

# Policy Brief

O FOCAC e a Ajuda chinesa ao desenvolvimento na África



Agosto de 2011

Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS

# Policy Brief

O FOCAC e a Ajuda chinesa ao desenvolvimento na África



Agosto de 2011

Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS

## O FOCAC e a Ajuda chinesa ao desenvolvimento na África

### Sumário Executivo

No campo da ajuda ao desenvolvimento, identifica-se a tendência de perda de centralidade dos doadores tradicionais e o protagonismo dos países emergentes com novas práticas de ajuda, particularmente no que se refere à inexistência de condicionalidades à concessão da ajuda.

Em meio a esse cenário, destaca-se, por um lado, o protagonismo dos países BRICS, particularmente do Brasil, Índia e China, nessas práticas de cooperação e, por outro, o relativo peso do continente africano como recebedor da ajuda dos países emergentes.

Diante desse cenário, este Policy Brief discute aspectos específicos dessa tendência ligados à presença chinesa no continente africano, quais sejam:

- importância estratégica da África para a viabilização do modelo de desenvolvimento chinês;
- a relevância do Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) como ator de destaque no que se refere à institucionalização e impulsão dos relacionamentos sino-africanos, particularmente na ajuda chinesa para o continente africano;
- a possibilidade de um adensamento institucional do FOCAC que ampliaria o escopo multilateral do Fórum.

### Os BRICS e a África

O ingresso dos países emergentes, particularmente os países BRICS no campo da ajuda ao desenvolvimento foi fonte de intensos debates entre acadêmicos e agentes públicos e privados. Conforme a observação do Coordenador do Departamento de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE Richard Manning, “doadores bi-laterais não-tradicionais estariam re-emergindo na cena” da ajuda ao desenvolvimento (apud Kragelund, 2010, p.1). Sua principal preocupação referia-se à emergência de novas práticas de ajuda que não necessariamente seguissem as orientações dos doadores tradicionais. Com efeito, suspeitava-se que os doadores não-tradicionais estariam colocando em risco as necessárias reformas políticas e econômicas que deveriam ser realizadas nos países em desenvolvimento, uma vez que não impunham condicionalidades (Kragelund, 2010) para a ajuda. O alvo das críticas dos doadores tradicionais referia-se, especialmente às iniciativas dos países emergentes, particularmente China, Índia e Brasil no continente africano.

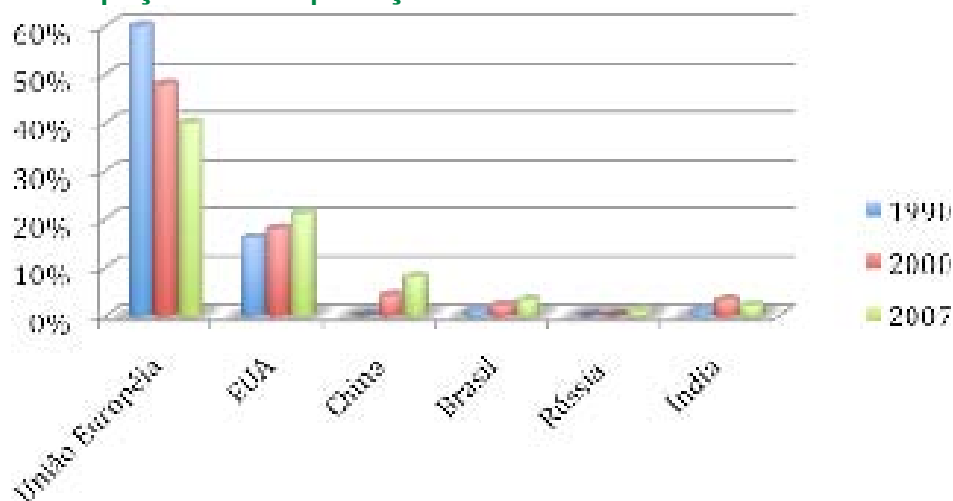
De fato, a presença dos países BRICS na África é particularmente incômoda e suscita acalorados debates em torno de práticas emergentes de cooperação entre países do hemisfério sul, ou a assim chamada cooperação sul-sul. Embora o objetivo desse trabalho não seja acompanhar a emergência da cooperação sul-

-sul e tampouco do debate que tem suscitado, cabe assinalar a relevância que tais práticas vêm adquirindo no campo da ajuda ao desenvolvimento. De fato, particularmente no que se refere à ajuda aos países africanos a presença dos países BRICS é digna de nota. Conforme estudo elaborado por Raphael Kaplinsky e Masuma Farooki para a Organização das Nações Unidas em 2009, o exame dos fluxos comerciais entre países emergentes e países africanos no período

compreendido entre 1990 e 2007 aponta o declínio do peso relativo da União Européia como destino das exportações africanas e a crescente importância dos EUA e da China (veja-se Figura 1).

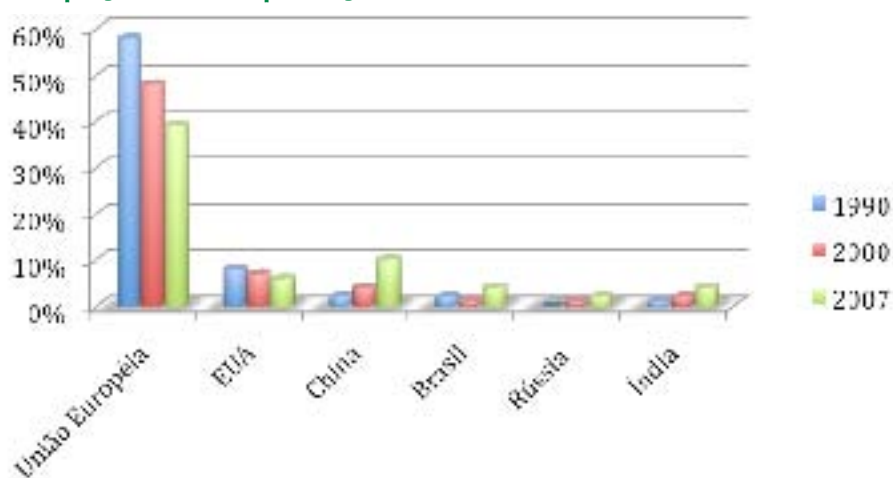
Do ponto de vista das importações dos países africanos, percebe-se a crescente relevância de todos os países BRICS, em especial da China (veja-se Figura 2) como parceiros comerciais.

