dos instrumentos econômicos da política externa chinesa para a África. A postura de Pequim em relação aos acontecimentos mais recentes na Zâmbia demonstra uma mudança significativa na postura chinesa em relação aos países africanos, não só pela interferência nos assuntos domésticos do país, mas também pela possibilidade de uso dos instrumentos econômicos de forma punitiva. A declaração chinesa de que romperia os fluxos de comércio e de investimento com o país, caso o partido de oposição, liderado por Sata, vencesse as eleições, configura um claro emprego de um instrumento econômico como forma de garantir um objetivo político. Essa situação evidencia que os auxílios financeiros chineses, por óbvio, não são desprovidos de interesses políticos e que, caso estes sejam ameaçados, Pequim não hesitará em restringir, ou mesmo cessar, esses auxílios.

O caso específico da relação entre a China e Angola é um exemplo bastante claro de como os interesses dos países e a adoção de uma política externa pragmática pode reverter um histórico de relações conflituosas. A aproximação entre Pequim e Luanda, que se inicia com o estabelecimento de relações diplomáticas, em meados de 83, é nutrida, tanto por uma necessidade chinesa de melhorar a sua imagem no Continente Africano e minimizar a influência soviética na região, quanto pelo interesse do governo do MPLA de garantir apoio para o seu fortalecimento no poder e recursos para conter a FNLA.

Os problemas institucionais em Angola são evidentes, se considerarmos o grande período de guerra civil por qual o país passou e a recente estabilização, de menos de dez anos. O próprio Estado Angolano ainda está passando por um processo de institucionalização, tendo em vista, por exemplo, a prorrogação constante da realização de eleições presidenciais, que, ainda não ocorreram desde a pacificação, em 2002. Nesse contexto de construção do próprio Estado, é possível compreender as dificuldades de organização da sociedade civil e dos canais de comunicação entre as organizações existentes e o Estado. Soma-se a isso, as manobras do governo de MPLA na tentativa de restringir as organizações da sociedade civil, o que inclui a mídia e as organizações não-

governamentais, e de controlar as já existentes, como é o caso da, já mencionada, Fundação Eduardo dos Santos.

As relações entre China e Angola são marcadas por um forte aspecto econômico, não só pelas relações comerciais e de investimentos, mas também pelo uso, por parte da China, dos recursos econômicos como instrumento de política externa. No caso de Angola, em especial, essa concessão de auxílios econômicos tem uma importância ainda maior, principalmente, devido ao contexto de conflito civil e, após, de reconstrução do país.

O envio de recursos financeiros da China para Angola começa a ocorrer, como vimos, ainda durante o período de luta pela independência, fato esse que, inclusive, comprometeu significativamente as relações entre os dois países. Após o estabelecimento de relações diplomáticas, as ajudas chinesas não eram tão expressivas, nada obstante já fossem significativas. Nesse período de guerra civil, o apoio chinês era mais retórico e a obtenção de recursos chineses pelo MPLA dava-se de forma indireta, ou seja, pelo comércio, especialmente a exportação de petróleo.

É com o final da guerra civil e o processo de reconstrução e estabilização do país que a política chinesa de concessão de ajuda para o desenvolvimento ganha uma ênfase maior, e garante uma parceria importante entre os dois países. A China, como tratamos anteriormente, foi o primeiro país a conceder fundos e empréstimos ao governo angolano logo após os acordos de paz em 2002. Esses auxílios chineses, ao longo dos anos, tornam-se uma importante forma de legitimação do governo do MPLA. Ao contrário do que ocorreu na Zâmbia, a presença chinesa em Angola, com suas obras de infra-estrutura, é uma propaganda política positiva e não um tema de polarização da disputa. O governo do MPLA, assim, tem na China uma relevante fonte de recursos que, ainda que indiretamente, serve como um instrumento de legitimação da sua manutenção no poder e de conquista de votos nas eleições parlamentares.

