



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RENAN HOLANDA MONTENEGRO

**OS DETERMINANTES MATERIAIS DA PARTICIPAÇÃO DA CHINA EM
OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA:
o caso do Sudão do Sul**

Recife
2019

RENAN HOLANDA MONTENEGRO

**OS DETERMINANTES MATERIAIS DA PARTICIPAÇÃO DA CHINA EM
OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA:
o caso do Sudão do Sul**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima

Recife
2019

Catálogo na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

M777d Montenegro, Renan Holanda.

Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África: o caso do Sudão do Sul / Renan Holanda Montenegro. – 2019.
251 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.

Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Construção da paz. 3. China - Política e governo. 4. África. 5. Sudão do Sul - Política e governo. 6. Petróleo. I. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-075)

RENAN HOLANDA MONTENEGRO

**OS DETERMINANTES MATERIAIS DA PARTICIPAÇÃO DA CHINA EM
OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA:
o caso do Sudão do Sul**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 22/02/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador externo)
Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Dr. Thiago Fernandes Franco (Examinador externo)
Universidade Federal de Sergipe

Profa. Dra. Joyce Helena Ferreira da Silva (Examinadora externa)
Faculdade Damas da Instrução Cristã

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, à minha família: Seu Marcos; Dra. Fátima; Rebecca; Pandora Cristina; e meus amores, Raíssa e Samuel. Eis o alicerce sem o qual dificilmente eu poderia permanecer de pé e seguir em frente.

Ao meu orientador, Marcos Costa Lima, pelas discussões extremamente profícuas, em sala e fora dela, e pelo olhar crítico permanente que tanto estimula a reflexão. Ao mestre e amigo, toda admiração – da minha parte e de todos e todas que tiveram o privilégio de tê-lo como orientador e/ou professor.

Agradeço igualmente aos colegas do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA-UFPE), onde pude discutir os resultados preliminares da pesquisa e receber sugestões diversas ao longo dos últimos quatro anos – seja em reuniões, seminários ou em um simples café no corredor.

Aos colegas, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP-UFPE): foram muitos debates em sala, críticas, sugestões, apoio à participação em eventos. A todos e todas que compõem o Programa, meu muito obrigado pela proveitosa convivência.

Meu muito obrigado também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa e ao programa Erasmus Fellow-Mundus, que permitiu a realização de um período de mobilidade (sanduíche) extremamente importante, entre setembro de 2016 e março de 2017.

Aos colegas e professores do curso de Doutorado em Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Foram seis meses de intensa atividade intelectual.

Finalmente, a todos e todas que compõem o Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI-UFS), onde estive entre 2017 e 2019 como professor substituto. Meu muito obrigado em especial ao corpo discente, com quem convivi quase diariamente por dois anos. Espero que tenham aprendido tanto quanto eu.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de investigar as conexões entre o envolvimento chinês na garantia da segurança regional na África e os interesses econômicos e estratégicos (aqui chamados de “determinantes materiais”) do país no continente, particularmente – mas não só – aqueles relacionados à questão energética. O ponto de partida é a decisão do governo da China em enviar um batalhão completo de infantaria para a missão de paz das Nações Unidas no Sudão do Sul, no final de 2014. Tal episódio não só demonstra um salto qualitativo na abordagem chinesa junto ao regime multilateral de segurança, como também levanta questionamentos quanto à dinâmica mais ampla das relações sino-africanas, já que a China destina à África a maior parte das suas contribuições de pessoal para operações de paz. Mesmo estando oficialmente na ONU desde 1971, a primeira contribuição chinesa para as referidas missões só aconteceu nos anos 1990. Nesta mesma época, a China perdeu a autossuficiência em petróleo, precisando ter uma atuação mais proativa no mercado internacional por meio de suas empresas estatais – a chamada “diplomacia do petróleo”. Foi sob esse pano de fundo que os chineses se aproximaram do Sudão, e consequentemente do Sudão do Sul, independente em 2011, tornando-se o principal acionista nos blocos de exploração de petróleo. Hoje, é exatamente o Sudão do Sul que concentra a maior parte das tropas chinesas que participam de operações de paz. Sendo assim, a pesquisa busca investigar as supostas motivações mercantilistas frequentemente levantadas pela imprensa e por especialistas, que explicam o envolvimento da China no Sudão do Sul unicamente pela ótica do autointeresse. Ademais, a tese ainda tenciona analisar como o fenômeno em tela mobiliza atores variados do organograma estatal comunista. Mais: também intenta compreender como o continente africano se insere dentro das estratégias globais da China no século 21, como a Nova Rota da Seda. A metodologia utilizada lança mão de técnicas de estatística descritiva e correlacional, teste de média, análise comparada e estudo de caso. Os resultados encontrados desnudam a fragilidade da hipótese mercantilista e apontam para a necessidade de se agregar à investigação tanto os fatores sistêmicos como as motivações específicas dos atores diversos ao longo da burocracia chinesa, acionando diferentes níveis de análise e causalidade. Considerações de ordem teórica e com relação às implicações da crescente assertividade internacional da China para a política externa dos Estados Unidos também são trazidas à tona.

Palavras-chave: China. África. Operações de Paz. Sudão. Sudão do Sul. Petróleo.

ABSTRACT

This work aims to investigate the connections between Chinese involvement in ensuring regional security in Africa and the country's economic and strategic interests (here called "material determinants") in the continent, particularly – but not only – those related to energy issue. The starting point is the Chinese government's decision to send a full infantry battalion to the United Nations peacekeeping mission in South Sudan at the end of 2014. This episode not only demonstrates a qualitative leap in Chinese approach to the multilateral security regime, but also raises questions about the broader dynamic of Sino-African relations, as China allocates in Africa most of its contributions to peace operations. Even though it officially joined the UN in 1971, China's first contribution to the above mentioned missions was only in the 1990s. Also in the 1990s, China lost its self-sufficiency in oil, needing to be more proactive in the international market through its state owned companies – the so-called “oil diplomacy”. It was against this background that the Chinese approached Sudan, and consequently South Sudan, independent in 2011, becoming the main shareholder in oil exploration blocks. Today, it is South Sudan that concentrates most of the Chinese troops in peacekeeping operations. Thus, the research seeks to investigate the alleged mercantilist motivations frequently raised by the press and by experts, who explain China's involvement in South Sudan solely from the perspective of self-interest. In addition, the thesis still intends to analyze how this issue mobilizes varied foreign policy actors along the communist state bureaucracy. Further, it also attempts to understand how the African continent fits into China's broader global strategies in the 21st century, such as the New Silk Road. The methodology uses descriptive and correlational statistical techniques, analysis of variance (ANOVA), comparative analysis and case study. The results found show the fragility of mercantilist hypothesis and point to the need to add to investigation both the systemic factors and the specific motivations of different actors throughout the Chinese bureaucracy, triggering different levels of analysis and causality. Theory-related considerations and in regard to the implications of China's growing international assertiveness for US foreign policy are also brought to the fore.

Keywords: China. Africa. Peacekeeping Operations. Sudan. South Sudan. Oil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Relações lógicas de causalidade: hegemonia e autoridade humana	48
Figura 2 –	Principais determinantes da decisão em política externa	53
Figura 3 –	As quatro fontes (faces) do poder estrutural	60
Figura 4 –	Hierarquia do Partido Comunista da China	76
Figura 5 –	Hierarquia do Conselho de Estado da China	76
Figura 6 –	Como o Partido Comunista governa: os principais líderes da China	79
Figura 7 –	Mapa da localização de projetos financiados pelo governo chinês (2000-2014)	129
Figura 8 –	Projeto para a Nova Rota da Seda do Século 21: Um Cinturão, Uma Rota	131
Figura 9 –	Mapa do Mar do Sul com a reivindicação chinesa: a linha dos nove traços	133
Figura 10 –	A estratégia chinesa do “Colar de Pérolas”	135
Figura 11 –	Definição estratégica de “África Oriental”	137
Figura 12 –	Mapa com os locais que mais receberam contribuições de pessoal da China em operações de paz (em média)	138
Figura 13 –	Países que abrigam refugiados do Sudão do Sul (Outubro de 2018)	143
Figura 14 –	Exploração de petróleo (produção e transporte) no Sudão e Sudão do Sul	161
Figura 15 –	Exploração de petróleo (produção e transporte) e as divisões administrativas no Sudão e Sudão do Sul	162
Figura 16 –	Mapa dos blocos de concessão de exploração de petróleo no Sudão e Sudão do Sul	177

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Divisão da tese: capítulos e objetivos	26
Quadro 2 –	Quatro teorias de política externa	31
Quadro 3 –	Esboço resumido de modelos e conceitos propostos por Graham Allison	55
Quadro 4 –	As zonas estratégicas do mundo segundo a política externa chinesa contemporânea	69
Quadro 5 –	Mudanças recentes no processo decisório de política externa na China segundo Lampton (2002)	73
Quadro 6 –	Mudanças recentes no processo decisório de política externa na China segundo Jakobson e Knox (2010)	73
Quadro 7 –	As cinco fases do envolvimento chinês nas operações de paz da ONU	85
Quadro 8 –	Fatores explicativos para a contribuição da China em missões de paz	93
Quadro 9 –	Variáveis utilizadas, mensuração, fonte e intervalo	98
Quadro 10 –	Bancos de dados	99
Quadro 11 –	Ferramentas analíticas utilizadas e seus objetivos	102
Quadro 12 –	Determinantes materiais e atores institucionais relacionados	108
Quadro 13 –	Status da participação da China em missões de paz da ONU (2017)	109
Quadro 14 –	Principais recursos naturais importados pela China e média dos determinantes econômicos da contribuição para missões de paz na África (1990-2017)	124
Quadro 15 –	Quadro comparativo codificado e resumido: determinantes materiais da participação da China em missões de paz na África (1990-2017)	125
Quadro 16 –	Determinantes materiais da participação da China em missões de paz na África	127
Quadro 17 –	Linha do tempo dos principais acontecimentos domésticos e internacionais do Sudão e do Sudão do Sul	166
Quadro 18 –	Estatais petrolíferas chinesas	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Contribuição total da China para as operações de paz (1990-2017)	110
Gráfico 2 –	Contribuição da China para as operações de paz por continente (1990-2017)	112
Gráfico 3 –	Contribuição da China para as operações de paz por país/região (soma das contribuições ano a ano, 1990-2017)	113
Gráfico 4 –	Contribuição da China para as operações de paz por país/região (média das contribuições, 1990-2017)	114
Gráfico 5 –	Principais parceiros comerciais da China na África (1992-2016) .	119
Gráfico 6 –	Principais destinos dos investimentos da China na África (2003-2015)	120
Gráfico 7 –	Países africanos que mais receberam trabalhadores chineses (2009-2016)	121
Gráfico 8 –	Países africanos com mais contratos de construção com empresas chinesas (2009-2016)	121
Gráfico 9 –	Principais destinos de investimentos e contratos de construção da China no mundo (2005-2016)	139
Gráfico 10 –	Evolução da participação da China em operações de paz por continente (1990-2017)	145
Gráfico 11 –	Dez principais contribuidores com tropas para o Sudão do Sul (UNMISS)	146
Gráfico 12 –	Dez principais contribuidores com tropas para Darfur, Sudão (UNAMID)	147
Gráfico 13 –	Dez principais contribuidores com tropas para Abyei, Sudão (UNISFA)	148
Gráfico 14 –	Dez principais contribuidores com tropas para a República Centro Africana (MINUSCA)	148
Gráfico 15 –	Dez principais contribuidores com tropas para a República Democrática do Congo (MONUSCO)	149
Gráfico 16 –	Dez principais contribuidores com tropas para o Mali (MINUSMA)	150

Gráfico 17 –	Empréstimos chineses para a África (2000-2017)	152
Gráfico 18 –	Países africanos que mais receberam empréstimos chineses (2000-2017)	153
Gráfico 19 –	Receita anual bruta dos projetos de construção da China na África (1998-2016)	156
Gráfico 20 –	Importação e exportação de petróleo (cru e derivados) pela China, 1980-2006	170
Gráfico 21 –	Produção bruta e importação líquida de petróleo da China, 1990- 2015	171
Gráfico 22 –	Investimentos e contratos de construção chineses no Sudão e Sudão do Sul (2005-2018)	191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Comparações múltiplas das contribuições médias da China em missões de paz	116
Tabela 2 –	Estatísticas descritivas para os dados de todos os países africanos (ÁFRICA_tot)	117
Tabela 3 –	Estatísticas descritivas para os dados de países africanos que receberam contribuições chinesas em missões de paz (ÁFRICA_pko)	118
Tabela 4 –	Correlações com o envio de pessoal da China para operações de paz)	122
Tabela 5 –	Projetos financiados pelo ExIm Bank no Sudão e Sudão do Sul (2002-2014)	187
Tabela 6 –	Investimentos e contratos de construção chineses no Sudão e Sudão do Sul (2005-2018)	189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANOVA	Análise de Variância
APE	Análise de Política Externa
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BAII	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
BCD	Banco Chinês de Desenvolvimento
CAD	Fundo de Desenvolvimento China-África
CAMCO	China National Constr. & Agric. Machinery Import/Export Corporation
CASCF	Fórum de Cooperação China-Estados Árabes
CC	Comitê Central
CGCOC	CGC Overseas Construction Group
CGIT	China Global Investment Tracker
CMC	Comissão Militar Central
CMEC	China Machinery Engineering Corporation
CNOGEDC	China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPEEC	China Petroleum Engineering and Construction Corporation
CPP	Comitê Permanente do Politburo
EPI	Economia Política Internacional
EPL	Exército Popular de Libertação
FALSG	Foreign Affairs Leading Small Group
FDI	Foreign Direct Investment
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAC	Fórum de Cooperação China-África
FPDM	Foreign Policy Decision Making
GNPOC	Greater Nile Petroleum Operation Company
IEA	Agência Internacional de Energia

IED	Investimento Estrangeiro Direto
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
KLP	Keeping a Low Profile
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das NU para Estabilização da RCA
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das NU para Estabilização do Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MONUSCO	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
NDRC	Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento
NIF	Frente Islâmica Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAP	Polícia Armada Popular
PCC	Partido Comunista Chinês
PKO	Peacekeeping Operations
RAM	Rational Actor Model
RCA	República Centro-Africana
RI	Relações Internacionais
RPC	República Popular da China
SAIS-CARI	School of Adv. International Studies / China-Africa Research Initiative
SDPC	Comissão Estatal de Planejamento e Desenvolvimento
SEPCO	Shandong Electric Power Construction Corporation
SFA	Striving For Achievement
SINOPEC	China Petrochemical Corporation
SIPRI	Instituto Internacional de Investigação sobre a Paz de Estocolmo
SPLA	Exército Popular de Libertação do Sudão
TRI	Teoria das Relações Internacionais

UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNIKOM	Missão de Observação das Nações Unidas para Iraque e Kuwait
UNISFA	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e na Eritreia
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNTAC	Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja
UNTSO	Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas
ZPEB	Zhongyuan Petroleum Engineering
ZTE	Zhongxing Technologies

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	CHINA E OPERAÇÕES DE PAZ: breve histórico	18
1.2	DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO	21
1.3	CHINA E ÁFRICA	23
1.4	ASPECTOS GERAIS DO TRABALHO	25
1.5	DIVISÃO DOS CAPÍTULOS	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1	TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	28
2.2	CHINA SOB AS LENTES DO REALISMO	34
2.3	CHINA SOB AS LENTES DO LIBERALISMO	36
2.4	CHINA SOB AS LENTES DA ESCOLA INGLESA	38
2.5	CHINA SOB AS LENTES DO CONSTRUTIVISMO	41
2.6	DEBATES TEÓRICOS NO CAMPO DAS RI NA CHINA	43
2.7	CONTRIBUIÇÕES DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	50
2.8	CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	56
3	ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA: estratégias, atores e instrumentos	62
3.1	PANORAMA DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA: estratégias em perspectiva histórica	62
3.2	PROCESSO DECISÓRIO: tendências recentes e atores envolvidos	70
3.3	INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA	80
4	REVISÃO DA LITERATURA	84
5	INSTRUMENTAL ANALÍTICO	96
5.1	DADOS	96
5.2	MÉTODOS	100
5.3	NÍVEIS DE CAUSALIDADE	104
6	ANÁLISE EMPÍRICA PRELIMINAR: estatística e comparação	109
7	DETERMINANTES SISTÊMICOS DAS RELAÇÕES SINO- AFRICANAS	129
7.1	O PROTAGONISMO ESTRATÉGICO DO OCEANO ÍNDICO PARA OS DESAFIOS DA CHINA NO SÉCULO 21	130

7.2	A RELEVÂNCIA GEOECONÔMICA DA ÁFRICA ORIENTAL	136
7.3	PODER ESTRUTURAL CHINÊS NA ÁFRICA	143
8	DETERMINANTES MATERIAIS E ATORES INSTITUCIONAIS DO ENGAJAMENTO CHINÊS: o caso do Sudão e Sudão do Sul	159
8.1	SEGURANÇA ENERGÉTICA E <i>OIL DIPLOMACY</i> : as petrolíferas estatais	168
8.2	COMÉRCIO E INVESTIMENTO: a importância dos bancos públicos	181
8.3	AMPLIAR A CAPACIDADE OPERACIONAL: o Exército Popular de Libertação (EPL)	192
8.4	TRABALHADORES CHINESES NO SUDÃO E SUDÃO DO SUL	202
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
9.1	DETERMINANTES MATERIAIS E A FRAGILIDADE DA ARGUMENTAÇÃO MERCANTILISTA	207
9.2	“DESAGREGANDO” O ESTADO CHINÊS	209
9.3	FATORES SISTÊMICOS E A IMPORTÂNCIA DA “TERCEIRA IMAGEM”	212
9.4	CONSIDERAÇÕES DE ORDEM TEÓRICA	213
9.5	IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS	216
	REFERÊNCIAS	219
	ANEXO A – REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA (MQO)	232
	ANEXO B – QUADRO COMPARATIVO COM OS TRÊS MODELOS CONCEITUAIS DE ALLISON	234
	ANEXO C – RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DA MISSÃO DE PAZ NO SUDÃO DO SUL (UNMISS)	235
	ANEXO D – RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE DETERMINA A PROTEÇÃO DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS EM CAMPOS DE PETRÓLEO	244

1 INTRODUÇÃO

No início de 2015, a China enviou seu primeiro batalhão completo de infantaria para uma operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). A decisão havia sido anunciada em dezembro do ano anterior. O destino escolhido foi o Sudão do Sul. Tal episódio contrasta diametralmente com as décadas de atuação desconfiada e introspectiva da China junto ao Conselho de Segurança. Este é o ponto de partida da presente pesquisa.

Dois aspectos da recente ascensão da China nas relações internacionais constituem o objeto principal de estudo deste trabalho: o maior engajamento diante da ONU e, principalmente, as relações com a África.

De maneira geral, a tese tem o intuito de entender as conexões entre o envolvimento chinês na garantia da segurança regional na África e os seus interesses econômicos no continente. Busca-se, nesse sentido, analisar como a China tem sido um ator importante para os países africanos em termos de acesso a financiamentos, promoção da infraestrutura e desenvolvimento da indústria e do comércio. O trabalho também tenciona averiguar o lugar da África dentro das grandes estratégias da política externa chinesa no século 21, como a Nova Rota da Seda e a iniciativa do “Colar de Pérolas”.

Especificamente, a pesquisa pretende investigar de que forma os determinantes materiais¹ – sobretudo a segurança energética chinesa e a *oil diplomacy*² empreendida pelo país desde meados dos anos 1990 – explicam o envio do batalhão de infantaria ao Sudão do Sul e, adicionalmente, como o estreitamento das relações com o país africano tem mobilizado diversos atores do organograma estatal da China (JAKOBSON & KNOX, 2010), bem como do setor privado. Partimos da hipótese de que a questão energética é apenas uma condição necessária – porém não suficiente – para o envolvimento militar chinês no Sudão do Sul.

Para fins de justificativa, três perguntas merecem atenção.

1) Por que estudar a China nas operações de paz das Nações Unidas?

1 Chamamos de “determinantes materiais” as variáveis que envolvem o poder material da China, como aquelas relativas a comércio, investimentos, recursos naturais, território, força militar, etc. Além desses fatores, a participação da China em operações de paz também pode ser explicada por determinantes identitários, como o desejo de ser vista como uma “potência responsável, e referentes a normas e instituições internacionais. O capítulo 3 traz uma discussão aprofundada sobre o tema.

2 Entende-se por “diplomacia do petróleo” o amplo processo de internacionalização das estatais chinesas do setor. Essas empresas foram estimuladas pelo governo a posicionarem-se no mercado global (a chamada política “*Going Global*”) a partir de meados dos anos 1990, quando o país passa a ser importador líquido de petróleo (ou seja, perde a autossuficiência). Desde então, a China tem sido um *player* ativo neste mercado em localidades diversas no Oriente Médio, na África e na América do Sul.

2) Por que analisar somente os determinantes materiais?

3) Por que o Sudão do Sul?

Em primeiro lugar, a ONU talvez seja um dos lócus internacionais mais privilegiados para se observar a mudança significativa de comportamento da China, saindo da total apatia e desconfiança em 1971 para o engajamento completo a partir dos anos 1990. Além disso, segundo Shambaugh (2013, p. 216), a participação da China nas operações de paz é o traço mais notável da contribuição do país em termos de segurança internacional.

Em segundo lugar, a construção de um modelo explicativo baseado apenas nos determinantes materiais se explica de três maneiras: proporciona a realização de inferências de maneira mais apropriada do que os determinantes de cunho identitário ou reputacional, devido a maior facilidade de operacionalização das variáveis; há maior quantidade de dados à disposição; e permite identificar com mais clareza a diversidade de atores envolvidos na política externa chinesa contemporânea, como os ministérios de Comércio e Finanças, bancos públicos e empresas estatais – sobretudo petrolíferas – e privadas.

Por fim, o Sudão do Sul configura um caso típico em que todos os determinantes materiais levantados pela literatura parecem estar presentes (recursos naturais, fluxo comercial, investimento, presença de cidadãos chineses, etc.). Além disso, a China vem sendo um ator ativo na busca pela paz na localidade e a UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*) é, como já mencionado, a primeira missão em que os chineses enviaram um batalhão completo voltado para o combate.

1.1 CHINA E OPERAÇÕES DE PAZ: breve histórico

Qualquer analista contemporâneo que observa a proatividade dos chineses junto às Nações Unidas – representada, entre outros episódios, pela adesão completa ao regime multilateral de comércio e à atuação decisiva nos debates sobre a reforma do sistema de cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) – poderia, com efeito, ser conduzido ao equívoco de achar que sempre foi assim. Entretanto, o fato é que os primeiros anos da República Popular da China (RPC) como membro oficial da ONU, a partir de 1971, foram marcados por um comportamento caracterizado pelo distanciamento e pela desconfiança³.

3 Durante séculos, com exceção de alguns períodos específicos de sua história, pode-se eleger o isolamento como a principal característica da atuação internacional da China. Assim, a inflexão do isolamento para uma gradativa assertividade junto às relações internacionais é, de uma perspectiva mais ampla, o maior acontecimento para o estudo recente da política externa chinesa (LAMPTON, 2001; HU, CHAN & ZHA, 2000).

Por quase duas décadas, o governo comunista praticamente ignorou o fato de ter um assento permanente no Conselho de Segurança, tendo ficado alheio aos debates multilaterais no âmbito da paz e segurança. Contudo, tal postura se alterou radicalmente com o passar do tempo. A primeira contribuição para as operações de paz aconteceu em 1990⁴ e, desde então, o envio de pessoal tem crescido e se diversificado. Para Visentini (2011), a diplomacia chinesa elevou ao patamar de prioridade a reinserção do país dentro do sistema ONU, “garantindo independência e estabilidade” para não depender de um “aliado especial mais poderoso” (p. 93).

No final de 2015, o presidente Xi Jinping anunciou a doação de US\$ 1 bilhão para o fundo de paz e desenvolvimento das Nações Unidas e a criação de uma força permanente de 8 mil homens para as missões de paz. No ano seguinte, Pequim sediou o primeiro curso de capacitação voltado para soldados que atuam nessas operações, uma iniciativa feita através de parceria entre o governo chinês e a ONU. Esta nova postura diante do multilateralismo onusiano também fez com que a China se transformasse no segundo maior financiador das operações de paz, atrás apenas dos Estados Unidos⁵.

Atualmente, a China é o membro permanente do Conselho de Segurança que mais contribui com pessoal para as operações, além de ter encerrado 2015 como o nono país que mais envia contribuições de pessoal, sua melhor posição nesse ranking. Em 2009, ocupava a 14ª posição. Até o fim de 2017, a China participava de dez missões de paz da ONU, sendo sete delas na África.

Ao observar os dados sobre a participação da China nas missões de paz, nota-se alguns – abruptos – momentos de mudança. O país só começou a contribuir com essas operações no começo dos anos 1990, sobretudo com equipes de apoio (médicos e engenheiros). Em 1992, já deu um salto considerável na quantidade de pessoal enviado: saiu de 44 em 1991 para quase 500. O motivo: a transição conduzida pela ONU no Camboja.

Em 1993, concluído tal processo, a China volta a ter uma contribuição na casa das dezenas. A participação considerável no Camboja ilustra com clareza que, quando há

4 O envio do primeiro contingente de observadores militares, em 1990, refletiu um caminho duplo que as reformas iniciadas por Deng Xiaoping esperava trilhar: em primeiro lugar, as reformas para maior espaço no comércio internacional necessitavam de uma política externa mais cooperativa; além disso, ao se autoproclamar líder do mundo em desenvolvimento a China precisava se engajar nas instituições multilaterais, tidas como espaços importantes de representação das demandas terceiro-mundistas (FRAVEL, 1996).

5 Detalhes sobre essas informações podem ser vistos nas reportagens disponíveis nos seguintes links: <http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/reporters-notebook/xi-jinping-visit/china-surprisesu-n-with-100-million-and-thousands-of-troops-for-peacekeeping>; <http://portuguese.cri.cn/1721/2016/06/07/1s217035.htm>; <http://portuguese.people.com.cn/n3/2016/0530/c309806-9065372.html>. Acesso em 06 de janeiro de 2018.

interesses em jogo (os chineses apoiaram os comunistas durante a Guerra Civil), a China pode lançar mão do arcabouço institucional da ONU para legitimar sua atuação.

É nessa linha que alguns veículos de imprensa têm relacionado o envolvimento da China no Sudão do Sul⁶, muito embora a literatura não seja consensual em apontar que, necessariamente, haja uma relação direta entre o engajamento chinês nas operações de paz e os interesses econômicos do país.

Por exemplo, uma reportagem publicada pelo Wall Street Journal em 9 de setembro de 2014, com o título “*China Deploys Troops in South Sudan to Defend Oil Fields, Workers*”⁷, afirma que o envio do batalhão de infantaria tinha o objetivo de proteger trabalhadores chineses das estatais petrolíferas e assegurar o fluxo de petróleo para consumo doméstico. Segundo a reportagem: “*While Beijing's troops will operate under U.N. command, their posting to South Sudan marks a sharp escalation of China's efforts to ensure the safety of its workers and assets in Africa and guarantee a steady flow of energy for domestic consumption*”. Na época da publicação a estatal *China National Petroleum Corporation* (CNPC) possuía 40% de participação em uma *joint venture* que operava nos campos de exploração de petróleo no Sudão do Sul.

Uma reportagem publicada na BBC sobre o mesmo tema expõe uma linha de argumentação similar: “*As Africa's biggest trading partner, China is perhaps more associated with deal-making rather than peacekeeping in the continent. The country's oil interests in South Sudan, the world's newest state, are vast and largely kept hidden from view*”⁸. Resta claro, então, que essa nova faceta da atuação contemporânea da política externa chinesa – o engajamento mais incisivo junto às organizações internacionais, notadamente, mas não unicamente, a ONU – tem despertado o interesse não apenas da academia, mas também da grande mídia e do público em geral.