**Figura 1: Participações nas Exportações Africanas**



Fonte: (Kaplinsky e Farooki, 2010)

**Figura 2: Participação nas Importações Africanas**



Fonte: (Kaplinsky e Farooki, 2010)

Figura 3



Conforme o mesmo relatório, o aumento dos fluxos de investimentos dos países BRICS para a África é igualmente significativo. Investimentos provenientes da China, Brasil e Rússia tornaram-se relevantes ao longo da última década, particularmente nos setores de petróleo e gás, energia, mineração e construção

e telecomunicações. A Tabela 1 apresenta os principais destinos e setores dos investimentos dos países BRICS.

**Tabela 1: Investimentos Externos Diretos dos Países BRICS na África: Destinos e Setores**

	<b>China</b>	<b>Brasil</b>	<b>Índia</b>	<b>Rússia</b>
<b>De sti no s</b>	África do Sul	África do Sul	África do Sul	África do Sul
	Sudão	Sudão	Sudão	Angola
	Argélia	Angola	Marrocos	Nigéria
	Nigéria	Nigéria	Ilhas Maurício	Guiné Equatorial
	Zâmbia	Mozambique	Líbia	Botsuana
<b>Set or es</b>	Petróleo e Gás	Petróleo e Gás	Petróleo e Gás	Mineração
	Mineração	Energia	Energia	
	Energia	Construção	Construção	
	Construção		Manufaturas	
	Manufaturas		Telecomunicações	

Fonte: (Kaplinsky e Farooki, 2010)

No caso específico da China, o acompanhamento de seus investimentos ao longo da década passada permite divisar a importância outorgada pelo país aos seus relacionamentos no hemisfério sul. Tal importância pode ser atestada pelo exame da Figura 3, que apresenta o destino dos investimentos chineses no período compreendido entre janeiro de 2005 e junho de 2011. A Figura 3, nos permite perceber o peso relativo da África e, sobretudo, dos relacionamentos da China com países do hemisfério sul para a manutenção do modelo político e econômico chinês. Nesse sentido, cabe assinalar que, no período em tela, Nigéria, Irã e Brasil foram, respectivamente, terceiro, quarto e quinto destinos mais importantes dos investimentos chineses atrás apenas da Austrália e dos Estados Unidos da América (EUA). No mesmo período, cabe ressaltar, o somatório dos investimentos chineses nos demais países BRICS (aproximadamente 30 bilhões de dólares) excedeu os investimentos nos EUA e o continente africano superou Europa e EUA como destino dos inves-

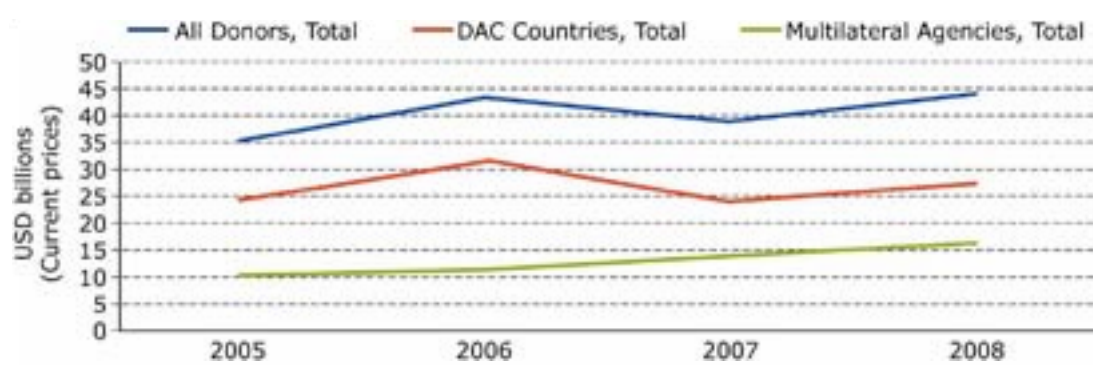
timentos chineses. Para a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), a opção de investimento e eventual alinhamento com os países do hemisfério sul justificar-se-ia pela disponibilidade de recursos naturais e em razão de seu contingente populacional (cf. Mendes, 2010).

Na mesma direção dos fluxos comerciais e dos investimentos, os países BRICS, especialmente China, Índia e Brasil, se tornaram, ao longo da década passada importantes fontes de ajuda ao desenvolvimento para os países africanos. Embora a participação dos países emergentes no campo da ajuda ao desenvolvimento não se resuma aos países BRICS a particularidade desses países reside no caráter estratégico que as práticas da ajuda ao desenvolvimento adquirem para esses países. Considerando que as práticas da ajuda ao desenvolvimento encontram-se, no mais das vezes, relacionada aos fluxos comerciais e de investimento, pode-se considerar que tais práticas são orientadas por pelo menos dois vetores: acesso a recursos naturais

(matérias-primas) e a mercados. Tais são os principais vetores que orientam as práticas de ajuda ao desenvolvimento na África de países emergentes como a Turquia, cuja ênfase reside no acesso a mercados, ou a Coréia do Sul que busca acesso aos estoques de recursos naturais africanos. A singularidade dos países BRICS é a combinação desses dois vetores e, sobretudo, o alinhamento das práticas da ajuda ao desenvolvimento a uma agenda global que inclui a observação do princípio da não-intervenção e a reforma dos mecanismos de governança global entre outros tópicos (Kaplinsky e Farooki, 2010 e UNCTAD, 2010). A figura 6 sumariza os vetores estratégicos dos países emergentes e dos países BRICS na África. Em termos de cifras é

possível indicar que o continente africano recebeu, segundo dados do DAC<sup>1</sup>/OCDE<sup>2</sup>, cerca de 40 bilhões de dólares em ajuda no ano de 2007. Desse total, 3 bilhões foram fornecidos por países não integrantes do DAC, sendo 1,4 bilhões fornecidos somente pela China. Convém notar, contudo, que a mensuração da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) prestada pelos chamados doadores emergentes é complicada, na medida em que tais países utilizam diferentes categorias e referências para sua contabilização. Não obstante, assumindo-se as informações da OCDE, é possível apresentar o seguinte panorama da ajuda recebida pela África recentemente (Figura 4):

**Figura 4: Ajuda para África**



Fonte: OECD DAC statistics 2010.