Nesse contexto, tanto de baixa institucionalização de Angola, quanto dos fortes auxílios chineses ao país, a mobilização da sociedade civil angolana em relação à presença das empresas chinesas e dos próprios chineses no país não é muito significativa, nem sob forma de aprovação, nem como desagrado. Essa pequena participação da sociedade civil em Angola deve-se, em grande medida, ao longo período

de conflito vivido pelo país. Apesar do histórico de forte envolvimento da sociedade nas questões políticas, fruto da longa luta pela independência, os anos de guerra civil, somados às políticas do governo de contenção dessas ações, frearam esse desenvolvimento das organizações da sociedade civil.

Alguns autores, como Bauer e Taylor (2005), acreditam que essas organizações da sociedade civil teriam uma maior importância em países nos quais o processo de institucionalização ainda está se desenvolvendo, já que eles ocupariam um espaço deixado pela ausência de instituições formais padrão, como, por exemplo, as eleições. Nesses casos, tais organizações da sociedade permitiriam alguma participação ou manifestação das demandas da população em geral no processo decisório do governo. Não nos parece, contudo, pelo menos no caso angolano, que tal proposição confirme-se. A própria ausência de instituições bem estabelecidas dificultaria, também, a institucionalização das organizações da sociedade civil, já que não existem mecanismos que garantam a sua autonomia.

O baixo nível de institucionalização de Angola, assim, nos impede de afirmar se existe ou não algum tipo de sentimento anti-chinês entre a população angolana, a exemplo do que ocorre na Zâmbia. O que podemos afirmar é que, diante do que foi exposto ao longo do trabalho, a postura chinesa, e mesmo a sua política de investimentos e de concessão de auxílios para Angola, não tem aspectos muito divergentes daquela adotada na Zâmbia.

No que tange às relações entre Pequim e Luanda, cabe, ainda, destacar um último ponto. A grande quantidade de trabalhadores chineses nas obras de infraestrutura no país africano, fruto da não exigência, por parte do governo do MPLA, da contratação de trabalhadores angolanos para as obras, evidencia a idéia de que as variações no impacto da presença chinesa nos países africanos deve-se, em grande medida, à postura do país em questão, e não da política da China. A política chinesa de preferência pelo emprego de mão-de-obra chinesa nas suas obras, em especial de infraestrutura, não varia de país para país. É a existência, ou não, de uma política africana para a orientação desses investimentos chineses no país que vai ser determinante na forma como essas ações irão impactar na população local.

As relações entre China e Zâmbia, como vimos ao longo do trabalho, apresentaram uma significativa constância desde seu estabelecimento, em 1964, até meados dos anos 2000. A presença chinesa no país sempre foi muito significativa, e os investimentos de empresas chinesas, assim como a política de auxílio do governo, mantiveram-se em altos níveis mesmo durante períodos em que essas ações foram reduzidas em outros países africanos, e não sofreu abalos, nem mesmo quando Kaunda saiu do governo da Zâmbia, após 27 anos no poder. É somente em 2004, com o acidente e os mortos na mina de Chambishi, que Pequim começa a sofrer os efeitos dessa forte presença.

Após os episódios da Praça Tiananmen, a China passa a dar uma importância ainda maior à questão dos direitos humanos e da não interferência nos assuntos domésticos. A Zâmbia é uma das principais apoiadoras dessa postura chinesa, o que, no futuro, acaba tornando-se uma contradição, já que, como vimos anteriormente, é justamente com a Zâmbia que Pequim rompe a sua política de não-interferência nos assuntos internos.

A grande parceria estratégica entre China e Zâmbia passa a ser questionada pela população da Zâmbia, principalmente os trabalhadores das minas de cobre e os pequenos comerciantes locais. Diversos são os fatores que podem ser apontados como causadores dessa tensão entre os dois países. Em um primeiro momento, a relação mais próxima entre os empregadores chineses e os trabalhadores zambianos, tendo em vista que os administradores das minas são, em sua maioria, chineses, poderia ser um motivador dessa crise. A existência de outras empresas estrangeiras de outros países administrando outras minas de cobre, e as *joint ventures* chinesas em outros países africanos, como a própria Angola, demonstram que essa situação, em isolado, não seria capaz de gerar esse sentimento anti-chinês.