O envio do primeiro batalhão completo de infantaria em 2015 para a missão oficial das Nações Unidas no recém-independente Sudão do Sul foi o estopim para uma série de questionamentos – muitos, não necessariamente novos – sobre a presença chinesa na África. O envio de tropas militares representa uma quebra na histórica política chinesa de não-interferência? O avanço da China no continente africano é resultado apenas de interesses

6 Entre os que já publicaram reportagens sobre o assunto, estão: Financial Times, Foreign Policy, Wall Street Journal, BBC e The Economist.

7 Disponível no seguinte link: <https://www.wsj.com/articles/china-deploys-troops-in-south-sudan-to-defend-oil-fields-workers-1410275041>. Acesso em 06 de janeiro de 2018.

8 Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-34976580>. Acesso em 06 de janeiro de 2018.

econômicos e estratégicos? Recursos naturais e energéticos são a única preocupação do governo comunista ao se relacionar com as economias mais fracas da África? Essas e outras questões têm sido recorrentes nos trabalhos publicados sobre o tema nos últimos anos (LARGE, 2009; BRAUTIGAM, 2010; VERHOEVEN, 2014) e a presente pesquisa busca responder, pelo menos, às duas últimas.

É fato que a África propriamente constitui uma região onde há muitos países em desenvolvimento, alguns com sérios conflitos internos, e isso por si só já gera uma alta demanda por missões de paz. Ainda assim, a demanda sozinha não determina o envio de *peacekeepers*. A contribuição do Japão, por exemplo, é majoritariamente destinada a operações na Ásia – a África representa menos da metade. Para Matsuda (2016, p. 62, **grifo nosso**): “*The fact that China has been widely active in Africa is not a simple result of the high demand for peacekeeping forces in that continent, therefore, but results from a **deliberate intention** in that direction on the part of the supply side*”.

Em suma, a presente tese busca responder à seguinte questão: De que forma os determinantes materiais explicam o envolvimento da China em operações de paz? Pretende-se testar a hipótese de que a necessidade de a China diversificar suas fontes de importação de petróleo funcionou como uma espécie de “gatilho” da participação do país nas operações de paz na África, particularmente no Sudão do Sul, muito embora as demandas por segurança energética não expliquem, sozinhas, o fenômeno em tela.

1.2 DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO

Não é simples generalizar os determinantes da contribuição chinesa para missões de paz. Desde que enviou o primeiro contingente de observadores, já no final do século passado, a China têm participado de operações das mais diversas, incluindo em países cujas relações diplomáticas não são das melhores (Haiti e Libéria)⁹, passando por repúblicas separatistas (Kosovo)¹⁰ e missões intervencionistas¹¹ (Darfur) (FUNG, 2015).

9 O Haiti reconhece diplomaticamente apenas Taiwan e a Libéria reconheceu a China comunista em definitivo somente em 2003.

10 A China tem uma conhecida postura internacional de não declarar apoio a Estados separatistas, haja vista que há partes do seu território que reivindicam autonomia (ex.: Xinjiang, Tibete e Taiwan).

11 Segundo Kenkel (2010, p. 92), “o modo mais útil de classificar as várias atividades exercidas em operações de paz é usando as cinco categorias estabelecidas em 1992 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, na *Agenda pela paz*: (...) a diplomacia preventiva (na qual raramente se envolvem contingentes militares e, se for o caso, só em uma capacidade muito restrita); o *peacekeeping* tradicional (manutenção da paz); o *peacemaking* ou promoção da paz; a construção da paz (*peacebuilding*); e a robusta imposição da paz (*peace*

O que explica, então, o envolvimento maciço da China em operações de paz na África? Apesar de a literatura levantar algumas categorias explicativas – proteção de interesses no exterior; exposição operacional para as forças armadas; benefícios em termos de reputação e construção de identidade –, o fato é que flexibilidade dá a tônica dessa faceta da inserção internacional chinesa. Assim, parece cada vez mais claro que a decisão de enviar tropas para operações de paz não segue uma grande estratégia, mas é avaliada caso a caso (GILL & HUANG, 2009; LIN-GREENBERG, 2009).

Obviamente, não se pode negar que o acesso a recursos naturais/energéticos constitui um fator importante, mas não explica tudo. Fung (2015) reconstruiu o caso da missão em Darfur (UNAMID) para provar que a identidade também é uma variável causal chave nas decisões individuais da China sobre cada operação. Para a autora, fatores materiais podem até ser uma pré-condição necessária para o envio de pessoal, mas sozinhos são insuficientes para explicar o cálculo chinês; partimos do mesmo pressuposto. O suporte crescente da China às missões no continente africano ainda guarda relação com uma clara política de combate à pobreza, além de estabelecer um contraponto à indiferença do Ocidente quanto às missões da ONU naquela parte do globo (HE, 2007).

Até o momento, a literatura guarda algum consenso sobre a relevância dos fatores materiais como variável explicativa do envolvimento chinês nas missões de paz, mas faltam respostas mais decisivas sobre *de que maneira* esses fatores importam. Mais do que isso, de que maneira eles importam especificamente para as missões no continente africano. Assim, priorizando as variáveis de cunho material e somente as operações realizadas em solo africano, espera-se ganhar em potencial explicativo apesar da redução do escopo da análise¹².

Infelizmente, algumas estratégias analíticas – majoritariamente, os estudos de natureza quantitativa com N elevado – são prejudicadas pela ausência de dados, bem como pela falta

enforcement)”. Nesse contexto, o *peacekeeping* tradicional (primeira geração) caracteriza as intervenções da ONU até 1992, baseadas na chamada “Santa Trindade”: consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força. Esses elementos pressupõem a existência de um cessar-fogo já estabelecido. Com a missão no Camboja (UNTAC), em 1992, inaugura-se a segunda geração de intervenções, com base na construção da paz (*peacebuilding*), delineadas em torno de seis pilares complementares à “Santa Trindade”: Direitos Humanos, administração civil, repatriação, reabilitação, pilar eleitoral e polícia civil. As operações de *peace enforcement* constituem a terceira geração, caracterizadas pelo envolvimento das Nações Unidas antes mesmo da existência de um cessar-fogo, permitindo aos contingentes militares o uso da força para mudar o resultado do conflito em curso. Por fim, as operações de paz de quarta geração combinam elementos referentes à elevada permissão do uso da força com prerrogativas civis aprimoradas (KENKEL, 2013). Uma quinta geração, ainda incipiente, seria caracterizada pelas missões híbridas, como a missão de paz em Darfur, no Sudão (UNAMID).

12 Cabe salientar que o presente trabalho não se propõe a rejeitar outros fatores explicativos apresentados pela literatura, mas apenas desenvolver um instrumental analítico que permita traçar conclusões mais definitivas sobre as variáveis selecionadas.

de transparência, o que ocasiona em grande dificuldade de generalização (LINGGREENBERG, 2009). Ling (2007), por exemplo, nota que enquanto os investimentos e os subsídios da China para os países em desenvolvimento estão relativamente bem documentados e destrinchados, pouco familiar é a atuação do país nas missões de paz.

De forma análoga, um relatório do Instituto Internacional de Estocolmo para Pesquisas da Paz (SIPRI) mostra que houve uma “dramática expansão” da participação chinesa nas *peacekeeping operations* (PKOs), passando de uma visão inicial de ceticismo e questionamento de legitimidade para um engajamento completo. De acordo com o relatório, “*deeper thinking and analysis about the motivations, limitations and broader implications of China's engagement in peacekeeping remain at an early stage in the Western debate*” (GIL & HUANG, 2009).

Assim, como se vê, o presente trabalho tem, pelo menos, uma justificativa dupla para a sua realização: 1) há pouca informação sobre o fenômeno recente do engajamento chinês junto às operações de paz da ONU; e 2) a literatura sobre política externa chinesa ainda não investigou a fundo, qualitativamente, uma possível relação entre as operações de paz e os interesses da China na África.

1.3 CHINA E ÁFRICA

Apesar de compartilharem uma mútua identificação por terem sido vítimas do processo colonizador europeu, ainda que em escalas diferentes, o estreitamento dos laços sino-africanos só veio a ganhar força, de fato, a partir da segunda metade do século passado. Os movimentos de independência na África, o ingresso da China comunista na ONU e a insatisfação quanto aos rumos do sistema bipolar foram alguns dos elementos que influenciaram essa aproximação.

De uma maneira geral, a literatura sobre as relações entre China e África tem se desenvolvido intensamente ao longo das últimas décadas, cobrindo uma diversidade de temas. Entre os assuntos mais abordados pela comunidade acadêmica, podemos citar: o histórico das relações políticas e diplomáticas (MITCHELL & McGIFFERT, 2007; VISENTINI, 2011); a institucionalização da parceria por meio do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) (VADELL et al, 2013; LI, 2007); a dinâmica econômica das relações, com especial ênfase à demanda chinesa por recursos energéticos e os vultosos investimentos diretos destinados aos

países africanos (CARNEIRO LEÃO, 2009; PAUTASSO & OLIVEIRA, 2008; WANG, 2007).

A despeito da quantidade de estudos feitos, é certo que não há consenso a respeito das reais intenções da diplomacia de Pequim no continente africano. Não é tão simples acessar as verdadeiras motivações do governo chinês e os dados à disposição ainda não corroboram a tese de que apenas o autointeresse guia a atuação do país na África.

Uma pesquisa com petroleiras chinesas no continente concluiu que não é correto afirmar que essas estatais produzem petróleo apenas para a própria China (TAKEHERA, 2006). Brautigam (2010), em extensivo estudo sobre as relações sino-africanas, também reforça que não necessariamente o único interesse chinês são as matérias-primas.

Com relação especificamente à projeção da política externa chinesa para os países africanos dotados de recursos energéticos, três fatores devem ser levados em conta: o político-diplomático, o comercial e o econômico.

No âmbito político-diplomático, a China tem adotado a ênfase na não-intervenção em assuntos domésticos, na valorização da soberania nacional, bem como na aproximação das respectivas agendas políticas nos organismos multilaterais. No âmbito do comércio exterior, o governo chinês tem assumido déficits comerciais planejados, viabilizando muitas economias periféricas ao absorver suas commodities a preços em crescente elevação. No âmbito econômico, os investimentos externos realizados pela China em infra-estrutura, com financiamento e apoio técnico, têm dado impulso decisivo à construção nacional. As exigências diplomáticas chinesas restringem-se ao reconhecimento de “uma só China” e aos compromissos bilaterais no comércio exterior. (PAUTASSO & OLIVEIRA, 2008. p. 384)

Nesse contexto, o estreitamento das relações sino-africanas foi se tornando mais dramático na medida em que a demanda chinesa por energia foi aumentando. Uma rápida observação da elasticidade energética do PIB¹³ é emblemática. Entre 1978 e 2000, quando o PIB da China cresceu a uma taxa anual média de 9%, o consumo de energia subiu apenas 4% ao ano. A partir de 2000, a intensividade energética do crescimento chinês aumentou drasticamente, com a elasticidade energética passando de uma média de 0,4 (1980-1990) para 1,1 (2001-2006) (CARNEIRO LEÃO, 2009).

Diante do referido cenário, a atuação das petroleiras estatais chinesas pode lançar luz para importantes aspectos dessa complexa interação entre China, África, investimentos e recursos energéticos. A estratégia de internacionalização das empresas chinesas integra a política chamada de *going global*, que prevê o investimento das companhias chinesas na diversificação da sua cadeia produtiva, busca por novos mercados e controle de importantes

13 Número de unidades adicionais de energia necessárias para gerar uma unidade adicional do produto.

reservas de recursos naturais complementares.

O governo chinês tem incentivado essa prática desde o início do século XXI, através de linhas de crédito e reformas pontuais para a aplicação de Investimentos Externos Diretos (IED) (THORSTENSEN, RAMOS E MULLER, 2011). Essa faceta do plano de inserção internacional do país é de extremo interesse aos objetivos da presente pesquisa e será abordada adiante de maneira mais detida.

1.4 ASPECTOS GERAIS DO TRABALHO

A abordagem desenvolvida na presente pesquisa lança mão de um amplo instrumental multi-método, englobando técnicas de estatística descritiva e correlacional, testes de média, elementos de análise comparada, estudo de caso e abordagem por mecanismos, bem como a utilização de modelos conceituais oriundos da Análise de Política Externa e da Economia Política Internacional.

Como dito, o objetivo principal do trabalho consiste em analisar o crescimento da participação chinesa nas operações de paz na África e identificar em que medida tal engajamento está relacionado a interesses materiais diversos do país no continente (comércio, investimento, segurança energética, etc.). Utilizamos especificamente a missão no Sudão do Sul para observar essas relações de maneira mais próxima.

Como objetivos secundários, pretende-se: a) identificar os múltiplos atores institucionais envolvidos no processo decisório sobre o envio de contribuições para as operações de paz.; b) investigar a dinâmica estrutural mais ampla concernente às relações sino-africanas e o lugar do continente na atuação internacional da China na contemporaneidade

O intervalo do trabalho se situa entre 1990, ano em que a China destina sua primeira contribuição oficial a uma missão de paz da ONU, e 2017. Isso não significa, contudo, que a discussão histórica esteja restrita somente ao período em questão. O recurso de “voltar no tempo” será utilizado frequentemente ao longo da tese.

Ademais, dados referentes ao ano de 2018 também serão utilizados em determinados momentos da pesquisa.

Com esse empreendimento científico, além de despertar o interesse por mais trabalhos em torno da China e do protagonismo do continente asiático no atual século, espera-se prestar

uma contribuição decisiva para os estudos sobre a política externa chinesa contemporânea, com foco específico nas relações sino-africanas e no engajamento chinês junto à ONU, avançando ainda mais no debate sobre o crescente envolvimento do país no regime multilateral de segurança.

1.5 DIVISÃO DOS CAPÍTULOS

Com exceção da presente introdução e das considerações finais, o trabalho está dividido em sete capítulos, dispostos em três partes.

Na primeira parte, discutem-se aspectos gerais teóricos e práticos em torno da política externa chinesa. A saber: como as teorias das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa e a Economia Política Internacional podem ser utilizadas para analisar o caso chinês (capítulo 2); e quais são as estratégias, os atores e os instrumentos envolvidos na atuação internacional do país (capítulo 3).

Na segunda parte, são apresentadas a revisão da literatura, que aborda os principais determinantes do envolvimento da China em operações de paz (capítulo 4), e o instrumental analítico da pesquisa (capítulo 5), que traz detalhes sobre os dados utilizados e as principais ferramentas metodológicas empregadas.

Na parte seguinte, há a análise empírica, dividida em três etapas: estatísticas descritivas e correlacionais sobre a participação chinesa em missões de paz, teste de média e análise comparada (capítulo 6); análise da dinâmica estrutural e dos determinantes sistêmicos das relações sino-africanas (capítulo 7); e estudo de caso do engajamento chinês junto a UNMISS, no Sudão do Sul (capítulo 8)¹⁴.

Considerações finais referentes aos achados da tese são traçadas em seguida. O quadro abaixo, além de expor visualmente a divisão da pesquisa, descreve brevemente os objetivos de cada capítulo do trabalho.

Quadro 1 – Divisão da tese: capítulos e objetivos

PARTE I	
Referencial teórico	O objetivo é analisar a contribuição que diferentes perspectivas teóricas oferecem ao estudo da política externa chinesa
Aspectos gerais	Quais estratégias internacionais a China tem adotado desde 1949? Quem

¹⁴ O estudo de caso invariavelmente também aborda as relações da China com o Sudão, país do qual o Sudão do Sul se separou em 2011.

da política externa chinesa	são os atores da sua política externa? Quais os seus instrumentos de atuação? O capítulo traz as respostas para estas e outras questões do tipo
<u>PARTE II</u>	
Revisão de literatura	O que explica a participação da China em operações de paz? O capítulo apresenta os principais determinantes levantados pelos especialistas
Instrumental analítico	O capítulo apresenta os dados utilizados, os métodos empregados e discute os caminhos analíticos da etapa empírica da pesquisa
<u>PARTE III</u>	
Análise empírica preliminar	Quais países mais receberam contribuições da China em operações de paz? Há configurações causais que explicam a decisão de contribuir? O intuito é desvendar essas questões por meio de análises estatísticas e comparadas
Análise da dinâmica estrutural	Como as relações sino-africanas se inserem dentro das estratégias globais da China no século 21? O capítulo busca entender o envolvimento chinês na África por meio da análise das causas que operam no nível sistêmico
Estudo de caso	Por meio da análise do Sudão do Sul, busca-se entender como os determinantes materiais da participação da China em operações de paz estão relacionados a atores específicos do organograma estatal comunista

2 REFERENCIAL TEÓRICO

É notável a crescente quantidade de pesquisadores interessados em estudar a China. Sobretudo desde o processo de abertura, no final dos anos 1970, e o rápido crescimento econômico gerado a partir de então. No século 21, esse interesse ganhou ainda mais força quando os chineses se transformaram em importantes parceiros comerciais e fonte de investimento em regiões tradicionalmente vistas enquanto zona de influência das potências ocidentais, como a África e a América Latina.

Hoje, departamentos universitários de Estudos Chineses, institutos de pesquisa e *think tanks* dedicados a estudar e debater a China se multiplicam pelos quatro cantos do mundo. Dentro desse contexto, nas Ciências Sociais, muito tem sido questionada a capacidade de referenciais teóricos ocidentais explicarem as nuances do comportamento internacional do país.

Assim, esta parte inicial da tese reúne três objetivos: 1) discutir a viabilidade das teorias tradicionais – ocidentais – das Relações Internacionais¹⁵ na análise da política externa em geral, e especificamente da política externa chinesa; 2) apresentar os debates que têm se desenrolado no campo das Relações Internacionais (RI) na China e quais são as contribuições intelectuais do pensamento chinês na interpretação da política internacional como um todo, e da política externa chinesa em particular; e 3) debater a contribuição, para os fins desta pesquisa, oriunda dos campos disciplinares da Análise de Política Externa (APE) e da Economia Política Internacional (EPI).

2.1 TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA

As discussões sobre as intersecções entre as políticas externa e interna de um determinado Estado permeiam as Relações Internacionais praticamente desde a fundação da disciplina. No clássico *Theory of International Politics* (1979), Kenneth Waltz já defendia que o comportamento externo de um país é resultado de constrangimentos sistêmicos. Keohane (1984), por sua vez, lançou mão de uma abordagem institucionalista, argumentando que as ações estatais em seara global buscam mais cooperação do que autointeresse propriamente. Os

15 Aqui, assim como no restante do trabalho, nos referimos a “Relações Internacionais”, com iniciais maiúsculas, quando tratamos da disciplina acadêmica, reservando o uso das iniciais em minúsculo – relações internacionais – para tratar do internacional em si, o objeto de estudo das RI.

construtivistas, como Wendt (2014), trazem ênfase nas interações entre ideias e interesses no processo de construção social da relação entre Estados.

Logicamente, discussões sobre política internacional são distintas daquelas travadas no âmbito da política externa, mas ambas buscam desvendar a mesma dinâmica, qual seja: a lógica envolvida no comportamento dos Estados. Mais recentemente, a ascensão de nações de fora do eixo tradicional da política internacional, reconhecidamente dominada pela Europa por séculos, e recentemente pelos Estados Unidos, despertou a atenção de muitos analistas sobre a necessidade de se utilizar novas perspectivas ao se estudar o comportamento desses atores¹⁶.

Ainda assim, grande parte da literatura contemporânea das Relações Internacionais tem lançado mão de referenciais teóricos emprestados das principais correntes de pensamento da área, sobretudo a realista e a liberal. Breslin (2002), por outro lado, defende que *“'traditional' conceptions of international relations, based on 'statist' and 'realist' methodology, do not capture the dynamics of China's international relations in an era of globalisation”* (p. 2).

Em 1979, quando lançou o livro que veio firmar as bases do pensamento realista moderno (neorrealismo ou realismo estrutural), Waltz já discutia sobre o alcance que sua teoria tinha. Segundo ele, uma teoria que se assenta no nível da generalidade não pode responder a questões de caráter específico, e é exatamente neste ponto que os críticos mais tocam. Nas palavras do próprio autor:

Uma teoria a nível de generalidade não pode responder a questões sobre assunto a um nível diferente da generalidade. O fracasso em entender isto é um erro no qual a crítica assenta. Outro é confundir uma teoria das relações internacionais com uma teoria de política externa. A confusão sobre as reivindicações explicativas feitas por uma teoria da balança de poder devidamente exposta está enraizada na incerteza da distinção entre a política nacional e a política internacional ou nas recusas de que a distinção deveria ser feita. Para aqueles que negam a distinção, para aqueles que engendram explicações que são inteiramente em termos de unidades de interação, as explicações de relações internacionais *são* explicações de política externa, e as explicações de política externa *são* explicações de relações internacionais. (WALTZ, 2002, p. 169. *Grifos do autor.*)

Na visão de Waltz, uma teoria que tentasse explicar diferenças esperadas em respostas nacionais teria necessariamente de trabalhar com a influência de questões domésticas na tomada de decisões. Sendo assim, uma teoria de política externa não faria previsões sobre o conteúdo da política em si, mas apenas levantaria questões sobre tendências e estilos das

¹⁶ Ver, por exemplo: Abdenur (2011); Zheng (2010); Deng (2000); e Qin (2009). Tal constatação tem sido levantada frequentemente pelos analistas que estudam a China.

variadas políticas nacionais existentes.

Rose (1998) constrói sua argumentação na mesma linha. Na sua visão, pelo fato de a política externa ser conduzida por fatores tanto internos quanto externos, ela não se constituiria, dessa forma, em um campo autônomo de análise. Teorias voltadas para a política externa se limitariam a explicar o que os Estados almejam em nível internacional e quando almejam.

Na perspectiva do autor, quatro correntes teóricas principais são mais utilizadas em análises de política externa, e somente uma delas valoriza a influência de fatores domésticos (as chamadas *innenpolitik theories*). Essas teorias argumentam que fatores internos – como ideologias, política partidária ou estrutura socioeconômica – determinam como os países se comportam em relação ao mundo além de suas fronteiras. Uma versão liberal e conhecida de tal teorização seria a noção de que o comportamento das democracias é diferente daquele das não democracias.

Todas as outras teorias a qual Rose faz referência são apenas variantes do realismo e trabalham no sentido de identificar as pressões que o sistema internacional impõe sobre o comportamento dos Estados. Em síntese, pesquisadores adeptos ao realismo pensam o sistema internacional como um espaço composto por Estados racionais e unitários que agem buscando sua própria segurança.

Nesta perspectiva, o autor menciona o realismo ofensivo e o realismo defensivo, que possuem algumas diferenças entre si. O primeiro, por exemplo, entende a anarquia internacional como essencialmente Hobbesiana, o que força os atores a atuarem de forma a maximizarem suas vantagens relativas. Seguindo tal raciocínio, diferenças internas entre os países são praticamente desconsideradas, pois as pressões exercidas pelo sistema são tão fortes que acabam fazendo com que Estados passem a atuar de forma muito parecida, independentemente de suas características domésticas.

Os realistas defensivos, por outro lado, enxergam a anarquia internacional de forma mais benéfica. Por meio da experiência ao longo do tempo, os Estados notam que a busca incessante por segurança e sobrevivência pode levar à cooperação, mesmo que circunstancial em algumas situações. Assim, a política externa na visão dos realistas defensivos seria descrita por meio de um Estado racional que reage adequadamente frente aos incentivos sistêmicos, entrando em conflito somente quando o dilema de segurança for colocado em xeque. Esse entendimento se aproxima, de certa forma, de alguns ditames do construtivismo,

como será visto adiante.

Por fim, Rose (1998) traz à tona as contribuições do realismo neoclássico. Seus defensores têm dominado uma grande parte da produção recente dentro da área, sempre com trabalhos que circulam entre narrativas ou estudos de caso. Como exemplo, podemos citar autores como Fareed Zakaria (2008) e Thomas Christensen (2015), que fizeram análises sobre como os *great powers* reagem frente a um cenário de queda ou aumento do seu poderio relativo.

Para os adeptos do realismo neoclássico, teorias que reconhecem a importância dos elementos domésticos desconsideram que o único fator dominante que molda a política externa de um país ao longo do tempo é o seu poder material relativo frente ao restante do sistema. Qualquer tipo de análise, então, deveria partir deste princípio. Os realistas defensivos, ainda segundo o autor, cometem erros nesse sentido: a ênfase na resposta de um Estado diante de ameaças acaba negligenciando o fato de que esta resposta é moldada pela percepção que A tem do poder material de B – outra intersecção com o pensamento construtivista.

Na figura abaixo, estão listadas as quatro supracitadas principais teorias – basicamente realistas – de RI utilizadas na análise de política externa e as classificações segundo a visão do sistema internacional, a diferenciação entre as unidades (Estados) e as lógicas causais entre política externa e fatores internos/externos.

Quadro 2 – Quatro teorias de política externa

Teoria	Visão do Sistema Internacional	Visão das Unidades	Lógica Causal
Teorias de Política Interna	Não importante	Altamente diferenciadas	Fatores internos → política externa
Realismo Defensivo	Ocasionalmente importante; implicações da anarquia variam	Altamente diferenciadas	Incentivos sistêmicos <i>ou</i> fatores internos → política externa
Realismo Neoclássico	Importante; anarquia é obscura	Diferenciadas	Incentivos sistêmicos (variável independente) → fatores internos (variável interveniente) → política externa
Realismo Ofensivo	Muito importante: anarquia é hobbesiana	Indiferenciadas	Incentivos sistêmicos → política externa

FONTE: Elaboração própria com base em Rose (1998)

Em comum, como se pode inferir, as teorias de RI, quando utilizadas para explicar

política externa, acabam por sempre reduzir o Estado a um ator unitário e racional. Elas não se propõem a abrir a “caixa-preta” para investigar as dinâmicas particulares que existem no interior de cada Estado. No final dos anos 1960 e início dos 1970, antes mesmo do que ficou conhecido como o Terceiro Grande Debate das Relações Internacionais (popularmente chamado de “debate neo-neo”), Graham Allison utilizou de pressupostos da Escolha Racional para tentar explicar de que forma a ação governamental pode ser destrinchada em termos de disputas travadas no seio da burocracia estatal, sempre com objetivos específicos definidos como uma função da utilidade.

Os três modelos por ele descritos analisam a tomada de decisões por meio da racionalidade, seja como fruto de um produto organizacional ou como resultado de uma hierarquia burocrática. Em todos os casos, há um mínimo de interação estratégica das variáveis envolvidas (ALLISON & ZELIKOW, 1999). Discutiremos os modelos de Allison em detalhe na seção final do capítulo.

Dougherty e Pfaltzgraff Jr. (2003) explicam que “a importância das burocracias foi, desde há muito, reconhecida pelos estudiosos do fenômeno político” (p. 707). Eles ponderam que, desde Weber, já havia a concepção sobre o fato de o *saber* ser exercido, de fato, através de rotinas administrativas e não pelo mero exercício do poder. Logicamente, não se pode inferir daí que todas as partes de uma burocracia pensam igual, mas sim que os seus integrantes relacionam o interesse nacional à preservação da própria unidade burocrática.

Para Waltz (2002), Allison erra quando oferece uma abordagem política-burocrática como uma alternativa àquela que enfatiza o Estado como ator. Nessa linha, “é como dizer que uma teoria da firma é uma alternativa a uma teoria de mercado” (p. 170). Na visão do autor, no fim das contas, cientistas políticos preocupados com a política internacional se dividem em tradicionalistas ou modernistas. Os primeiros, ao tomarem as relações internacionais como inerentemente anárquicas, marcam uma distinção entre os domínios interno e externo. Os modernos não seguem essa lógica.