Por fim, vale ilustrar a alocação da ajuda oficial (ODA) do ponto de vista dos maiores doadores e receptores africanos, distribuídos por país (Tabela 2):

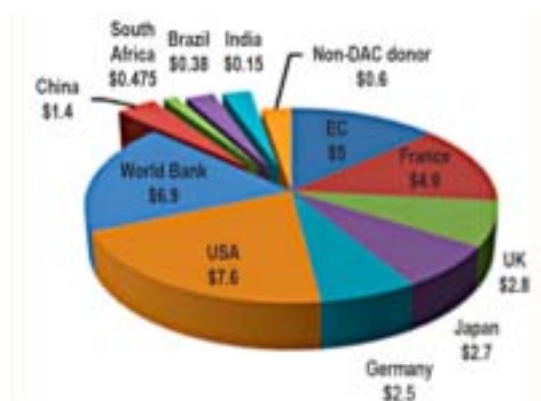
**Tabela 2: Maiores recebedores e doares de ajuda oficial para a África**

Top 10 African ODA recipients USD Million, net disbursements in 2008 and country share in total			
1	Ethiopia	3 327	8%
2	Sudan	2 384	5%
3	Tanzania	2 331	5%
4	Mozambique	1 994	5%
5	Uganda	1 657	4%
6	Congo, Dem. Rep	1 610	4%
7	Kenya	1 360	3%
8	Egypt	1 348	3%
9	Ghana	1 293	3%
10	Nigeria	1 290	3%
	Other recipients	25 411	58%
	Total	44 005	100%

Top 10 ODA donors to Africa USD Million, net disbursements in 2008 and country share in total			
1	United States	7 202	16%
2	EU institutions	6 012	15%
3	IDA	4 053	9%
4	France	3 370	8%
5	Germany	2 703	6%
6	United Kingdom	2 594	6%
7	AfDF	1 625	4%
8	Japan	1 571	4%
9	Netherlands	1 516	3%
10	Global Fund	1 372	3%
	Other donors	11 986	27%
	Total	44 005	100%

Source: OECD DAC Statistics

**Figura 5: Maiores doadores de ODA e Cooperação Sul-Sul (dados de 2007, valores em bilhões de dólares).**



Sources: OECD DAC Statistics; World Bank Annual

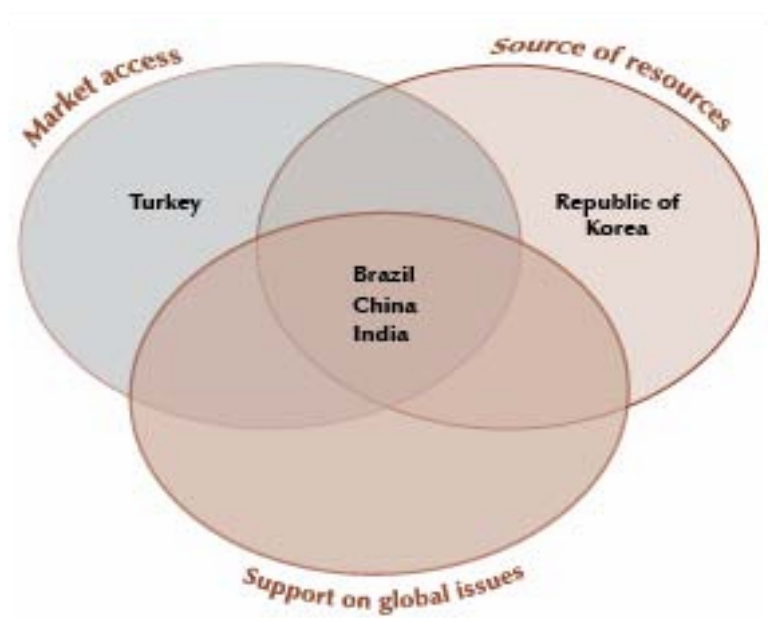
É preciso ressaltar que esses são valores dos membros da OCDE. Torna-se tarefa um pouco mais difícil o cômputo dos valores de países não membros da organização e dos emergentes. Não obstante, é preciso considerá-los na medida em que parte significativa da ajuda ao desenvolvimento atual vem desses países. A figura 5 dá a dimensão dessa participação e também deve-se atentar para a parcela que a China, sozinha, representa:



Outra característica distintiva da cooperação sul-sul e particularmente das práticas dos países BRICS no campo da ajuda ao desenvolvimento é a sua ênfase em reuniões e, em especial em plataformas de cooperação. “Shanghai Cooperation Organisation”, “India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA)”, “New Africa Asia Strategic Partnership”, ou o “Fórum de Macau” são exemplos de arenas trans-regionais nas

quais são concebidos e negociados planos e ações entre Estados cooperantes. Esse Policy Brief examina as principais características de um desses arranjos, precisamente, o primeiro deles, criado pela China como forma de institucionalizar e impulsionar suas relações com os países do continente africano: o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC).

**Figura 6: Interesses estratégicos dos países emergentes na África**



Fonte: UNCTAD, 2010

## As Plataformas Cooperativas e a presença Chinesa na África

Ao longo da última década, países emergentes e países africanos estabeleceram uma série de acordos de cooperação que supunham relações mutuamente vantajosas nos campos do comércio, investimento e ajuda ao desenvolvimento. Tais iniciativas conduziram à criação de plataformas cooperativas que reúnem países emergentes e países africanos. Entre essas, cabe destacar:

- Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) – 2000;
- Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau) – 2003;
- India-Brazil-South Africa Dialogue Fórum (IBSA) – 2003;
- New Asian-African Strategic Partnership – 2005;
- Africa-South America Strategic Partnership (ASA) – 2006;
- Republic of Korea's Initiative for Africa's Development (KIAD)- 2006;
- Índia-Africa Fórum – 2008;
- Turkey-Africa Cooperation – 2008;

No que concerne às iniciativas chinesas para a África, o lançamento do FOCAC e do Fórum de Macau contribuíram para um novo impulso no relacionamento entre a China e os países africanos<sup>3</sup>. Tal impulso pode ser observado através da análise dos principais lineamentos da cooperação sino-africana.