Uma segunda questão que pode estar relacionada a essas tensões é a existência de fortes sindicatos de trabalhadores do setor do cobre, e a relação que essas organizações têm com o partido político de oposição, a Frente Patriótica. Nesse ponto, é útil nos valermos da idéia de institucionalização, e de como as organizações da sociedade civil podem atuar, ou não, como mecanismos de manifestação da vontade da população, ou de determinado grupo. Em relação a isso, cabem algumas considerações especiais. Primeiramente, devemos ter claro o fato de que, como lembra Huntington

(1975), muitas organizações da sociedade civil tem pouca autonomia, não só em relação ao governo, mas também em relação a outras organizações, como partidos políticos. Devemos, assim, ter cuidado ao identificar os sindicatos da Zâmbia como manifestações totalmente condizentes com os cidadãos que representa, já que são bastante ligados ao partido de Michel Sata.

Em segundo, devemos retomar a diferença entre opinião pública e opinião de massa. Não é possível afirmar com certeza que o sentimento anti-chinês trata-se realmente da opinião pública ou de opinião de massa, já que, no caso da Zâmbia, a presença dos chineses representa um tema cotidiano e, portanto, não envolve nenhuma opinião especializada. Além disso, mesmo a opinião pública, como destaca Hill (2003), é, na maioria dos casos, passiva em relação a temas de política externa. Desta forma, devemos considerar, fortemente, a possibilidade de essa opinião pública e desse sentimento anti-chinês na Zâmbia estar sendo manipulado, ou pelo menos potencializado, pelos sindicatos e pela Frente Patriótica.

Retomando as possíveis causas dessa tensão nas relações entre China e Zâmbia, não podemos ignorar uma terceira parte, que também teve influência no desenvolvimento dos acontecimentos após 2004: Taipei. Como já foi mencionado ao longo do trabalho, Taipei adota na África o que ficou conhecido como “diplomacia do dólar”, ou seja, a disponibilização de recursos em troca do reconhecimento da independência da Ilha. Nesse contexto, o governo de Taipei auxilia financeiramente a candidatura de Sata, em troca do estabelecimento de relações diplomáticas entre Taipei e Zâmbia caso fosse eleito. Existe, portanto, um fator externo que age como potencializador dessa tensão que, ainda que já existente, ganha maiores proporções com a transformação da questão chinesa em um tema eleitoral.

Um quarto fator a ser considerado é o papel da mídia. Ao passo que a mídia internacional age como um agente de estímulo a esse sentimento anti-chinês, noticiando, constantemente, as manifestações dos trabalhadores zambianos contra a presença dos chineses no país, a imprensa nacional tende a privilegiar as notícias que apóiam a China. É possível, assim, identificar, no caso da Zâmbia, os dois papéis da mídia, elencados por Hill (2003): ela atua como um mecanismo de influência da opinião pública, tanto a internacional quanto a da própria Zâmbia, e também parece funcionar como um instrumento do próprio governo da Zâmbia, no caso da imprensa nacional.

Um quinto aspecto que, embora não mencionado diretamente pela literatura, pode ser levantado como possível contribuinte para o sentimento anti-chinês é o fato de a mina de Chambishi ser, anteriormente, uma empresa estatal e, após as políticas de privatizações, ter passado para controle de multinacionais. Esse sentimento de insatisfação com a suposta entrega dos recursos naturais do país a investimentos estrangeiros, pode ser, também, um fator de desagrado da população. Nada obstante ele, em isolado, não possa ser apontado com o causador primário, já que, considerando que existem empresas de outros países que também fazem investimentos no setor, deveríamos estar nos deparando, igualmente, com um sentimento anti-canadense, por exemplo.

É preciso considerar, também, que, dentre as forças domésticas que influenciam a política externa, elencadas por Hill (2003), está o parlamento, e o voto como um mecanismo de *accountability* direto. Nesse sentido, não podemos ignorar que as votações obtidas pela Frente Patriótica e por Sata são uma forma de manifestação da população em relação às relações da Zâmbia com a China. Devemos fazer a ressalva, todavia, de que o próprio Hill (2003) reconhece que, mesmo em países muito institucionalizados e com sistemas democráticos bem avançados, a manifestação da população em relação à política externa através das eleições ainda é muito baixa. Além disso, a presença chinesa na Zâmbia, por grande parte da população, acaba confundindo-se com um fator doméstico, já que está personificada na figura dos empregadores.

