

Política externa no contexto africano: um estudo exploratório da cooperação internacional para o desenvolvimento da China na África

Júlio Sani Lopes*

RESUMO

Este artigo analisa a política externa chinesa na África no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entre 1990 e 2019. O artigo utiliza uma metodologia qualitativa e interpretativa para analisar dados referentes à CID chinesa na África, com foco nas agendas e atores chineses envolvidos no continente, que é rico em recursos naturais e uma das regiões mais relevantes para a nova disputa

mundial neste século XXI, marcada pela emergência de novas potências do Sul Global. Os resultados indicam o papel cada vez mais central da China no continente africano, o que se evidencia pela intensidade das transações comerciais, que envolvem a aquisição de matérias-primas africanas e a venda de produtos industrializados chineses. Além disso, há um aumento nos investimentos e empréstimos que financiam setores econômicos nos países africanos, como infraestrutura, agricultura e

* Mestre, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (Brasil). Pesquisador, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (Brasil). [julio.sani@ufpe.br]; [https://orcid.org/0000-0003-4035-3161].

Recebido: 16 de junho de 2025 / Modificado: 25 de agosto de 2025 / Aceito: 8 de septiembre de 2025.

Para citar este artigo:

Sani Lopes, J. (2025). Política externa no contexto africano: um estudo exploratório da cooperação internacional para o desenvolvimento da China na África. *Oasis*, 43, 217-241.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n43.10>

mineração, enquanto o financiamento destinado a setores sociais, como saúde e educação, é muito limitado.

Palavras-chave: política externa; cooperação Sul-Sul; cooperação internacional para o desenvolvimento; política externa da China; relações internacionais da África.

Foreign policy in the African context: an exploratory study of China's international development cooperation in Africa

ABSTRACT

This article analyzes China's foreign policy in Africa within the framework of international development cooperation (IDC) between 1990 and 2019. The study employs a qualitative and interpretive methodology to analyze data on Chinese IDC in Africa, focusing on Chinese agendas and actors involved in the continent, which is rich in natural resources, and one of the most relevant regions in the new global competition of the twenty-first century, marked by the emergence of new powers from the Global South. The results indicate China's increasingly central role on the African continent, as evidenced by the intensity of trade transactions, which involve the acquisition of African raw materials and the sale of Chinese manufactured goods. Furthermore, there

has been an increase in investments and loans that finance economic sectors in African countries, such as infrastructure, agriculture, and mining, while financing for social sectors, such as health and education, remains very limited.

Keywords: Foreign policy; South-South cooperation; international development cooperation; China's foreign policy; Africa's international relations.

Política exterior en el contexto africano: un estudio exploratorio de la cooperación internacional para el desarrollo de China en África

RESUMEN

Este artículo analiza la política exterior china en África en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) entre 1990 y 2019. El estudio utiliza una metodología cualitativa e interpretativa para analizar datos relacionados con la CID de China en África, centrándose en las agendas y los actores chinos involucrados en el continente, que es rico en recursos naturales y una de las regiones más relevantes de la nueva competencia global del siglo XXI, marcada por el surgimiento de nuevas potencias del Sur global. Los resultados señalan el papel cada vez más central de China en el continente africano,

como lo demuestra la intensidad de las transacciones comerciales, que implican la adquisición de materias primas africanas y la venta de productos manufacturados chinos. Además, se observa un aumento en las inversiones y los préstamos que financian sectores económicos en los países africanos, como la infraestructura, la agricultura y la minería, mientras que la financiación destinada a sectores sociales, como la salud y la educación, es muy limitada.

Palabras clave: política exterior; cooperación Sur-Sur; cooperación internacional para el desarrollo; política exterior de China; relaciones internacionales de África.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as grandes potências globais, especialmente as europeias, estiveram ativas no continente africano. Esses países sempre consideraram o continente um local propício para a implementação de suas agendas geopolíticas. Com a chegada do novo século, o continente africano passou a desempenhar um papel relevante na política global e ganhou visibilidade nas relações exteriores de diversos países.

Dessa forma, Visentini (2013) recorda que a África se transformou no epicentro da nova disputa global no século XXI, em um cenário semelhante ao que aconteceu no século XIX. A diferença é que, hoje em dia, o processo é liderado pela presença marcante das potências emergentes, especialmente pela China.

Neste século XXI, a inserção internacional da China é marcada por uma forte presença na África, contexto no qual o país asiático tem atuado como provedor de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID).

No cenário africano, a presença da China se baseia nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, ajustando sua política externa de forma estratégica para integrar a dinâmica comercial a sua visão de *soft power*, a fim de alcançar seus objetivos geopolíticos. Tendo o desenvolvimento pacífico como vetor, a China se coloca como um *global player*. Visentini (2013), porém, observa que a China não só é o principal ator da Cooperação Sul-Sul (CSS) no continente africano, mas também que sua presença, juntamente com a de outros países emergentes, sugere uma nova partilha do continente. Isso tem elevado o interesse pelos estudos sobre a presença chinesa na África.

Perante o exposto, este artigo tem como objetivo analisar a política externa da China na África no contexto da CID entre 1990 e 2019. Esse período foi caracterizado pela reaproximação da China com os países africanos e também marcou o momento em que a CID começou a ganhar destaque nas políticas externas dos países do Sul.

Do ponto de vista metodológico, o artigo adotou uma abordagem qualitativa e interpretativa, empregando a análise de conteúdo dos dados referentes à cooperação bilateral entre China e África como técnica. Isso permitiu identificar os tipos de CID mais

predominantes a partir das seguintes categorias analíticas: 1. Significados atribuídos à CID no contexto africano; 2. Países prioritários; 3. Fluxos de investimento; 4. Principais setores de cooperação. O embasamento teórico abrangeu a análise da política externa da China e as discussões teóricas sobre a CID.

Neste contexto, além desta introdução, na segunda seção deste artigo discute-se a CID como ferramenta de política externa dos Estados, desde sua trajetória histórica até as discussões mais recentes sobre a CSS. Na terceira e última seção, apresenta-se o estudo da política externa e da CID chinesa, destacando seus elementos teóricos, institucionais e contextuais, com foco específico na África. Por fim, são expostos os resultados referentes aos atores e agendas mais envolvidos na CID chinesa na África.

POLÍTICA EXTERNA EM QUESTÃO

Cervo (2016) explica os âmbitos das relações internacionais, dividindo-os em três dimensões distintas, porém complementares: relações internacionais, diplomacia e política externa. Cada uma delas aporta uma dimensão específica em termos de abrangência. As relações internacionais abrangem um nível mais amplo, já que contemplam a política externa e a diplomacia. A diplomacia funciona como a ação externa dos governos, com base em seus valores e condutas, buscando cumprir suas próprias agendas e objetivos de política

externa. Esta última compreende um conjunto de princípios definidos por formuladores de política externa como estratégia para nortear a ação externa de seus Estados; ou seja, “a política externa fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus erros e acertos” (Cervo, 2016, p. 9).

Assim, define-se a política externa como a forma pela qual um Estado direciona suas relações com outros Estados, conduzindo, desde o ambiente interno, à formulação, implementação e avaliação dos princípios e condutas projetados para o ambiente externo (Oliveira, 2005).

Para Figueira (2011, p. 5), a política externa “é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no cenário externo”.

Por sua vez, Hill (2003, p. 3) aponta que a “política externa é a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente, normalmente um Estado, nas relações internacionais”.

Com uma visão mais ampla, Milani e Pinheiro (2013) definem a política externa como uma política pública do Estado, sendo o governo o responsável por sua projeção no nível externo.