Um panorama da ajuda chinesa ao desenvolvimento na África envolve reconhecer como seus elementos centrais a busca pela promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no continente africano (Sautman, 2007: pp.77 e ss). Do ponto de vista mais prático, a ajuda chinesa na África traduz-se principalmente em empréstimos concessionais, em grande parte direcionados a empresas alinhadas a Pequim (Davies, 2008: p.52). Geralmente pertencentes ao setor de infra-estrutura, as empresas beneficiadas são costumeiramente ligadas à indústria extrativista, à produção de energia ou ao escoamento de matérias primas – necessárias a manutenção do acelerado crescimento econômico chinês.

Outras modalidades de ajuda, no âmbito das práticas chinesas, incluem assistência à formulação de projetos, concessão de bens e serviços, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, envio de pessoal médico, ajuda humanitária emergencial, programas voluntários em países estrangeiros e perdão da dívida<sup>4</sup>. Juntamente com a modalidade de empréstimos, ganha destaque a atuação chinesa por meio de investimento externo direto (IED). Diante delas, três grandes tendências consolidam-se: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais a sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessionais, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contração de fornecedores de bens e serviços do país credor; e 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos con-

traídos.

Com relação à cooperação técnica sino-africana e à oferta de doações, pode-se divisar outras duas tendências: 4) concentração em projetos que explorem uma complementaridade econômica entre ambas as partes, cabendo aí programas e projetos de educação e transferência de tecnologia; e 5) ênfase em projetos que permitam a consolidação dos laços comerciais entre China e África, incluindo projetos de formação de mão de obra e infra-estrutura.

Inserido no contexto mais amplo dos relacionamentos sino-africanos que datam da década de 1950 com a consolidação dos laços diplomáticos, encontra-se o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), definido oficialmente<sup>5</sup> como:

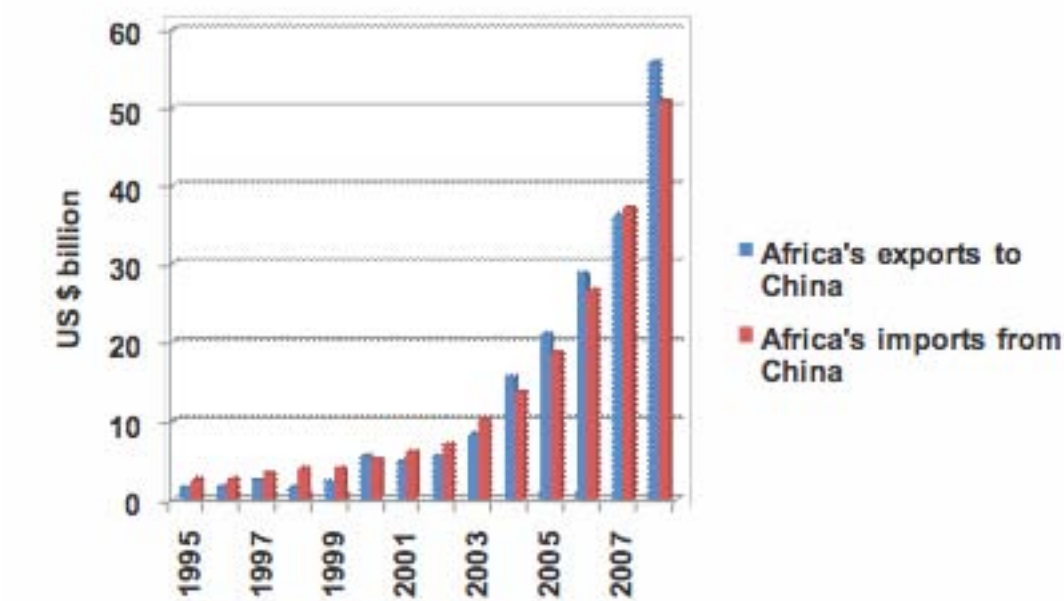
[...] a platform established by China and friendly African countries for collective consultation and dialogue and a cooperation mechanism between

in the developing countries, which falls into the category of South-South cooperation.

Essa plataforma de consulta e diálogo e mecanismo de cooperação orienta-se oficialmente pelos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional visando prosperidade e desenvolvimento econômico.

Trata-se de um mecanismo institucional de iniciativa chinesa com o objetivo de fortalecer os relacionamentos entre os países envolvidos e é por meio desse mecanismo que são avançadas propostas para fortalecer os relacionamentos sino-africanos. Do ponto de vista comercial, por exemplo, houve um aumento nas trocas sino-africanas da ordem de 400% desde a formalização do FOCAC em 2000, com cifras variando entre 2003 e 2008 de US\$ 18.6 bilhões para US\$ 106.8 bilhões<sup>6</sup>:

**Figura 5: Comércio China-África (1995-2008)**



Fonte: Jansson, 2009.

O exemplo indica uma aproximação sino-africana, seja do ponto de vista estritamente comercial, seja no contexto mais amplo da ajuda chinesa. Desse ponto de vista, o FOCAC emerge como uma arena central para o relacionamento sino-africano: uma arena para onde convergem - ou pelo menos espera-se que converjam - as ações dos países envolvidos. Do ponto de vista concreto, espera-se a materialização da cooperação operada via FOCAC nas áreas de comércio, projetos de assistência, agricultura, cancelamento de dívidas, empréstimos, cultura e turismo.

Este Policy Brief reconhece a importância estratégica da África para a viabilização do desenvolvimento chinês. Além do crescimento exponencial do comércio com a África, apresentado na Figura 5, a importância relativa desse continente para o modelo econômico e político chinês não é desprezível. Pretende-se aqui, então, identificar a centralidade do FOCAC nesse processo enquanto potencial fórum multilateral onde as partes chinesa e africanas podem fazer avançar seus relacionamentos. Nesse sentido, trata-se de discutir o grau de institucionalização desse ator ou do apelo multilateral do Fórum.