O governo da China, a despeito dessa tensão com os trabalhadores zambianos, não parece estar disposto a recuar na sua presença no país. A instalação de Zona Econômica Exclusiva de Chambishi evidencia essa posição e demonstra que o atual governo da Zâmbia também não tem intenções de ceder às pressões da oposição e distanciar-se de Pequim. Também nesse sentido, a construção do estádio, pelo governo chinês, na província de Copperbelt, é uma clara estratégia de *soft power* com o objetivo de minimizar as tensões e amenizar as críticas em relação aos chineses na região, melhorando a imagem da China no país.

A explicação para as diferenças entre as relações da China com Angola e com a Zâmbia, parece, de fato, estar centrada nos fatores domésticos de cada país, e não na política externa chinesa propriamente dita. Ante todo o exposto ao longo do trabalho,

assim, parece-nos passível aceitar que existe uma política chinesa para a África e que, guardadas certas peculiaridades, não existem grandes variações no padrão de relacionamento adotado pela China.

No caso de Angola, existe uma forte relação entre o MPLA e o Partido Comunista Chinês, o que leva a uma propaganda positiva, por parte do governo angolano, da presença chinesa no país. A baixa institucionalização do país e, por consequência a pouca mobilização da sociedade civil, impedem que a opinião pública, ou mesmo a opinião de massa, manifeste-se de maneira mais significativa. Como vimos, assim, essa inexistência de canais entre a população e o governo, não nos permite afirmar que exista algum sentimento anti-chinês não manifestado. O que podemos afirmar é que, tendo em vista o que é abordado na literatura, a relação entre os angolanos e os chineses não enfrenta problemas diferentes dos presentes na maioria dos países e que também são comuns a grande parte das situações nas quais há uma grande fluxo migratório de uma população específica para outro país.

A situação na Zâmbia, por sua vez, é uma dos principais problemas enfrentados pela China na África atualmente. Como foi tratado ao longo do trabalho e enfatizado acima, a transformação da presença chinesa no país em uma questão eleitoral, parece ter potencializado um desconforto entre os trabalhadores zambianos e as empresas chinesas, o qual é presente, também, em outros países da África. A existência de instituições mais sólidas e de organizações da sociedade civil capazes de exercer algum tipo de pressão no governo, assim, possibilitaram um aumento da dimensão desse sentimento anti-chinês. A figura de Sata, e a sua ligação com os sindicatos, parece ter influenciado a opinião pública, nos moldes do que é apresentado por Hill (2003). Concluimos, assim, que é a estrutura político-institucional de cada país, acrescentada de fatores secundários, a saber, a mídia e agentes externos, foram determinantes no desenvolvimento das relações positivas com Angola e mais tensas com a Zâmbia.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO DO ALVOR. Alvor/Algarve, 15 de janeiro de 1975. Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=descon21>>. Acessado em 30/04/2010.

AFRICAN BUISNESS. **China forgives \$200m Zambia Debt**. January 2007.

ALDEN, Chris. **China in Africa**. New York: Zed Books, 2008.

_____, Chris; HUGHES, Christopher R. Harmony and Discord in China's Africa Strategy: Some Implications for Foreign Policy. **The China Quarterly**, v.199, September 2009.

ALVES, Duarte Bué. A Presença Chinesa em África: o caso de Angola. **Negócios Estrangeiros**, n.10, Fev.2007.

AMUNDESEN, Inge; ABREU, Cesaltina. **Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidades**. Chr. Michelsen Institute, CMI Reports nº8, 2007.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim** – Origens e Fundamentos do Século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BAUER, Gretchen; TAYLOR, Scott D. **Politics in Southern Africa: State & Society in Transition**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

BEIJING DECLARATION OF THE FORUM ON CHINA – AFRICA COOPERATION 2000. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606796.htm>>. Acessado em 15/10/2010.

BERI, Ruchita. China's Rising Profile in Africa. **China Report**, v.43, nº3, 2007.