Morgenthau seria um tradicionalista, pois é mais voltado para a história do que para métodos teóricos ou científicos, ao contrário dos modernistas. Para ele, a preservação da paz e a manutenção da estabilidade são temas que necessariamente passam pelas dinâmicas internas dos Estados-nação. Waltz, no entanto, pondera que a política mundial não pode ser compreendida somente olhando para dentro das partes que a compõem.

Isso porque as ações estatais recaem no nível da descrição, e somente descrições não

são capazes de, sozinhas, permitirem generalizações. Trocando em miúdos, algumas teorias podem, sim, explicar política externa, mas não oferecem respostas significativas para uma maior compreensão das relações internacionais per se.

No seu clássico “O Homem, o Estado e a Guerra”, publicado em 1959, Kenneth Waltz (2004) analisou as diferentes concepções da teoria política clássica ocidental com respeito à natureza e às causas da guerra. Em suas três imagens, eles estudou a guerra enquanto consequência da natureza humana, a guerra como resultado da organização interna dos Estados e a guerra como produto da anarquia internacional. O objetivo era claro: tentar, por meio da guerra, entender as dinâmicas do sistema internacional.

O próprio Waltz veio assumir mais à frente que foi este trabalho que o despertou para a questão intrinsecamente estrutural do sistema internacional, que impõe constrangimentos aos seus membros. Tanto é que, 20 anos após escrever “O Homem, o Estado e a Guerra”, Waltz escreveu a obra fundadora do neorrealismo, paradigma teórico hegemônico dentro das Relações Internacionais por décadas. Ao falar das três imagens da política internacional, Waltz diz que a terceira imagem, a natureza anárquica do sistema, deve ser a mais levada em conta pelos *policy makers*.

Em síntese, pode-se dizer, de certa forma, que o estudo das relações internacionais é melhor compreendido como uma prolongada competição entre realistas, liberais e tradições radicais (WALT, 1998). Os realistas enfatizam o caráter propenso ao conflito; liberais identificam formas de mitigar tais tendências; e os radicais seguem mais a linha da normatividade, focando em formas de como o sistema pode se transformar.

Cabe ressaltar, todavia, que nem todos os trabalhos seguem essas linhas, como foi o caso de Allison. Muitos esforços de pesquisa recentes têm focado não exatamente em prover uma teoria geral da política internacional, mas em identificar fatores diferentes que podem influenciar o comportamento estatal e trazer conclusões distintas das abordagens teóricas tradicionais.

Ante o exposto, fica a questão: qual é o real alcance das teorias das relações internacionais? A julgar pela literatura, não se enxerga de cara algum consenso, mas é possível afirmar que, sim, teorias de relações internacionais podem, de certa forma, explicar política externa. A partir dessa constatação, o grande dilema passa a ser o seguinte: de que forma teorias que se propõem generalistas podem explicar comportamentos individuais? É o que se tenta responder na próxima seção. O objetivo é entender como a política externa

chinesa pode ser entendida a partir de referenciais distintos, como o realista, o liberal, o construtivista e o da Escola Inglesa.

2.2 CHINA SOB AS LENTES DO REALISMO

A corrente realista talvez tenha sido a mais utilizada pelos analistas que estudam a política externa chinesa (MEARSHEIMER, 2001; BRESLIN, 2002; KIRSHNER, 2012; LIM, 2011; RADITIO, 2015). Ao escolher quais caminhos teóricos percorrer em determinado estudo, é preciso ter em mente, de antemão, que cada um deve levar a diferentes conclusões. Mais: ao selecionar a vertente realista para estudar o comportamento da China, o pesquisador deve partir do pressuposto que as premissas da teoria são aplicáveis ao caso.

Em termos práticos, apesar das diversas variações dentro desse *corpus* de pensamento, o realismo é uma escola que se baseia em três grandes pressupostos sobre o funcionamento do mundo: grupismo, egoísmo e centralidade do poder. Ou seja: os seres humanos enxergam uns aos outros como, primordialmente, membros de grupos (países, religiões, partidos, etc.) e inseridos nessa forma de solidariedade e coesão; o comportamento político humano é guiado, ultimamente, pelo autointeresse, ainda que certas condições possam facilitar o altruísmo; e o poder é a principal ferramenta da interação política (WOHLFORTH, 2016).

Em geral, todas as proposições ou afirmações do pensamento realista¹⁷ guardam relação com algum dos três pressupostos mencionados. Ao destrinchar as contribuições do neorealismo, Hurrell (2006), por exemplo, explica que todas as facetas desta corrente entendem que a emergência de novas potências, como a China ou o Brasil, naturalmente cria tensões referentes ao poder distribuído no sistema internacional.

As análises baseadas no neorealismo sempre enxergam o sistema em termos de distribuição de poder, ou seja, as possibilidades de ação de um Estado neste contexto são restritas a cálculos estratégicos de poder. Desta forma, a ordem política dominante no período atual, pós-Guerra Fria, expõe a continuidade da preponderância dos Estados Unidos, que está posicionado no topo em termos de distribuição de poder material, ainda que tal cenário esteja claramente passando por um processo de redefinição.

Seguindo tal lógica, o poder militar e a guerra são os dois elementos centrais para se compreender como o poder está distribuído. Para um país ser considerado grande potência,

¹⁷ Por exemplo, a proposição de que Estados são os principais atores se enquadra no pressuposto do grupismo. Para mais detalhes, ver Wohlforth (2016, p. 43).

então, precisa ter capacidades militares amplas. Para as potências de segundo plano, restaria como opção um comportamento binário de se opor (*balancing*) ou se alinhar (*bandwagoning*) à potência dominante. Para Hurrell (2006), a análise neorrealista traz duas implicações importantes para a compreensão de potências do porte da China: as crescentes pressões sofridas para se adaptar à ordem existente e a lógica racional por trás deste processo de adaptação.

O realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) aponta como o comportamento estratégico chinês insere-se em uma perspectiva essencialmente utilitária. Durante a Dinastia Ming (1368-1644), quando a noção de ordem internacional dos chineses se resumia ao seu sistema tributário, no qual as nações com que fazia contato eram obrigadas a se render à cultura local, adotava-se uma racionalidade circunstancial. Quando se sentia forte, a China imperial adotava políticas expansionistas, atacava territórios vizinhos e expandia interesses. Em tempos de fraqueza, buscava-se uma postura militar defensiva ou de acomodação às demandas adversárias, como ocorreu já no século XIX frente a potências europeias¹⁸.

Quem oferece uma análise similar é Johnston (1995), para quem a estratégia predominante da China ao longo da sua história não difere radicalmente dos elementos encontrados na tradição da *realpolitik* europeia. Tal observação vale, explica o autor, não somente para momentos da história imperial do país, mas também para tempos recentes, incluindo o imediato pós-revolução e as fases seguintes ao processo de abertura.

In the 1980s and 1990s, even as China's economy has become increasingly integrated into the global economy, even as international economic institutions play an increasing role in directing China's development strategies, and even as China faces the most benign threat environment since 1949, **hard realpolitik decision rule continue to dominate the Chinese leadership's approach to foreign policy and security affairs**. Chinese approaches to global issues such as arms control, the environment, and human rights are still dominated by defection and freeriding decision rules. (JOHNSTON, 1995, p. 257. **Grifo nosso.**)

Aqui cabe ressaltar a diferença com relação à abordagem proposta pela Escola Inglesa, que vê a sociedade internacional global com valores muito distintos daqueles observados ao longo da história chinesa. Para os adeptos desta corrente, a grande estratégia da China tem muito mais relação com o ambiente regional asiático, espaço onde o país pode reivindicar liderança e assertividade nas ações externas.

Nota-se que Johnston, por outro lado, reconhece o comportamento externo da China apenas em termos de comportamentos que se alteram entre acomodar ou desertar. Nessa linha, os neorrealistas argumentam que o comportamento estratégico chinês próximo à *realpolitik* é

¹⁸ Para uma crítica com relação a esta argumentação, ver Feng (2007).

epifenomenal, e não causal. Isso porque se trata de uma consequência da estrutura anárquica do sistema. Ou seja: o comportamento estratégico da China é fruto da anarquia, que gera incerteza, que gera o medo de ser explorado. E é exatamente este medo que dá sentido a possíveis mudanças que a China busca na distribuição de poder dentro do sistema internacional.

Nesse contexto, sendo uma potência ainda em ascensão, a China enfrenta alguns dilemas importantes em sua atuação externa. Um deles acontece no âmbito das instituições: nestes espaços, tenta defender posicionamentos e, ao mesmo tempo, domar os interesses da potência dominante. Dentro de tal argumentação entre alinhar-se ou ir de encontro aos interesses do *hegemon*, Foot (2009) nota que a China supervaloriza a ONU, sobretudo por se tratar de uma instituição fortemente hierárquica – apesar da estrutura horizontal (um país, um voto) da Assembleia Geral.

Assim, a China tem evitado se opor drasticamente aos Estados Unidos, “enquanto estabelece uma rede de relacionamentos com outros Estados e entendimentos internacionais, que poderão servir para lhe dar alguma margem de vantagem estratégica em caso de necessidade” (p. 149). O que a autora também ressalta é que a política externa de Pequim tem fontes na distribuição de poder, mas não é determinada só por este fator.

2.3 CHINA SOB AS LENTES DO LIBERALISMO

A abordagem proposta pelo liberalismo para a análise das relações internacionais também confere alguma importância ao nível sistêmico, por mais que o pensamento liberal seja marcadamente individualista. A diferença está na natureza do sistema internacional, entendido não como um espaço de conflito e competição política, mas sim como um locus privilegiado de oportunidades de cooperação.

Em sentido amplo, o liberalismo contribui para o entendimento da política externa jogando luz em como os indivíduos, as ideias (e ideais) – como direitos humanos, liberdade e democracia –, forças sociais (capitalismo e mercados) e instituições políticas podem afetar diretamente as relações internacionais (DOYLE, 2016).

Para Hurrell (2006), os institucionalistas liberais veem na globalização e nas redes de trocas e comunicação transnacionais espaços importantes de mudanças nas formas atuais de governança. Nessa ótica, à medida que países como a China expandem seus interesses e se

integram mais ativamente aos assuntos internacionais como um todo, naturalmente são atraídos pelos benefícios oferecidos pelas instituições e acabam caminhando em direção a um padrão comportamental cooperativo.

Os liberais sistêmicos, assim, possuem uma imagem Kantiana do espaço internacional, onde ocorre uma difusão progressiva e sem volta de valores liberais. A política externa da China, nesse contexto, inexoravelmente caminharia no sentido de maximizar as oportunidades oferecidas pela globalização econômica e pela ordem liberal vigente. Fica claro que, na visão liberal, o discurso da força e o militarismo não desempenham papel tão crucial, o que torna diferentes as dinâmicas e efeitos da acumulação pura de poder.

Sendo assim, os constrangimentos sistêmicos impõem à China e a outras potências emergentes uma espécie de acomodação quase ideológica. “Resistir à ordem liberal é arriscar ser categorizado junto a regimes párias e inimigos da liberdade política e econômica”, resume Hurrell (2006, p. 20). A adesão completa da China às instituições internacionais e, mais ainda, sua participação assertiva mostram como o país se engajou em ter uma posição de destaque dentro do ordenamento vigente.

A interpretação liberal também entende que as preferências de um Estado não podem ser reduzidas a uma ordem estabelecida, como segurança, poder e riqueza. Moravcsik (1997) explica que teorias liberais possuem duas assertivas em comum com relação ao sistema internacional: 1) os Estados agem segundo suas preferências sociais, constituídas segundo questões internas; e 2) a interdependência entre Estados influencia preferências e políticas. Para provar seu ponto de que os Estados contemporâneos não são tão “espartanos” quanto pensam os realistas, o autor cita os exemplos da Alemanha, da China, da União Soviética e do Japão. Todos saíram de regimes centrados exclusivamente no discurso do poder e atingiram um consenso interno em torno de temas como desenvolvimento e integração.

Nesse raciocínio, a integração da China ao sistema internacional não só facilitou seu desenvolvimento, como deixou claro para seu governo que os custos associados a tentativas de mudar a ordem liberal estabelecida são muito altos. Como os liberais entendem que o potencial para manutenção de uma ordem social coesa só pode existir mediante instituições que canalizem incentivos, então restaria à China acomodar-se ao *status quo* vigente.

Moravcsik (1997) explica que a concepção liberal de política doméstica enxerga o Estado não como um ator unitário, e sim enquanto uma instituição representativa constantemente sujeita a processos de captura. Sendo assim, o Estado está sempre sujeito a

construções e reconstruções conduzidas por coalizões de atores sociais. Então, o comportamento estatal reflete vários padrões de preferência internos¹⁹.

É mister salientar que o liberalismo aplicado à política internacional, assim como o realismo, não possui um corpus epistemológico único. Em várias situações, os liberais são criticados pela abordagem baseada na lógica do agente; em outras, discute-se a validade das afirmações sistêmicas da teoria. O que seus adeptos defendem quando se comparam com os realistas, no entanto, está no fato de que o liberalismo enxerga o sistema internacional como um ambiente de mudanças, enquanto o realismo tem uma visão estática.

A China dentro deste cenário ocupa um lugar especial. Trata-se do primeiro país comunista integrado 100% ao ordenamento vigente e que, ansiando por reformas, tem de adaptar suas preferências internas à interdependência no âmbito global.

2.4 CHINA SOB AS LENTES DA ESCOLA INGLESA

Por seu turno, a abordagem da Escola Inglesa diante do comportamento externo da China lança luz sobre a relação complexa entre o desenvolvimento do país e sua inserção na chamada sociedade internacional. Aqui, tomamos emprestada a análise feita por Buzan (2010) em seu artigo “*China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?*”, no qual ele se propõe a aplicar o referencial da Escola Inglesa para entender os desafios contemporâneos do dragão asiático.

A definição de sociedade internacional é simples: trata-se da aceitação das regras do jogo que os Estados compartilham entre si de modo a constituírem uma espécie de ordem social²⁰ – definição que guarda estreita relação com concepções universalistas liberais. Ao tentar compreender o rótulo de “crescimento pacífico” ou “desenvolvimento pacífico”, muito utilizado pela diplomacia chinesa, Barry Buzan acredita que a Escola Inglesa pode ir além das

19 O conceito de interdependência é central dentro desta perspectiva: interdependência política são as externalidades criadas pela tentativa de vários Estados perseguirem seus interesses nacionais, quase sempre distintos entre si.

20 Segundo Bull (2002, p. 19): “Existe uma 'sociedade de estados' (ou 'sociedade internacional') quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra. Nesta acepção, uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, mas pode haver um sistema internacional que não seja uma sociedade.”

contribuições feitas por realistas, que focam na política do poder; liberais, cujas análises recaem sobre o efeito das instituições; e marxistas, mais preocupados com o conflito de classes.

A literatura que utiliza a Escola Inglesa para analisar o comportamento chinês sempre tem como pano de fundo a relação do país com a sociedade internacional. Nesse sentido, quatro momentos da história da China geraram estudos nessa linha: a sociedade asiática sinocêntrica observada no período anterior aos primeiros contatos com o Ocidente; o período entre os séculos XIX e XX, quando a China foi forçada a se adaptar à sociedade internacional ocidental; o período revolucionário, quando há um fechamento interno e forte oposição à sociedade internacional ocidental; e o período pós-abertura, que proporcionou maior interação com a ordem global comandada pelo Ocidente.

A questão mais importante que emerge desta literatura, na ótica da Escola Inglesa, é que o país optou por quebrar uma trajetória de crescimento observada em outras grandes potências, como Japão, Alemanha e União Soviética, todas extremamente revisionistas. Além disso, Buzan (2010) nota que os chineses tiveram sorte em dois aspectos importantes do ambiente internacional: a queda da União Soviética empoderou o país tanto no Leste quanto no Sul da Ásia; e o crescimento após a abertura econômica coincidiu com um período de relativa estabilidade e prosperidade da economia mundial.

Qin (2010) lista três opções de identidade que um Estado pode assumir dentro deste contexto: *status quo*, imparcialidade ou revisionismo. Este último busca uma nova ordem e persegue novas definições de uma sociedade internacional. Um Estado imparcial simplesmente não se engaja nesse tipo de discussão, a não ser que seus interesses estejam em jogo. E um “*status quo state*” tem uma identificação positiva com o ordenamento em vigor e luta para mantê-lo.

Por ter se inserido em todo o arcabouço institucional existente e se beneficiado dele, Qin (2010) entende a China como uma potência defensora do *status quo*. Buzan, entretanto, discorda. Para este autor, a conceituação em que a China melhor se encaixa seria a de “revisionista reformista”. Diferente de um reformismo revolucionário ou ortodoxo, esta linha de ação defende um leque amplo de instituições internacionais, mas demonstra resistência quanto a outras. A China, nesta ótica, aceita o pluralismo e a coexistência pacífica institucional, mas rejeita argumentos sobre seu sistema não-democrático, por exemplo.

Sendo assim, dois pontos são essenciais na compreensão da política externa chinesa

sob as lentes da Escola Inglesa: a relação com os Estados Unidos e a relação com a sociedade internacional. A respeito de sua relação com os Estados Unidos, a China vê-se numa espécie de encruzilhada, já que depende muito da ordem internacional liderada pelos norte-americanos para se desenvolver e alcançar uma estabilidade relativa. Além disso, a China pretende evitar qualquer tipo de enfrentamento, o que outras potências não-democráticas acabaram não conseguindo. Por outro lado, os chineses se ressentem, e em determinados momentos se opõem, à estrutura unipolar da sociedade internacional.

Uma parte importante do problema, revela Buzan (op. cit.), está no fato de que os realistas, cujo pensamento aponta para uma inevitável rivalidade entre os dois países, têm muita influência no pensamento político de ambos os governos. Muitos defensores desta ótica apontam que uma possível “ameaça chinesa” seria até boa para que os Estados Unidos pudessem redimensionar sua política externa, carente de um ordenamento mais claro desde o fim da Guerra Fria. Nesta perspectiva, o crescimento pacífico chinês não passaria de discurso.

Para os adeptos da Escola Inglesa, contudo, tal pacifismo reivindicado no discurso oficial chinês é plenamente possível. No entanto, atingir esse objetivo será muito mais difícil nos próximos 30 anos do que foi nos últimos 30. Isso porque, cada vez mais, a atuação da China na sociedade internacional precisa ser bem diferenciada nos níveis regional e global. A conciliação entre nacionalismo cultural e político combinado com abertura econômica, parece óbvio, é uma visão que só pode ser compartilhada em ações dentro do próprio continente asiático. Internacionalmente, os valores ocidentais permanecem dominantes e não há nada no portfólio de ideias da China que pareça ser capaz de colocar em xeque questões como a legitimidade – ou não – da ascensão de uma potência não-democrática.

Para Clark (2011), a questão da hegemonia no Leste Asiático vai permanecer em aberto até que se saiba a espécie de concerto a qual o continente vai se submeter. Para o autor, a melhor alternativa que se apresenta no momento é de uma hierarquia “multicamadas”. Nessa perspectiva, os Estados Unidos ainda permaneceriam no topo da região, com a China logo abaixo e, em seguida, outras potências regionais. Esse tipo de concerto permitiria que países menores não fossem obrigados a escolher entre uma ou outra potência.

Todavia, a julgar pelas iniciativas recentes da China em nível regional, o país não parece estar disposto a ceder com relação à posição de líder continental. A criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII – na sigla em inglês, AIIB) e o projeto da

nova Rota da Seda, além do protagonismo nas tensões envolvendo o Mar do Sul da China⁵, revelam que os chineses possuem uma clara intenção de se firmarem como liderança, estando aptos, inclusive, a arcar com os altos custos envolvidos no processo.

Em um documento oficial de 2010, o governo chinês tenta quebrar o mito persistente de que um poder em ascensão necessariamente procura por hegemonia global. Essa linha de argumentação é muito próxima do que defendem os adeptos da Escola Inglesa, em contrapartida dos realistas, que prospectam um inevitável confronto futuro com os Estados Unidos, ainda que não na esfera militar.

China's peaceful development has broken away from the traditional pattern where a rising power was bound to seek hegemony. In modern history, some rising powers established colonies, fought for spheres of influence, and conducted military expansion against other countries. This reached climax in the 20th century, when rivalry for hegemony and military confrontation plunged mankind into the abyss of two devastating world wars (...) **The experiences of the past several decades have proved that China is correct in embarking upon the path of peaceful development, and there is no reason whatsoever for China to deviate from this path.** (CHINA, 2010, p. 6. **Grifos nossos.**)

Sendo assim, o que uma análise sob a ótica da Escola Inglesa sugere para a China consiste, em primeiro lugar, em dar prioridade ao desenvolvimento de uma sociedade internacional regional que possa ter algum distanciamento com relação ao Ocidente. Isso aliviaria as pressões que o país certamente sofrerá no que diz respeito a reformas de questões sociais e políticas internas. O relacionamento com o Japão, outro candidato a líder regional, é central em tal cenário.

Então, caso a China queira ser bem-sucedida no seu projeto de desenvolvimento pacífico e de construção de um mundo em harmonia, suas escolhas nos níveis regional e global serão de extrema importância para o sucesso ou fracasso desta iniciativa – ainda que tal estratégia de manter um “baixo perfil” esteja sendo paulatinamente abandonada, como se discutirá no capítulo seguinte.

Nas palavras de Buzan (2010), o pacifismo oficial apregoado pela China requer novas formas de pensamento e ação por parte dos próprios chineses.

At the forefront of that new thinking must be three things: first, a clearer vision of China's own identity, and what kind of society it wants to be; second, and closely related, a clearer vision of what kind of international society China wants to promote; and third, a strategy for creating a proper reconciliation with Japan, at the level of peoples and not just of governments. (BUZAN, 2010, p. 36)

2.5 CHINA SOB AS LENTES DO CONSTRUTIVISMO

5 Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, ver Zhang (2016).

Finalmente, tendo em conta o construtivismo, dois conceitos são de particular interesse para se entender a política externa chinesa: socialização e interesse. No pensamento de Alexander Wendt, a interação social constitui uma espécie de processo causal de ajustes mútuos com consequências não premeditadas na maioria das vezes.

Para o autor: “Socialização é em parte um processo causal de aprendizagem de identidades. Normas são causais contanto que regulem o comportamento. Razões são causas no grau em que fornecem motivação e energia para a ação” (WENDT, 2014, p. 107). De certa forma, todos os fenômenos internacionais ligados à atuação chinesa – engajamento multilateral, relações comerciais, interesses econômicos e estratégicos, etc. – podem mobilizar a temática das ideias.

Por ser uma teoria estrutural, o construtivismo pressupõe um conhecimento sobre o processo social que subjaz à estrutura. E a análise de processos envolve o entendimento de um modelo evolutivo, no qual as variáveis nele inseridas são avaliadas ao longo do tempo. De maneira alargada, o construtivismo possui quatro grandes proposições: 1) uma crença na construção social da realidade e na importância dos fatos sociais; 2) foco nas estruturas ideacionais, assim como as materiais, e na importância de normas e regras; 3) foco no papel da identidade em moldar a ação política; e 4) uma crença na constituição mútua entre agente e estrutura.

Para Wendt (2014): “O núcleo de qualquer modelo evolutivo é o processo pelo qual variações geradas em nível da unidade (mudanças na identidade e nos interesses do Estado) são peneiradas nos níveis macro ou populacionais (o sistema internacional)” (p. 388). Nesse contexto, o pensamento construtivista de Wendt explica que, enquanto a seleção natural é o mecanismo presente na natureza, a seleção cultural é o mecanismo que atua nas relações sociais, aí incluídas as relações internacionais.

Por definição, “seleção cultural é um mecanismo evolutivo que envolve a transmissão dos determinantes do comportamento de indivíduo para indivíduo e, portanto, de geração para geração, por meio do aprendizado social, imitação ou algum outro processo similar” (WENDT, 2014). Dois mecanismos de seleção cultural são desenvolvidos por Wendt: imitação e aprendizado social. Se usados de maneira racionalista, como na interpretação realista, identidades e interesses são tidos como já dados.

Na interpretação construtivista, os conceitos de imitação e aprendizado buscam

explicar as identidades e os interesses. Por um lado, interesses e identidades são adquiridos por imitação quando atores acabam adotando os autoentendimentos daquele ou daqueles a quem julgam bem-sucedidos. Grosso modo, isso explica a “ocidentalização” da economia chinesa, mesmo que superficialmente. No caso do aprendizado, a sucessão de experiências vai sempre remodelando a percepção que um ator tem de si e do(s) outro(s). A estratégia proposta pelo construtivismo de Wendt trata identidades e interesses como endógenos à interação.

Para a China, a integração completa ao ambiente internacional e suas regras, algo nunca imaginado se tomarmos em perspectiva a história das relações externas do país, pode ser descrita como um processo longo de absorção de normas e redefinição de interesses. Eventos como a entrada na ONU em 1971, passando pelas primeiras contribuições às operações de paz em 1990 e pelo ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC) nos mostram como a socialização foi um mecanismo causal decisivo na mudança da política externa chinesa.

Se as perspectivas realista, liberal, construtivista e da Escola Inglesa oferecem *insights* importantes para entendermos como a socialização (um fenômeno estrutural) e o autointeresse (característica da atuação individual do Estado) influenciam a formação de ideias e interesses, por outro lado, as contribuições do pensamento chinês tradicional e moderno podem ajudar a descortinar mais a fundo as origens intelectuais que perpassam a formulação estratégica da atuação internacional da China.

2.6 DEBATES TEÓRICOS NO CAMPO DAS RI NA CHINA²¹

A política externa chinesa pode ser descrita utilizando-se exclusivamente as lentes teóricas ocidentais? Estamos diante de mais uma grande potência que vai projetar seu poder pelas vias militares? O enfrentamento militar é mesmo a estratégia dominante no rol de ações à disposição das elites tomadoras de decisão do Partido Comunista?

Perguntas como essas têm balizado muito da literatura que vem sendo produzida sobre a China no campo das Ciências Sociais em geral, e em particular na disciplina das Relações Internacionais. É na esteira destes acontecimentos que a academia chinesa na área de Política Internacional tem ganhado força.

²¹ A discussão presente nesta seção encontra-se publicada no artigo “Debates teóricos no campo das Relações Internacionais na China” (Mural Internacional, v. 6, n. 2, 2015) e no capítulo “O realismo chinês de Yan Xuetong” (livro “Perspectivas Asiáticas”, 2016).

Até os anos 1980, o ensino da Teoria das Relações Internacionais (TRI) como conhecemos no Ocidente não existia na China. O que era ensinado sob o título de “Teoria da Política Internacional”, na verdade, consistia em interpretações do ponto de vista de autores como Marx, Engels, Lenin, Stalin e Mao. Em linhas gerais, as universidades ofereciam cursos que explicavam a aplicação de teorias marxistas ao entendimento de temas como imperialismo, colonialismo, liberalismo e estudos de guerra e paz (SONG & CHAN, 2000).

Foi somente com o processo de abertura desencadeado por Deng Xiaoping, quando fica famoso o termo “socialismo com características chinesas”, que os pesquisadores nativos das RI começaram a se debruçar mais ativamente sob uma possível teoria chinesa ou com aspectos chineses – há diferenças entre elas, como veremos. No entanto, é fato que foi só com as traduções²² de livros de autores como Keohane, Gilpin, Waltz, Buzan, Bull e outros que a comunidade das Relações Internacionais na China começou a distinguir mais claramente a pesquisa enquanto esforço acadêmico e enquanto uma ferramenta política.

Em 1987, explica Ren (2008), aconteceu o primeiro apelo, por assim dizer, pelo uso de conceitos chineses nos estudos de política internacional. Foi durante a primeira conferência nacional sobre Teoria das Relações Internacionais, realizada em Xangai, quando se colocou na mesa a necessidade de criação de uma TRI com características chinesas.

A provocação foi feita por Huan Xiang, então diretor-geral do *China Center for International Studies*. Liang Shoude, da Universidade de Pequim, foi outro a entoar o coro, afirmando que a construção de uma teoria política internacional chinesa deveria atentar para as características internas.