Discutir isso significa pensar os possíveis impactos que o FOCAC tem no processo de cooperação sino-africana. Duas vias podem servir de baliza para tanto: ou bem o Fórum é um arranjo (framework) concebido pela China com vistas a manter fortes relações com as elites africanas de modo a promover os interesses chineses naquele continente - o que revelaria uma nítida assimetria nos relacionamentos sino-africanos - ou bem ele é uma plataforma que permite aos líderes africanos moldar uma cooperação no âmbito do FOCAC mais próxima

de suas preferências, possibilitando, a despeito da assimetria de poder entre a China e suas contrapartes, maiores benefícios para os países envolvidos<sup>7</sup>. Ao fim e ao cabo, no primeiro caso, tratar-se-ia de uma sobreposição da estratégia do bilateralismo chinês sobre o apelo multilateral do Fórum na relação com os países africanos e, no segundo caso, tratar-se-ia de um avanço da plataforma multilateral que, sem excluir o bilateralismo, amplia o intercâmbio entre os países e dá maior adensamento institucional ao Fórum. Noutras palavras, nesse caso, o FOCAC deixaria de ser uma "plataforma de diálogo para interação política"<sup>8</sup> para ser um facilitador na expansão das relações entre os países africanos e a China. A próxima seção descreve e analisa o perfil da cooperação sino-africana sob o FOCAC.

## O FOCAC

Criado no âmbito de uma Conferência Ministerial em Beijing no ano 2000 que foi integrada por líderes chineses e de 44 países africanos, o FOCAC prevê reuniões ministeriais trienais. A primeira reunião teve como objetivo estabelecer as direções para o desenvolvimento de uma nova, estável e longa parceria entre China e África. Duas questões orientaram o encontro: (1) a assunção da transformação da política internacional e da ordem internacional no séc. XXI e (2) a busca pelo fortalecimento da cooperação econômica e comercial sino-africana como instrumento de superação da desigualdade existente no sistema internacional, reforçada pela globalização e a interdependência. A maioria dos documentos produzidos nessa reunião aborda os problemas econômicos, sociais, humanitários e ambientais do continente africano

e defende a responsabilização da comunidade internacional em ajudá-los na resolução desses problemas.

O Programa de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento Social para a África, estabelecido durante a Primeira Conferência Ministerial do FOCAC, determinou como centrais para o avanço nas relações sino-africanas as áreas de desenvolvimento social e econômico. Para tal, foram determinadas metas. Dentre elas, a China comprometeu-se a cancelar dívidas referentes a 31 países africanos até junho de 2002, totalizando 156 dívidas no valor de 10,5 bilhões de yuans. Ademais, o governo chinês criou o Fundo Africano de Desenvolvimento de Recursos Humanos, responsável pelo financiamento de 300 cursos de treinamento, totalizando 6000 africanos.

Em 2003, aconteceu em Addis Ababa, capital da Etiópia, a segunda reunião ministerial do FOCAC. Sob o tema Action-Oriented Cooperation, a China comprometeu-se a continuar aumentando a assistência para os países africanos através do FOCAC; abrir o mercado chinês e permitir a entrada de commodities livre de tarifas de países africanos menos desenvolvidos.

O Plano de Ação 2004-2006, assinado por Ministros de 44 países africanos e a China, sintetiza a tônica das relações sino-africanas em torno dos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional e declara a intenção dos países em intensificar as relações em diversas áreas. Abordou-se também nessa reunião o esforço africano para o desenvolvimento do NEPAD (New Partnership for African Development) e da UA (União Africana) como formas de promoção da unidade desses países e a intenção do FOCAC em estabelecer

relações com essas organizações sub-regionais. O que se pode constatar é que em meio ao tom declaratório do documento há o reforço das prioridades chinesas na cooperação com o continente africano, quais sejam, comércio, perdão de dívida e desenvolvimento no marco das características da ajuda chinesa.

Paralelamente à segunda reunião ministerial ocorreu a Segunda Conferência entre Empresários Chineses e Africanos, incluindo aí a Primeira Conferência de Negócios China-África. Esta foi composta por cerca de 500 empresários chineses e africanos e 21 acordos de cooperação foram assinados num valor total de um bilhão de dólares. Além disso, estabeleceu-se a Câmara de Comércio e Indústria China-África.

A terceira reunião ministerial do FOCAC aconteceu em 2006 novamente em Pequim. Lá se encontraram os principais ministros da China e os representantes de 48 países africanos. A novidade do encontro foi a construção do Fundo China-África para o Desenvolvimento, cujo montante visava a alcançar cinco bilhões de dólares para incentivar e dar apoio a empresas chinesas que fazem investimentos em projetos na África. Tais empresas devem contribuir para o progresso tecnológico, aumento do número de empregos e para o desenvolvimento sócio-econômico. Além disso, a China se comprometeu em 2006 a aumentar de 190 para 440 o número de itens importados da África livres de tarifa e providenciar três bilhões de dólares em empréstimos preferenciais e dois bilhões de dólares como crédito para compra de exportações para os países africanos. Foi declarado o apoio chinês na ajuda a construção de escolas em zonas rurais e de 30 hospitais, além de fornecer um empréstimo de RMB300 milhões para

a compra de medicamentos contra a malária.

Dessa reunião emergiu uma declaração do Presidente chinês Hu Jintao voltada para a construção de um “novo tipo de parceria estratégica sino-africana”<sup>9</sup> em torno de fundamentalmente oito propostas (ver Tabela 3):

- Previsão de duplicação da assistência chinesa à África até 2009;
- Provisão de US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais num prazo de três anos;
- Estabelecimento do Fundo de Desenvolvimento China-África cujo montante de US\$ 5 bilhões visa a encorajar empresas chinesas a investirem na África;
- Estabelecimento de um centro de conferência da União Africana para acompanhar o

avanço da unidade africana, um dos elementos reforçados nessa Reunião;

- Cancelamento dos empréstimos sem taxas de juros dos países incluídos na lista HIPC (Heavily Indebted Poor Countries);
- Avanço na abertura do mercado chinês com o aumento de 190 para 440 produtos de países menos desenvolvidos que recebem tarifa de importação zero;
- Estabelecimento de novas ZEEs;
- Treinamento de 15.000 profissionais africanos, construção de 30 hospitais e 100 escolas rurais, doação de cerca de US\$ 38 milhões para ajuda no combate à malária, escolas e duplicação do número de bolsas de estudos chinesas oferecidas a estudantes africanos (cerca de 4.000 até 2009).