BHALA, Madhu. Domestic Roots of China's Foreign and Security Policy. **International Studies**, v.42, n. 3/4, 2005.

BIJIAN, Zheng. The Internal and External Environments of China's Development over the Next Five Years. *In*: GILL, Indermits; HUANG, Yukon; KHARAS, Homi (Eds). **East Asian Visions**. Washington: World Bank, 2006

BIRMINGHAM, David. Angola. In: CHABAL, Patrick. **A History of Postcolonial Lusophone Africa**. London: Hurst & Company, 2002.

BROADMAN, Harry G. **Africa's Silk Road**. Washington DC: World Bank, 2007.

BURNELL, Peter. The Party System and Party Politics in Zambia: Continuities Past, Present and Future. **African Affairs**, v.100, 2001.

_____. **Zambia at the Crossroads**. World Affairs, v.157, nº1, Summer 1994.

CABRAL, Amílcar. **A Arma da Teoria**. Coordenação de Carlos Comitini. Rio de Janeiro: Codecri, 1980.

CENTER FOR CHINESE STUDIES (CCS). **China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors**. Stellenbosch University, November 2006.

_____. **China's Engagement of Africa: Preliminary Scoping of African Case Studies**. Stellenbosch University, November 2007.

CHARTERS, David (1999). Out of the Closet: Intelligence Support for Post-Modernist Peacekeeping. In: DORN, Walter & CHARTERS, David. **Intelligence in Peacekeeping**. The Pearson Center Papers, Number 04.

CHIMANGENI, Isabel. **China's Growing Presence Met With Resistance**. IPS, Oct 18, 2006. Disponível em <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=35152>>. Acessado em 05/02/2010.

CHINA. **China's peaceful development road. 2005**. Disponível em <http://english.people.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html> Acessado em 18/01/2007.

_____. **China's African Policy**. Janeiro 2006. Disponível em <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm>> Acessado em 24/09/2009.

_____. **China's Assistance in the Construction of the Tanzania-Zambia Railway**. Novembro 2010. Disponível em

<<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18009.htm>. >. Acessado em 30/11/2010.

CIA WORLD FACTBOOK 2010 (<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>)

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COISSORÓ, Narana. A Ajuda da China a Angola: os possíveis riscos. **Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos**, n.12, 2º semestre 2007.

CORREIA, Pezarat. **Descolonização de Angola: a jóia da Coroa do Império Português**. Luanda: Ler & Escrever, 1991.

DAVIES, Martyn. **How China Delivers Development Assistance to Africa**. CCS, 2008.

DECLARATION OF THE BEIJING SUMMIT OF THE FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION 2006. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/wjjh/t404126.htm>.> Acessado em 18/01/2007.

DECLARATION OF THE SHARM EL SHEIKH SUMMIT OF THE FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION 2009. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626388.htm>>. Acessado em 15/10/2010.

DENG, Yong. The New Hard Realities: “Soft Power” and China in Transition. *In*: MINGJIANG, Li (Ed.). **Soft Power: China’s emerging Strategy in International Politics**. New York: Lexing Books, 2009.

D’HOOGHE, Ingrid. Public Diplomacy in the People’s Republic of China. *In*: MELISSEN, Jean (Org). **The New Public Diplomacy: soft power in the international relations**. New York: Palgrave, 2005.

FANJUL, Enrique. **El Consenso de Pekín: ¿un nuevo modelo para los países en desarrollo?** Real Instituto Elcano, ARI nº 122/2009, julio 2009.

FARLEY, Jonathan. **Southern Africa**. New York: Routledge, 2008.

FERNANDO, Sithara. Chronology of China – Africa Relations. **China Report**, v.43, n° 363, 2007.

FERREIRA, Manuel E. **China in Angola: just a passion for oil?** In: Alden, C.; Large, D. and Oliveira, R. (eds.), *China Returns to Africa: a Rising Power and a Continent Embrace*. Hurst: London and Princeton Press, 2008.

FORUM ON CHINA – AFRICA COOPERATION ADDIS ABABA ACTION PLAN 2003. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/DOC22009/>>. Acessado em 15/10/2010.

FORUM ON CHINA – AFRICA COOPERATION BEIJING ACTION PLAN 2006. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/t280369.htm>>. Acessado em 15/10/2010.