Por muitos anos, a visão explicativa das relações internacionais derivada de concepções realistas definia a política externa (PE) como um campo por excelência dos Estados, enfatizando inclusive o papel central dos entes estatais

na formulação e implementação da PE, relegando aos demais atores um papel quase inexistente nesse processo, isto é, trata o Estado como um ator monolítico e racional; além disso, defende também a primazia da agenda de segurança e o poder bélico, conferindo baixa importância à agenda econômica na formulação e implementação da PE (Sato, 2010; Figueira, 2011).

A questão, para Putnam (2010), é que as visões tradicionais de ênfase “estatocêntrica” tratam o Estado como ator unitário (“ele, o Estado”), perdendo de vista o caráter plural (“eles, o Estado”) dos tomadores de decisão, e desconsideram inclusive a luta política inerente ao processo decisório, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não econômicos), os legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições — e não apenas os funcionários do Poder Executivo e os arranjos institucionais. Ou seja, essas abordagens ignoram as variáveis domésticas (Putnam, 2010, p. 150).

O autor defende a lógica dos jogos de dois níveis. Sua teoria considera que, ao menos em larga escala, a política interna e a política externa estão estritamente ligadas e se relacionam de forma dialética, obrigando os tomadores de decisão a conduzir as negociações em dois níveis simultaneamente.

A análise de política externa (APE), enquanto subcampo do estudo, aporta novas perspectivas teóricas que reavaliam e criticam as visões analíticas tradicionais da PE. Hill (2003) defende a legitimidade do subcampo da APE,

assentado em um viés pluralista e articulando fronteiras internas e externas — isto é, estrutura e conjuntura. Sua teoria define o Estado como ente principal, mas ressalta o papel relevante de outros atores, como empresas, organizações não governamentais (ONGs) e sociedade civil organizada, enfatizando inclusive que, a depender do contexto, esses atores conseguem exercer poder de agência no processo de formulação e de implementação da PE.

Os diferentes autores que compõem o campo da APE têm como ponto de partida a busca por uma compreensão mais ampla da política, com base em seu processo de construção, considerando que diversas variáveis influenciam diretamente a formação da agenda e os processos de decisão e de implementação de política (Figueira, 2011).

Sato (2010) nos lembra que, até a Guerra Fria, a agenda internacional era dividida em dois planos: o da *high politics* (alta política) e o da *low politics* (baixa política). Enquanto a *high politics* referia-se às questões associadas diretamente à segurança estratégica, a expressão *low politics* era empregada para designar as questões relacionadas à economia, comércio, desenvolvimento, educação e outros temas que não se vinculavam diretamente à segurança estratégica dos países e, conseqüentemente, não faziam parte de suas agendas.

Segundo Figueira (2011), no período pós-Guerra Fria, ganharam espaço, na matéria da PE, atores como ONGs,

empresas e grupos sociais, cuja capacidade lhes permite interagir cada vez mais com os Estados, em um processo que se convencionou chamar de interdependência complexa¹. Ainda assim, Oliveira (2005) ressalta que os Estados continuam a exercer o papel de representantes legítimos na defesa dos interesses políticos desses novos atores.

As mudanças supracitadas incidem diretamente na forma como os Estados conduzem suas políticas externas. Uma das razões é que os temas internacionais estão cada vez mais presentes na vida cotidiana; hoje, o doméstico e o

externo estão entrelaçados. Assim, não existem necessariamente essas hierarquias: temas de *low politics*, como economia, saúde e educação, podem ser entendidos como *high politics* e, por isso, fazem parte da agenda prioritária do Estado. Além disso, o cenário internacional tornou-se mais horizontal, favorecendo a atuação de outros atores, que também conseguem influenciar o sistema (Sato, 2010).

O Quadro 1 ilustra as fronteiras teóricas entre as perspectivas da APE e as visões tradicionais da PE.

QUADRO 1. DIFERENÇAS ENTRE A APE E A VISÃO REALISTA DA PE

Análise da Política Externa (APE)	Visão Realista da PE
Perspectiva interdisciplinar.	Abordagem teórica essencialmente realista.
Compreensão da realidade que entrelaça o contexto interno e externo — ambos os tabuleiros importam.	Apenas a estrutura sistêmica determina a atuação diplomática dos Estados.
Entendimento da política externa como uma política pública do Estado — ambas obedecem aos mesmos ciclos, o que explica a defesa da politização e da democratização da PE.	O Estado é concebido como uma estrutura monolítica e racional.
O interesse nacional é socialmente construído.	O interesse nacional sobrepõe-se aos interesses de grupos, explicando as políticas externas dos Estados.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Hill (2003), Putnam (2010) e Figueira (2011).

1 Robert Keohane e Joseph Nye, dois autores clássicos, são reconhecidos como pioneiros na formulação do conceito de interdependência. Eles a caracterizam como uma relação de dependência mútua, utilizada para descrever o cenário internacional em transformação, influenciado por fenômenos como a globalização. Na política global, a interdependência refere-se a circunstâncias em que ocorrem efeitos recíprocos entre nações ou entre agentes de diferentes países. Esses efeitos geralmente decorrem de transações internacionais que envolvem o fluxo de dinheiro, bens, pessoas e comunicações além das fronteiras nacionais. Desde a Segunda Guerra Mundial, houve um aumento significativo desse tipo de transações (Keohane & Nye, 1989, pp. 8-9).

Sem dúvida, a PE é geralmente determinada pela interação e pela disputa entre diferentes valores, ideologias, normas e tipos de conhecimento dos *stakeholders*, que buscam influenciar as agendas do Estado. Ademais, deve-se considerar também o papel de cada ator em razão de sua função, definido, por exemplo, na Constituição da República, bem como seu próprio poder de agência para influenciar as decisões políticas.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA

Malacalza (2014) entende a política de cooperação internacional para o desenvolvimento como uma dimensão da política externa, responsável pela transferência de tecnologias e recursos, financeiros ou não, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dos países pares.

Entretanto, a CID, desde sua fase embrionária, tem servido como instrumento de política externa dos países ocidentais na expansão de suas políticas e práticas de governança e na persecução de suas agendas de cooperação com os países do Sul. Hoje, a CID também é um meio para a inserção internacional de países em desenvolvimento. Tanto que integra as agendas de política externa de países como Brasil, China e Índia, considerados potências emergentes, na medida em que promovem parcerias estratégicas no âmbito da CSS, através de

relações bilaterais de cooperação com seus pares do Sul, com destaque para o componente técnico em áreas como, saúde, educação, ciência e tecnologia, agricultura, meio ambiente e gestão pública, mas também por intermédio de fóruns multilaterais, nos quais desempenham um importante papel na agenda política e econômica internacional, particularmente nos processos de reforma da governança global (Milani & Carvalho, 2013).

Se a CID é um instrumento da PE, então o estudo da inserção internacional da China no âmbito da CSS deve considerar fatores sistêmicos e domésticos. Milani e Carvalho (2013) operam com as mesmas premissas: os dois autores assinalam que a análise sobre a CSS da China e de outros emergentes deve se centrar em dois níveis diferentes e complementares:

- i) nível sistêmico, que considera uma forma de inserção internacional que os distingue teórica e discursivamente das políticas e práticas estabelecidas nos sistemas tradicionais de cooperação internacional ou “ajuda” internacional, nas instituições já existentes, como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE);
- ii) nível de agente estatal, no qual o processo de formulação e implementação de política externa é objeto de barganha entre atores

estatais e não estatais que incidem na agenda do tabuleiro doméstico.

Milani e Carvalho (2013) fornecem essas explicações para ilustrar como tanto o nível de agente estatal quanto o nível sistêmico fornecem dimensões importantes para a compreensão da forma como a oferta de cooperação pode ser decidida e operacionalizada.