**Tabela 3. Status das oito promessas para desenvolvimento feitas pela China no FOCAC III**

	Compromisso	Status	
1	Dobrar a ajuda de 2006 até 2009	ND (não disponível)	?
2	Providenciar US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais e US\$ 2 bilhões em créditos de compra para exportações preferenciais	US\$ 8.3 bilhões em empréstimos preferenciais para a Nigéria para o contrato da ferrovia e US\$ 2.5 bilhões do Ex-Im-Bank da China para um projeto de eletricidade (China Africa News, 2009).	f
3	Estabelecer um fundo para apoiar empresas chinesas estáveis e de boa reputação com os investimentos realizados na África	O Fundo China Africa foi criado em junho de 2007. Até o final de 2008, o Fundo já tinha aprovado projetos valendo no total US\$ 2 bilhões (Brautigam, 2009).	f
4	Construir um Centro de Conferências para a União Africana	A pedra fundadora para o centro foi colocada em 2007 e a construção está prevista para durar três anos. (NPC, 2008).	f



5	Perdão de dívidas	Até março de 2008, a China já havia perdoado dívidas bilaterais de 32 países africanos (Anshan, 2008: 33).	f
6	Aumentar de 190 para 440 o número de itens exportados para a China com taxa zero de tarifa dos países menos desenvolvidos da África	Até julho de 2007, 454 bens de 26 países dos menos desenvolvidos da África deixaram de ser taxados. (Anshan, 2008: 35, Bräutigam, 2009).	f
7	Estabelecer de 3 a 5 zonas econômicas de comércio além-mar	A primeira (mais considerada como uma sub-zona) já está pronta e funcionando no Zâmbia (Kragelund, 2009), um contrato foi assinado em março de 2007 para construir outra Zona em Maurício (Ancharaz, 2009) e de acordo com Davies (2008), a China vai também construir uma Zona na Tanzânia, assim como na Nigéria. De acordo com o ETNC (2010), duas outras Zonas vêm sendo contruídas no Egito e na Etiópia, respectivamente. Segundo Bräutigam (2009: 100, 250), estas zonas em conjunto com a estabelecida na Argélia foram assinadas no final de 2007.	f
8a	Treinar 15 mil profissionais africanos	Até o meio de 2007, 2.241 africanos haviam sido treinados (Anshan, 2008: 34) e até agosto de 2008, 8.627 tinham sido treinados (Xinhua, 2008). Região não especificada.	(f)
8b	Enviar 100 especialistas em agricultura para a África e construir 10 centros de demonstração de tecnologia agrícola.	Até 2008, 100 especialistas em agricultura e 113 jovens voluntários foram enviados a varios países da África para trabalhar (Xinhua, 2008).  Um centro de demonstração em operação em Madagascar, construção de dois (Ruanda e Togo) e contratos assinados para oito centros (Sandrey & Edinger, 2009: 36). No total, a China espera construir 14 centros - todos desenvolvidos por empresas chinesas (Bräutigam, 2009: 247f)	f



8c	Assistência na construção de 30 hospitais	US\$ 10 milhões para um hospital na Líbia (Dennis, 2008), um em Serra Leoa (Concord Times, 2008), Ruanda (Kagire, 2009), e várias promessas para outros países, como por exemplo, Gana, (GNA, 2007).	(f)
8d	Providenciar US\$ 40 milhões para medicamentos anti-malária	US\$ 370.000 (5 milhões de Yuans) para medicamentos para Gana (GNA, 2008).	(f)
8e	Construir 30 centros de demonstração para prevenção e tratamento da malária	O primeiro centro foi aberto na primavera de 2009 em Camarões (Chinnock, 2009).	(f)
8f	Auxiliar na construção de 100 escolas rurais	Quatro escolas rurais na Nigéria (Ochayi, 2009) e duas no Lesoto (Governo do Lesoto, 2008), e outros vários memorandos de entendimento e promessas.	(f)
8g	Aumentar o número de bolsas escolares disponibilizadas pelo governo chinês para estudantes africanos de 2000 (2006) para 4000 (2009)	2000 bolsas escolares para estudantes africanos foram concedidas em 2006 e 2700 bolsas em 2007 (Xinhua, 2008).	(f)

Fonte: Kragelund, 2010.

No caso específico do Fundo China-África para o Desenvolvimento, suas atividades tiveram início oficialmente em 2007. A novidade dessa proposta está no fato de que os investimentos não operam na lógica da ajuda econômica para a África no sentido de que ela não é alocada por nação, mas pela possibilidade de ganhos que possam ser auferidos numa lógica que se aproxima da lógica das economias de mercado. Os investimentos do Fundo tampouco são créditos concedidos aos países, o que significa que não há aumento na dívida dos mesmos. Nesse sentido, o Fundo opera como “parceiro” nos projetos, assumindo os riscos da atividade respectiva.

O quarto e mais recente encontro aconteceu em 2009 em Sharm El-Sheikh, Egito. As declarações dos Ministros ratificaram o alcance das metas da reunião de 2006.

Do ponto de vista da cooperação econômica e financeira, foi determinado como cooperação econômica a construção de seis Zonas Chinesas de Cooperação e Comércio na África, isto é, na Zâmbia, Maurício, Nigéria, Egito e Etiópia. A criação das zonas econômicas especiais busca atrair investimentos e negócios. Além disso, os documentos frutos da reunião relatam alguns dos resultados da cooperação China-África como em 2007, quando o Banco

Industrial e Comercial da China adquiriu 20% do Standard Bank of South Africa por 5,46 bilhões de dólares, tornando-se o maior investimento financeiro da China na África. Até 2009, a China tinha apoiado 54 projetos em 28 países africanos, contabilizando 2.647 bilhões de dólares em empréstimos concessionais, além de outros 10 projetos por meio de exportação no valor de 2 bilhões de dólares. Protocolos de cancelamento de dívida foram assinados com 33 países pobres altamente endividados e menos desenvolvidos.