FORUM ON CHINA – AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN 2009. Disponível em <<http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>>. Acessado em 15/10/2010.

FÓRUM PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E COMERCIAL ENTRE A CHINA E OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (MACAU). **Plano de Acção para a Cooperação Económica e Comercial 2003**. Disponível em <<http://www.forumchinaplp.org.mo/pt/2003.asp>>. Acessado em 27/02/2010.

__. **Plano de Acção para a Cooperação Económica e Comercial (2007-2009)**. Disponível em <<http://www.forumchinaplp.org.mo/pt/2006.asp>>. Acessado em 28/02/2010.

__. **Plano de Acção para a Cooperação Económica e Comercial 2010**. Disponível em <http://www.forumchinaplp.org.mo/pt/notice.asp?a=20101123_01>. Acessado em 23/11/2010.

GILL, Bates; HUANG, Chin-hao. Sources and Limits of china's Soft Power. **Survival**, v.48, n°2, summer 2006.

GOLDSTEIN, Avery. The Diplomatic Face of China's Grande Strategy: a Rising Power's Emerging Choice. **China Quarterly**, v. 168, p. 835-864, December 2001.

HAGLUND, Dan. Regulating FDI in Weak African States: a case study of Chinese copper mining in Zambia. **Modern African Studies**, v.46, n.4, 2008.

HALLIDAY, Fred. *Revolutions and World Politics: the rise and fall of sixth great power*. Durham: Duke University press, 1999.

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

HODGES, Tony. **Angola: The Anatomy of an Oil State**. Oxford: James Currey, 2004.

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

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

IKENBERRY, John. An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. **International Organization**, v.42, nº1, Winter 1988.

JAKOBSON, Linda. China's diplomacy toward Africa: drivers and constraints. **International Relations of the Asia-Pacific**, v.9, 2009.

JAKSON, Steven F. China's Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-93. **China Quarterly**, 1995.

JANES. **Country Profile: Angola**. Londres: Jane's Group, 2009.

JANES. **Country Profile: Zambia**. Londres: Jane's Group, 2009b.

JIANBO, Lu; XIAOMIN, Zhang. China's African policy and its Soft Power. **AntePodium**, Victoria University of Wellington, 2009.

JIEMIAN, Yang. **International System in Transition: China's Forward-looking Strategy and Policy**. Regional Outlook Forum 2008. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.

KANG, David C. **China Rising: Peace, Power and Order in East Asia**. New York: Columbia University Press, 2007.

KORNBERG, Judith F.; FAUST, John. **China in World Politics: Policies, Processes, Prospects**. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2005. 2 ed.

KURLANTZICK, Joshua. China's Soft Power in Africa. *In*: MINGJIANG, Li (Ed.). **Soft Power: China's emerging Strategy in International Politics**. New York: Lexing Books, 2009.

LAFARGUE, François. La China, une puissance africaine. **Perspectives chinoises**, n°90, 2005. Disponível em <<http://perspectiveschinoises.revues.org/document900.html>> Acessado em 12 novembro de 2008.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy: An Introduction**. New York: Routledge, 2009.

LARMER, Miles; FRASER, Alastair. Of Cabbages and King Cobra: Populist Politics and Zambia's 2006 Election. **African Affairs**, v. 106, n.425, 2007.

LeoGRANDE, William. **Cuba's Policy in Africa, 1959-1980**. Berkeley: University of California, 1980.

LEONARD, Mark. **¿Qué piensa China?** Barcelona: Icaria Editorial, 2008.

LI, Xin; WORM, Verner. **Building China's Soft Power for a Peaceful Rise**. Copenhagen Discussion Paper n°28, July 2009.

LIN, The-Chang. Beijing's Foreign Aid Policy in the 1990's: Continuity and Change. **Issues & Studies**, January 1996.

LOOY, Judith van de. **Africa and China: A Strategic Partnership?** ASC Working Paper 67/2006, African Studies Centre, Leiden.

MARCHAL, Roland. Chine-Afrique: une histoire ancienne. **Africultures**, n.66, mar. 2006.