Portanto, existem particularidades que podem ser notadas na forma como cada país conduz sua PE; elas são extremamente importantes inclusive para definir o que a CID representa dentro da proposta de PE de cada Estado, e servem também para mensurar as semelhanças e diferenças entre as PE dos Estados no âmbito da CID, por exemplo. Por isso, muitos estudiosos consideram importante entender a PE por trás da lógica da APE e as práticas da CID como instrumento da PE.

OS ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A constituição da CID, como se convencionou chamar, ocorreu de maneira mais “organizada, regular e previsível” no período pós-Segunda Guerra Mundial, época em que se deu início a seu processo de institucionalização, através do qual emergiu um conjunto de “normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos” de seus protagonistas (Milani, 2014).

Nesse período, os Estados Unidos da América (EUA), cujo papel de liderança assumiram a partir de então, criaram o Plano Marshall, com o objetivo de financiar a recuperação da Europa pós-guerra, estabelecido em duas dimensões diferentes, mas complementares, em relação à projeção de poder norte-americana: a primeira, comercial e econômica, significava recuperar um parceiro econômico relevante; a segunda dizia respeito à dimensão geopolítica, assente na contenção da expansão do comunismo no Velho Continente (Martinussen & Pedersen, 2003).

Os países-membros do CAD-OCDE, que, após 1945, receberam incentivos financeiros na forma do Plano Marshall, assumiram, a partir dos anos 1960, junto com os Estados Unidos da América e o Canadá, o papel de doadores tradicionais, enquanto os países do chamado Terceiro Mundo, à época, foram identificados como receptores — então, países recém-independentes que dependiam de assistência externa para garantir a sustentabilidade de suas economias e, portanto, assegurar a construção de suas instituições nacionais (Souza, 2014).

De fato, a CID tradicional é uma prática iniciada pelo Norte a partir de seus próprios princípios, e se consolidou em organizações como a OCDE, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Porém, a modalidade de assistência feita no âmbito do CAD-OCDE, concedida como doação de ajuda para o desenvolvimento, é diferente daquela que o BM e o FMI

desenvolvem enquanto instituições credoras. Aliás, o próprio conceito de ajuda externa estabelecido pelo CAD-OCDE, como sendo aquele fluxo internacional proveniente normalmente de um fornecedor governamental com o objetivo de contribuir para o processo de construção do desenvolvimento dos países receptores de cooperação, deixa claras as fronteiras entre a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e os empréstimos, embora, além da ajuda bilateral, esses países utilizem canais multilaterais, como o Banco Mundial, para destinar suas contribuições ao âmbito da ajuda (Pena, 2009).

Apesar de diferenças entre essas modalidades da CID, o regime de governança das instituições de Bretton Woods, por meio de seus programas de ajustes estruturais intransigentes em relação às reformas macroeconômicas, ganhou proeminência na agenda de desenvolvimento², através da qual conseguiu vincular suas regras a outras instituições financeiras e também às agências bilaterais, no âmbito do regime de AOD, determinando as reformas econômicas como condição necessária para que os países receptores de cooperação não ficassem fora do fluxo de ajuda internacional (Cimini, 2015).

Talvez por essas vinculações, as críticas acabam sendo dirigidas à CID

como um todo. Tanto que a CID foi amplamente questionada em todas suas fases, quanto a sua eficácia e à reprodução de relações de dependência e desigualdade entre os países (Tomazini, 2017).

No entanto, as indagações e os questionamentos ocorreram em ritmos e tons diferentes, a depender do cenário e dos interesses em jogo. No contexto da Guerra Fria, tanto o regime da AOD quanto o dos empréstimos foram pouco questionados e, de igual modo, eram menos exigentes, em razão da corrida bipolar por aliados. Mesmo naquela época, porém, já havia uma tensão Norte-Sul, o principal das reivindicações era a cobrança pelo cumprimento da meta de ajuda fixada através de iniciativas dentro da ONU, encetadas pelo bloco do Terceiro Mundo, de 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) dos países ricos, que deveria ser destinado ao AOD por ano, com o objetivo de superar os 0,4% que haviam sido atingidos.

Inclusive, o não cumprimento dessa meta, com exceção dos países nórdicos, tem sido apontado pelos críticos das políticas da AOD como motivo do insucesso desse regime, que não conseguiu mobilizar um grande volume de assistência para os países

2 Isso também influenciou a ajuda internacional proveniente dos países nórdicos e de outros doadores que outrora mantinham a redução da pobreza como o maior objetivo. Os programas de ajuste estrutural tornaram-se dominantes na cooperação internacional para o desenvolvimento, de modo que quase todos os doadores bilaterais aceitaram trabalhar dentro desse marco (Martinussen & Pedersen, 2003, p. 27).

em desenvolvimento, tal como ocorreu com o Plano Marshall (Pena, 2009).

Assim, o regime da AOD foi, ao longo dos anos, suscitando reticências e questionamentos por parte dos países receptores do então Terceiro Mundo, principalmente dos emergentes, que apelavam à redefinição de seus princípios e práticas (Souza, 2014).

Em relação ao regime dos empréstimos, as críticas tornaram-se mais intensas após a Guerra Fria. Os países do Sul Global, por não conseguirem, em sua maioria, implementar com sucesso as políticas econômicas e financeiras de influência neoliberal indicadas pelo BM e pelo FMI, começaram a apontar a ineficácia dos modelos políticos fundamentados nas políticas de Bretton Woods, em sua imbricação com os anseios de desenvolvimento dos países do Sul, inclusive notando as discrepâncias em torno dos modelos de cooperação.

Em função dessas críticas, houve uma sequência de projetos políticos do Terceiro Mundo, dirigidos por países considerados emergentes, juntamente com organizações intergovernamentais, empresas e organizações da sociedade civil, voltados para a redefinição dos princípios e práticas de cooperação (Souza & Mello, 2014).

Na época da Guerra Fria, o espírito terceiro-mundista de Bandung deu base para as críticas à CID tradicional, porém, após o conflito bipolar, principalmente nos anos 2000, os países emergentes do Sul passaram da condição de receptores e tornaram-se atores

relevantes da CID, assumindo o papel de novos fornecedores de cooperação internacional para o desenvolvimento a partir do eixo Sul, embora alguns continuem, ao mesmo tempo, doadores e receptores (Milani & Carvalho, 2013).

A CID contemporânea é composta por atores bastante heterogêneos: países de renda alta ou média, economias de baixa renda, economias emergentes, os BRICS, o G-20, além de atores não governamentais, como a sociedade civil organizada global, empresas privadas e ONGs (Souza, 2014).

Em termos conceituais, Ayllón (2006) descreve a CID como:

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas por atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Desenvolvimento (PVD) e alcançar um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Essas atuações situam-se no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico, e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade. A finalidade primordial da CID está relacionada à erradicação da pobreza e à execução social, bem como ao incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. (Ayllón, 2006, p. 7)

Sato (2010) aponta que, à medida que se registra um crescente avanço dos mecanismos de cooperação, avançam também novas oportunidades e novos problemas que, por sua vez, demandam

a construção de sistemas de cooperação internacional mais coerentes e compatíveis entre si, seja considerando suas práticas, seja em suas instituições.

Assim, Souza (2014) realça que o fato de os desafios do desenvolvimento global ainda persistirem impõe aos atores da CID a construção de um arcabouço institucional inclusivo, que sirva para harmonizar seus princípios e suas práticas.