He explained that the stressing of 'Chinese characteristics' is to bring to light the true features of international politics and to build China's own discipline of International Politics in good order, through autonomous studies. However, what a 'Chinese perspective' was and how work of that kind should be carried out were among the issues not sufficiently explained. (REN, 2008, p. 294)

Ren, sendo um dos adeptos e principais defensores da Escola Chinesa, argumenta que os céticos podem dizer que uma teoria de RI com características chinesas é mais ou menos um transplante do conhecido slogan político “socialismo com características chinesas”. Outros afirmam que estudos chineses nas RI, teóricos ou não, necessariamente são conduzidos à maneira chinesa, de modo que clamar pelo uso de características nativas soa inócuo. Dentro da academia chinesa, a discussão sobre a potencial criação de uma Escola Chinesa coloca de

²² *Politics among nations*, de Hans Morgenthau, por exemplo, só ganhou uma publicação em mandarim nos anos 1990. Dado que o ano de publicação da primeira edição da obra foi em 1948, pode-se inferir que o *delay* para que o livro saísse em chinês foi de pouco mais de 40 anos.

lados opostos dois grupos

Os defensores da Escola Chinesa são geralmente ligados ao *China Foreign Affairs University*²³. Do outro lado, há aqueles que advogam apenas a incorporação de características chinesas ao estudo das Relações Internacionais, cujos principais representantes são da *Tsinghua University*, capitaneados por Yan Xuetong. Pelos defensores, pode-se eleger Qin Yaqing²⁴ como o principal expoente.

Para Qin (2010), é “inevitável” que uma Escola Chinesa de Teoria das Relações Internacionais venha a emergir. Segundo ele, sendo gêmeas a teoria social e a prática humana, nada mais natural que a China, após passar por um grande processo de transformação social, desenvolva sua própria teoria que reflita essa espécie de modernização. O autor enumera três fontes potenciais para uma possível Escola Chinesa de TRI: o conceito de *Tianxia*²⁵ como organizador do mundo e o sistema tributário chinês; a filosofia modernizadora e as revoluções chinesas; o pensamento reformista e a integração ao sistema internacional.

Com relação à primeira fonte, argumenta-se que a filosofia chinesa abrange conceitos muito difíceis de se apreenderem por meio de uma filosofia internacional ocidental, como o *Datong*, mais alto ideal da filosofia do *Tianxia*. O *Datong* é o ponto alto: um mundo ideal de harmonia e ordem, baseado sob princípios de moralidade e abnegação. Na filosofia ocidental, esse nível de harmonia entre partes diferentes é tido como impossível por muitas vezes. O autor reflete que temas dessa ordem não podem passar em branco dentro das discussões sobre a criação de uma Escola Chinesa que carregue o pensamento nativo sobre Política Internacional.

Quanto à filosofia modernizante e às revoluções, Qin Yaqing argumenta que a consciência de modernidade só foi adquirida pelos chineses com o fim da Guerra do Ópio. Ideias tidas como modernas, como nacionalismo e soberania, por exemplo, só vieram ser incorporadas ao pensamento nativo por meio do contato com nações ocidentais. Na China, o

23 Vinculada diretamente ao governo comunista, por meio do Ministério das Relações Exteriores. Antes da sua fundação, em 1955, foi precedida pelo Departamento de Diplomacia da Renmin University of China. Até 2005 era chamada de Foreign Affairs College. Qin Yaqing é seu atual presidente.

24 Em chinês, o primeiro nome refere-se ao nome da família, e o segundo, é o nome próprio. Na cultura ocidental, chamaríamos os referidos autores chineses de Yaqing Qin e Xuetong Yan. Em nosso texto, mantivemos a forma chinesa de se grafar (e falar) nomes. No entanto, nas referências bibliográficas, adotamos o esquema universal, com o sobrenome vindo na frente. Assim, as referências aos dois autores ficarão da seguinte forma: QIN, Yaqing; YAN, Xuetong.

25 Tian = céu, paraíso; Xia = abaixo. Na literatura em língua inglesa, *Tianxia* é traduzido como “*All Under Heaven*”. Conceito traduzido da filosofia milenar chinesa. É por meio do *Tianxia* que se explica a ordem internacional por uma perspectiva chinesa tradicional. Todo o sistema tributário que balizava o comportamento da China imperial diante dos estrangeiros foi construído dentro desta percepção de mundo, ou de ordem internacional.

pensamento revolucionário muito teve relação com a quebra da ordem antiga para o estabelecimento de ideais típicos do Ocidente, mas não com o mesmo *modus operandi*.

Por fim, o pensamento reformista iniciado em fins dos anos 1970 rendeu aos chineses mais de 30 anos de legado para o desenvolvimento de um pensamento internacional próprio dentro da Teoria das Relações Internacionais.

We have discussed three sources from which a potential Chinese School of IRT could draw nutrition. However, there must be a central problematic around which the hard core of a social theory could be formed. The Chinese IR community has been still fumbling for it. I argue that the most likely core problematic is the relationship between China and international society. (...) How to get inspiration from the three sources of the thinking and practice and how to draw nutrition from the Western IR and social thoughts – these are questions to which answers should be provided if a Chinese school is to emerge in the era of globalization. (QIN, 2010, pp. 45-46)

Em uma entrevista concedida em 2011, Qin Yaqing explicou que acredita que é possível dividir as sociedades em dois tipos: as mais individualistas e outras mais focadas nos relacionamentos. Assim, o conceito de racionalidade seria importante e interessante ao se analisar sociedades como a ocidental, mais orientada para o indivíduo. As sociedades orientais, como as confucianas, são desenvolvidas sob a luz de relações (pai e filho, marido e mulher, chefe e funcionário, etc.), de modo que Qin prefere aplicar ao caso o conceito de relacionalidade (*relationality*). Nas sociedades orientais, o governo opera muito mais em termos relacionais do que através de regras e instituições formais.

O pesquisador defende que as teorias ocidentais das RI já são influentes e estabelecidas, ao passo que perspectivas orientais, não, de modo que se faz necessária a inclusão de valores chineses no edifício ideacional da área. Para tal, é preciso alterar o *status quo* intelectual da disciplina, o que não é tarefa fácil. Assim, Qin defende o uso do rótulo “Escola Chinesa” como uma forma de chamar atenção e atrair olhares para o tema.

And what is a Chinese school as an idea? Nobody can use only the resources of your own tradition to establish a school nowadays. You cannot separate yourself like that. That's why I don't agree with Professor Zhao Tingyang, who claims to draw solely from Chinese traditions. Even his work is not pure in the end! Yet on the other end, I don't agree with Professor Yan Xuetong either, as I don't think that IR Theory is always universal. It should attain some degree of universality, but locality, the local practices, are important. (QIN, 2011)²⁶.

Os adeptos da referida Escola Chinesa não defendem necessariamente a substituição das teorias tradicionais pela abordagem relacional proposta por eles, tampouco desmerecem o atual *status quo* da disciplina. Todas essas teorias, argumentam, fornecem *insights* importantes

26 Entrevista disponível em: <http://www.theory-talks.org/2011/11/theory-talk-45.html>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

ao pesquisador, mas é preciso haver pluralidade e diversidade. Assim, a proposta central da Escola Chinesa é incluir elementos da tradição chinesa e oriental ao estudo teórico das Relações Internacionais. Nas palavras de Qin Yaqing: *“I try to find key dynamics underpinning the Chinese way, integrating Oriental ideias and concepts, reinterpreting them in the light of established IR theories and problems. The reinterpretation is based upon a Chinese understanding, a Chinese way of thinking, a Chinese worldview”*.

Do outro lado desta disputa estão os contrários à criação de uma Escola Chinesa, que argumentam que é possível desenvolver um instrumental teórico satisfatório, universalmente aplicável, incorporando elementos chineses ao estudo das Relações Internacionais. Yan, por exemplo, critica até o uso do rótulo “Escola Chinesa”. Segundo ele, em tradução livre: “Até onde sei, todas as teorias de Relações Internacionais conhecidas foram rotuladas por pessoas que não eram os próprios criadores. O Realismo não foi nomeado por Morgenthau ou o Neo-realismo por Waltz” (YAN, 2011, p. 252).

Além disso, o autor pontua que a diversidade chinesa é muito densa para ser sintetizada em uma simples teoria de política internacional. Para ele, por mais que o confucionismo tenha sido a forma de pensamento mais forte dentro da China, ainda assim não é capaz de representar todo o pensamento chinês. Os opositores a uma Escola Chinesa integram um grupo cunhado de *Tsinghua school*, referente ao nome da universidade onde se travam discussões nesse sentido. Feng (2011) resume os argumentos dos adeptos deste grupo:

Professor Yan gives three reasons for rejecting the ‘Chinese school’ project. First, people other than creators of well-known IR theories generally label them. Second, theories are rarely named after countries; it is more common for a theory to be named according to its core arguments, its creator, or the institution in which it has developed. Third, the term ‘Chinese’ is too broad to designate any theory developed within China. No theory or school of thought can represent the diversity and complexity of China’s history and tradition. It seems to me that these arguments, although reasonable, are largely semantic on the appropriateness of the ‘Chinese school’ label, rather than substantive on why the intellectual agenda itself is on the wrong track. (FENG, 2011, p. 7)

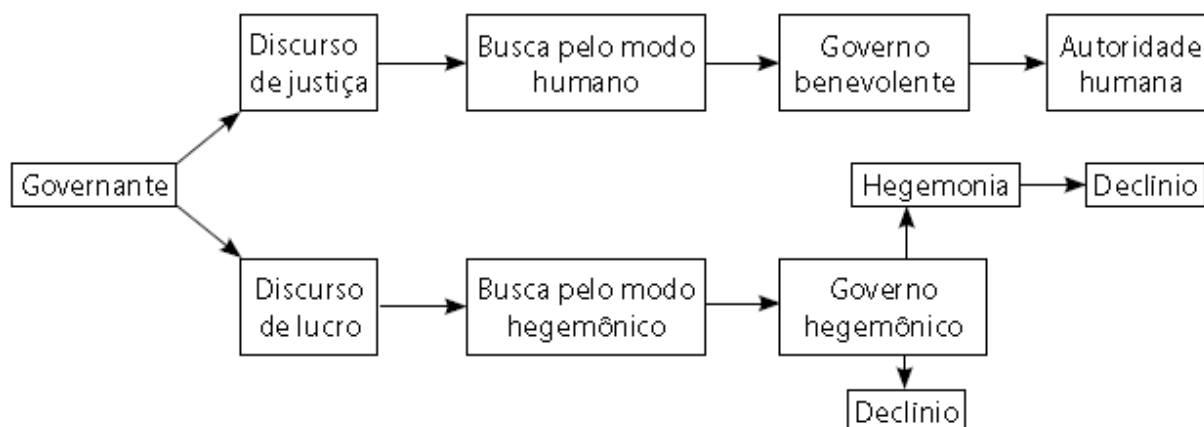
O argumento central de Yan e dos adeptos da *Tsinghua School* tem muito a ver com o fato de uma teoria precisar ser universalmente válida. Neste sentido, uma corrente de pensamento que reúne várias contribuições do pensamento chinês e serve apenas para analisar o contexto chinês não seria viável. Na ótica de Yan (2011), os *scholars* chineses deveriam se preocupar mais em investigar enigmas teóricos na literatura existente do que propriamente criar uma escola nacional de pensamento das RI.

Aplicar o tradicional pensamento chinês para se ampliar as perspectivas conceituais

dentro da disciplina, afirmam os pesquisadores da *Tsinghua School*, poderia auxiliar na solução de problemas em aberto na bibliografia contemporânea de Relações Internacionais. O próprio Yan Xuetong cita um exemplo que pode ser trabalhado pela comunidade acadêmica: “(...) *Traditional chinese thinking offers a different understanding of hegemony than mainstream IR theory does. Different typologies of hegemony within traditional chinese thought may shed some light on our understanding of US hegemony*” (2011, p. 258).

O pensamento do filósofo confucionista Xunzi²⁷, por exemplo, lista três tipos de liderança: autoridade humana, hegemonia e tirania. A autoridade humana seria a forma mais avançada de liderança, um governo que tem verdadeiros aliados, seja doméstica como externamente. A tirania, baseada na força militar, inevitavelmente cria inimigos. Os poderes hegemônicos, por sua vez, se posicionam no meio: não cometem ameaças com frequência, mas são indiferentes com questões morais e não raro lançam mão da violência – o que leva ao declínio.

Figura 1 – Relações lógicas de causalidade: hegemonia e autoridade humana



FONTE: Tradução própria a partir de Xu (2011, p. 173)

Como não é possível incorporar toda a riqueza cultural e filosófica chinesa a uma simples teoria, Yan e os pesquisadores que o seguem passaram a se debruçar com dedicação ao farto pensamento ancestral chinês (sobretudo o desenvolvido nos anos pré-Qin, antes da unificação ocorrida em 221 a.C.), como o de Xunzi, com o objetivo de melhor compreender as suas várias facetas. O objetivo é encontrar algo que possa ser universal, aplicável não somente à China, mas ao mundo.

Feng (2011) explica que a proposta do professor Yan Xuetong é influenciada por meio de uma compreensão positivista das ciências sociais, com ênfase em métodos quantitativos.

27 Além de Xunzi, outro importante nome do pensamento confuciano, além do próprio Confúcio, é o de Mêncio.

Isso quer dizer que seus trabalhos envolvem testes de hipóteses, análises causais, objetividade e verificabilidade. Essa abordagem, combinada com os *insights* intelectuais e teóricos fornecidos pelo pensamento ancestral chinês, fornece a base da *Tsinghua School*.

O período dos Estados Guerreiros (*Warring States Period*), que vai de 770 a 222 a.C., é onde estão situadas as principais contribuições do pensamento chinês utilizadas pelos pesquisadores da Escola de *Tsinghua*. As três principais características dessa corrente são, nas palavras de Feng (op. cit.):

First, its motivation originates in a desire to enrich modern IR theory and, no less importantly, to draw policy lessons for China's rise today. Second, it seeks to do so by drawing on China's political thought from the golden age of Chinese philosophy in the Spring and Autumn and Warring States period (770–222 BC). No one could fail to notice this as the most distinctive feature of the Tsinghua approach, and where a Chinese consciousness is in full display. And third, as mentioned, it applies Yan's own brand of scientific method to the analysis of ancient Chinese thought. In doing so he is trespassing on the subfield of International Political Theory (which, it must be pointed out in the present context, is almost entirely Eurocentric), though he makes no reference to this and may be unaware of it. (FENG, op. cit., p. 75)

Apesar de as discussões a respeito da Escola de *Tsinghua* estarem já adiantadas, os próprios pesquisadores que a defendem preferem manter cautela, afirmando que ainda há muito caminho a ser percorrido para consolidá-la. Argumentação similar utilizam os defensores da *Chinese School*. Para estes, também não se pode falar em uma Escola Chinesa das RI, muito embora o pensamento chinês aplicado à interpretação da política internacional já esteja rendendo contribuições a serem consideradas.

Para Yan Xuetong, não é possível saber se a contribuição do pensamento chinês ao estudo das Relações Internacionais será nomeada de “Escola Chinesa”, mas certamente essas contribuições devem ser – e serão – reconhecidas. De acordo com ele, o ponto positivo de todo esse debate, além da maior autonomia e influência conquistadas pela academia local, é que cada vez mais pesquisadores estão se debruçando sobre a relevância da filosofia tradicional chinesa para o entendimento da atuação contemporânea do país²⁸.

Ainda é cedo, portanto, para falar em uma escola teórica das Relações Internacionais desenvolvida na China, a despeito das contribuições das escolas Chinesa e de *Tsinghua*. Como vimos, sequer há consenso entre os próprios pesquisadores chineses sobre o que deveria ser essa tal teoria chinesa. Em comum, a certeza da necessidade de se ampliar o leque de teorias no campo das Relações Internacionais, sobretudo abrindo horizontes para as contribuições vindas do Sul.

²⁸ No capítulo seguinte, avança-se um pouco mais nas contribuições de Yan Xuetong para a análise da política externa chinesa na contemporaneidade.

2.7 CONTRIBUIÇÕES DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Observadas as contribuições específicas das teorias das Relações Internacionais, cabe agora trazer à tona os *insights* provenientes dos campos da Análise de Política Externa (em inglês, *Foreign Policy Analysis*) e da Economia Política Internacional. Em termos analíticos, a presente tese lança mão de duas proposições centrais: 1) não é possível compreender a atuação da China em operações de paz das Nações Unidas por meio de uma investigação que trate o país como um Estado racional e unitário, homogêneo; 2) em segundo lugar, e consequentemente, faz-se necessário ampliar o foco para questões além da segurança, agregando também variáveis e atores dos âmbitos político e econômico.

Resumidamente, esta pesquisa busca entender a participação chinesa nas operações de paz levando em conta a ampla gama de atores e os diversos temas de interesse envolvidos. Nesse contexto, merecem particular atenção, por um lado, os modelos analíticos de Graham Allison sobre processos decisórios em política externa e, por outro, os desenvolvimentos de Susan Strange sobre poder estrutural. Ambos serão discutidos oportunamente ao longo desta e da próxima seção, entretanto, de início é preciso entender brevemente a evolução dos campos de estudo aqui mencionados.

Regra geral, pode-se definir “política externa” como a “estratégia ou abordagem escolhida pelo governo nacional para atingir seus objetivos nas relações com entidades externas. Isso inclui as decisões de não fazer nada” (HUDSON, 2016, p. 12). O comportamento da política externa (*foreign policy behavior*), por sua vez, inclui os “artefatos observáveis”, como ações e palavras. A Análise de Política Externa (APE), então, surge como um subcampo das Relações Internacionais (RI) que busca explicar a política externa e seus desdobramentos comportamentais, “com referência aos fundamentos teóricos dos tomadores de decisão”, sejam atuando individualmente ou em grupos (op. cit.).

Como notam Salomón e Pinheiro (2013), a especificidade deste subcampo com relação à disciplina mãe é o foco nas ações externas de unidades particulares: “Com efeito, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (p. 40). Essa distinção faz-se relevante não só para fins de definição e diferenciação entre APE e RI, mas também no que diz respeito ao âmbito teórico.

A APE pode ser enquadrada como um empreendimento teórico de médio alcance, do tipo *actor-specific*, baseado na explicação de atores específicos, cuja capacidade de generalização se dá em meio a condições específicas. As teorias mais gerais de Política Internacional, como as teorias de RI analisadas entre as seções 1.2 e 1.5, por seu turno, são do tipo *actor-general*, pois buscam explicações ampliadas para o comportamento dos atores.

A contribuição fundamental que deu início aos debates que levaram à “fundação” do campo da Análise de Política Externa foi o artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin, sendo que o primeiro acabou levando grande parte do crédito posterior. Em linha cronológica, este é considerado o primeiro de três trabalhos paradigmáticos responsáveis pela institucionalização inicial da APE. Os outros dois são *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, de Harold e Margaret Sprout; e *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, de James Rosenau.

Snyder e seus colegas buscaram entender o âmbito da política externa enfatizando as nuances envolvidas no processo decisório mais do que olhando apenas para os *outcomes*. Essas discussões se desenrolaram sob o pano de fundo do *behaviorismo* na Ciência Política, particularmente na forma como a disciplina foi e tem sido praticada nos meios acadêmicos dos Estados Unidos.

O ponto de partida era a ideia de que a política externa é, antes de tudo, um produto de decisões, e que o modo pelo qual as decisões são tomadas afeta substancialmente seu conteúdo. Ou seja, a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados decisores; que esses decisores agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas são sim processadas por um mecanismo dentro do Estado. **Em contraponto ao que as análises sistêmicas de base realista defendiam, a partir dessa nova perspectiva o analista estaria em condições de explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos.** (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013, p. 43. **Grifo nosso.**)

Os outros dois trabalhos paradigmáticos mencionados surgiram na esteira da contribuição de Snyder, Bruck e Sapin. Uma encruzilhada se formou e a subárea da APE viu seu desenvolvimento dividido em um lado atrelado ao *behaviorismo*, cujo objetivo – quase uma obsessão – era criar uma grande teoria geral da política externa, e outro metodologicamente mais diverso, além de multidisciplinar.

Partidário do primeiro grupo, James Rosenau foi o principal defensor e líder intelectual de uma empreitada que buscava aproximar as ciências sociais das naturais. A partir

dele, e através do furor da grande quantidade de dados que começavam a se tornar mais comuns e disponíveis, surgiu o projeto de desenvolver o campo da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*), que dominou a APE por praticamente duas décadas.

Enquadrados como a primeira geração da APE, os comparativistas tinham como um de seus objetivos principais o desejo de mover a subdisciplina de estudos de caso descritivos não-cumulativos para a construção de explicações parcimoniosas gerais (frequentemente genéricas). Para isso, lançaram mão de modelos quantitativos e de uma abordagem estritamente positivista (NEACK, HEY & HANEY, 1995)

A contribuição do casal Harold e Margareth Sprout, diferentemente do trabalho de Snyder e seus coautores, focou mais nos *outputs* do que propriamente no processo de tomada de decisão, muito embora este não tenha sido ignorado. Para os dois, entender os *outputs* – associados com a análise das capacidades de poder dentro de um sistema interestatal – sem referência às estratégias, decisões e intenções seria um empreendimento inócuo.

Na visão deles, a compreensão desse complexo relacionamento de fatores passava necessariamente pelo *psycho-milieu* de indivíduos e grupos envolvidos na decisão em termos de política externa. Esse *milieu* psicológico pode ser definido como o contexto internacional e operacional da forma como é percebido e interpretado pelos decisores – incongruências entre o percebido e o real podem ocorrer e levariam a escolhas inferiores ao satisfatório (HUDSON, 2008).

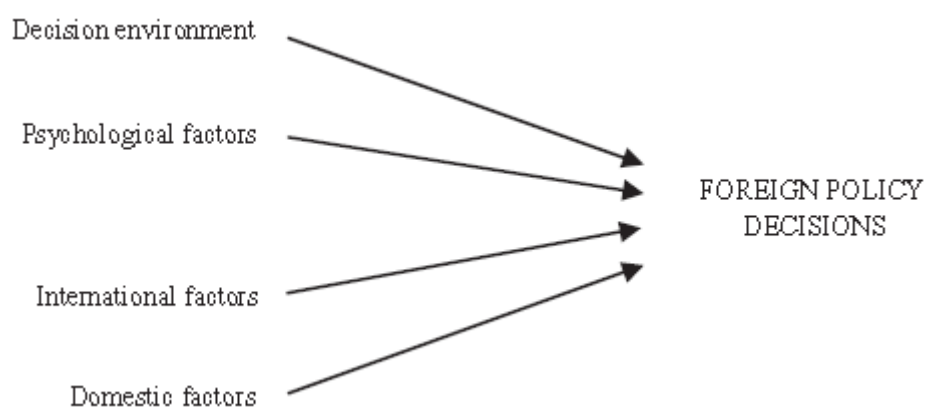
Não cabe aqui discutir as diferentes gerações que delinearão a evolução do campo da APE, muito embora seja pertinente ressaltar que a ideia de uma subdisciplina homogênea teórica e metodologicamente, defendida pelos comparativistas, foi sendo paulatinamente abandonada. Como se viu, o foco tanto no processo quanto nos resultados dividiu os analistas por algum tempo. Ao passo que a ênfase somente nos *outcomes* tende a visualizar o Estado de maneira unitária, o foco nos processos traz para a ribalta as diversas vicissitudes presentes na tomada de decisão em temas de política externa.

Assim, uma outra forma conceitual de entender a APE é por meio das particularidades da tomada de decisão, ou *Foreign policy decision making* (FPDM), que se refere às escolhas que indivíduos, grupos e coalizões fazem e que afetam as ações de uma nação na arena internacional (MINTZ & DeROUEN, 2010). Quatro componentes merecem atenção: 1) identificação do problema; 2) busca por alternativas; 3) escolha de uma alternativa; 4)

execução da alternativa.

Nesse sentido, um determinado agente, individual ou corporativo²⁹, pode alcançar diferentes *outcomes* a depender do processo decisório em si. As decisões, por sua vez, são determinadas por fatores variados (Figura 5), que não necessariamente exercem influência de maneira homogênea, dado o cenário de incerteza permanente característico das relações internacionais. Assim, entendendo como as decisões são tomadas, torna-se possível uma melhor compreensão e, talvez, melhor predição dos resultados observados na arena global (MINTZ & DeROUEN, 2010).

Figura 2 – Principais determinantes da decisão em política externa



FONTE: Mintz & DeRouen, 2010, p. 4

Por seu turno, Duroselle (2002) torna clara a diferença entre os objetivos da economia, onde há uma busca de todos os autores pela “maximização de recursos”, e da política externa, voltada para fins diversos, como poder, prestígio, conquista ideológica, além da própria riqueza. Dessa forma, a decisão em termos de política externa sempre deve ser tomada com vistas a resultados (*outcomes*) produtivos e duradouros. Para tanto, o chefe – bem como toda a equipe, adicione-se – deve estar dotado da melhor informação possível sobre uma realidade complexa, que envolve múltiplas pressões, entre as quais: pressão direta, que consiste em diligências concretas; pressão indireta, como da opinião pública; o ambiente político-econômico mais amplo; e a pressão social, que age sobre todas as pessoas, não só os agentes públicos.

Tendo em vista o referido cenário analítico e conceitual, as decisões, então, podem ser classificadas segundo seis características: 1) natureza da decisão; 2) tamanho dos grupos envolvidos; 3) grau de violência implicada; 4) custos; 5) urgência; e 6) necessidade de uma

²⁹ Para uma discussão aprofundada sobre aspectos teóricos e conceituais envolvendo agentes individuais e corporativos, ver capítulo 5 de Wendt (2014), intitulado “O Estado e o problema da agência corporativa”.

escolha. Nessa tipologia, a natureza da decisão pode ser política (ou de poder), econômica (ou de riqueza), ideológica (ou de valor) ou relativa a prestígio. Quanto ao tamanho dos grupos envolvidos, outras quatro categorias: nacional, importante, limitada e individual. Com relação ao grau da violência implicada, a decisão pode ser dramático, perigosa, não perigosa ou insignificante. Quanto aos custos, a decisão pode ser perniciosa, cara, a custo reduzido ou sem custo. Quanto à urgência: imediata, urgente, com prazo fixo, sem prazo fixo. Por fim, a necessidade de escolha pode ser inevitável, evitável, criativa ou gratuita (DUROSELLE, 2002).

Os modelos de análise de política externa desenvolvidos por Graham Allison avançaram conceitualmente na empreitada voltada a “abrir a caixa-preta” do processo decisório estatal. Em suma, o autor apregoa a necessidade de se complementar o modelo explicativo utilizado pela maioria dos analistas, que explica e prediz o comportamento dos governos nacionais dentro de uma perspectiva de ator unitário e racional (ALLISON, 1969, 2016). Nesse tipo de instrumental, o governo nacional, enquanto unidade de análise, é entendido como um ator homogêneo cujas decisões são tomadas como uma resposta calculada a um determinado problema estratégico.

Apesar desta forma de explicação (daqui para frente, chamada de “Modelo I”) ser útil para propósitos diversos, como em pesquisas que lançam mão de ferramentas para testar a racionalidade dos atores envolvidos (caso da teoria dos jogos), ela deve ser complementada por outros empreendimentos conceituais que busquem desagregar o governo, lançando luz nas organizações e diversos atores envolvidos no processo político. Assim sendo, o entendimento do modelo I acerca dos propósitos nacionais e das pressões criadas por problemas nas relações internacionais deve ser confrontado com os mecanismos intranacionais dos quais as ações governamentais emergem.