No bojo do Plano de Ação 2010-2012, assinado na IV Reunião, paralelo à temática tradicional da ajuda chinesa para a África, é possível perceber também uma ampliação das propostas que se desenrolam fundamentalmente desde o FOCAC III. Tal ampliação, acredita-se, tem um sentido de concretude maior do que o de mera declaração de intenções. Medidas para avançar, por exemplo, o intercâmbio cultural são adotadas como manter o FOCAC Culture Forum para fortalecer as consultas regulares entre os órgãos governamentais competentes para avançar projetos nessa área. Ademais, decidiu-se promover os Cultures in focus, que operarão como plataformas para intercâmbio cultural.

Noutras áreas, há propostas no âmbito do FOCAC de intensificação da cooperação judicial. A preocupação com o avanço da integração africana como um caminho para solução dos problemas africanos é algo que cresce no histórico das reuniões e que ganha destaque no Plano. Nesse sentido, África e China reconhecem a necessidade de fortalecimento das organizações regionais africanas, especialmente no que tange à promoção da paz e do desenvolvimento naquele continente. Dessa feita, a China vem encorajando o fortalecimento do NEPAD

como uma plataforma viável de discussão com o Fórum dado o compartilhamento dos objetivos citados. Assim, a rationale que parece orientar esse plano é a de que uma África integrada e fortalecida é capaz de explorar melhor as possibilidades de cooperação com a China no âmbito do FOCAC. No entanto, o tema em si não é novo, na medida em que no FOCAC II declarou-se:

3.2.2 The Chinese side, encouraged by the progress of the NEPAD implementation and African regional cooperation, will support and assist African countries in realizing their objectives for peace and development of the continent. China will, under the framework of the Forum on China-Africa Cooperation, take concrete measures to strengthen cooperation with African countries, African regional and sub-regional organizations in priority sectors identified under the NEPAD, such as infrastructure development, prevention and treatment of communicable and infectious diseases (HIV/AIDS, malaria and tuberculosis, etc.) human resources development and agriculture<sup>10</sup>.

Desse ponto de vista, o que se quer é a manutenção e ampliação dessa dinâmica.

Por fim, merece destaque a temática de paz e segurança no Plano de Ação. Um acompanhamento do desenrolar desse tema nos Planos anteriores (2004-2006 e 2007-2009) sugere que (i) a temática de segurança está intimamente ligada à questões de agricultura, por exemplo, o que, por conseguinte, indica que o conceito mais amplo de segurança está intimamente ligado ao conceito de segurança alimentar e que (ii) esse ocupa um lugar acessório na agenda do FOCAC que é dominada fundamentalmente pelas questões de comércio e desenvolvimento.

O Plano de Ação do FOCAC IV (2010-2012) reverte essas duas tendências e coloca as orientações ligadas à paz e segurança em primeiro plano. Cumpre reconhecer também que, não apenas a temática deixa de ter posição acessória - ao menos enquanto plano de ação - mas também a associação que se faz a ela se amplia: não apenas segurança se refere à sua dimensão alimentar, mas agora refere-se a ela do ponto de vista da resolução de conflitos e das operações de paz. Do lado chinês, há a declaração de apoio ao Conselho de Segurança das Nações Unidas na sua atuação nos conflitos no continente africano bem como de participação nas missões de paz ali, especialmente na reconstrução de países no momento pós-conflito<sup>11</sup>.

No Plano, a China ainda declara sua apreciação pelo conceito e da prática do Solving African Problems by Africans. Nesse sentido, afirma que apoiará os esforços de organizações regionais como a União Africana na pesquisa, treinamento e construção de capacidade de manutenção da paz no continente africano. Do ponto de vista dos países africanos, há boa receptividade das ações chinesas em relação à sua atuação nas questões que geram instabilidade e insegurança na região. Por tudo, uma leitura do Plano de Ação 2010-2012 demonstra a centralidade desses e outros temas bem como a ampliação das preocupações que orientam as relações sino-africanas.

## O FOCAC e a ajuda ao desenvolvimento

Diante dessas quatro reuniões, o FOCAC vem se constituindo como elemento central na organização das relações sino-africanas. Não

obstante, a partir desse desenvolvimento histórico, é possível discutir o adensamento institucional do Fórum. Como afirmado anteriormente, duas vias podem balizar tal discussão e elas, no limite, lidam com uma possível sobreposição da estratégia do bilateralismo chinês sobre o apelo multilateral do Fórum na relação com os países africanos ou com o potencial avanço da plataforma multilateral que, sem excluir o bilateralismo, amplia o intercâmbio entre os países e dá maior adensamento institucional ao Fórum. Nessa última hipótese, o FOCAC deixaria de ser uma "plataforma de diálogo para interação política"<sup>12</sup> para ser um facilitador na expansão das relações entre os países envolvidos.

No primeiro caso, acena-se para a inexistência de efetivo diálogo multilateral no Fórum. Uma possível explicação seria a da ausência de coordenação entre organizações regionais africanas como a UA e o NEPAD, donde derivaria a necessidade dos acordos serem previamente estabelecidos bilateralmente entre Pequim e a parte africana. O FOCAC torna-se, então, não um mecanismo de coordenação multilateral, mas um evento diplomático de grandes anúncios relativos à ajuda chinesa ao desenvolvimento, no qual esses podem ganhar maior publicidade internacional (Davies, 2008, p.9-10).

O que parece se consolidar, ao menos a partir do panorama histórico das Reuniões e dos Planos de Ação, é a possibilidade de ampliação da coordenação multilateral do FOCAC. Nesse caso, embora não se deixe de notar uma necessidade de maior coordenação entre as partes africanas no âmbito de suas organizações regionais, pode-se caracterizar a plataforma como pilar no avanço das relações entre China e África. Constituindo-se como a arena

própria para relações diplomáticas construtivas, o FOCAC é ainda percebido como a fundação para um relacionamento win-win de longo prazo (Shelton e Paruk, 2008: p.10). Haveria sinais de um aprofundamento institucional do FOCAC que rigorosamente deslocam a discussão do âmbito puramente bilateral para a ampliação do esforço multilateral.