Não obstante, a CID continua sendo, neste século XXI, indiscutivelmente, um dos principais instrumentos para o desenvolvimento de ações de governança de atores internacionais, buscando assegurar o pleno funcionamento das relações internacionais, assente no princípio de ajuda mútua entre dois ou mais Estados, tendo o desenvolvimento como seu objetivo, ou seja, é através dele que a cooperação emerge e se sustenta.

AS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO CHINÊS

A cooperação para o desenvolvimento consubstancia-se em uma importante ferramenta de política externa chinesa (PEC), e seu escopo é amplamente influenciado pelo espírito terceiro-mundista de Bandung.

A China considera a política de ajuda externa um mecanismo indispensável da PEC, que, por exemplo, ajudou o governo de Pequim a garantir sua cadeira na ONU em 1971. Dessa maneira,

Pequim combina objetivos diplomáticos e econômicos, tanto que a composição das agências governamentais do regime de ajuda externa reflete essa visão (Rudyak, 2019).

A coordenação e a decisão sobre a política externa e o programa de ajuda externa chinesa ficam a cargo do partido — ou seja, do governo central —, através do Conselho do Estado Chinês (CEC). A governança da ajuda externa foi, até o início de 2018, partilhada pelo Ministério do Comércio (MOFCOM), que coordenava e fiscalizava o programa de ajuda e toda a matéria da CID; pelo Ministério das Relações Exteriores (MFA), que administrava o planejamento de ajuda junto ao MOFCOM, fornecendo análises sobre o ambiente diplomático e procurando garantir que os acordos se alinhassem aos objetivos da política externa; pelo Ministério das Finanças (MOF), responsável por coordenar o orçamento da ajuda; e ainda pelo China Export-Import Bank (China Eximbank), que implementa políticas econômicas da China (Zhang & Smith, 2017; Rudyak, 2019).

Além das agências governamentais supramencionadas, as empresas estatais sob a administração central da China (SOEs) são atores importantes no sistema de ajuda externa chinesa. Devido ao relevante papel que desempenham na implementação da diplomacia econômica chinesa, gerando receitas para o Estado, as SOEs são apoiadas política e financeiramente pelas demais agências do governo. Assim, essas empresas conseguem influenciar

a política de ajuda externa, inclusive propondo projetos de cooperação, seja através da interação com atores nacionais, como o MOFCOM e o China Eximbank, seja negociando nos bastidores com os governos nacionais dos países beneficiários, nos quais, uma vez instaladas, constroem relações estreitas e cordiais com agentes locais, políticos e empresários.

Portanto, muitos projetos de cooperação chinesa começam a ser articulados por empresas que geralmente conhecem as demandas locais e se preocupam mais com os ganhos comerciais. Isso explica, em parte, por que o programa de ajuda externa chinesa é dominado por projetos de infraestrutura fortemente apoiados pelo China Eximbank, através de empréstimos concessionais (Zhang & Smith, 2017).

Apesar da participação de vários ministérios no programa de ajuda, o governo chinês criou, em março de 2018, a China International Development Cooperation Agency (CIDCA), buscando conceder maior agilidade à gestão da ajuda externa, acabar com gastos irracionais e com disputas de agendas entre departamentos governamentais e, com isso, atribuir maior significado aos regimes de cooperação internacional (Rudyak, 2019).

Conforme o comunicado de imprensa oficial do governo chinês³, a CIDCA foi criada “para operacionalizar o regime de ajuda externa, garantir a

eficácia da ajuda como um instrumento-chave da política externa, otimizar o planejamento estratégico e a coordenação geral da ajuda, reformar os métodos de entrega da ajuda para melhor servir aos objetivos da diplomacia geral da China e à construção da Belt and Road.”

Antes mesmo dessas mudanças institucionais na gestão do regime de ajuda, Zhang e Smith (2017) já chamavam a atenção para o fato de que a estrutura de governança da política externa chinesa não é monolítica, ou seja, na prática, embora o MOFCOM desempenhasse um papel indispensável na formulação de políticas de ajuda externa, não coordenava sozinho o programa de ajuda da China. Os autores apontam que, na verdade, o sistema de ajuda chinês é composto por uma acirrada e contínua competição entre diferentes atores que buscam incidir na agenda.

Mesmo com a criação da CIDCA, porém, a fragmentação política entre atores governamentais não cessou, pois à nova agência cabe a coordenação e gestão da ajuda, enquanto o papel de execução continua a cargo dos ministérios centrais e provinciais, comissões e agências, sob a liderança do MOFCOM (Rudyak, 2019).

A análise da estrutura interna do programa de ajuda chinesa sugere os mecanismos pelos quais ocorrem os processos de implementação dos

3 Formação da Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da China.

projetos de ajuda externa, isto é, desde o processo de decisão e formulação no contexto interno até a implementação no nível externo. Um conjunto de agências participa do planejamento e da execução dos projetos de ajuda; ou seja, mesmo com a criação da CIDCA, muitos departamentos governamentais continuam desempenhando um papel relevante no regime de ajuda externa.

Com a instituição da CIDCA, estavam previstas inovações no regime de ajuda. Uma das mais lembradas foi a mudança do termo que o governo chinês atribuiria a sua agência de ajuda.

A China preferiu o termo “ajuda externa” (*duiwai yuanzhu*), por entender que, sendo um país em desenvolvimento, não se encontra no mesmo estágio dos países que fornecem ajuda ao desenvolvimento para outros países em crescimento; portanto, não seria mais adequado continuar a designar o mesmo termo utilizado pelo CAD da OCDE. O termo “ajuda ao desenvolvimento” (*fazhan yuanzhu*) passa a ser empregado para dar ênfase à China ainda em desenvolvimento, cujo progresso, bem como o de seus parceiros, deve ser buscado com base na visão do “desenvolvimento comum”, conforme traçada pela política da BRI (Rudyak, 2019).

Assim, o governo chinês desenvolve projetos de cooperação internacional principalmente por meio da cooperação bilateral, mas também tem estabelecido acordos por canais multilaterais, através da promoção de conferências internacionais, entre as quais se destacam: as Conferências de Alto Nível da ONU, sobre Financiamento para o Desenvolvimento e sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para o ano de 2015, o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e o Fórum de Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.

O multilateralismo institucionalizado ilustra bem a postura “globalista” que caracteriza a política de cooperação chinesa. Isso significa que a China, por meio do princípio de convivência pacífica, não quer ser vista como um beligerante, muito menos como um *outsider*⁴. Portanto, coloca-se como um ator responsável, que fornece financiamento para o desenvolvimento dos países parceiros e, de igual modo, continua buscando seu próprio crescimento econômico e social.

De fato, no caso da China, pode-se compreender que a prática política é multilateral — ou seja, de participação em fóruns internacionais —, mas a prática cooperativa é bilateral, buscando

4 Faz referência aos casos de países que assumem posturas unilateralistas e se mantêm afastados do jogo e das regras internacionais, ou seja, são atores imprevisíveis. Foi o cenário que caracterizava a China, mas que mudou no século XXI, quando o país passou a buscar uma ascensão pacífica. Pode-se citar ainda a famosa frase de Deng Xiaoping, ex-líder chinês, que se tornou popular: “Não importa a cor do gato, contanto que ele cace o rato”. Essa frase é hoje usada para fazer referência a essa postura globalista da China.

manter o poder de barganha frente a países menos desenvolvidos.

No contexto africano, a China tem promovido o discurso *win-win* (ganha-ganha), tentando deixar claro que já não é mais um provedor de ajuda gratuita, em que suas ações de cooperação seriam economicamente desinteressadas; ou seja, reconhece que também obtém ganhos com os projetos que desenvolve na África. Essa visão, empregada com maior ênfase a partir do início do milênio, é uma tentativa de afastar-se do discurso da “ajuda internacional” levado a cabo no âmbito do CAD da OCDE (Milani & Carvalho, 2013).