Dois modelos complementares, então, são apresentados pelo autor, baseados no comportamento organizacional (Modelo II) e na política governamental/burocrática (Modelo III). Ao passo que o Modelo I identifica objetivos, opções, custos, benefícios e a disposição ou relutância do ator em assumir riscos, os outros dois modelos tentam “abrir a caixa-preta” do processo decisório. Por exemplo, o que uma investigação baseada no modelo do ator racional e unitário caracteriza como atos e escolhas podem ser considerados, de acordo com o Modelo de Comportamento Organizacional, como simples resultados das organizações existentes funcionando de acordo com padrões de comportamento regulares (protocolos e procedimentos

operacionais). Como se pode inferir, as unidades de análise básicas nas explicações do Modelo II são organizações.

Já o Modelo III centra-se na política *dentro* de um governo, entendendo os *outcomes* como resultado dos jogos de barganha entre os diversos atores estatais. O analista do Modelo da Política Burocrática tem como foco de investigação, no mínimo, quatro frentes: 1) os jogadores cujos interesses e ações afetam o problema em questão; 2) os fatores que moldam as percepções; 3) o “canal de ação” estabelecido para agregar preferências concorrentes; e 4) o desempenho dos jogadores. Um quadro comparativo dos três modelos pode ser visualizado a seguir.

Quadro 3 – Esboço resumido de modelos e conceitos propostos por Graham Allison³⁰

Modelo	Unidade básica de análise	Padrão dominante de explicação	Proposição geral
(I) Estado racional unitário	O governo nacional enquanto ator homogêneo	A ação é vista como uma escolha que maximiza valor tendo em vista os objetivos do Estado	A probabilidade de ação de um governo cresce na medida em que os custos percebidos diminuem
(II) Comportamento organizacional	As várias organizações que compõem o governo	A ação é vista como resultado de rotinas e repertórios organizacionais preexistentes	A implementação de certas decisões reflete procedimentos operacionais; a decisão é um <i>output</i> organizacional
(III) Política burocrática ou governamental	Múltiplos atores individuais que atuam junto ao governo	A ação é vista como resultante de barganhas e lutas políticas entre indivíduos ao longo do processo decisório	Relações intranacionais são essenciais para se entender porque certas decisões foram tomadas

FONTE: Elaboração própria com base em Allison (2016) e Devin (2002)

No tipo de cenário investigativo levantado pelo Modelo III, se um governo realizou alguma ação, ela resultou da negociação entre os jogadores neste jogo. As previsões são geradas pela identificação do jogo, os jogadores relevantes e seu poder relativo e habilidade de barganha (ALLISON, 2016).

The decision-making approach to foreign policy analysis often has been overshadowed by the unitary, rational actor assumption commonly used in international relations. Nevertheless, a slow but compelling body of literature in FPD has emerged over the decades highlighting the psychology of foreign policy decision making of groups, coalitions, and, of course, leaders. It is standard for pundits, politicians, and scholars alike to speak in terms of “Canada doing” this or “Australia doing” that. However, such language obscures what really goes on behind the scenes. Most foreign policies emanate from diffuse sources of power. There are

³⁰ A visão geral mais detalhada dos modelos de Allison pode ser visualizada no Anexo B desta tese.

coalition governments in which competing parties debate over policy. There are also legislative, mass public, special interest group, and judicial constraints on executive power. Bureaucracy also can be an important source of power. (MINTZ & DeROUEN, 2010, p. 6)

A presente pesquisa, como mencionado nas linhas iniciais desta seção, busca compreender a participação da China nas operações de paz da ONU por meio de um instrumental que vá além da percepção do país como um ator unitário racional (Modelo I). A ideia deste empreendimento é entender como as diversas causas – materiais, pelo menos – que explicam o envolvimento chinês nas referidas missões podem estar inter-relacionadas e, sobretudo, como atores variados dentro do organograma estatal influenciam nos *outcomes* resultantes do processo decisório.

Nesse contexto, a análise do referido fenômeno por meio dos *insights* provenientes dos Modelos II e III, em conjunto com outras ferramentas, parece ser uma alternativa salutar. Afinal de contas, de acordo com o próprio autor: “*The best analysts of foreign policy manage to weave strands from each of the three conceptual models into their explanations. By integrating factors identified under each model, explanations can be significantly strengthened*” (ALLISON, 2016, p. 277).

2.8 CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Se a discussão presente nas linhas acima explica a escolha por entender a atuação da China nas operações de paz para além de uma abordagem baseada em um Estado racional e unitário, ainda faz-se necessário compreender as razões pelas quais esta tese busca ampliar a investigação do fenômeno para além da temática da segurança, agregando também os âmbitos político e, principalmente, econômico.

Além do instrumental derivado do campo da Análise de Política Externa, discussões oriundas da Economia Política Internacional também são relevantes. Em síntese: os *insights* oriundos da Análise de Política Externa buscam descortinar a presença de variados atores de política externa que integram o Estado chinês, enquanto os *insights* da Economia Política Internacional nos permitem avaliar a influência de variáveis no âmbito estrutural que também explicam o comportamento de política externa.

Segundo Christopher Hill: “*Foreign policy making is a complex process of interaction between many actors, differentially embedded in a wide range of different structures. Their interaction is a dynamic process, leading to the constant evolution of both actors and*

structures” (2003, p. 28). Ou seja, não basta analisar somente a atuação específica de determinados atores, mas também as estruturas que impactam os agentes. Isso aponta para a necessidade de um instrumental sintético e integrado, incorporando agência e estrutura e a dinâmica interativa permanente entre ambos (CARLSNAES, 2008). Antes de desenvolver esse argumento, entretanto, cabe introduzir brevemente o campo disciplinar da EPI.

Ao passo que a Economia Política se caracteriza pela existência paralela e interação recíproca entre Estado e mercado (GILPIN, 1987), o campo da Economia Política Internacional diz respeito ao impacto dos arranjos sociais, políticos e econômicos nos sistemas globais de produção, troca e distribuição (STRANGE, 1994). Essa definição é particularmente importante, dado os diversos entendimentos que a expressão “economia política” pode ter em termos teóricos e empíricos.

Há, pelo menos, três formas distintas na qual o termo é empregado: no sentido clássico de Adam Smith e contemporâneos, que utilizaram a expressão no mesmo significado do que hoje entendemos a moderna ciência econômica; na aplicação dos modelos de ator racional para a compreensão de condutas humanas desenroladas em áreas diversas, como o fez Anthony Downs em sua “Teoria Econômica da Democracia”; e na utilização de alguma teoria econômica específica para explicar a conduta social, como no caso das teorias marxistas e da ação coletiva (GILPIN, 1987).

A bem da verdade, contudo, faz-se mister salientar que uma parte significativa dos manuais da área são direcionados basicamente à parte política das relações econômicas internacionais. Ou seja, são trabalhos que dizem respeito às questões que emergem a partir das relações entre nações, representadas por seus respectivos governos. Assim, a agenda de temas nesse âmbito tende a abordar questões como as regras do comércio, investimentos através das fronteiras, moedas, etc.

De maneira mais ampla, contudo, a economia política internacional incorpora três temas interconectados que, em suma, estão relacionados com os *outcomes* resultantes do impacto da economia de mercado global na natureza e dinâmica das relações internacionais. São eles: 1) as causas e os efeitos da economia de mercado global; 2) a relação entre as mudanças econômica e política; e 3) o significado da economia mundial para as economias internas (GILPIN, 1987; STRANGE, 1994).

Praticamente, três doutrinas teóricas e ideológicas dominam a maior parte dos ensaios analíticos e empíricos que emergem da investigação da economia política internacional:

nacionalismo (ou realismo), liberalismo e marxismo. A primeira perspectiva tende a gestar análises que privilegiam a política e o interesse nacional em detrimento da economia. Por sua vez, o liberalismo entende – teoricamente pelo menos – economia e política como esferas separadas. Já o marxismo propõe explicações que incluem a economia como determinante da política.

Como resta claro, a despeito das tentativas de definição presentes nos manuais, o cenário econômico e político internacional desperta possibilidades amplas de temas de estudo. Cohen (2008) nota que, resumidamente, o campo da EPI gira em torno de construir pontes entre as separadas especialidades da Economia Internacional e das Relações Internacionais. Tais pontes, todavia, são muitas e variadas, gerando uma ampla gama de interpretações, de modo que não há consenso, de fato, sobre do que precisamente se trata a Economia Política Internacional – como é possível notar no excerto abaixo.

International political economy is the study of the interplay of economics and politics in the world arena. In the most general sense, the economy can be defined as the system of producing, distributing, and using wealth; politics is the set of institutions and rules by which social and economic interactions are governed. Political economy has a variety of meanings. For some, it refers primarily to the study of the political basis of economic actions, the ways in which government policies affect market operations. For others, the principal preoccupation is the economic basis of political action, the ways in which economic forces mold government policies. The two focuses are, in a sense, complementary, for politics and markets are in a constant state of mutual interaction. (FRIEDEN & LAKE, 2003, p. 1)

Na presente tese, parte-se do pressuposto de que há uma estreita relação entre os aspectos econômicos internos – entendendo a questão da segurança energética, por exemplo, como um aspecto que também diz respeito à seara da economia – com a atuação internacional da China, da mesma forma que aspectos econômicos globais também impactam no sentido contrário. Além disso, apesar de parte significativa da economia chinesa ser composta por empresas estatais, faz-se necessário salientar que não necessariamente a análise esteja restrita somente às relações econômicas do governo chinês.

É verdade que a maior parte da pesquisa está relacionada com o Estado chinês, mas há de se levar em conta também a atuação de atores não-estatais. No Sudão do Sul, caso estudado mais à frente, a presença de empresários chineses do setor privado – e não apenas de trabalhadores das estatais de petróleo – certamente é um dos fatores levados em conta pela cúpula dirigente no processo decisório envolvendo a missão de paz naquele país. De maneira mais ampla, é relevante notar a centralidade das empresas, principalmente as estatais, no curso das relações econômicas e políticas transnacionais na contemporaneidade.

Nessa linha, Strange (1992) argumenta que supostos desenvolvimentos não relacionados ocorridos no mundo da política e no mundo dos negócios têm a mesma raiz em mudanças estruturais – tecnologia, comunicações, transporte, mobilidade de capital, etc. – ocorridas em termos econômicos e sociais. A partir disso, mudanças significativas também ocorrem na natureza da diplomacia, de modo que os governos não barganham mais apenas entre si, mas também com agentes do setor privado.

Similarmente, empresas agora precisam negociar com governos e umas com as outras. Dessa maneira, a natureza do cenário competitivo interestatal modificou-se, de modo que *“macroeconomic management and industrial policies may often be as or even more important for governments than conventional foreign policies as conventionally conceived”* (p. 2).

Tal dinâmica recíproca e interdependente entre aspectos estruturais e atuação estatal é explorada por Strange (1994) na sua análise sobre os tipos de poder exercidos em um cenário de economia política: poder relacional e poder estrutural. O poder relacional, como convencionalmente descrito pelos realistas, é o poder que A tem para fazer B empreender um curso de ação que, por conta própria, ele não seguiria.

Por outro lado, poder estrutural é o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais devem operar. Para a autora britânica, a investigação do poder estrutural é mais eficaz do que o entendimento em torno de poder político e poder econômico.

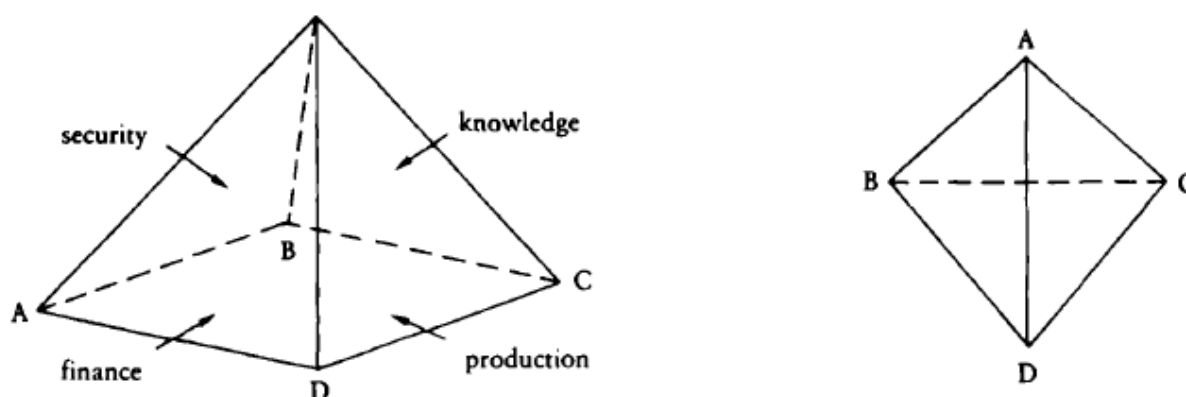
The trouble with this distinction, however, is that when it comes to particular situations – particularly in the international political economy – it is very difficult to draw a clear distinction between political and economic power. It is impossible to have political power without the power to purchase, to command production, to mobilize capital. And it is impossible to have economic power without the sanction of political authority, without the legal and physical security that can only be supplied by political authority. (STRANGE, 1994, p. 25)

Nesse contexto, Strange propõe uma abordagem de poder estrutural que leva em consideração faces ou estruturas interativas cujas fontes atuam de forma decisiva não só na economia política internacional, como também em relações sociais mais amplas (mesmo em grupos humanos pequenos). São quatro, então, as fontes de poder estrutural, referentes ao controle sobre: segurança; produção; crédito; conhecimento, crenças e ideias.

Assim, o poder estrutural reside na posição de exercer controle sobre a segurança das pessoas, na capacidade de decidir e controlar a maneira ou modo de produção de bens e serviços, bem como o fornecimento e distribuição de crédito. Por fim, o poder estrutural

também pode ser exercido por aqueles que possuem conhecimento, podendo total ou parcialmente limitar ou decidir os termos de acesso a ele (STRANGE, 1994, p. 26). Na figura abaixo, é possível entender visualmente a abordagem proposta.

Figura 3 – As quatro fontes (faces) do poder estrutural



FONTE: Strange (1994, p. 27)

Na imagem à esquerda, observada em três dimensões, cada estrutura afeta as outras, mas nenhuma é estritamente dominante. Vista por cima, na imagem à direita, as faces do poder estrutural podem ser assim entendidas: ACD representa a estrutura produtiva; ABD, a estrutura de segurança; ABC, a estrutura financeira; e, finalmente, o eixo BCD representa a estrutura de conhecimento.

Ainda que a abordagem estrutural seja útil, seria infrutífero pensar em termos de uma teoria geral que possa ser aplicada às mais diversas situações que se desenrolam no âmbito da economia política global. Globalmente, é verdade, a versão praticamente hegemônica da EPI que se ensina nas universidades é aquela desenvolvida nos Estados Unidos, ainda que Cohen (2008, p. 4) ressalte: “*The U.S. version, however, hardly represents the only way that the field could have been constructed*”.

Sendo assim, é circunstancial e necessária a colocação de Shaun Breslin presente em capítulo do livro “*China's Reforms and International Political Economy*”, reproduzida abaixo

The way that China receives or responds to globalisation is very much embedded in the specific historical, political and cultural contexts that have influenced the emergence of the contemporary Chinese political economy. But it is no longer possible to consider this Chinese political economy by only considering the internal dynamics of change. Through conscious political decision, elements of the Chinese leadership have chosen to integrate China – or at least, parts of China – into the global political economy. In the process, they have allowed Chinese sovereignty, in the economic sphere at least, to become “perforated,” and **increased the number of actors in the policy sphere (...)** We need the country knowledge and the disciplinary knowledge truly to understand the dynamics at work. (BRESLIN, 2007, p. 37. Grifos nossos.)

É, então, levando em conta a diversidade de atores envolvidos na atuação internacional contemporânea da China e a miríade de causas que influenciam sua política externa que repousa a perspectiva analítica desta tese. Não se pretende vincular as análises aqui desenvolvidas a uma ou outra escola teórica, muito embora as explicações estejam baseadas em variáveis de cunho material – notadamente mais identificadas com a tradição teórica realista.

Invariavelmente, o entendimento da atuação chinesa em operações de paz por meio de determinantes materiais explicita a relevância de fatores como o autointeresse e as considerações sobre poder. Similarmente, as contribuições da APE e da EPI também são essenciais quando se opta por uma estratégia analítica que busque conjugar a investigação de múltiplos atores e das causas que operam em níveis variados. Mesmo assim, ainda que outras causas que expliquem a participação da China em missões de paz estejam excluídas da investigação, de nenhuma maneira este trabalho tem o intuito de negar a importância e pertinência delas – tampouco das perspectivas teóricas que mais se vinculam a tais abordagens.

O capítulo seguinte tem o intuito de oferecer uma perspectiva geral a respeito do comportamento internacional da China. São três os seus objetivos: analisar as estratégias de inserção global perseguidas pelo país desde a revolução comunista de 1949; “abrir a caixa-preta” do Estado chinês e identificar os principais atores envolvidos na formulação de sua política externa; e desvendar os instrumentos diversos que têm sido utilizados na persecução dos objetivos internacionais do país.

3 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA: estratégias, atores e instrumentos

Quem são os principais atores – sejam pessoas ou agentes corporativos – envolvidos no processo decisório de temas de política externa na China? Ao longo do tempo, observando sobretudo o período pós-1949, os principais líderes chineses empreenderam algum tipo de “grande estratégia” para guiar a atuação internacional do país? Questões desse tipo são recorrentes entre os especialistas e têm ganhado contornos mais urgentes com a chegada do século 21 e a consolidação da posição de destaque que a China alcançou em termos globais (ZHONG, 2018; ZHANG, 2016; YAN, 2014; WANG, 2011).

Mais do que isso, o debate em tela expõe a necessidade de se avaliar os diversos eixos os quais a China se insere internacionalmente, como as instituições multilaterais, as relações comerciais e financeiras bilaterais, os esforços de consolidação do seu poder militar, etc. Faz-se mister, portanto, a utilização de instrumentais que possam abranger todos os tradicionais níveis de análise das relações internacionais, enfatizando principalmente a dinâmica interativa entre agência – os indivíduos e instituições envolvidos na atuação internacional – e estrutura – as lógicas sistêmicas próprias do “espaço” global.

No presente capítulo, inicialmente serão discutidas as linhas gerais do relacionamento chinês com o mundo, além de se apresentar as principais estratégias empreendidas pelo Estado ao longo do tempo, com foco especial ao momento que sucede a revolução comunista. Em seguida, debate-se o crescente número de atores institucionais (ou não) envolvidos na política externa chinesa contemporânea, suas contribuições específicas e objetivos perseguidos, e como essas tendências burocráticas têm impactado o processo decisório. Finalmente, são investigadas as ferramentas à disposição do governo para a operacionalização das estratégias internacionais.

3.1 PANORAMA DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA: estratégias em perspectiva histórica

Em suma, se há algo que pode definir bem a atuação internacional da China é a sua relativa estabilidade. Uma rápida investigação a respeito da política externa chinesa nos mostra que o país alternou longos momentos de isolamento com alguns períodos específicos

de interação com o mundo exterior. Na secular história imperial chinesa, é possível citar pelo menos dois momentos de relevância a respeito das relações internacionais chinesas: os intercâmbios culturais e comerciais ao longo da Rota da Seda, durante a dinastia mongol no século XIII; e as grandes navegações comandadas por Zheng He no século XV (EISENMAN, HEGINBOTHAM & MITCHELL, 2007).

Após esses períodos, uma reinterpretação do pensamento confucionista burocrático dentro das elites chinesas fez com que o país permanecesse introspectivo e xenófobo ao longo de muitos séculos³¹, enxergando a si mesmo como um modelo ao qual outras nações deveriam seguir e vendo o mundo externo como algo inferior – e, não raro, como uma ameaça.

Kissinger (2011) explica que a China sempre teve uma abordagem com relação à ordem mundial muito distinta daquela tradicionalmente incorporada pelo Ocidente. Durante séculos, a crença em um mandato celestial que conferia um caráter especial ao Império Chinês foi a linha de ação oficial do país, de modo que a supremacia era uma espécie de lei natural.

Os imperadores chineses sentiam que não era prático pensar em influenciar países que a natureza tivera a infelicidade de situar a tão grandes distâncias da China. Na versão chinesa do excepcionalismo, a China não exportava suas ideias, mas deixa que os outros viessem buscá-las. Povos vizinhos, acreditavam os chineses, se beneficiavam do contato com a China e a civilização, desde que reconhecessem a soberania do governo chinês. Se não, eram bárbaros. A subserviência ao imperador e a observância de rituais imperiais eram o cerne da cultura. (KISSINGER, 2011, p. 35)

Dentro desse contexto, cabe ressaltar a relevância única do confucionismo dentro do modo de “agir e pensar” do Estado chinês. Apesar das diferentes dinastias que ocuparam o poder central na China ao longo do tempo, o estamento dos letrados constituía um dos principais grupos organizados com acesso direto ao poder político-decisório. Historicamente, esses letrados precisaram enfrentar grupos de interesse diversos – grandes famílias do feudalismo, capitalistas compradores de cargos públicos, interesses nacionalistas da administração, etc. – até consolidarem sua posição como funcionários oficiais do Estado.

31 Não é consensual os motivos que levaram a Dinastia Ming a abandonar as incursões navais comandadas por Zheng He. Se a autopercepção chinesa de excepcionalidade é o principal norte argumentativo em Kissinger (2011), para quem as missões de exploração tinham caráter meramente comercial e de reconhecimento tributário de um mundo sinocêntrico (pp. 26-27), Arrighi (1996) defende, em uma lógica simples de custo-benefício, que os chineses não deram sequência a suas empreitadas navais porque “não havia nenhum tesouro a recuperar no Ocidente” (p. 35), ao contrário dos europeus, que enxergavam nas navegações uma forma de conseguir equilibrar a balança comercial então favorável aos asiáticos. Para Kissinger (2011, p. 28): “A história naval da China foi uma dobradiça que emperrou: tecnicamente capaz de dominação, a China se retirou voluntariamente do campo da exploração naval exatamente quando o interesse ocidental começava a surgir”.

Tais disputas, como nota Weber (2016), já existiam desde a primeira unificação comandada pela Dinastia Qin, em 221 a.C.. Entre os letrados, havia disputas também entre correntes filosóficas distintas, como o budismo e o taoismo, além do próprio confucionismo. Segundo a perspectiva dos confucianos, em termos constitucionais, a legitimidade de um imperador para governar dependia da presença de “letrados diplomados na função de servidores públicos”, especialmente “servidores confucianos ortodoxos”. “Qualquer desvio desta norma podia causar desgraça e, em caso de persistência, a queda do imperador e o declínio da dinastia” (WEBER, 2016, p. 242).

Somente no século XVII, com uma maior flexibilidade dentro da filosofia confucionista oficial, a China Imperial assinava seu primeiro tratado com um país europeu: o tratado de Nerchinsk. Assinado em 1689, o documento firmado entre a dinastia Qing e o Império Russo delimitava as fronteiras entre os dois países e tinha o objetivo de encerrar conflitos de caráter territorial na Manchúria e em colônias russas.

O fato é que, após anos de isolamento e assunção prévia de uma suposta superioridade com relação ao resto do globo, a China enfraqueceu-se militarmente e acabou ficando vulnerável a ameaças iminentes. Em 1842, após décadas de pressão por parte das potências ocidentais e a humilhação na 1ª Guerra do Ópio, o país assinava o Tratado de Nanquim, o primeiro dos chamados “tratados desiguais”. Não à toa, esse período entrou para a história como o “século da humilhação”.

Desde a revolução comunista, contudo, a política externa chinesa tem enfrentado mudanças de paradigma com alguma frequência. Pelo menos três grupos de literatura especializada emergiram dentro desse contexto de mudança: 1) autores que estudam a percepção da China quanto à política internacional e sua relação com as grandes potências; 2) autores que investigam a compatibilidade ou incompatibilidade entre os valores chineses tradicionais e o pensamento ocidental aplicado às Relações Internacionais; e 3) *scholars* que aplicam conceitos teóricos ocidentais das RI no estudo do comportamento externo da China (HU, CHAN E ZHA, 2000).

Yan Xuetong (2014), por exemplo, utiliza sua perspectiva do realismo moral – combinação do pensamento realista tradicional das Relações Internacionais com elementos da filosofia chinesa ancestral – para analisar duas grandes estratégias perseguidas pela China em termos de política externa: uma voltada para a manutenção de um baixo perfil (*keeping a low profile, KLP*) e outra pautada em maior assertividade na busca por resultados (*striving for*

achievement, SFA). Para o autor, a principal diferença entre essas estratégias é que a KLP focava em ganhos econômicos, enquanto a SFA direciona suas forças para a obtenção e aprofundamento de apoio político-diplomático, daí que esta última repousa mais em aspectos de moralidade do que a primeira (por isso o termo “realismo moral”).

A adoção de um perfil discreto foi executada inicialmente por Deng Xiaoping após o massacre da Praça da Paz Celestial, em 1989. De maneira simples, o pressuposto de manter um *low profile* girava em torno de: “observar com calma; garantir nossa posição; lidar com os assuntos com calma; esconder nossas capacidades e esperar nosso tempo; ser bom em manter um perfil baixo; e nunca reivindicar liderança”³².

Antes de Xiaoping, contudo, a retórica adotada por Mao no contexto do pós-revolução girava em torno de um duplo processo de liberação iniciado pelos comunistas: internamente, dos resquícios do feudalismo; externamente, da opressão oriunda das potências ocidentais. Nessa linha, temas como “humilhação”, “liberação” e “renascimento” eram frequentemente utilizados na narrativa política e diplomática empreendida em termos internacionais (BROWN, 2017). Nesse contexto de política externa mais ideologizada, a China iniciou uma estratégia de aproximação a países do terceiro mundo através da demonstração da solidariedade anticolonialista e anti-imperialista expressas na Conferência de Bandung (1955), passando a apoiar as lutas políticas pela independência africana.

A partir dos anos 1960, bastante influenciada pelo contexto bipolar da Guerra Fria, a China seguiu dando prioridade ao estreitamento das relações com países de menor desenvolvimento, como os africanos. Foi nesse cenário que, no âmbito da visita do premier Zhou Enlai à África entre 1963-64, foram enfatizados os princípios de coexistência pacífica que viriam a nortear grande parte da interação chinesa com o ambiente internacional naquele período (e até hoje, de certa forma): 1) respeito mútuo acerca da soberania e integridade territorial; 2) não agressão mútua; 3) não interferência nos assuntos internos; 4) igualdade ou benefício mútuo; e 5) coexistência pacífica³³. Cabe salientar, contudo, que a primeira vez em que tais princípios foram mencionados foi em dezembro de 1953, quando Zhou Enlai se encontrou com uma delegação do governo indiano³⁴.

32 “*Observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time; be good at maintaining a low profile; and never claim leadership*” (BROWN, 2017, p. 19).

33 “Esses princípios de ajuda foram pensados para competir simultaneamente com o bloco imperialista (Estados Unidos) e os chamados revisionistas (União Soviética), além de obter reconhecimento da diplomacia africana e o estabelecimento de novas relações oficiais que reforçassem a legitimidade do regime comunista chinês” (MONTENEGRO & ALVES, 2016, p. 155).

34 Detalhes podem ser vistos no documento de história diplomática intitulado “*China's Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence*”, disponível na página do Ministério de Relações Exteriores chinês. Link:

Segundo Brown (2007, p. 15), os Cinco Princípios tornaram-se o mantra na qual a política externa chinesa e as relações gerais do país com o resto do mundo foram construídas. Para além desses aspectos de ordem retórica, a atuação da China entre 1950 e 1970 foi muito baseada em torno da autopreservação contra qualquer tipo de interferência estrangeira. Nesse período, além do envolvimento na Guerra da Coreia, os chineses tiveram disputas fronteiriças diretas com a Índia (1962), União Soviética (1969) e Vietnã (1979).