Um acompanhamento das Reuniões trienais indica, de um lado, a manutenção e mesmo a ampliação do modelo de cooperação chinesa. As oito propostas para estabelecimento de um “novo tipo de parceria estratégica sino-africana” nada mais indica do que a permanência desse modelo. De outro lado, é possível identificar um outro movimento no sentido de maior adensamento institucional no âmbito do FOCAC que faz com que o processo de cooperação caminhe, ainda que paulatinamente, para uma dimensão multilateral. A ampliação da agenda do Fórum visualizada nos Planos de Ação (2004-2006, 2007-2009, 2010-2012) sugere uma mudança de rotina que se afasta das práticas adotadas no início dos anos 2000. A agenda se amplia do ponto de vista dos temas (fortalecimento da cooperação regional, segurança, saúde, dentre outros) como também a própria rotina do FOCAC se altera. Tomado o histórico dos relacionamentos sino-africanos em seu contexto mais amplo e das Reuniões no contexto mais específico, o FOCAC III foi o maior evento entre essas partes<sup>13</sup> do ponto de vista da mobilização de delegados<sup>14</sup> seja da importância das reuniões preparatórias para o acontecimento da Reunião.

Por tudo, se faz sentido falar no FOCAC como um processo, os elementos relacionados indicam um avanço no processo de cooperação

que, sem excluir os relacionamentos bilaterais, amplia o adensamento institucional multilateral do Fórum.

Do ponto de vista dos países BRICS, esse modelo de institucionalização do FOCAC - o modelo fórum - pode ser relevante na medida em que fortalece sobretudo a forma de ação internacional conjunta buscada pelo grupo<sup>15</sup>. Note-se que, se isso é assim, trata-se de um avanço do grupo no sentido da sua ampliação enquanto plataforma de ação concertada cuja consequência é o fortalecimento do próprio grupo. Não se trata apenas de uma plataforma de diálogo, mas também de um espaço em que, a partir do diálogo, se alcança entendimentos comuns em relação aos temas da agenda internacional e, sobretudo, a ação coletiva é preferida. Trata-se, ao fim e ao cabo, de um adensamento institucional dos BRICS enquanto agrupamento. Nesse sentido, a experiência de institucionalização do FOCAC ganha relevância enquanto experiência possível para os BRICS enquanto grupo.

Ressalte-se, por fim, que essa convergência dos países BRICS enquanto plataforma de ação internacional não impede uma eventual rivalidade entre seus membros, no âmbito da própria plataforma. Isso no que se refere, por exemplo, a interferência desses países no continente africano com relação à chamada ajuda ao desenvolvimento naquele continente.

## Notas

1 Development Assistance Committee.

2 Disponível em <[http://www.un.org/africa/osaa/reports/2010\\_Aidbrief.pdf](http://www.un.org/africa/osaa/reports/2010_Aidbrief.pdf)>

3 São participantes do Fórum de Macau: Portugal, Brasil, Timor-Leste, Moçambique, Angola, Cabo Verde e Guiné; São Tomé e Príncipe tem estatuto de observador, por ter relações diplomáticas com Taiwan (Mendes, 2010).

4 China White Paper in Foreign Aid <<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>>.

5 Ver <<http://www.focac.org/eng>>.

6 Jansson (2009: p.4).

7 Centre for Chinese Studies (2010: p.187).

8 Centre for Chinese Studies (2010: p.182).

9 Centre for Chinese Studies (2010: p.8).

10 <<http://www.focac.org/eng/ltida/dejbzjhy/DOC22009/t606801.htm>>

11 <<http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>>

12 Centre for Chinese Studies (2010: p.182).

13 Centre for Chinese Studies (2010: p.5).

14 Cerca de 1700 delegados (Centre for Chinese Studies, 2010: p.5).

15 Veja-se, por exemplo, a declaração conjunta da III Cúpula de Sanya, China, em que se reforça a posição do BRICS não apenas como espaço de diálogo mas também de concertação no cenário internacional.

## Referências

Centre for Chinese Studies (2010). Report: Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping

the way ahead. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

DAVIES, Martyn et al. (2008). How China delivers development assistance to Africa. Beijing: University of Stellenbosch/Centre for Chinese Studies. Disponível em <[http://docs.google.com/viewer?as=v&q=cache:ITd2x3hlwqAJ:www.ccs.org.za/downloads/DFID\\_FA\\_Final.pdf+how+china+delivers+assistance+to+africa&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESj8WhGTDSlv1ZBx96A5igG5FKhTJVPMQoOHSQVioJHsfzZv37uC4gyJOe6JStY2sZSIJ5ZRO-gv4fOUgCyrRu6nJkpudCmqXDJnv5PRexYyDED-6j6OGRmQAsr9ACMHWYH5naJSi&sig=AHIEtbSZ-V3cO8Jk53GnqtaVAIXUjXfzA](http://docs.google.com/viewer?as=v&q=cache:ITd2x3hlwqAJ:www.ccs.org.za/downloads/DFID_FA_Final.pdf+how+china+delivers+assistance+to+africa&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESj8WhGTDSlv1ZBx96A5igG5FKhTJVPMQoOHSQVioJHsfzZv37uC4gyJOe6JStY2sZSIJ5ZRO-gv4fOUgCyrRu6nJkpudCmqXDJnv5PRexYyDED-6j6OGRmQAsr9ACMHWYH5naJSi&sig=AHIEtbSZ-V3cO8Jk53GnqtaVAIXUjXfzA)> Acesso em 20 maio 2011.

JANSSON, Johanna (2009). The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

KAPLINSKY, Raphael e FAROOKI, Masuma (2010). Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development. Nova York: Dept. of Economic and Social Affairs (DESA), the United Nations.

KRAGELUND, Peter (2010). The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa, ICTSD Programme on Competitiveness and Sustainable Development, Issue Paper No. 11, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.

MENDES, Carmen Amado (2010). A China e a Cooperação Sul-Sul. Relações Internacionais, Nº 26, pp. 39-46.

SAUTMAN, Barry (2007). Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa. African Studies Review 50 (3):75-114.

SHELTON, Garth e PARUK, Farhana (2008). The Forum on China-Africa Cooperation. A strategic opportunity. ISS - Institute for Security Studies Monograph Series nº156. Disponível em <<http://www.iss.co.za>>. Acesso em 05 junho de 2011.

Site oficial do Forum on China-Africa Cooperation FOCAC. <<http://www.focac.org/eng>>. Acesso em 05 junho de 2011.