Essa abordagem política está embasada na ideia de que, como a China é (por definição) um país em desenvolvimento, seus gastos com ajuda devem estar alinhados a seus interesses de mercado, traduzidos em benefícios mútuos, para servir aos objetivos de desenvolvimento econômico dos beneficiários e da própria China (Rudyak, 2019).

Desde 1964, o governo chinês já havia elencado oficialmente os principais vetores de sua política de cooperação internacional, baseada em princípios de assistência econômica e técnica, quais sejam: respeito mútuo à integridade territorial e à soberania nacional; igualdade e benefícios mútuos, ou negociação *win-win*; apoio à sustentabilidade nacional para a eficiência econômica e produtiva; concessão de subsídios e empréstimos; perdão da dívida; cooperação técnica para capacitação de recursos humanos

e troca de expertise; ajuda humanitária de emergência e programas de voluntariado nos países receptores; uso de bens e materiais chineses (Zhang & Smith, 2017; Rudyak, 2019).

Ao colocar-se como não interven-tora em assuntos domésticos de outros Estados, a China se contradiz, pois sua política de cooperação para o desenvolvimento na África é historicamente guiada pela cláusula *sine qua non* chamada “*One-China Policy*” (Uma Só China). Ou seja, “os países africanos que ainda hoje reconhecem Taiwan e mantêm relações diplomáticas com a ilha não podem ser beneficiários da cooperação chinesa (Milani & Carvalho, 2013, p. 30).

Atualmente, Essuatíni é o único país africano que mantém relações diplomáticas com Taiwan, contrariando a política de “Uma Só China». Como resultado, não participa do FOCAC, por exemplo. Os casos de Burquina Fasso, São Tomé e Príncipe e Gâmbia, no passado, exemplificam esse condicionalismo.

O que não se pode contestar é a postura multiforme com que a inserção internacional chinesa tem ocorrido, não se limitando apenas à cooperação econômica e à assistência técnica, mas também a empréstimos e doações.

No caso chinês, a CSS assume múltiplas formas: desde o envio de missões médicas, a construção de rodovias e pontes, a cooperação técnica e a instalação de estações termoelétricas até programas de treinamento e empréstimos de apoio ao comércio exterior.

Do ponto de vista financeiro, inclui doações, empréstimos a juro zero e empréstimos subsidiados. As doações e os empréstimos concedidos sem cobrança de juros são gerenciados pelo Ministério do Comércio, seguindo orientações da política externa chinesa (Milani & Carvalho, 2013, p. 17).

O Estado chinês tem sido pragmático, articulando sua política externa de forma flexível, com poucas condicionais, exigências ou preocupações com o sistema político e o modelo ideológico dos parceiros de cooperação; ou seja, diferentemente de grande parte dos provedores da OCDE, a China não exige compromissos com a democracia, a governança ou os direitos humanos.

Por outro lado, a política de inserção internacional da China tem sido criticada, sob a acusação de desinteresse em relação às questões afetas aos direitos humanos, à democracia e à sustentabilidade nos países parceiros. A crítica, porém, tem lógica, uma vez que, ultimamente, a China tem articulado seus projetos de forma verticalizada (entre Pequim e os presidentes e governos dos países beneficiários de cooperação). Essa postura *top-top* não leva em consideração os componentes de *ombudsman local*, principalmente diante das denúncias sobre a falta de compromisso com a agenda ambiental, das quais a China tem sido alvo.

Contudo, Rudyak (2019) lembra que um dos objetivos da CIDCA é mudar essa tendência, tornando o sistema de ajuda chinesa mais transparente e, principalmente, interagir com e

envolver um conjunto de atores locais — desde governos centrais e regionais até a sociedade civil e as ONGs—, considerando, portanto, as pautas e os interesses das comunidades locais, como forma de evitar agitação social decorrente de disputas e confrontos e permitir efetivamente que o projeto de cooperação sirva tanto aos interesses da China quanto aos objetivos de desenvolvimento dos países parceiros de maneira sustentável.

Ademais, cabe lembrar como se não bastasse que a institucionalização da CIDCA, enquanto nova agência de ajuda, não significa dizer que ela lida apenas com o programa de ajuda externa, o que poderia dar a entender que a China tem agências específicas para tratar, por exemplo, de empréstimos e investimentos. Na verdade, como já apontado, o programa de ajuda é combinado com outros instrumentos de política externa; por isso, a CIDCA integra as doações e a assistência técnica aos empréstimos e investimentos. Por isso, além da CIDCA, atores como o MOFCOM, o China Eximbank e as empresas estatais participam tanto da elaboração quanto da execução dos projetos.

AGENDAS E ATORES IMPLICADOS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO CHINÊS NA ÁFRICA

Na perspectiva da política externa, a inserção internacional da China na África ocorreu de duas formas distintas,

entre os séculos XX e XXI⁵. No passado, as relações sino-africanas emanaram de um forte vínculo político, ligado à grande política terceiro-mundista da Guerra Fria, em que o país asiático já promovia projetos nas áreas de infraestrutura, recursos naturais, agricultura e indústria têxtil, embora com motivação estritamente política, quando apoiava os movimentos de libertação nacional africanos. Neste século, porém, a ascensão chinesa no continente africano passou a ter uma ênfase econômica, vinculada a seu projeto desenvolvimentista (Esteves *et al.*, 2010).

A década de 1980, marcada pela crise econômica ainda mais profunda na África e pelos programas de ajustamento estrutural, caracterizou-se pela marginalização das relações China-África. Não obstante, as sanções e o pretense isolamento da China pelo Ocidente, como reação ao célebre evento político ocorrido em 1989 na Praça da Paz Celestial, redirecionaram a política externa chinesa para outros contextos fora do Ocidente. A reaproximação com a África tornou-se uma realidade, pois as lideranças políticas africanas, imbuídas do espírito solidário terceiro-mundista, foram flexíveis, afastando-se do jogo ocidental e opondo-se a sancionar Pequim, além de sugerirem possibilidades de cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, a

China também já havia começado sua campanha para tornar-se uma economia de mercado.

Na verdade, as relações China-África passaram a ganhar um melhor enquadramento, e os fundamentos da cooperação tornaram-se mais institucionalizados com a criação, em 2000, do FOCAC e o estabelecimento do China Development Bank (que criou, em 2007, o China-África Development Fund), o China Eximbank e o Agrícola Development Bank of China (ADBC), todos servindo de instrumento para a operacionalização dos investimentos e empréstimos da China para a África (Esteves *et al.*, 2010; Milani & Carvalho, 2013).

Além do aumento da intensidade dos laços cooperativos entre a China e os países membros desse fórum, após a criação do FOCAC também houve uma maior coesão diplomática, ou seja, uma convergência em temas de política externa entre a China e os países africanos (Montenegro & Alves, 2016).

Na mesma linha, o lançamento, em 2006, no âmbito do FOCAC III, do African Policy Paper (documento de política externa para a África) revela a importância política — e, principalmente, econômica — do continente africano para a China. Ao mesmo tempo, sinaliza que as relações sino-africanas começaram a ocorrer em um

5 Na verdade, essa revisão histórica não levou em conta que os primeiros contatos entre a China e a África ocorreram já nas expedições marítimas do almirante Zheng He pela costa oriental da África e pelo Mar Vermelho, no século XV.

ritmo bastante acelerado em termos de ajuda, comércio e investimento. O documento também reforça a solidariedade, a igualdade, o benefício mútuo e o desenvolvimento comum como princípios que guiam as relações sino-africanas. Entretanto, faltou o documento precisar “como as iniciativas políticas para a África devem ser implementadas”, o que acabou de provocar diferentes interpretações entre os ministérios implicados na política externa, facilitando a competição entre agências governamentais (Corkin, 2011).