É exatamente a partir do período de abertura econômica iniciado no final dos anos 1970 que os contornos ideológicos da atuação global da China vão sendo paulatinamente substituídos por elementos de cunho mais pragmático³⁵. No caso da África, o foco no desenvolvimento interno da economia chinesa conduziu a um ajuste gradual da política externa para o continente, agora focada em estabelecer uma cooperação econômica mutuamente benéfica e a promoção de contratos de serviços, investimentos e comércio (LI, 2007; SUN, 2014).

A partir dos anos 1990, então, já estavam delineadas as bases da grande estratégia baseada na manutenção de um perfil baixo e discreto para a obtenção das aspirações nacionais.

This recognized a number of positions China had taken up since the Maoist era – the desire to oppose hegemony in international affairs and observation of the Five Principles – but was also an acknowledgment that China did have aspirations it wished to see fulfilled, even if it was not going to aggressively assert them, thus preventing opponents in its international space, such as the United States, from thwarting its plans. (...) For many, it plots out a unique way for China to avoid the kind of problems that the USSR had experienced in the Cold War, getting lulled into an economically debilitating arms race with the United States, spending huge resources on military kit rather than people's welfare, and ultimately being felled because of the lack of popular support this gave rise to. **The Dengist role set for China was to be cooperative, observant in international norms, and a defender of stability and the status quo, but the phrase also implied something that would be achieved beyond this – the idea of biding time and aiming for a grander objective.** It was this that made observers uneasy. What was the Chinese vision of its role once it had achieved power, wealth and influence? Could its reassuring language about not aiming for hegemony really be taken at face value? (BROWN, 2017, p. 19. **Grifo nosso.**)

A manutenção da estratégia KLP permanece durante o mandato de Jiang Zemin (1993-2003), que previu um período de 20 anos de “oportunidade estratégica” (WANG, 2011), e

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18053.shtml.

35 A adoção de perspectiva teria sido precipitada pela presença de 400 mil soldados soviéticos na fronteira chinesa, em 1969. Segundo Eisenman (2007, p. 32): “*This shift from dogmatism to pragmatism was catalyzed by widespread cynicism as the Cultural Revolution's worst days subsided. The largely disillusioned Chinese leadership, weary of ideological fervor and fearful of Soviet aggression, turned to geopolitical realism rooted in self-preservation to propel policymaking. In this way, the CCP's ideology of continuous proletarian revolution was gradually altered in favor of a theory of anti-hegemony*”.

também com Hu Jintao (2003-2013). Sob o comando do Conselheiro de Estado Dai Bingguo (um dos nomes centrais da política externa chinesa durante a administração de Hu), retóricas como “ser moderado e cuidadoso” e “desenvolvimento pacífico” foram também incorporadas ao léxico oficial³⁶. A lógica de cooperação com vistas a trazer ganhos mútuos (*win-win*) também foi recorrentemente utilizada ao longo do governo de Hu Jintao.

De acordo com Brown (2017), contudo, a era de oportunidade estratégica prevista por Jiang e a continuidade da lógica do baixo perfil mantida por Hu foi sendo diluída na esteira dos acontecimentos da primeira década do século 21, entre os quais o atentado de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira de 2008. Pelo menos três fatos têm desafiado os argumentos em defesa da estratégia KLP:

First, after the 2008 Olympic Games, **China faced ever increasing pressure from the international society to take up more responsibility over security issues.** Both developed and developing countries accused China of acting irresponsibly in its unwillingness to do so. They interpreted ‘undertaking no leadership’ as a rejection to participating in non-China centric international security issues and they regarded China’s insistence on identifying itself as a developing country as reluctance to providing economic aid to developing countries.

Second, in 2010, **the Obama administration adopted a strategy to rebalance China in East Asia.** Many believed that the KLP strategy has not prevented the United States from targeting China as a major strategic competitor.

Third, **maritime disputes with Japan, the Philippines, and Vietnam reoccurred in 2009, further indicating that the KLP strategy could not even appease neighboring countries.** These facts showed that the KLP strategy can no longer provide a favorable environment for China. In fact, the official interpretation of the KLP as ‘being moderate and cautious’ revealed the Chinese policy makers’ dilemma over the efficacy of the KLP and their reluctance to abandoning it. (YAN, 2014, p. 156. **Grifos nossos.**)

Tais circunstâncias abriram caminho para uma inflexão comportamental na política externa de Xi Jinping, cujo mandato se iniciou em 2013. Na visão de Yan Xuetong (2014), a estratégia do *Striving for Achievement* intenciona (i) a busca por interesses compartilhados com os países vizinhos, (ii) a defesa de um novo conceito de moralidade e interesses, (iii) ser de princípios, valorizar amizades e falar de moralidade e justiça³⁷. Tais perspectivas diferem da estratégia KLP em três aspectos.

1) Em primeiro lugar, ao passo que a estratégia do baixo perfil enfatiza a cooperação estratégica baseada no melhoramento da confiança mútua, a SFA enfatiza os interesses comuns. Isso significa que a China será mais prática e mostrará iniciativa em desenvolver cooperação estratégica com vizinhos, ainda que não haja a presença de confiança mútua.

36 “Being moderate and cautions was purposely stated ahead of all other phrases for the sake of reducing the negative connotation of ‘keeping a low profile’” (YAN, 2014, p. 156).

37 “To search for shared interests with surrounding countries, to uphold the new concept of morality and interests, to be of principle, to value friendship and to speak morality and justice” (YAN, op. cit., p. 169).

“This change is especially important in China’s security cooperation with surrounding countries where the level of trust is low” (p. 169).

2) Em segundo lugar, o novo conceito de “moralidade e interesses” significa que a moralidade agora é encarada como algo superior aos lucros econômicos, priorizados anteriormente na estratégia do baixo perfil.

3) Por fim, *“to be of principle, to value friendship and to speak morality and justice”* diz respeito ao fato de que a China delineará sua política com relação a um determinado país levando em conta o caráter das relações bilaterais existentes.

With the KLP guideline, China once tried to develop equal relations with every state without differentiating between friends and enemies. The SFA guideline will push China to categorize foreign relations into four types, *strategic pillars* like Russia and Pakistan, *normal states* like Germany and India, *global competitor* with only the United States, and *hostile countries* like Japan and the Philippines. The SFA strategy also tries to establish moral reputation and strategic credibility for China by letting neighbors benefit economically from China’s growth. This approach differs from the KLP’s principle of economically equal and mutual benefits. **Because the goal of the SFA strategy is to make more friends, possible allies, rather than making money, China’s foreign policy will become politically oriented and be with principle.** (YAN, 2014, p. 170. Grifo nosso.)

Como se vê, a nova estratégia chinesa³⁸ sob a liderança de Xi Jinping, atribuída pelo próprio presidente como “O Sonho Chinês” (*The China Dream*), não opera sob a lógica de soluções uniformes para toda situação. Em vez disso, como o processo decisório do governo chinês em torno de política externa ganhou complexidade com o passar dos anos devido à emergência de novos temas e atores institucionais, cada espaço global passa a ter contornos particulares no âmbito da “grande estratégia” perseguida pelo Estado chinês.

Se Yan Xuetong (2014), por um lado, entende a política externa chinesa sob Xi em torno de pilares estratégicos, Estados normais, competidores globais e países hostis, Brown (2017) desenvolve uma visão mais regionalizada. Para este, a nova estratégia da China divide o mundo em zonas estratégicas baseadas em quatro elementos: laços econômicos; interesses

38 É importante notar que, apesar de a mudança prevalecer com relação à continuidade em alguns aspectos da política externa contemporânea da China, Zhong (2018) entende que em termos de desenvolvimento é possível identificar, sob o comando de Xi Jinping, a continuidade da grande estratégia iniciada por Deng Xiaoping. Para o autor: *“Xi’s vision for China is a ‘two-stage development plan’. In the first stage, from 2020 to 2035, the primary goal is to build on the foundations of China’s modern economy. In the second stage, from 2035 to 2050, China will seek to become a state with substantial global influence. It is not the first time the CCP has laid out a grand plan. Deng Xiaoping (...) set out a ‘three-stage development plan’ in 1987. (...) The first stage was to double GDP and GDP per capita by the late 1980s. The second stage was to double GDP and GDP per capita again by the end of the 20th century. The third stage would only be achieved in another 50 years. Xi’s ‘two-stage’ plan is just the third stage of Deng’s longer-term vision. In this sense, the continuity of China’s grand strategy is clear.”* O texto não possui páginas. Disponível online por meio do portal East Asia Forum, no seguinte endereço: <http://www.eastasiaforum.org/2018/03/05/chinas-grand-strategy-in-a-new-era/>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

em termos de segurança; tecnologia e ativos intelectuais; proximidade geográfica. A partir disso, o mundo é entendido em torno de quatro áreas (Estados Unidos.; Ásia; União Europeia; Oriente Médio, América Latina e África), cujo relacionamento com a China é desenrolado a partir de como cada uma se encaixa na grande estratégia internacional do país. Segundo o autor:

Put simply, a country which has high levels of trade with China, common, overlapping security interests in terms of the power of its armed forces and extent of its alliances, strong technology and intellectual assets and geographical closeness, will matter more to it than somewhere which has low trade levels, few common security interests of issues, limited technology or intellectual assets, and is geographically distant. Of course, no single country occupies these extremes (...) But most countries can be located along a spectrum where each factor spelled out above can be tallied and a rough measure of its importance to China given. (BROWN, 2017, pp. 69-70)

Dado o fato de que “*under Xi Jinping, the strategy has been to attach a specific label to each of these relationship 'zones'*” (p. 72), essa divisão estratégica do mundo na qual a política externa chinesa contemporânea funciona pode ser melhor compreendida através do quadro abaixo³⁹.

Quadro 4 – As zonas estratégicas do mundo segundo a política externa chinesa contemporânea

Zona	Rótulo	Economia	Segurança	Tecnologia	Geografia
E.U.A.	<i>New model of major power relations</i>	Sim	Não	Sim	Sim (Pacífico)
Ásia	<i>Belt Road Initiative</i>	Sim	Sim	Sim	Sim
UE	<i>Civilizational powers</i>	Sim	Não	Sim	Não
OM, AL e AFR	<i>X</i>	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração do autor com base em Brown (2017)

No caso dos Estados Unidos, a China compartilha interesses estreitos nas arenas econômicas e tecnológicas, apesar das claras disparidades em termos de segurança, flagrantes nos contenciosos envolvendo o Mar do Sul da China e no tocante a Taiwan – e mais, recentemente, na África, como será discutido nas considerações finais. Quanto à proximidade geográfica, para os chineses pode-se falar que “apenas” o Pacífico separa os dois países. No intuito de classificar esse eixo bilateral segundo sua visão de mundo, a China tem recorrido frequentemente ao rótulo de um suposto “novo modelo de relação entre grandes potências”.

Na Zona 2, compreendida pelo seu entorno regional, a China possui relações próximas

³⁹ A discussão sobre o trabalho de Brown (2017) aqui presente foi publicada sob a forma de resenha na revista Contexto Internacional (v. 40, n. 3, 2018).

em todos os quesitos: economia, segurança, tecnologia e geografia. A Ásia Central e Meridional, sobretudo, desempenham um papel geopolítico decisivo para a grande iniciativa da China no século 21: a Nova Rota da Seda. Entre os países do Leste Asiático, apesar do grande fluxo de investimentos e da integração econômica, os já referidos litígios no Mar do Sul são um impeditivo para o desenrolar de relações mais profícuas.

No caso da União Europeia, a despeito da distância geográfica e da ausência de temas comuns no âmbito da segurança, a China tem fortes interesses nas searas econômica e tecnológica. Além de importante parceiro comercial, a União Europeia também é destino de uma parcela considerável de estudantes chineses que buscam realizar seus estudos no exterior. Lançando mão de uma narrativa diplomática de identificação mútua, as relações China-UE são frequentemente apresentadas por ambas as partes como uma entre “potências civilizacionais”.

Por fim, na Zona 4, cujo rótulo ainda é inexistente, a China guarda uma especial atenção ao Oriente Médio, onde possui elevados investimentos no setor energético. A alta instabilidade tem elevado a região ao status de prioridade dentro da atuação internacional do país em termos de segurança. A África e a América Latina, por sua vez, surgem como potenciais receptores de investimentos nas áreas de recursos naturais e infraestrutura, apesar de o continente americano ser tradicional zona de influência de Washington e sediar uma porção significativa de países que ainda reconhecem diplomaticamente Taiwan⁴⁰.

3.2 PROCESSO DECISÓRIO: tendências recentes e atores envolvidos

O aprofundamento das relações internacionais da China a partir dos anos 1980 diversificou as temáticas abordadas pela sua política externa, tradicionalmente dominada por temas econômicos e de segurança. Além disso, o número de atores oficiais que influenciam o processo cresceu consideravelmente.

Hoje, não apenas outros ministérios além das Relações Exteriores (*Ministry of Foreign Affairs, MFA*) disputam espaço no processo decisório, mas também as empresas estatais (como as petrolíferas), *players* do setor privado, bancos públicos, forças armadas, etc. Esse espaço para maior democratização do processo decisório acontece ainda que a política externa chinesa continue a ser caracterizada pela opacidade, e que os corpos burocrático mais

40 Belize, Guatamela, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Haiti e outras ilhas menores do Caribe.

altos do Partido – como o Comitê Permanente do Politburo (*Politburo Standing Committee*) – permaneçam sendo responsáveis por grande parte das decisões.

Em linhas gerais, Lampton (2001) analisa duas amplas mudanças ocorridas no processo de *policy-making* chinês: o mencionado crescimento na quantidade de atores envolvidos; e o fato de que indivíduos, localidades e organizações que não estão formalmente envolvidos na política externa vêm, apesar disso, tendo mais espaço para atuar internacionalmente – reflexo direto da expansão econômica do país. Nesse contexto, o autor desdobra quatro processos que permeiam as referidas mudanças: profissionalização, pluralização corporativa, descentralização e globalização.

A *profissionalização* diz respeito à tendência flagrante por maior grau de conhecimento especializado entre as elites e “sub-elites” chinesas tomadoras de decisões em termos de política externa. Além disso, essa tendência também pode se referir à proliferação de burocracias especializadas ao longo do processo decisório e à crescente influência que as informações providenciadas por estas agências têm entre os tomadores de decisão.

Tais constatações são evidenciadas pela crescente profissionalização de integrantes do MFA, frequentemente enviados para aperfeiçoamento no exterior e por meio do próprio *Foreign Affairs College* chinês, bem como dos ministérios de Comércio, Finanças e do Exército Popular de Libertação (EPL – na sigla em inglês, PLA). Atuações mais proativas nas instituições internacionais e nos regimes multilaterais como um todo – Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Operações de Paz, apenas para citar alguns – são, de certo, a principal demanda para a profissionalização, especialização e diferenciação burocrática no organograma político-administrativo da China.

Por seu turno, a *pluralização corporativa* guarda relação com a proliferação de organizações, grupos e, às vezes, indivíduos ao longo do *policy-making process*. Se, por um lado, tal pluralismo aperfeiçoa o mecanismo de legitimidade do processo decisório ao incorporar mais atores, por outro a necessidade de “digerir e barganhar” um número maior de pontos de vista torna a formulação e implementação de políticas um processo mais desgastante.

Em síntese, a pluralização corporativa tem se manifestado em duas vias: pela opinião pública e através da necessidade de coordenação entre agências burocráticas. Como argumenta Lampton (2011, p. 16): “*As a nation's international involvement increases, the number of agencies participating in the foreign policy-making process increases, as does the*

number of domestic constituencies with a perceived stake in decisions”⁴¹.

Além dos processos de profissionalização e pluralização corporativa, uma terceira tendência observada na política externa chinesa recente é a *descentralização do poder*, seja ao longo dos diversos atores institucionais, seja com relação ao centro político (Pequim) e o resto do país. A descentralização é, ocasionalmente, observada na formulação de políticas e, mais frequentemente, na fase de implementação. Muito embora esse desenvolvimento seja mais evidente no campo da economia internacional, é também possível visualizá-lo em assuntos envolvendo a alta diplomacia e as estratégias de segurança nacional.

A bem da verdade, cabe ressaltar que descentralização e pluralização estão intimamente relacionados, na medida em que a delegação de autoridade a atores de menor nível – como as províncias – e a consequente tolerância de que estes atuem por conta própria (descentralização) invariavelmente resultam em um crescente número de agências que podem influenciar a política externa (pluralização).

Por fim, há o impacto da *globalização*, que inclui “*economic globalization, information globalization, and the increasing degree to which national security must be multilaterally negotiated (not unilaterally secured)*” (LAMPTON, 2001, p. 24). De maneira ampla, as várias facetas da globalização fizeram com que líderes e cidadãos chineses tenham desenvolvido uma visão mais alargada sobre onde seus interesses devem repousar. É fato que essa visão nem sempre desencadeia cooperação, mas também há claros sinais de como a mesma propiciou uma ação integrada em determinados momentos recentes, como a atuação decisiva da China na crise financeira asiática nos anos 1990.

Ainda no que diz respeito a desenvolvimentos gerais mais amplos envolvendo o processo decisório da política externa recente da China, Jakobson e Knox (2010) elencam três grandes tendências que se tornaram evidentes ao longo dos últimos anos. São elas: *autoridade fraturada*; *opiniões sobre o grau de internacionalização do país*; e *demandas sobre defesa de interesses centrais*. Cada uma dessas tendências têm alterado a natureza da formulação da política externa chinesa e a forma como a China interage com o mundo.

O primeiro desenvolvimento se refere à constatação de que a autoridade sobre a política externa tornou-se fraturada. Em regra, qualquer estrangeiro (seja ao nível estatal oficial ou em tratativas privadas) em contato com a China dificilmente lidará somente com um tomador de decisão. Tal processo seria o equivalente, em muitos aspectos, à

41 Essa tendência dialoga diretamente com os modelos conceituais propostos por Graham Allison, discutidos no capítulo anterior.

decentralização e à pluralização, abordados por Lampton (2001). No que diz respeito ao Exército Popular de Libertação, por exemplo:

While the extent to which the PLA has been distanced from foreign policy making is debated both inside and outside China, there are both Chinese and foreign experts who consider the PLA a re-emerging player that competes for influence with other actors. PLA officers debating foreign policy in public is a new phenomenon. Moreover, the PLA no longer shies away from antagonizing its neighbours and the USA by displaying its power. (JAKOBSON & KNOX, 2010, p. vii)

Em segundo lugar, ao passo que a China segue seu engajamento global contínuo e irreversível, crescem internamente as visões sobre o grau em que o país deve priorizar a internacionalização como elemento importante para o desenvolvimento interno. Terceiro, e em debate direto com a perspectiva do SFA exposta anteriormente, tem ganhado força a corrente de atores envolvidos na política externa que defendem uma atuação mais incisiva da China em suas múltiplas interações na ordem global (como nos casos envolvendo Taiwan e Tibete).

Nos quadros abaixo, é preciso visualizar de maneira resumida os principais desenvolvimentos recentes reunidos por Lampton (2001) e Jakobson e Knox (2010) quanto ao processo decisório de política externa na China. Como se pode notar, há intersecções nítidas entre as tendências apontadas, mas optamos por elencar individualmente os quatro pontos levantados por Lampton e os três expostos por Jakobson e Knox.

Quadro 5 – Mudanças recentes no processo decisório de política externa na China segundo Lampton (2001)

<u>TENDÊNCIA</u>	<u>DEFINIÇÃO</u>
Profissionalização	Maior grau de conhecimento especializado entre os tomadores de decisões em política externa e proliferação de burocracias especializadas cujas informações influenciam os decisores
Pluralização corporativa	Proliferação de organizações, grupos e indivíduos ao longo do <i>policy-making process</i>
Descentralização	Processo que torna o poder central mais difuso, seja conferindo maior capacidade a atores institucionais ou com relação à atuação autônoma de províncias
Globalização	Diz respeito às várias formas como a globalização afeta a percepção de líderes e cidadãos chineses sobre quais são seus interesses (pode desencadear conflitos ou cooperação)

FONTE: Elaboração do autor com base em Lampton (2001)

Quadro 6 – Mudanças recentes no processo decisório de política externa na China segundo Jakobson e Knox (2010)

<u>TENDÊNCIA</u>	<u>DEFINIÇÃO</u>
Autoridade fraturada	Estrangeiros não podem mais lidar somente com um tomador de decisões e devem levar em conta várias agências que têm participação em uma determinada decisão
Opiniões sobre o grau de internacionalização	Enquanto o engajamento global continuado da China é considerado inevitável, há visões divergentes sobre o grau em que o país deve priorizar a internacionalização em seu desenvolvimento
Demandas sobre defesa de interesses centrais	Vários atores de política externa apregoam que a China defenda seus interesses mais ativamente na definição das regras de interação na ordem global

FONTE: Elaboração do autor com base em Jakobson e Knox (2010)

Após um entendimento alargado sobre as grandes tendências e os processos mais amplos das mudanças recentes no fazer da política externa chinesa, cabe agora descrever de maneira acurada quem são os principais atores envolvidos. A necessidade de “desmembrar” o processo decisório da China tem sido uma preocupação da literatura especializada pelo menos desde fins do século passado.

Lu Ning⁴² (2001) explica que o regime de governança implantado pelo Partido Comunista consiste em três sistemas verticais principais: o próprio Partido, o governo e os militares. No pináculo desse esquema está o Politburo, especificamente seu Comitê Permanente, maior instância decisória chinesa. Normalmente, o Politburo atua em torno de um núcleo de liderança, mas é importante ressaltar que esse núcleo pode estar centralizado em um único indivíduo, como foi o caso durante os anos de Mao Zedong.

Os três sistemas supracitados, por sua vez, operam em cinco níveis distintos, com divisões entre civis e militares em praticamente todos os níveis: 1) central; 2) provincial (para partido e governo) ou exército (para os militares); 3) prefeitura (civil) ou divisão (militar); 4) condado ou regimento; 5) distritos ou batalhões⁴³. Por fim, toda essa estrutura é dividida em seis setores funcionais – militar, legal, administrativo, propaganda, frente unida, organizações de massa⁴⁴ – que operam entre os três principais sistemas. Cada um desses setores é

42 Especialista no processo decisório chinês quanto à política externa, foi assistente do vice-ministro de Relações Exteriores do país.

43 As traduções para o português podem significar a perda dos significados originais. Em inglês, tem-se: 1) *center*; 2) *province or army*; 3) *prefecture or division*; 4) *county or regiment*; 5) *township or battalion*.

44 O setor “legal” é responsável pelo legislativo, judiciário e por comandar mecanismos de *law enforcement*; o setor administrativo responde pela produção (industrial e agrícola), finanças e comércio, relações exteriores, saúde, educação e outros temas; o setor da propaganda é responsável pela imprensa e assuntos culturais; a frente unida (*United Front*) controla os partidos políticos não-comunistas, religião e minorias, além de temas referentes a Taiwan, Hong Kong e Macau; e o setor de organização de massa responde por sindicatos, juventude, organizações de mulheres e outras associações.

supervisionado por um membro do Comitê Permanente do Politburo⁴⁵.

Em regra, a visão geral do processo decisório em política externa na China revela três tipos básicos de atores, que são (1) a liderança central, (2) as principais burocracias e instituições das relações exteriores, e (3) oficiais que trabalham no *establishment* internacional do país. A liderança central é composta basicamente por quatro componentes: o líder supremo, o círculo nuclear, os membros do Comitê Permanente do Politburo e alguns outros integrantes do Politburo que não necessariamente fazem parte do Comitê Permanente, mas que exercem alguma influência⁴⁶.

No Partido e no país como um todo, o Comitê Permanente do Politburo (CPP), eleito pelo Comitê Central do Partido, é a instância máxima. Hoje, tem sete membros, mas durante o governo de Hu Jintao possuía nove. Tal Comitê Permanente deriva do Politburo, que tem 25 integrantes. Em 2018, além do presidente Xi Jinping e do primeiro-ministro Li Keqiang, também integravam o Comitê Permanente: Wang Huning, Li Zhanshu, Han Zheng, Wang Yang e Zhao Leji (WANG & EVANS, 2017).

A maior parte das decisões na China é deliberada em pequenos grupos (*Leading Small Groups*), que normalmente são formados por membros do Comitê Permanente do Politburo e outras lideranças oficiais do Partido. Nas relações exteriores, o principal corpo oficial é a Comissão Central de Relações Exteriores (antes conhecida como *Central Foreign Affairs Leading Small Group*, ou FALSG), instituição formada por um líder, um ou dois adjuntos, e oficiais ministeriais de várias burocracias ligadas à atuação internacional.

No que tange à atuação internacional, portanto, o grosso das decisões fica sob responsabilidade do antigo FALSG, sendo depois apenas formalmente aprovadas pelo Comitê do Politburo (JAKOBSON & KNOX, 2010). Há, ainda, uma variedade de instituições que operam relativamente de maneira independente em termos de relações exteriores, como os ministérios de Relações Exteriores e de Comércio, a Agência de Notícias Xinhua, etc.

É importante notar que tanto o Pequeno Grupo de Relações Exteriores como o Comitê do Politburo não têm seus membros publicizados, assim como a agenda e as deliberações também são um mistério. De acordo com Brown (2007), tal Pequeno Grupo seria formado pelo presidente Xi Jinping, pelo chanceler Wang Yi, por Yang Jiechi⁴⁷ (conselheiro de Estado),

45 Tradicionalmente, as áreas mais sensíveis ao processo decisório têm sido aquelas referentes a relações exteriores, questões militares e à organização interna do partido.

46 Particularmente os que vivem em Pequim e aqueles que trabalham no Secretariado, órgão do Partido Comunista que, no organograma chinês, está exatamente abaixo do Politburo.

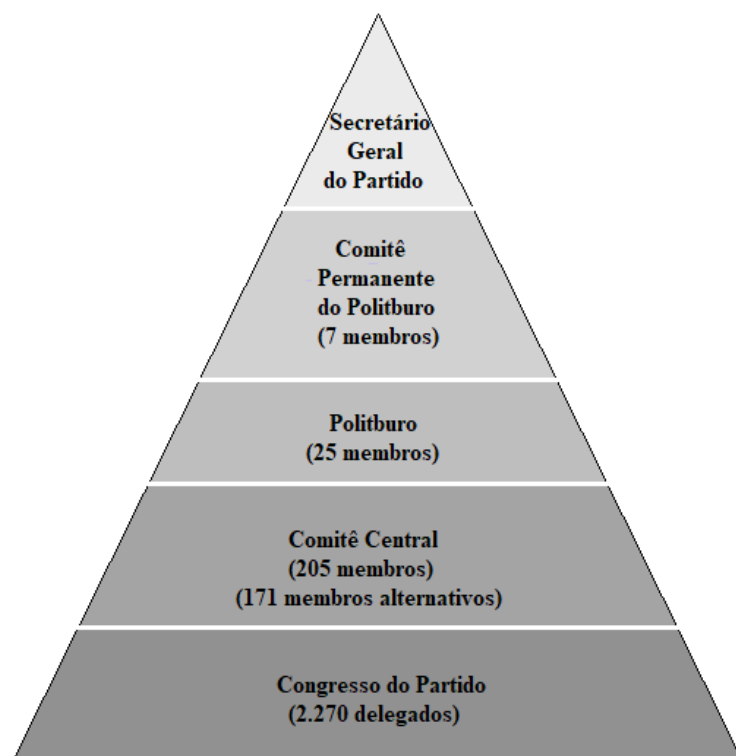
47 Xi Jinping, Yang Jiechi e Wang Yi seriam, inclusive, os principais “porta-vozes” da nova estratégia de busca por resultados (SFA) empreendida pela China a partir de 2013. Segundo Yan Xuetong (2014, p. 160): “*After Xi*

pelos ministros das Finanças e do Comércio, por um representante das Forças Armadas, e possivelmente por Wang Huning.

Como se pode observar, o Partido Comunista Chinês e o Governo da República Popular da China possuem estruturas decisórias separadas, com primazia do primeiro com relação ao segundo – ainda que muitos corpos burocráticos sejam entrelaçados em termos de função, autoridade e mesmo de pessoas.