MAWDSLEY, Emma. China and Africa: emerging challenges to geographies of power. **Geography Compass**, v.1, n°3, 2007.

MEDEIROS, Evan S.; FRAVEL, M. Taylor. China's New Diplomacy. **Foreign Affairs**, v.82, n°6, p.22-35, Nov/Dec, 2003.

MESSIANT, Christine. The Eduardo dos Santos Foundation: Or, How Angola's Regime is Taking Over Civil Society. **African Affairs**, n°100, 2001.

MINGJIANG, Li. China debates soft power. **Chinese Journal of International Politics**, v. 2, 2008, p.288–308.

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO DE ANGOLA. **Situação Actual dos Investimentos em Angola.** 2010. Disponível em http://www.forumchinapl.org.mo/pt/notice.asp?a=20081027_04. Acessado em 28/02/2010.

MINISTRY OF COMMERCE OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment 2008.**

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence. 17/11/2001.** Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18053.htm> Acessado em 01/07/2008.

MORRISON, Wayne M. **China's Economic Conditions.** Washington DC: Congressional Research Service, 2008.

MUTESA, Fredrick. China Footprints in Zambia: with special reference to investment in the extractive sector. Oxfam Hong Kong, 2008. Disponível em

<http://www.oxfam.org.hk/fs/view/downloadables/china-footprint/China_Footprints_in_Zambia_summary.pdf> Acessado em 15/12/09.

MWANAWINA, Inyambo. **China-Africa Economic Realties: the case of Zambia**. African Economic Research Consortium, feb 4, 2008.

NAIDU, Scenusha. The FOCAC: what does the future hold? **China Report**, v.43, n.3, 2007.

NYE, Joseph. Soft Power. **Foreign Policy**, nº80, fall 1990.

_____, Joseph. **O Paradoxo do Poder Americano**. Porque a única potência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

O ESTADÃO ON LINE. **Nova Carta Acaba com Eleições Presidenciais Diretas em Angola**. 22 de janeiro de 2010a. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,nova-carta-acaba-com-eleicoes-presidenciais-diretas-em-angola,499961,0.htm>>. Acessado em 20/11/2010.

_____. **Sob Nova Constituição, Presidente de Angola Reforma o Governo**. 03 de fevereiro de 2010b. Disponível em <<http://estadao.com/noticias/geral,sob-nova-constituicao-presidente-de-angola-reforma-o-governo,505787,0.htm>>. Acessado em 20/11/2010.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. **A Política Africana da China**. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 2007, Rio de Janeiro, FUNAG. Disponível em <<http://www.casadasafricas.org.br/site/img/upload/674760.pdf>> . Acessado em 11/01/10.

PANG, Zhongying. China's Soft Power Dilemma: the Beijing Consensus Revisited. *In*: MINGJIANG, Li (Ed.). **Soft Power: China's emerging Strategy in International Politics**. New York: Lexing Books, 2009.

PESTANA, Nelson. **As Dinâmicas da Sociedade Civil em Angola**. Occasional Papers. Lisboa: Centro de Estudos Africanos, 2003.

PINTO, Paulo Antônio Pereira. China – a ascensão pacífica da Ásia Oriental. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 48, n.2, p. 70-85. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005.

POSNER, Daniel N. **Institutions and Ethnic Politics in Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RAMO, Joshua Cooper. **The Beijing Consensus**: notes on the new physics of Chinese power . London: Foreign Policy Centre, 2004.

ROUGHNEEN, Simon. **Influence Anxiety: China's Role in Africa**. ISN Security Watch. 15/05/2006. Disponível em <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?id=108364&lng=en>>. Acessado em 15/10/2009

SAUTMAN, Barry; HAIRONG, Yan. African Perspectives on China-Africa Links. **The China Quarterly**, v.199, September 2009 TAYLOR, Ian. **China and Africa**. Engagement and compromise. New York: Routledge, 2006

SAICH, Tony. **Governance and Politics of China**. New York: Palgrave, 2004. 2 ed.

SCHATZ, Joseph. Zambian Hopeful Takes a Swing at China. **Washington Post**, September 25, 2006.