Com a sua chegada ao poder, o presidente chinês Xi Jinping desenvolveu uma estratégia de inserção internacional que busca tornar a China um ator proativo no âmbito da CID, com enfoque particular na CSS. Um exemplo disso foi o sexto encontro do FOCAC, no qual Xi prometeu apoio financeiro à África na ordem de 60 bilhões de dólares, incluindo compromissos com doações no valor de 5 bilhões de dólares e empréstimos concessionais de expressivos 35 bilhões de dólares. Foi através dessa postura que o governo chinês lançou a Belt and Road Initiative (BRI), um projeto bastante ambicioso cuja estratégia, entre outras, é alinhar a agenda de ajuda chinesa aos objetivos gerais da política externa da BRI (Zhang & Smith, 2017; Rudyak, 2019).

Ribeiro (2015) destaca que as relações comerciais sino-africanas se intensificaram neste século XXI. A China importa da África essencialmente os bens primários — entre outros, algodão, madeira, couros, peles e recursos

energéticos, particularmente carvão, petróleo e gás natural—, enquanto os países africanos compram da China os produtos manufaturados, como roupas, carros e produtos eletrônicos.

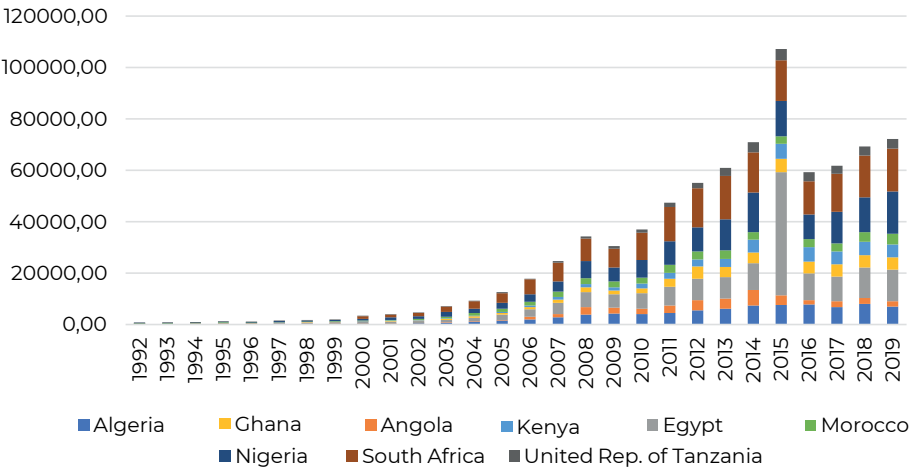
Em termos de países prioritários, os Gráficos 1 e 2 mostram as principais exportações da China para a África e indicam a direção dos principais exportadores da África para a China.

O comércio entre a China e a África tem crescido ano após ano. Os dados da China-África Research Initiative (2019), por exemplo, revelam que, apenas em 2019, o valor do comércio bilateral China-África atingiu 192 bilhões de dólares, superando os 185 bilhões registrados em 2018. Nesses empreendimentos, alguns países africanos ricos em recursos naturais se destacam como maiores exportadores de *commodities* para a China, são eles: Angola, Gabão, República Democrática do Congo, Líbia, Congo, Nigéria e Zâmbia. Por sua vez, Nigéria, África do Sul, Egito, Argélia, Gana, Marrocos e Quênia são os principais compradores de produtos chineses (Ribeiro, 2015; China-Africa Research Initiative, 2019).

O investimento estrangeiro direto (IED) consubstancia-se também em uma das modalidades da atuação internacional da China.

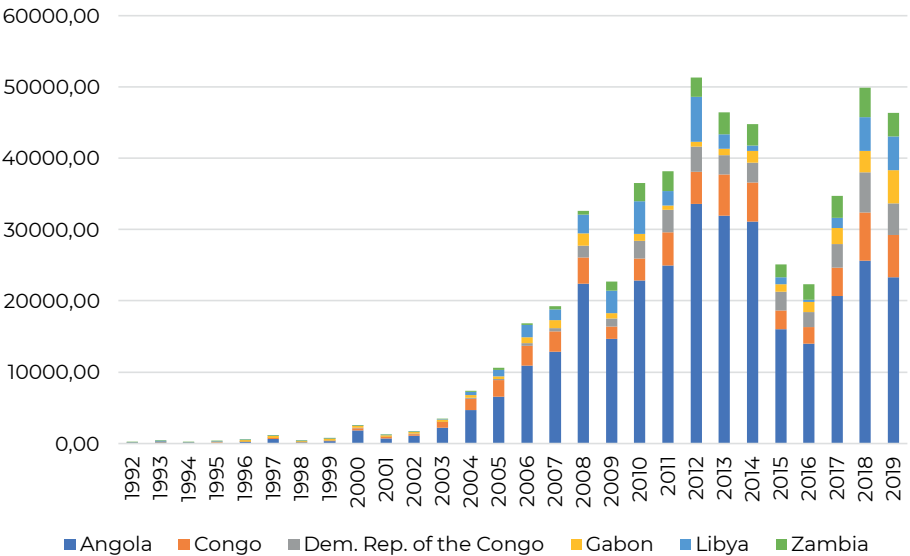
Para a África, o IED tem aumentado de maneira exponencial, ultrapassando os EUA desde 2014. O valor cresceu de 75 milhões US\$ em 2003 para 2,7 bilhões US\$ em 2019, tendo nesse ano a República Democrática do Congo, Angola, Etiópia, África do

**GRÁFICO 1. PRINCIPAIS EXPORTAÇÕES DA CHINA PARA A ÁFRICA
(EM MILHÕES DE DÓLARES)**



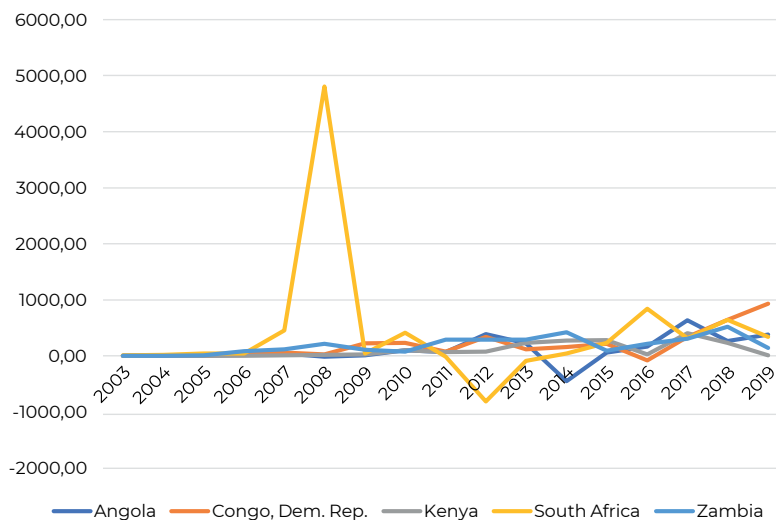
Fonte: Dados de SAIS-CARI (2019). Tradução de Júlio Sani Lopes.