A hierarquia do Partido Comunista da China pode ser melhor visualizada observando-se a imagem abaixo.

Figura 4 – Hierarquia do Partido Comunista da China

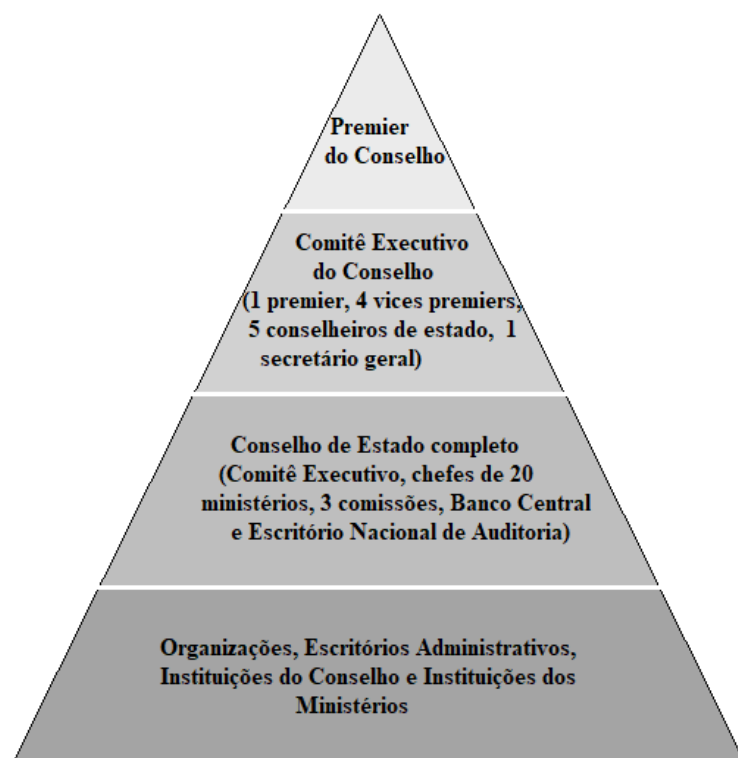


FONTE: Elaboração própria com base em Lawrence (2013)

Na seara governamental, o Conselho de Estado é sempre comandado pelo primeiro-ministro, que figura no topo do organograma. Um comitê executivo – também formado, como outras burocracias de altíssimo escalão, por um pequeno grupo líder – vem logo na sequência. A hierarquia pode ser melhor entendida ao se olhar a pirâmide abaixo.

Figura 5 – Hierarquia do Conselho de Estado da China

assumed the position of the President of the People's Republic of China (PRC) in March 2013, there appeared three important documents illustrating the SFA strategy comprehensively in that year. These are Wang Yi's speech at the Second World Peace Forum in July, Yang Jiechi's article in Qiushi (Seeking Truth) in August and Xi's own speech on diplomacy toward surrounding countries in October. In the Chinese language, the phrase 'striving for achievement' in Xi's speech does not logically and linguistically associate with the phrase of 'keeping a low profile'".



FONTE: Elaboração própria com base em Lawrence (2013)

Nesse âmbito, o Ministério de Relações Exteriores tem perdido, cada vez mais lugar, de destaque (JAKOBSON & KNOX, 2010; BROWN, 2017). Pelo menos duas razões explicam tal conjuntura:

First, China's expanding international role and the growing complexity of global issues have resulted in the proliferation of foreign policy decision-making entities. **The MFA must often rely on other agencies for expertise while at the same time competing with them for influence.** Second, since 1998 the foreign minister's power base within the CPC has continuously declined. (JAKOBSON & KNOX, 2010, p. 8. **Grifo nosso.**)

No campo militar, o corpo burocrático mais elevado é a Comissão Militar Central (*Central Military Commission, CMC*), responsável pelo comando unificado das Forças Armadas chinesas. Essa Comissão costuma se encontrar seis vezes por ano, com reuniões que podem durar por dias. Trata-se da mais alta interação institucionalizada entre as Forças Armadas e o líder supremo da China, que, na história recente, também figura como o *chairman* da Comissão. Ainda no âmbito militar, pode-se também mencionar como agências oficiais de segurança envolvidas na política externa o Exército Popular de Libertação, o Ministério da Segurança Pública (*Ministry of State Security*) e a Polícia Armada (*People's Armed Police*) (BROWN, 2017).

Como visualizado nos últimos parágrafos, então, há diferentes fontes de poder no processo decisório da China moderna, como o Partido e suas várias organizações e subgrupos,

os ministérios, as empresas estatais, bem como grupos sociais organizados. Em termos práticos, o potente crescimento econômico vivido pelo país ao longo das últimas décadas têm elevado a participação internacional de empresas estatais, sobretudo as ligadas ao setor energético. Por exemplo: PetroChina, Sinopec e CNOOC emergiram como *players* relevantes na África e América Latina só muito recentemente.

Da mesma forma, também os empreendimentos não-estatais têm começado a ganhar importância no referido contexto. Ainda cabe mencionar, em consequência, que a quantidade de chineses espalhados pelo mundo se transformou em outro relevante aspecto levado em conta no processo decisório em termos de relações exteriores – há milhões vivendo e trabalhando na África, uma grande quantidade de turistas chineses mundo afora que cresce anualmente, etc.

Na página seguinte, é possível visualizar um infográfico detalhado do organograma político mais recente da China, elaborado pelo *Fairbank Center for Chinese Studies*, da Universidade de Harvard. Nele, observa-se claramente os principais nomes que orbitam em torno do presidente, bem como as áreas de *expertise* de cada um.

Na imagem, visualiza-se com clareza os principais atores individuais do organograma burocrático, político e decisório chinês, e quais temas e vinculações institucionais se relacionam com cada um desses indivíduos. Devido à opacidade ainda permanente em torno do processo decisório da China, nota-se que o Comitê Permanente do Politburo conta com uma espécie de membro-extra, Wang Qishan, que não integra o Comitê Central, nem o Politburo e nem o Comitê Permanente, mas aparece como figura importante dentro do Partido.

Nominalmente, o ciclo de autoridade do Partido Comunista Chinês (PCC) se inicia com o Congresso, responsável por eleger o Comitê Central (CC). Por sua vez, é o CC que nomeia os membros do Politburo, representado no infográfico pelos círculos laranja e amarelo. É o Politburo quem seleciona os membros do CPP, o círculo laranja, este sim detentor do poder supremo na República Popular da China (RPC).

Pelo menos desde o começo dos anos 1990, o secretário-geral do Comitê Central – ou seja, o “chefe” do Partido – também ocupa os cargos de presidente da RPC e *chairman* da Comissão Militar Central. Isso faz com que esse indivíduo seja a cabeça do sistema tripartite (Partido, Estado e militar) que regula e conduz o processo decisório na China. Atualmente, Xi Jinping é o núcleo desse organograma.

É importante salientar, contudo, que a divisão temática das decisões invariavelmente inclui agências que não necessariamente estão sob a mesma hierarquia. Um bom exemplo é a área militar: muito embora o corpo institucional mais elevado seja a Comissão Militar Central, há instituições oficiais na área de segurança que operam sob a hierarquia do Conselho de Estado, como o Ministério da Segurança Pública e a Polícia Armada. O Exército Popular de Libertação, por sua vez, é subordinado à CMC.

A investigação aprofundada da participação desses e outros atores diversos ao longo do processo decisório chinês é de extrema importância para um entendimento mais acurada em torno dos fenômenos administrativos recentes, como a profissionalização, a fragmentação da autoridade e as demandas diversas sobre a internacionalização do país – temáticas abordadas acima (LAMPTON, 2001; JAKOBSON & KNOX, 2010).

3.3 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA

Finalmente, além de compreender as tendências recentes na tomada de decisão na China e os principais atores envolvidos, cabe analisar quais ferramentas o país tem à disposição para implementar suas estratégias internacionais. De maneira geral, Brown (2017) elenca quatro grandes ferramentas à disposição do governo: investimentos, pessoas, ativos militares e ativos culturais.

Com relação aos investimentos, seja como recipiente ou como investidor de fato, é mister notar o processo duplo que vem ocorrendo desde as reformas lideradas por Deng Xiaoping: a partir de 1978, a China passou a permitir a entrada de capitais no país; e a partir dos anos 2000, passou a promover de maneira incisiva a política do *going global* que fomentou as empresas estatais e não-estatais a buscarem mercados mundo afora. Hoje, os dados apontam os chineses entre os principais investidores e recipientes de investimentos no mundo⁴⁸.

Quanto ao movimento de pessoas:

(...) Between 1949 and 1978, very few people travelled into and outside China. It was in many ways a closed country. Access was very difficult, meaning only a few Europeans or North Americans got in, and even fewer Chinese travelled outside of it. **In 2014, alone, though, 100 million individual journeys were made by Chinese people**, embracing tourists, academics, business people and officials. They became the largest spenders in luxury shops in Paris and New York, and the source

48 Dados mais detalhados podem ser consultados *online* nas páginas oficiais de órgãos como UNCTAD, Banco Mundial e CIA.

of immense tourism opportunity – so much so that whole retail centres were established for them in places like Bicester in the United Kingdom. People from China also figured as workers in Africa, students in United Kingdom, United States and Australia, and as highly skilled migrant labourers. People-to-people links took on a dynamic of their own, with Chinese appearing visibly in people's lives as students, customers and visitors in ways they never had before. But it also meant that the **Chinese government had become responsible for the same demands for care of its people abroad as Western governments**: 36,000 Chinese had to be repatriated from Libya during the uprising there in 2011, and a Chinese man was tragically murdered by the Daesh group in the Middle East in late 2015 after being taken hostage. In the last decade, China has had to arrange 15 major rescue operations – including ones in Yemen, Iraq, Libya and Syria. (BROWN, 2017, pp. 37-38. **Grifos nossos.**)

É particularmente interessante notar que a dinâmica envolvendo a crescente quantidade de chineses vivendo fora do país tem ganhado contornos mais graves na África, onde a instabilidade recorrente em diversas nações da região se sobrepõe ao envolvimento profundo da China em termos diplomáticos, políticos e econômicos. Não à toa, o grosso das contribuições da China para as operações de paz das Nações Unidas se concentra na África.

No que diz respeito à ferramenta dos ativos militares, é possível notar a relevância que tal área tem adquirido ao se observar os dados sobre os gastos chineses com defesa. Em 2017, o país alocou algo em torno de US\$ 228 bilhões para o orçamento destinado ao setor, um crescimento de mais de 5% com relação ao ano anterior – uma taxa menor do que as observadas no início dos anos 2010, mas ainda assim seguindo em linha com o crescimento do PIB mais a inflação (SIPRI, 2018). No ranking das nações que mais gastam com defesa, a China só fica atrás dos Estados Unidos.

Já os ativos culturais são uma ferramenta relativamente recente no instrumental à disposição do governo chinês. Hoje, milhões de pessoas estão começando a aprender o idioma chinês, a cultura milenar do país, bem como há um grande interesse de estrangeiros em conhecer os principais pontos turísticos. O Brasil é um bom exemplo para ilustrar tal dinâmica: atualmente, possui três consulados chineses (Rio de Janeiro, São Paulo e Recife), além da embaixada em Brasília; tem programas regulares de bolsas de estudo para brasileiros por meio do *China Scholarship Council*; e sedia dez Institutos Confúcio, distribuídos em todas as regiões do país⁴⁹.

Especificamente no que diz respeito à África, Eisenman (2007) argumenta que a China tem objetivos e métodos particulares voltados para sua atuação no continente. Segundo o autor, a estratégia na primeira década do século 21 (antes de Xi Jinping), mais pragmática e

49 Outros elementos relativos a essa discussão serão discutidos no capítulo 6 à luz da perspectiva do poder estrutural desenvolvida por Susan Strange.

menos ideológica, seria caracterizada pela substituição do Livro Vermelho de Mao por um balanço patrimonial. Ainda assim, segundo o autor, em consonância com a visão de Yan Xuetong quanto à SFA, o principal objetivo chinês na África seria garantir suporte político, afinal: *“Increasing its influence within international institutions is a primary objective of Beijing's national security strategy, and thus, one of Beijing's primary objectives in Africa”* (EISENMAN, 2007, p. 34). Esse enlace político-diplomático sino-africano é muito bem testemunhado no âmbito do Fórum de Cooperação bilateral (FOCAC) e também nas Nações Unidas.

Na mesma linha, um outro objetivo salutar dos esforços chineses para a África consiste em isolar Taiwan, mesmo que essa temática não tenha exatamente o mesmo papel de destaque nas relações internacionais da China como outrora. Ainda assim, o início do século 21 viu líderes africanos reafirmarem os laços com Pequim (a chamada política da China Única – *One China Principle*) a cada encontro diplomático realizado, uma espécie de contrapartida dos investimentos recebidos – e também uma reação aos esforços empreendidos por Taipei nos anos 1990.

A questão energética e de recursos naturais também é central no arcabouço dos objetivos chineses na África. Fatores diversos explicam o interesse crescente da China nessa seara, como a necessidade de mitigar a dependência em fontes produtoras do Oriente Médio. Apesar de a África representar ainda uma parcela relativamente pequena do total das importações chinesas de recursos energéticos, o inverso não é verdade: a China é responsável por uma parte significativa das exportações de petróleo dos países africanos.

O caso do Sudão (e, hoje, também do Sudão do Sul) é emblemático, já que *“Sudan's oil is particularly attractive because its low sulfur content is well-suited to Chinese refineries. Sanctions imposed by Western nations also make this nation a more willing economic and political partner for Beijing”* (EISENMAN, 2007, p. 38).

Ademais, cabe salientar que os interesses chineses não estão restritos somente ao setor energético, sendo a China igualmente uma grande importadora de outros recursos, como aço, minério de ferro, madeira, algodão, etc. Obviamente, os interesses comerciais também ocupam lugar de destaque nos objetivos chineses no continente africano – e, como veremos mais adiante, constituem uma variável essencial para se entender a participação do país em operações de paz.

Para atingir os objetivos, o governo chinês emprega uma variedade de métodos que,

segundo Eisenman (2007), podem ser agrupados em cinco categorias: 1) *soft approach*; 2) assistência técnica e agrícola; 3) investimentos e apoio econômico; 4) patrocínio militar e *peacekeeping*; e 5) apoio diplomático.

O primeiro se refere a projetos humanitários, culturais e educacionais com o objetivo de promover a imagem e a influência da China. O segundo deriva dos avanços potentes alcançados recentemente pelos chineses em termos de tecnologia. O terceiro método consiste na forma primária de contribuição da China para o desenvolvimento africano, seja por meio de investimentos diretos ou por ajuda externa. O fator militar é, segundo o autor, o mais intrigante, dada a sua “natureza clandestina” e a dificuldade de documentar as transações de vendas de armamentos. Por fim, o método do apoio diplomático guarda relação direta com iniciativas bi e multilaterais diversas entre a China e os mais de 50 países do continente.

Tendo em vista as estratégias internacionais amplas empregadas pelo governo chinês desde 1949, as tendências recentes em torno do processo decisório, os principais atores envolvidos e as ferramentas à disposição, esperamos ter apresentado um panorama conciso dos aspectos práticos da política externa da China.

No próximo capítulo, serão discutidos os principais fatores levantados pela literatura para explicar o envolvimento do país em operações de paz, um dos aspectos recentes mais marcantes da atuação internacional da China.

4 REVISÃO DA LITERATURA⁵⁰

O que explica a participação da China em operações de paz da ONU? Primeiramente, vale mencionar que a grande maioria da literatura que se propõe a investigar a temática lança mão de uma abordagem qualitativa. Dentro dessa perspectiva, muitas análises privilegiam o uso de meras narrativas históricas, seja para enfatizar a evolução da China como um *peacekeeping state*, seja para delinear os principais fatores envolvidos na decisão de enviar pessoal às missões.

Historicamente, o envolvimento da China nas missões de paz é dividido em fases pela literatura especializada (FRAVEL, 1996; HE, 2007; FUNG, 2015). Na primeira fase, que engloba os primeiros dez anos dentro do sistema ONU, a diplomacia de Pequim se opôs à criação e à continuação de todas as operações no período: três no total, referentes ao conflito árabe-israelense.

A discordância chinesa se mostrou em três frentes: 1) não participação nas votações do Conselho de Segurança; 2) não pagamento das contribuições financeiras anuais às missões; e 3) não enviando tropas para as operações em andamento. Em termos gerais, a visão da China era de que as operações de paz representavam uma faceta do jogo protagonizado pelas grandes potências da época, constituindo apenas um pretexto para a intervenção dos Estados Unidos ou da União Soviética em assuntos de pequenos Estados⁵¹.

A segunda fase se inicia a partir de 1981, com uma atitude de maior suporte da China. É neste período que Pequim começa a votar a favor de várias resoluções no Conselho de Segurança e a pagar sua contribuição anual. Em abril de 1990, a China enviou o primeiro contingente de observadores para uma operação da ONU – a UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), no Oriente Médio. Foi a primeira participação em missões do tipo.

50 Parte significativa das discussões presentes neste capítulo encontra-se publicada sob a forma do artigo “Da indiferença ao engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas” (Carta Internacional, v. 13, n. 1, 2018).

51 Como já mencionado anteriormente, a China demonstrava muita desconfiança, quando não repulsa, aos mais diversos tipos de organizações internacionais, sejam elas regionais ou multilaterais *stricto sensu*. Tomemos por exemplo o caso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), fundada em 1967 e composta por dez Estados: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. Apesar de serem vizinhos próximos, a China só reconheceu este agrupamento de países em 1975, pois, assim como as operações de paz, também considerava a ASEAN um locus de disputa envolvendo questões ideológicas na esteira da Guerra Fria. A aproximação entre as partes só acontece por conta do ingresso chinês na ONU em 1971 e o início do reconhecimento diplomático da China por esses países. A primeira cúpula informal da ASEAN com a China, o chamado ASEAN+1, apenas veio a ocorrer em 1997. É verdade que os laços entre China e o Sudeste Asiático, a despeito das tensões no Mar do Sul da China, estreitaram muito rapidamente no decorrer dos últimos anos, mas pode-se notar claramente que esse processo levou tempo até se desenrolar (LIJUN, 2008)

Dois fatores explicam essa mudança no comportamento chinês, um doméstico e outro externo: em primeiro lugar, as reformas liberais iniciadas no início dos anos 1970 por Deng Xiaoping; segundo, o ambiente internacional mais favorável.

Na terceira fase, a China envia pela primeira vez uma contribuição de unidades militares. A inflexão comportamental abrupta aconteceu entre 1992 e 1993, com o envio de tropas para a UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*), no vizinho Camboja. Foi o único episódio que envolveu uma contribuição desse tipo por parte dos chineses em toda a década. Neste mesmo período, a China se absteve de autorizar o capítulo que autorizava intervenções não consentidas pelos governos recipientes (*non-consensual peace enforcement missions*), mantendo-se inativa diante do genocídio em Ruanda e do caos interno na Iugoslávia.

Esse comportamento se altera na quarta etapa da presente análise histórica, quando Pequim começa a demonstrar suporte às missões de *peace enforcement* e de administração de transição no Timor-Leste. Nesta fase, a China também dá um salto no perfil das suas contribuições, enviando equipes altamente treinadas nas áreas de logística, engenharia e medicina, todas essenciais para o suporte das missões no terreno – campos de atuação deficitários entre os Estados menos desenvolvidos que costumam contribuir ativamente junto às operações.

Na quinta e última fase, incluída apenas na análise de Fung (2015), a China modifica decisivamente o perfil de seu pessoal enviado, passando a contribuir ativamente com tropas de combate. Essa nova postura representa a quebra mais importante em uma perspectiva evolutiva que começa da completa indiferença. Nesse contexto, foram enviadas forças de segurança para a missão da ONU no Mali (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, MINUSMA), em 2013, e pela primeira vez foi aprovado o envio de um batalhão completo de infantaria, em fins de 2014.

O destino foi a UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*), no Sudão do Sul, que passou a contar, além dos soldados de capacete azul, com drones, mísseis antitanque e veículos de guerra blindados fornecidos pela China. Para efeito auxiliar na compreensão, a contextualização histórica descrita nas últimas linhas está sumarizada no quadro abaixo.

Quadro 7 – As cinco fases do envolvimento chinês nas operações de paz da ONU

1971-1980	Distanciamento e oposição à criação e continuação das operações.
1981-1990	Atitude de maior suporte, votando a favor de resoluções e pagando a

	contribuição anual. Envio do primeiro contingente de observadores.
1992-1998	Envio da primeira contribuição de militares, para o Camboja. Abstenção quanto às missões de <i>peace enforcement</i> .
1999-2012	Suporte às missões de <i>peace enforcement</i> e de transição no Timor Leste. Envio de equipes de apoio altamente capacitadas.
2013-presente	Contribuições com tropas de combate e primeiro envio de um batalhão completo de infantaria, para o Sudão do Sul.

FONTE: Elaboração do autor com base em Fravel (1996), He (2007) e Fung (2015).

Grosso modo, as variáveis explicativas mais utilizadas pela literatura para explicar o engajamento da China em missões de paz se identificam com três grandes correntes teóricas das Relações Internacionais: realismo, liberalismo e construtivismo. Segundo Fung (2015), quatro categorias emergiram dessa, por assim dizer, “subliteratura” que busca identificar os determinantes da contribuição chinesa: proteção de interesses ao redor do mundo; exposição operacional para as forças armadas; garantia de benefícios reputacionais; questões de identidade.

Os determinantes de viés realista são bastante utilizados na perspectiva do autointeresse e da maximização de poder, caso em que se encaixam os argumentos que definem a participação chinesa em termos de interesses materiais, geralmente econômicos e estratégicos. Explicações que se identificam com o liberalismo priorizam o papel das normas e instituições como decisivos para que a China envie contribuições⁵². Por fim, há as variáveis que dizem respeito exclusivamente à identidade internacional chinesa, uma preocupação observada mais comumente nos debates construtivistas. Alguns trabalhos, vale ressaltar, desenvolvem um instrumental analítico que percorre mais de uma corrente teórica.

Apesar de muitas explicações estarem centradas em fatores materiais, um fator presente em muitos trabalhos sobre o tema incide sobre a questão da identidade: o fato de a China querer passar a imagem de um “poder responsável” (*responsible power*). Para Richardson (2011), expressões usadas recorrentemente pelo discurso oficial chinês – como *harmonious world*, *peaceful rise* e *responsible power*⁵³ – revelam um espelho de duas faces no que diz respeito ao papel do país nas operações de paz da ONU: por um lado, indica a

52 Sob tal perspectiva, há intersecções importantes também com a Escola Inglesa.

53 O termo “responsible power” (*fuzeren daguo*) foi cunhado em 1999 pelo então premier Zhu Rongji e bastante utilizado durante o mandato de Jiang Zemin. Já o “peaceful rise”, utilizado em um discurso do influente membro do partido Zheng Bijian, tornou-se uma espécie de política oficial na presidência de Hu Jintao. A utilização do conceito de “mundo harmonioso” ou “sociedade harmoniosa”, embora tenha raízes na filosofia ancestral chinesa, também começou com Hu Jintao, mas ganhou força no mandato de Xi Jinping, que frequentemente lança mão dessa retórica.

preferência de como os chineses desejam ser percebidos; por outro, revela as preocupações sobre como os outros observam a China.

Nesse sentido, Pequim tem quatro benefícios ao portar-se como um poder responsável nas discussões sobre seus esforços de *peacekeeping*: 1) permite a adaptação do discurso sobre seu papel nas operações de paz, moldando percepções e expectativas sobre a atuação do país neste regime, além de facilitar a transição para o status de grande potência com o mínimo de ruptura; 2) permite à China ter um esforço retórico de ganhar reconhecimento como uma grande potência legítima, mas nos seus próprios termos, mantendo também o status de “*non-Western, non-imperialist developing state*”; 3) o termo “poder responsável” habilita a China a renovar suas críticas à ordem existente de acordo com a evolução da percepção que tem da natureza do sistema; 4) por fim, o termo ainda faz com que a China possa se posicionar como um grande poder atípico, enfatizando o desenvolvimento pacífico e a intenção de não desestabilizar a política internacional em função de interesses próprios (RICHARDSON, 2011, pp. 288-289).

De forma análoga, um relatório do *International Crisis Group* (2009) também aponta que as operações de paz das Nações Unidas são uma forma relativamente barata para que a China demonstre estar comprometida em apoiar a paz e a segurança internacional, além de mostrar que seu crescimento em termos de poder militar não é inerentemente uma ameaça, reforçando o desejo de ser vista como uma potência responsável. Complementarmente, conceitos como o de “poder responsável” e “ascensão pacífica” ainda revelam uma autoconfiança crescente do governo comunista, baseada nas conquistas alcançadas tanto domesticamente como no âmbito internacional. Tal retórica indica a crença entre as lideranças chinesas de que o país pode ser seletivamente ativo e fazer algo que valha a pena (*you suo zuo wei*) enquanto mantém o “low profile”⁵⁴ (HE, 2007).

Por meio de uma metodologia qualitativa mista que incluiu entrevistas com elites chinesas e das Nações Unidas, consultas a fontes escritas e observação participante no Departamento de Operações de Paz da ONU, Fung (2015) reconstruiu o caso da missão em Darfur (UNAMID) para provar que a identidade é uma variável causal chave nas decisões individuais da China sobre cada operação. Para a autora, fatores materiais podem até ser uma precondição necessária para o envio de pessoal, mas sozinhos são insuficientes para explicar o

⁵⁴ A discussão sobre a transição de uma política externa de baixo perfil para uma mais assertiva foi apresentada no capítulo 2. Para mais detalhes, ver artigo de Yan Xuetong: “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement”, publicado no *The Chinese Journal of International Politics*, v. 7, no. 2, pp. 153-184, 2014.

cálculo chinês. Assim, há uma inter-relação entre os aspectos materiais e identitários, sendo estes últimos primordiais para se entender a forma como a China se percebe na política internacional, atuando simultaneamente como uma grande potência e um membro do Sul global – daí a maleabilidade do termo “poder responsável”.

Até mesmo um dos poucos estudos empíricos quantitativos a respeito do assunto chegou à conclusão de que o desejo de se portar como um poder responsável teve impacto significativo na participação chinesa em missões de paz. No entanto, tal argumento apenas se aplicaria às operações realizadas antes da década de 2000. Quantitativamente, modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) demonstraram que elementos como a presença de reservas de petróleo, fluxo comercial e a possibilidade de exercer influência diplomática tendem a resultar no envio de forças de paz por parte da China. Apesar desse achado, cabe salientar que: “*Although the statistical analysis fails to produce substantive and significant findings, it does identify trends of larger personnel contributions to missions in states with higher strategic values*” (LIN-GREENBERG, 2009, p. 11)⁵⁵.

O mesmo trabalho lançou mão de uma análise qualitativa de N médio para mostrar que esses fatores estratégicos não exerciam grande influência antes de 2000, indicando uma *rationale* diferente por trás do processo decisório chinês, cujas contribuições nesse período eram basicamente de observadores militares. Assim, a participação da China a partir do século 21 parece estar relacionada com motivações oriundas da *realpolitik*, envolvendo determinantes estratégicos como interesses comerciais e diplomáticos no Estado que abriga a operação. A intenção de ser vista como um poder responsável, reforça-se, serviria como explicação apenas para as missões realizadas no século passado.

Outra tentativa de entender o envolvimento chinês nas missões de paz por meio de análise quantitativa foi empreendida por Hang (2013). Aplicando modelos de regressão linear e logística, o autor examinou a influência de variáveis econômicas, territoriais, reputacionais e de segurança no processo decisório chinês em torno das operações. Assim como o trabalho de Lin-Greenberg, os resultados apontaram que países com alto volume comercial com a China tendem a receber um número maior de *peacekeepers*.