SERRANO, Carlos. A Luta de Libertação Nacional na África de Língua Portuguesa e a Crise do Fascismo Português. *In*: COGGIOLA, Osvaldo. **Espanha e Portugal**: o fim das ditaduras. São Paulo: Xamã, 1995.

SHINN, David H. An Opportunistic Ally. **Harvard International Review**, Summer 2007.

TAYLOR, Ian. **China and Africa**. Engagement and compromise. New York: Routledge, 2006.

_____, Ian. China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **Journal of Modern African Studies**, v.36, nº3, 1998.

_____, Ian; CARMODY, Pádraig. Flexigemony and Force in China's Geoeconomic Strategy in Africa: Sudan and Zambia Compared. Institute for International Integration Studies, Discussion Paper n°227, Dublin, January 2009.

THOMPSON, Drew. China's Soft Power in Africa: from the "Beijing consensus" to health diplomacy. **China Brief**, v.5, n° 21, October 13, 2005.

UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE
(<http://comtrade.un.org/>)

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Economic Development in Africa**. Report 2010. United Nations: Geneva, 2010.

VARELA, Hilda. La transición política en Zambia: un proceso inconcluso. **Estudios de Africa y Asia**, v.XXXV, n.2, maio/agosto 2000.

VINES, Alex; CAMPOS, Indira. **Angola and China: A Pragmatic Partnership**. Center for Strategic & International Studies, Washington, 2007.

WENPING, He. The Balancing Act of China's Africa Policy. **China Security**, v.3, n°3, summer 2007.

WUTHNOW, Joel. **The Concept of Soft Power in China's Strategic Discourse**. Prepared for the Graduate Student Conference, Political Science Department, Columbia University, April 25, 2008.

ZHOU, Ying. **Assessing China's soft Power Diplomacy and its Implications on Asia Cooperation**. Summer Institute on Regional Integration at Waseda University, August 2009, Tokyo.

ZHU, Zhiqun. China's New Diplomacy Since the Mid-1990's: Rationale, Reactions, and Significance. **Journal of Global Development and Peace**, Spring 2009, University of Bridgeport.

ZWEIG, David; JIANHAI, Bi. China's Global Hunt for Energy. **Foreign Affairs**, v. 84, n.5, p. 25, sep/oct, 2005.

APÊNDICE I – QUADRO COMPARATIVO ENTRE ZÂMBIA E ANGOLA

	República da Zâmbia	República de Angola
Independência	1964	1975
Capital	Lusaka	Luanda
Ingresso na ONU	1964	1976
Estabelecimento de Relações Diplomáticas com a China	1964	1983
População	11.922.000	17.024.000
Território	752.614 km ²	1.246.700 km ²
Províncias	Central, Eastern, Copperbelt, Luapula, Northern, Lusaka, North-Western, Southern, Western	Bengo, Benguela Bié, Cabinda, Cuando-Cubango, Kuanza-Norte, Kuanda-Sul, Cunene, Huambo, Huíla, Luanda, Luanda-Norte, Luanda-Sul, Malange, Moxico, Namibe, Uíge, Zaire
Fronteiras	Angola, Rep. Democrática do Congo, Malawi, Moçambique, Namíbia, Tanzânia, Zimbábue	Rep. Democrática do Congo, Namíbia, Congo, Zâmbia, Oceano Atlântico
Principais Produtos	Cobre e Cobalto	Petróleo e Diamantes
Presidentes	Kenneth Kaunda (UNIP) 1964-1991; Frederick Chiluba (MMD) 1992-2001; Levy Mwanawasa (MMD) 2002-2008; Rupiah Banda (MMD) 2008-	Agostinho Neto (MPLA) 1975-1979; José Eduardo dos Santos (MPLA), 1979-
Principais Partidos	Movimento pela Democracia Multipartidária (MMD), Frente Patriótica (PF), Aliança Democrática Unida (UDA), Partido pelo Desenvolvimento Nacional (UPND), Partido Liberal Unido (ULP), Partido da Herança (HP)	Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), Partido da Renovação Social (PRS)
Eleições Presidenciais	1968, 1991, 1996, 2001, 2006, 2008	1992

Fonte: Base de dados por país da ONU (2007).