**GRÁFICO 2. PRINCIPAIS EXPORTADORES DA ÁFRICA PARA A CHINA
(EM MILHÕES DE DÓLARES)**



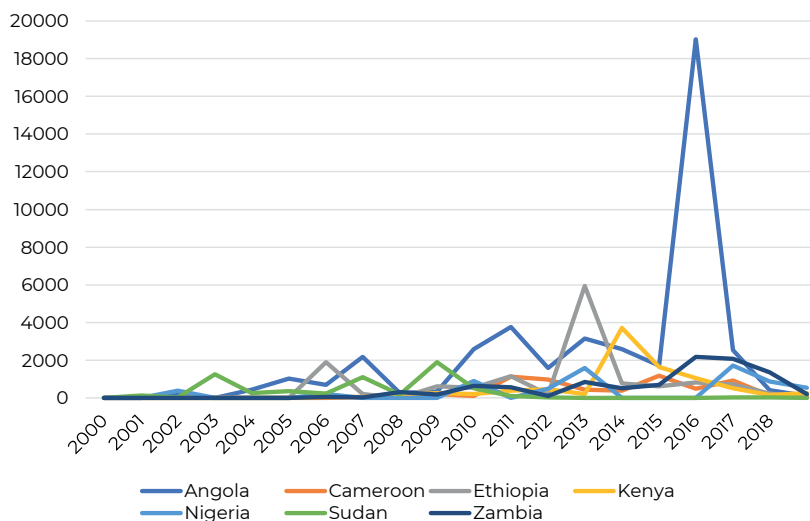
Fonte: Dados de SAIS-CARI (2019). Tradução de Júlio Sani Lopes.

**GRÁFICO 3. FLUXO DE INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS PARA PAÍSES AFRICANOS
(EM MILHÕES DE DÓLARES)**



Fonte: Dados de SAIS-CARI (2019). Tradução de Júlio Sani Lopes.

**GRÁFICO 4. PRINCIPAIS EMPRÉSTIMOS CHINESES PARA PAÍSES AFRICANOS
(EM MILHÕES DE DÓLARES)**



Fonte: Dados de SAIS-CARI (2019). Tradução de Júlio Sani Lopes

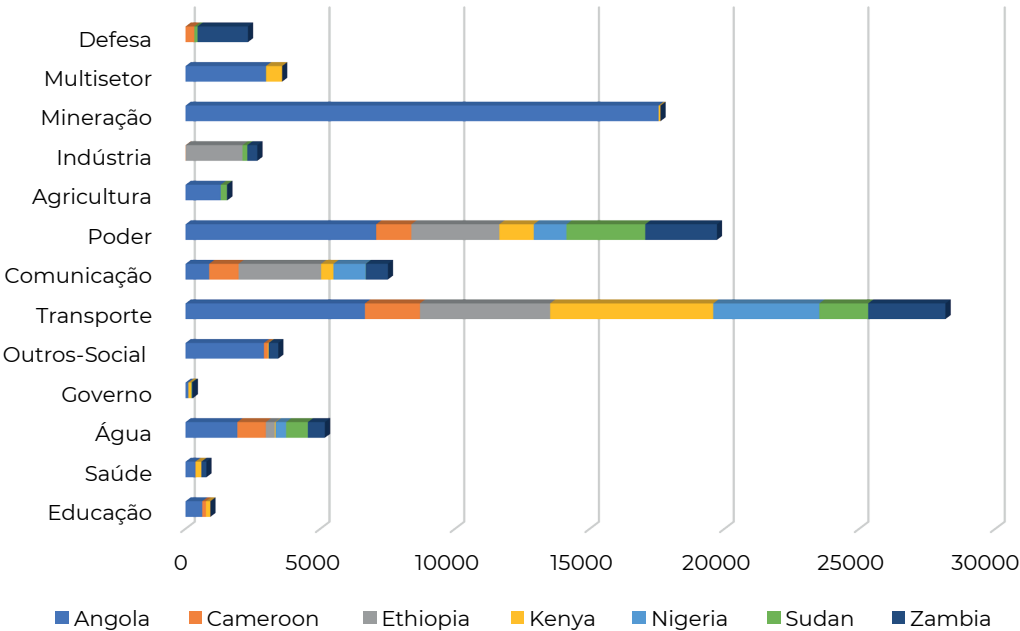
Sul e Ilhas de Maurício, como os principais beneficiários. Não obstante, com a compra de 20% das ações do Standard Bank of South Africa por Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) foi possível atingir o pico desse tipo de investimento no contexto africano no ano de 2008, no valor de US\$ 5,5 bilhões (China Africa Research Initiative, 2019).

Os Gráficos 4 e 5 mapeiam os empréstimos chineses para a África, por países e por setores. Até 2019, os principais destinos africanos do IED chinês foram a República Democrática do Congo, Angola, África do Sul, Quênia e

Zâmbia. Os principais países beneficiários dos empréstimos chineses, em milhões de dólares, na África são: Angola, Camarões, Etiópia, Quênia, Nigéria, Sudão e Zâmbia. Esses empréstimos são destinados para financiar setores econômicos, especialmente mineração, agricultura, telecomunicações e recursos hídricos, e, em muito menor escala, aos setores sociais, como saúde e educação.

Na dinâmica da relação bilateral entre a China e a África, nações como Angola, Argélia, África do Sul, Gana, Nigéria, Egito, República Democrática do Congo e Zâmbia se destacam como

GRÁFICO 5. PRINCIPAIS EMPRÉSTIMOS CHINESES PARA GOVERNOS AFRICANOS, POR SETOR, 2000-2019 (EM MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: Dados de SAIS-CARI (2019). Tradução de Júlio Sani Lopes.

os principais parceiros, tanto no que diz respeito às transações comerciais quanto aos investimentos e empréstimos.

Com foco no estudo da expansão chinesa no continente africano, através dos empreendimentos comerciais, investimentos e fluxos financeiros, Ribeiro (2015) enaltece a forma como a China articula sua estratégia de inserção internacional a partir de uma perspectiva tripartite, na medida em que une o governo, as instituições financeiras e as empresas estatais para atuar como protagonistas de seus diferentes regimes de CID no contexto africano.

De acordo com Corkin (2011), por muitos anos, os principais atores governamentais implicados na elaboração e implementação da política externa chinesa foram o MFA e o MOFCOM. Para a África, especificamente, o MOFCOM tornou-se a agência mais influente, pois o ministério mantém relações cordiais com o China Eximbank. Por meio da parceria entre as duas agências, o governo chinês passou a priorizar sua agenda comercial em detrimento de seus objetivos puramente políticos no continente.

Em um estudo sobre a internacionalização das empresas chinesas, Acioly *et al.* (2009) revelam que, na África, atuam aproximadamente 800

empresas chinesas⁶, sendo 100 estatais, que concentram a maior parte dos investimentos, voltados principalmente à exploração de recursos naturais, ao passo que empresas privadas operam nos setores de serviços e manufatura, porém com investimentos de menor dimensão.

De fato, as SOEs chinesas são instituições de prestígio que representam os interesses econômicos do governo chinês na África e, por isso, exercem um papel fundamental no processo de implementação de políticas econômicas no continente. Tanto que, “durante as visitas à África, os líderes chineses frequentemente realizam reuniões com empresas chinesas e buscam suas opiniões sobre questões econômicas” (Zhang & Smith, 2017, p. 12).

Ribeiro (2015) destaca as empresas chinesas que atuam no setor de telecomunicações, com ênfase para Huawei, Alcatel-Lucent Shanghai Bell, China Mobile e ZTE. No entanto, apesar de notar também a importância das áreas de mineração, manufatura, agricultura e pesca, a autora aponta o setor de infraestrutura como área prioritária e fundamental no processo de inserção internacional chinesa. Esse setor recebe a maior parcela do investimento chinês na África, financiada pelo Eximbank; ou seja, trata-se de um setor que

6 Na verdade, os dados sobre o número de empresas chinesas no continente africano variam conforme a fonte e a metodologia de contagem. Por exemplo, uma matéria da BBC, publicada em janeiro de 2025 e baseada em fontes de estudos vinculados ao Fórum Econômico Mundial, aponta que há cerca de 3 mil empresas chinesas no continente africano. Sobre a quantidade de empresas chinesas atuantes na África, vide: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c5ye24dd-0w9o>.

dá suporte aos investimentos chineses em outras áreas, como mineração, petróleo e telecomunicações, e ainda serve como um elemento de barganha para responder às carências de infraestrutura nos países africanos, possibilitando também maior presença das empresas chinesas que nele atuam.

A inserção internacional da China na África ocorre também por meio de doações e assistência externa. Os gastos com assistência externa chegaram a 3,1 bilhões de dólares em 2019, sendo que o continente africano recebeu 45% dessa assistência entre 2013 e 2018 (Sais-Cari, 2019).

Ademais, a China também se dedica à diplomacia cultural (*soft power*) em sua estratégia de inserção internacional. O governo chinês criou na África um total de 54 Institutos Confúcio, apesar de que o impacto dessa política ainda seja simbólico, alguns estudos revelam pouca relação estatisticamente robusta entre esses institutos e o programa de ajuda externa, os empreendimentos comerciais e os investimentos chineses no continente (Montenegro, 2019).

Sem dúvida, nos dias atuais, a CID chinesa na África se estabelece por meio de múltiplas modalidades — empréstimos, investimentos externos, doações e assistência técnica. Embora cada uma possua sua própria especificidade, todas estão inseridas nas estratégias de inserção internacional da China no âmbito de CID, com base nas diretrizes de sua política externa.

Em comparação, a presença chinesa na África é mais forte no setor

comercial e menos expressiva em termos de cooperação técnica. Aliás, o próprio modelo de ajuda ao desenvolvimento adotado pelo governo chinês, desde o MOFCOM até o CIDCA, diferencia as formas de investimento da China — entre o apoio aos setores sociais nos países beneficiários e os empreendimentos comerciais e empréstimos, que a posicionam como credora.

Isso significa que, quando se fala em CID chinesa na África, deve-se considerar tanto o regime de ajuda quanto o de empréstimos. Embora essas modalidades divirjam em sua natureza, ambas são partes da cooperação chinesa. A articulação entre elas não apenas torna a China um dos maiores parceiros da África, como também revela o papel dos órgãos governamentais e das empresas estatais, que, em um sistema de complementariedade, incidem nos projetos desenvolvidos naquele contexto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a política externa da China em relação à África. O objetivo precípua foi estudar as dinâmicas de cooperação, especialmente no que tange aos atores e às agendas mais envolvidos na cooperação internacional chinesa nesse contexto.

De forma estratégica, a China utiliza, como ferramenta de política externa, os empréstimos concessionais e os investimentos alinhados a seus interesses de mercado, na busca por *commodities* africanos.

Não é surpreendente que os principais parceiros comerciais da China na África estejam também entre os países nos quais a China tem concentrado seus empréstimos e investimentos. Esses investimentos abrangem diversos setores, tais como mineração, manufatura, construção, agricultura, pesca e telecomunicações.

Dessa forma, conclui-se que a política externa da China para a África é marcadamente pragmática e diversificada. O país combina governo, instituições financeiras e empresas estatais para promover seus interesses econômicos e estratégicos. Embora ofereça alternativas distintas do modelo ocidental — especialmente no que se refere às modalidades de empréstimos e investimentos — o foco primordial no mercado e em outros segmentos econômicos, bem como a limitada atenção às áreas sociais, como saúde e educação, têm intensificado as críticas à China.

O país tem sido alvo de acusações relacionadas à falta de sustentabilidade e ao baixo compromisso com a agenda ambiental. Os avanços dessa relação cooperativa dependerão da capacidade de Pequim de conciliar seus objetivos com as demandas africanas por parcerias mais equitativas e benefícios mútuos tangíveis.

REFERÊNCIAS

- Acioly, L., Alves, M. A., & Leão, R. P. F. (2009). *A internacionalização das empresas chinesas*. IPEA.
- Ayllón, P. B. (2006). O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seus estudos nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, 5(8), 5-23.
- Cervo, A. L. (2016). Inserção internacional do Brasil no século XXI: conceitos, tendências e resultados. *Carta Internacional*, 5(2), 82-84, <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/551>
- China Africa Research Initiative (2019). *China Africa Research Initiative*. Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS). <https://www.sais-cari.org/>
- Cimini, F. (2015). O papel da ONU e do Banco Mundial na consolidação do campo internacional de desenvolvimento. *Contexto Internacional*, (37), 347-373.
- Corkin, L. (2011). Redefining foreign policy impulses toward Africa: the roles of the MFA, the MOFCOM and China EximBank. *Journal of Current Chinese Affairs*, 40(4), 61-90.
- Esteves, P. L. M. L. et al. (2010). *A cooperação sino-africana: tendências e impactos para a ajuda oficial ao desenvolvimento* (p. 18). BPC.
- Figueira, A. R. (2011). *A política externa brasileira: continuidade e mudanças no governo Lula*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 50-68.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy* (p. 367). Palgrave Macmillan.
- Keohane, R., & Nye, J. (1989). *Power and interdependence*. Scott Foresman & Company.

- Malacalza, B. (2014). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la teoría de las relaciones internacionales. *Mural Internacional*, 5(2).
- Martinussen, J. D., & Pedersen, P. E. (2003). *Aid: Understanding international development cooperation*. Zed Books.
- Mello, E., & Souza, A. (2014). Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento (p. 277). Brasília: IPEA.
- Milani, C. R. S., & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11–41.
- Milani, C. R. S., & Carvalho, T. C. O. (2013). Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*.
- Milani, C. R. S. (2014). Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. En A. M. Souza (Org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. IPEA.
- Montenegro, R. H., & Alves, J. R. C. S. (2016). China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? *Conjuntura Internacional*, 13, 153-162.
- Montenegro, R. H. (2019). Uma visão geral da política externa chinesa contemporânea: estratégias, atores e instrumentos. *Brazilian Journal of International Relations*, 8, 297-329.
- Oliveira, H. A. (2005). *Política externa brasileira* (p. 291). Saraiva.
- Pena, H. (2009). O que é ajuda externa? *Captura Críptica*, 2, 395-402.
- Putnam, R. D. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia Política*, 18(36), 147-174.
- Ribeiro, V. L. (2015). A expansão chinesa na África: comércio, investimentos e fluxos financeiros. *Textos de Economia*, 18, 11-36.
- Rudyak, M. (2019). *Os prós e contras da Agência de Desenvolvimento Internacional da China*. Policy Commons. <<https://policycommons.net/artifacts/431390/the-ins-and-outs-of-chinas-international-development-agency/1402439/>> Acesso em: 31 maio 2025.
- Sato, E. (2012). Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4(1), 46-57.
- Tomazini, R. C. (2017). Cooperação internacional para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. *Carta Internacional*, 12(1), 28-48. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.632>
- Visentini, P. G. F. (2013). *A África e as potências emergentes: nova partilha ou cooperação Sul-Sul? A presença da China, do Brasil e da Índia* (p. 248). Celebrafrica.

- Visentini, P. G. F., & Oliveira, G. Z. (2012). As relações sino-africanas: (muitos) mitos e (algumas) realidades. *Século XXI: Revista de Relações Internacionais*, 3, 25-40.
- Zhang, D., & Smith, G. (2017). China's foreign aid system: Structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 38(10), 2330-2345.