Na visão de Richardson (2011), uma maneira mais pragmática de entender a conexão entre interesses econômicos e o envio de contribuição para operações de paz é reconhecer

⁵⁵ Os resultados alcançados pela análise quantitativa de Lin-Greenberg (2009) são relativamente limitados devido ao tamanho da amostra. Todavia, apesar da dificuldade em observar significância estatística neste caso, os modelos de regressão costumam estar corretos ao demonstrarem a direção (positiva ou negativa) e a magnitude dos coeficientes.

uma relação positiva entre a quantidade de chineses vivendo e trabalhando no exterior e a preocupação do governo comunista com a segurança destas pessoas. Dados de 2009 do Ministério do Comércio estimavam que mais de cinco milhões de cidadãos chineses trabalhavam fora do país. Nesse sentido: “*Reported incidents of Chinese workers under threat in Ethiopia, Sudan, Somalia and elsewhere pushed China to develop initiatives to deal with the safety and security of its nationals abroad*” (p. 292).

Outro aspecto material mencionado na literatura, adicionalmente aos interesses de ordem comercial e garantia de recursos naturais, diz respeito ao próprio crescimento interno chinês *per se*. O crescimento político, econômico e militar de forma acelerada teve impacto direto na política externa da China, que tornou-se mais “muscular e assertiva” (MASTRO, 2015). Essa diplomacia mais coercitiva executada por Pequim é vista com mais clareza na atuação do país na Ásia, principalmente nos litígios envolvendo o Mar do Sul da China, onde o militarismo e as demonstrações de força têm sido as estratégias mais usadas.

É fato que o crescimento doméstico impressionante da China ao longo das últimas décadas antecede os investimentos realizados internacionalmente pelo governo comunista. Foram elementos internos que proporcionaram à China a condição de ter recursos disponíveis para incrementar sua participação em questões internacionais, incluindo as operações de paz. Em 2003, por exemplo, o governo investiu US\$ 20 milhões na construção de um centro de treinamento voltado para a capacitação de *peacekeepers* policiais civis (HE, 2007).

A participação nas operações de paz e a diversificação do tipo de forças enviado também permite à China desenvolver a capacidade operacional do Exército de Libertação Popular (EPL). O envolvimento mais ativo de tropas chinesas acelera a profissionalização das forças armadas, além de ser uma oportunidade de testar as capacidades de projeção de poder do país. Tais fatos revelam uma nova diretriz da diplomacia militar chinesa, que também inclui exercícios conjuntos com países asiáticos, africanos e europeus (notadamente, a Rússia), bem como a observação de grandes exercícios militares ocidentais, caso do *Valiant Shield* conduzido pelo Comando do Pacífico dos Estados Unidos (MEDEIROS, 2009; HUANG, 2011).

No caso específico das missões de paz das Nações Unidas, a participação das forças armadas chinesas ajuda o país a aperfeiçoar a efetividade da sua resposta em momentos de gerenciamento de crise, especialmente em operações humanitárias. O EPL, por exemplo, atuou no trabalho de resgate do tsunami (2004) e do terremoto (2005) ocorridos na Ásia

Meridional. Apesar de terem sido operações pequenas em tamanho, *“it shows that with the enhancement of its national strength, coupled with increased the willingness to 'do something worthwhile', China can play a more important role in international humanitarian assistance operations”* (HE, 2007, p. 55)⁵⁶.

O reconhecimento diplomático de Taiwan também constitui um determinante material importante no processo decisório da China referente às operações de paz da ONU. Entretanto, esse fator tem sido relativizado pelo governo chinês recentemente, demonstrando uma adaptação da diplomacia executada por Pequim no tocante ao tema. Tal fenômeno pode ser observado no envio de tropas a países que oficialmente não reconhecem a República Popular, caso da contribuição à MINUSTAH, no Haiti (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2009).

In fact, the Haiti operations, especially, not only represent China's continuing support for UN peacekeeping, but also demonstrate that **its approach to the activity has become more sophisticated than that in the 1990s**. The Caribbean state does not formally recognize the PRC, instead maintaining ties with the government of Taiwan. **In the past, China had been resistant to supporting UN operations in states that did not recognize the PRC**, as exemplified by the vetoing of UN peace missions in Guatemala in 1997 and Macedonia in 1999 (both states recognized Taiwan). (LANTEIGNE & HIRONO, 2012, p. 3. **Grifos nossos.**)

O imbróglio diplomático referente a Taiwan também teve importância na atuação chinesa junto à aprovação da missão de paz na Libéria. Pequim estabeleceu relações diplomáticas com o país africano em 1977, tendo rompido anos depois devido ao fato de o governo também ter reconhecido Taiwan. As relações foram restabelecidas somente em 2003, quando a Libéria rompeu com Taiwan e voltou a reconhecer a China comunista. Durante o regime comandado por Charles Taylor, a Libéria buscou manter relações com as duas Chinas. Taylor renunciou ao cargo em agosto de 2003, a operação de paz da ONU (UNMIL) foi estabelecida em setembro e em outubro os comunistas foram reconhecidos como a China única.

When the UNSC initially agreed to establish a mission and send a stabilization force to Liberia after the fall of Charles Taylor's regime, China supported only a three-month mandate for the operation even though at least six months were necessary for the initial mobilization and deployment of the peacekeeping force. China then persuaded the U.N. to intervene to ensure that the post-Taylor government would recognize China. A month after the September 2003 UNSC resolution (1509) authorizing for 12 months the stabilization force in Liberia, China and Liberia reestablished diplomatic relations (on October 11, 2003). (MEDEIROS, 2009, p. 185)

Para além dos determinantes identitários e materiais, há ainda uma porção da literatura

56 Além das repercussões externas positivas, o aperfeiçoamento operacional do exército chinês também melhora a capacidade de resposta a desastres humanitários que ocorrem dentro das fronteiras internas com alguma frequência.

que estabelece explicações focando em aspectos como normas internacionais, socialização e interdependência. Até o fim dos anos 1990, por exemplo, o governo chinês tinha uma clara postura de não dar suporte às operações de *peace enforcement*, aquelas realizadas mesmo sem o consenso do Estado que recebe as tropas. Nesse contexto, o Relatório Brahimi, apresentado em 2000, teve uma importância decisiva para o aumento da participação chinesa nas operações de paz, já que a implementação de novas condutas por parte da ONU coincidiu com as demandas feitas por Pequim no sentido de reformar o arcabouço institucional das missões⁵⁷.

Uma das recomendações assimiladas, e também uma reivindicação antiga da China, foi a restrição do uso da força para a salvaguarda das missões. A análise das votações da China no Conselho de Segurança revela um amplo suporte diplomático vindo de Pequim à nova estrutura das operações implementada com a adoção do Relatório Brahimi. Essa mudança de comportamento não só pode ser creditada a uma maior aceitação da norma institucional por parte da China, mas também à experiência adquirida por Pequim durante seu envolvimento inicial como um *peacekeeping state* ao longo dos anos 1990 (STÄHLE, 2008).

Na esteira desses acontecimentos, a norma internacional passou a priorizar mais os direitos humanos do que propriamente a soberania dos Estados, o que coincidiu com uma maior difusão da norma dos direitos humanos e de intervenção humanitária no interior da China por meio de uma variedade de agentes – principalmente, elites de política externa em Pequim e Xangai e grupos específicos do exército nacional. No caso das elites, entrevistas com dirigentes que as integram demonstraram uma maior parcimônia quanto à intersecção entre intervenção e soberania, com uma ligeira precedência da primeira sobre a segunda (CHEN, 2009).

Adicionalmente, dois grupos específicos do Exército Popular de Libertação tiveram relevância decisiva na promoção da norma das intervenções humanitárias dentro do processo decisório do governo comunista. O primeiro tem base no Escritório de *Peacekeeping* da China, sob o controle do Quartel General em Pequim, estabelecido em 2001 para coordenar e administrar a participação do exército nas operações. O outro grupo serve na missão da China junto às Nações Unidas, em Nova Iorque.

Ao passo em que possa haver dúvidas quanto à ingerência dessas agências no núcleo

57 O Relatório Brahimi foi feito a pedido do então Secretário-Geral Kofi Annan e comandado pelo conselheiro Lakhdar Brahimi. O objetivo era rever os insucessos das operações de paz, postas em xeque com o fracasso em Ruanda e na Bósnia, e estabelecer novas diretrizes.

decisório do governo comunista, a literatura aponta que a aceitação das normas humanitárias pela burocracia estatal chinesa aconteceu em efeito cascata. O desenrolar dos fatos mostra que, sem dúvidas, a China tem adotado um posicionamento mais flexível quanto ao ordenamento internacional sobre direitos humanos. Por exemplo, entre os principais tratados na área, Pequim apenas só não ratificou o que versa sobre direitos civis e políticos (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (CHEN, 2009).

O processo de socialização internacional pelo qual passou a China, principalmente a partir da implementação das reformas de abertura no final dos anos 1970, também desempenhou papel decisivo para o maior engajamento do país junto às instituições multilaterais. Por meio de uma metodologia que combinou regressão de Cox com *event history model*, Li (2010) demonstrou que a probabilidade da China ingressar em organizações intergovernamentais cresce segundo três fatores: 1) se a organização tem papel central dentro de uma rede maior de instituições internacionais; 2) se há países asiáticos entre os membros; e 3) quando todos os membros permanentes do Conselho de Segurança fazem parte da organização. Assim, o envolvimento crescente da China nas operações de paz responde a um processo duplo de construção de identidade e busca por aprovação do seu status internacional. Este argumento traz implicações teóricas de interesse.

Realists might argue that building social identity and seeking social approbation and status still contains ulterior material motivations — after all, a good international image can and will bring material benefits. Moreover, social influence — the ability to alter the behavior of other states — might also be regarded as a form of soft power through which a country can fulfill its interests. In this sense, it becomes a means to an end. In the case of China, for instance, a good international image might well be conducive to China's grand strategy of becoming a major world power. This argument certainly seems plausible when taking into account China's surge of interest over the past two decades in status building. But even if social influence does carry material rewards, this does not mean that we can treat it as another form of material argument, because material rewards accrue in the indefinite future, and future benefits are always heavily discounted when compared with current costs (the 'shadow of the future' argument). Realist arguments (...) will undoubtedly predict defection in the first round when the costs of cooperation overrides the potential gains⁵⁸. (LI, 2010, p. 372)

A participação da China nas operações de paz também tem relação com o mencionado processo de difusão de normas, que tem raízes na gradual socialização do país no ambiente internacional, o fazendo crer que o envio de contribuições para as missões da ONU é uma prática socialmente aceitável e permissível. A socialização irreversível ainda fez crescer a interdependência da China com as outras potências em termos de segurança, o que levou o

58 Tal explicação condiz com o argumento construtivista de que os interesses dos Estados não são fixos, mas socialmente construídos.

então presidente Jiang Zemin a declarar que “*it has become difficult for any single country to realize its security objective by itself alone. Only by strengthening international cooperation can we effectively deal with the security challenge worldwide and realize universal and sustained security*”⁵⁹.

Ante o exposto, pode-se notar que a literatura sobre a participação da China em operações de paz da ONU, apesar de relativamente incipiente se comparada a outros aspectos da política externa chinesa, traz uma considerável amplitude de explicações e alguma variação quanto às perspectivas teóricas. É fato que nem todos os trabalhos se propõem a fazer uma discussão sobre teoria das Relações Internacionais, embora a construção do instrumental analítico *per se*, por meio da seleção das variáveis mais importantes dentro de um modelo explicativo, já constitua uma opção teórica por parte do pesquisador. Abaixo, segue um quadro que intenciona resumir a discussão estabelecida no presente capítulo.

Quadro 8 – Fatores explicativos para a contribuição da China em missões de paz

ASPECTOS MATERIAIS	Interesses comerciais e investimento
	Recursos naturais (<i>oil diplomacy</i>)
	Capacidade operacional
	Isolar Taiwan
IDENTIDADE	Poder responsável
	Grande potência / Líder do Sul Global
NORMAS E INSTITUIÇÕES	Socialização
	Intervenção humanitária (elites de política externa)
	Soberania / Intervenção

FONTE: Elaboração do autor

A despeito da variedade de determinantes apresentados pela literatura, sejam eles materiais, ideacionais ou relativos a normas e instituições, pelo menos uma constatação está presente em grande parte dos trabalhos: a postura de maior assertividade chinesa tem início nos anos 1980, com a paulatina implementação das reformas propostas alguns anos antes por Deng Xiaoping (PANG, 2005; CABALLERO-ANTHONY, 2008; MATSUDA, 2016). Os interesses materiais para além do território chinês, a necessidade de ser encarada como uma potência responsável e pacífica ou a empatia com as instituições internacionais são elementos precedidos pela abertura iniciada por Xiaoping.

⁵⁹ Discurso disponível na versão chinesa do People's Daily publicada em 11 de abril de 2002.

Em termos acadêmicos, uma iniciativa importante que merece menção é o número especial da *International Peacekeeping* (Vol. 18, No.3, June 2011) dedicado exclusivamente ao tema – que depois se transformou no livro “*China's Evolving Approach to Peacekeeping*”, editado por Marc Lanteigne e Miwa Hirono. Os dois autores destacam que, mesmo com a evolução dos trabalhos sobre o assunto, ainda há uma questão mais ampla ainda não respondida: De que forma os *policymakers* do governo comunista enxergam o engajamento nas operações de paz dentro de uma perspectiva mais ampla da política externa chinesa? A presente tese busca preencher essa lacuna no capítulo 7, por meio da análise dos determinantes sistêmicos da participação chinesa nas missões da ONU. Nesse contexto, outras questões importantes também merecem atenção:

The question of whether China is a norm-taker or norm-maker is also highly relevant to the issue of Chinese peacekeeping. Is its participation in peacekeeping likely to strengthen the current international peacekeeping regime as a result of China's adoption of the international norms of peacekeeping? Or, on the contrary, is China likely to alter the peacekeeping norms in a way that aligns with its own worldview? (LANTEIGNE & HIRONO, 2012, pp. 1-2)

Outro desdobramento importante dentro do tema diz respeito especificamente ao envolvimento da China nas operações em solo africano. Matsuda, como já mencionado na introdução, argumenta que o simples fato de a África concentrar a maior parte das operações não é suficiente para explicar o envolvimento chinês; o Japão, por exemplo, historicamente tem concentrado a maior parte da sua contribuição de pessoal em missões realizadas no continente asiático. Por outro lado, Hang (2013) aponta que não se pode afirmar que houve um crescimento fora do normal das contribuições chinesas em missões na África. Pelo contrário, o percentual da participação da China no continente tem se mostrado estável⁶⁰.

Os esforços de pesquisa até aqui deixam claro que uma conjunção de fatores influenciam no processo decisório chinês quanto às operações de paz. Contudo, apesar disso, ainda há uma certa carência por maior rigor metodológico, que se dá em parte pela falta de dados estatísticos longitudinais sobre a África. Ferramentas metodológicas apropriadas podem vencer esta barreira, como as análises de *small-n* e *medium-n*. Desta forma, trabalhos que busquem suprir tal lacuna, bem como aqueles que consigam integrar a maior quantidade possível de fatores explicativos, são extremamente bem-vindos.

Para além das dificuldades metodológicas oriundas da escassez de dados, pelo menos outros três desafios emergem para uma futura agenda de pesquisa: 1) a necessidade de utilizar

⁶⁰ Vale ressaltar, todavia, que o trabalho de Hang é anterior ao momento em que a China aumenta consideravelmente a quantidade de pessoal enviado ao Sudão do Sul, como veremos no capítulo 5.

narrativas históricas como ferramenta auxiliar (meio), e não como um fim em si; 2) a busca por inferências causais que tentem descortinar os mecanismos presentes entre as causas levantadas e o resultado ocorrido; 3) a identificação dos múltiplos atores envolvidos no processo decisório sobre o envio de contribuições para as operações de paz.

Com relação ao primeiro desafio, a ampla quantidade de dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas (em contraste com a ausência desse tipo de informação no que diz respeito, por exemplo, às relações comerciais ou aos investimentos chineses mundo afora) e a própria literatura sobre política externa chinesa já trazem conclusões definitivas o suficiente para que as narrativas históricas sirvam apenas como elemento contextual. Quanto ao segundo: a essa altura parece claro quais potenciais causas explicam o envolvimento da China em operações de paz, ainda que uma parte significativa da literatura aponte que não é possível generalizar, já que a China enviaria suas contribuições com base em uma análise caso a caso (HANG, 2013; LIN-GREENBERG, 2009; HUANG, 2017; AYENAGBO *et al*, 2012). O que faz-se urgente, por ora, é entender *de que forma* essas causas operam.

Por fim, quanto ao último desafio, resta suficiente a colocação trazida pelo relatório do *International Crisis Group* (2009, p. 15): “*The characterisation of the government in Beijing as a unified and coordinated entity, a 'China, Inc', does not accurately describe the policymaking process or recognise the rapidly changing nature of China's foreign policy*”.

Na presente pesquisa, por meio da análise da participação chinesa na missão de paz no Sudão do Sul – o primeiro caso em que a China enviou um batalhão completo de infantaria –, no capítulo 8, busca-se entender de maneira mais ampla: 1) como os diversos determinantes materiais (comércio, investimento, recursos naturais, proteção de cidadãos chineses, capacidade operacional do exército) formam um mosaico explicativo complexo e único; 2) de que maneira os referidos determinantes se relacionam com as diversas agências envolvidas no processo decisório do governo comunista (empresas estatais e privadas, ministérios, militares, bancos públicos, cidadãos vivendo no exterior, etc).

Sendo assim, espera-se entender tanto o “caminho” entre as causas levantadas e o resultado ocorrido, como de que forma os vários atores inseridos no processo influenciam a decisão de enviar tropas. No mais, ainda faz-se necessário identificar quais países, em média, mais receberam tropas chinesas e se há configurações de causas que explicam a contribuição da China nas missões de paz. Com isso, espera-se avançar ainda mais no debate sobre o crescente envolvimento da China no regime multilateral de segurança.

5 INSTRUMENTAL ANALÍTICO

Neste capítulo, é apresentado o arcabouço metodológico e analítico que balizará o restante da tese.

Em primeiro lugar, são expostos os dados utilizados, o nível de mensuração das variáveis e suas funções no modelo explicativo (independentes e dependente), a fonte e o intervalo das informações. Na mesma seção, explica-se como e porque foram construídos três bancos de dados.

Em seguida, são apresentadas as ferramentas metodológicas que serão aplicadas e o objetivo de cada uma delas.

Por fim, destrincha-se as ferramentas que servem de base para a análise estrutural da presença chinesa na África e para o estudo de caso do Sudão do Sul.

Em suma, a parte empírica do trabalho será dividida da seguinte forma: em primeiro lugar, as análises estatísticas – descritiva, correlações e teste de média – e comparada (capítulo 6); depois, a investigação da dinâmica estrutural nas relações sino-africanas (capítulo 7); e, por fim, o estudo de caso do Sudão do Sul (capítulo 8).

O capítulo 6 tem o objetivo de investigar os dados gerais a respeito da participação chinesa em missões de paz e identificar os países africanos mais envolvidos com a China em termos econômicos. Além disso, por meio da análise comparada, busca-se também avaliar a existência de configurações causais que possam explicar o envio de tropas por parte da China.

Por sua vez, o capítulo 7 tem o objetivo de analisar os determinantes sistêmicos, e não meramente bilaterais, que também possam ser agregados à explicação do engajamento chinês em operações de paz.

Já o capítulo 8 investiga especificamente a relação das variáveis materiais com atores institucionais da China no caso do Sudão do Sul (e, necessariamente, também do Sudão).

5.1 DADOS

O modelo explicativo utilizado no próximo capítulo do trabalho lança mão somente dos determinantes materiais identificados pela revisão de literatura. Como foi exposto, quatro desses determinantes são recorrentes: 1) comércio e investimento; 2) recursos naturais; 3) capacidade operacional das forças armadas; e 4) isolar Taiwan diplomaticamente. Os dois

últimos determinantes, contudo, não serão incluídos nas análises estatísticas e comparada.

A primeira razão para tal escolha se dá pela dificuldade de mensuração, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento da capacidade operacional das forças armadas. Em segundo lugar, e mais importante, partimos da premissa que tais variáveis podem ser descartadas neste primeiro momento, já que a necessidade de ampliar a capacidade operacional das forças armadas é tida como uma constante (presente em todas as missões que recebem tropas de combate) e o isolamento diplomático de Taiwan é uma explicação que cada vez menos se aplica à África, pois basicamente todos os países do continente mantêm relações com a China continental – a única exceção atualmente é a Suazilândia⁶¹. Sendo assim, optou-se por excluir em definitivo das análises o fator diplomático.

Quanto à contribuição nas operações de paz estar ligada à ampliação da capacidade operacional das formas armadas, tal fator explicativo será melhor explorado no estudo do caso da missão no Sudão do Sul, que concentra a maior parte do envio de pessoal pela China nos últimos anos, além de ter sido escolhida para receber um contingente completo de combate.

Com exceção dos dois determinantes materiais supracitados (capacidade operacional e isolar Taiwan), sobram então as variáveis de comércio e investimento e os recursos naturais. Como se viu no capítulo 4, o trabalho de Lin-Greenberg (2009) constatou que a existência de reservas de petróleo constitui um fator explicativo estatisticamente significativo, muito embora haja sérias limitações quanto a essa inferência, já que a maior parte dos países que receberam contribuições de pessoal da China não tem o petróleo como principal produto de exportação. A presença de recursos naturais, dessa forma, será melhor investigada na análise comparada preliminar (capítulo 6) e no estudo de caso (capítulo 8).

Dos determinantes materiais identificados pela literatura, serão utilizados nas análises estatísticas somente os que dizem respeito ao fluxo comercial e aos investimentos. Temos, então, quatro variáveis: exportação da China para a África; importação da África para a China; fluxo de investimento; estoque de investimento. Todos esses dados são mensurados em milhões de dólares (US\$). Os dados para o comércio se situam no intervalo de 1992 a 2016,

61 Desde 1990, quando a China começa a contribuir com pessoal para as missões de paz, foram estabelecidos laços diplomáticos com doze países africanos: Namíbia (1990), Eritreia (1993), Lesoto (1994), Níger (1996), Guiné-Bissau, República Centro-Africana (1998), África do Sul (1998), Libéria (2003), Senegal (2005), Chade (2006), Malaui (2007) e Sudão do Sul (2011). Destes, vale lembrar que Namíbia, Eritreia e Sudão do Sul reconheceram a República Popular da China nos mesmos anos de suas independências. A África do Sul, por seu turno, estabeleceu relações diplomáticas com a China continental após o *apartheid*. Todos os outros países reconheceram a China continental anteriormente, mas, ao longo dos anos 1990, romperam tais relações e retomaram laços com Taiwan. Um fator relevante para explicar esse pêndulo diplomático foi o Massacre de Tiananmen, em 1989, que teve como consequência o isolamento internacional do país nos anos subsequentes.

enquanto os de investimento valem para o período 2003-2015. Adicionalmente, também serão incluídos nas análises estatísticas outros dois fatores de ordem material que têm ganhado atenção recentemente, sobretudo na imprensa, e que estiveram ausentes dos modelos testados até agora: a quantidade de trabalhadores chineses vivendo na África (RICHARDSON, 2011) e os contratos firmados para execução de projetos por empresas chinesas no continente.

Quanto à expectativa teórica referente à relação entre as variáveis independentes mencionadas – a saber: comércio, investimento, trabalhadores e contratos – e a variável dependente – a contribuição chinesa para as operações de paz –, é de se esperar que todas se relacionem positivamente com esta última. Ou seja, teoricamente, espera-se que: quanto maior o fluxo comercial, maior o envio de pessoal; quanto maior o investimento, maior o envio de pessoal; quanto mais trabalhadores vivendo em um país, maior a possibilidade de enviar tropas; e quanto mais contratos firmados em um país, maior a possibilidade de enviar tropas.

Todos os dados relativos às variáveis explicativas foram compilados de fontes diversas⁶² pela equipe do *China-Africa Research Initiative*, ligada à Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade de John Hopkins, nos Estados Unidos (sigla usada de agora em diante: SAIS-CARI)⁶³. Por sua vez, os dados referentes à variável dependente foram todos extraídos do portal de *peacekeeping* da ONU⁶⁴. No quadro abaixo é possível visualizar melhor as informações mencionadas nas linhas acima.

Quadro 9 – Variáveis utilizadas, mensuração, fonte e intervalo

VARIÁVEL	MENSURAÇÃO	FONTE	INTERVALO
Exportação (CHN→ÁFR)	Milhões de dólares (US\$)	SAIS-CARI	1992-2016
Importação (ÁFR→CHN)	Milhões de dólares (US\$)	SAIS-CARI	1992-2016
Investimento (fluxo) (CHN→ÁFR)	Milhões de dólares (US\$)	SAIS-CARI	2003-2015
Investimento (estoque) (CHN→ÁFR)	Milhões de dólares (US\$)	SAIS-CARI	2003-2015

62 Os dados de comércio foram extraídos da base da ONU (*UNComtrade*); os relativos a investimentos são do *China Statistical Yearbooks* e do *Statistical Bulletins of China's Outward Foreign Direct Investments*; informações de contrato foram extraídas do *National Bureau of Statistics of China*; e os dados sobre trabalhadores são de fontes diversas (*China Statistical Yearbook*; *National Bureau of Statistics of China*; *China Annual Bulletin of Statistics of Contracted Projects*; *Labor Cooperation with Foreign Countries 2010*; *Almanac of China's foreign economic relations and trade*; *China's trade and external economic statistical yearbook*).

63 Disponíveis ao público em www.sais-cari.org.

64 peacekeeping.un.org.

Trabalhadores	Número de trabalhadores chineses na África até o final do ano	SAIS-CARI	2009-2016
Contratos	Receita Anual Bruta	SAIS-CARI	1998-2016
Contribuição de pessoal	Número de pessoas enviadas para missões de paz com base no último mês do ano	ONU	1990-2017

Como se vê, todas as variáveis em questão são quantitativas, muito embora algumas sejam contínuas (comércio, investimento e contratos) e outras, discretas (trabalhadores e contribuição de pessoal). É importante salientar que há problemas diversos quanto aos dados⁶⁵, como será explicado na seção seguinte. Apesar de uma relativa melhora com relação aos últimos anos, a comunidade acadêmica que se dedica a estudar temas sobre a China ainda se ressentia da ausência de dados mais qualificados.

Por fim, cabe ressaltar que foram construídos três bancos de dados. Uma base é específica para analisar informações relativas à variável dependente. Como tem evoluído ao longo do tempo a contribuição chinesa desde o envio do primeiro contingente de observadores, em 1990? Quais países mais receberam contribuições? Qual região concentra a maior parte dessas contribuições? Este conjunto de dados traz, então, todas as operações que a China participou até o intervalo final da série (2017).

Os outros dois bancos serão utilizados somente para avaliar a presença chinesa nas operações em solo africano. Assim, apenas as observações da variável dependente que se localizam na África foram mantidas na base de dados. A diferença entre os dois bancos está nas variáveis explicativas: um banco (ÁFRICA_tot) traz informações para todos os países africanos; o outro só reúne as informações dos países observados na variável dependente (ÁFRICA_pko), ou seja, aqueles que receberam alguma contribuição da China em termos de missão de paz. Espera-se, assim, realizar testes utilizando os dois conjuntos de dados, com o intuito de identificar possíveis dinâmicas particulares.

Quadro 10 – Bancos de dados

BANCO	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVO
CHINA_pko	Todas as operações que a China participou até 2017. Composto de cinco variáveis: ano,	Analisar informações relativas à variável dependente: evolução ao longo do tempo, países e

⁶⁵ Um dos problemas diz respeito a valores ausentes. Faltam dados de comércio para Gana e São Tomé e Príncipe, por exemplo. Também não há informações quanto aos investimentos chineses no Sudão antes da separação do Sudão do Sul, ocorrida em 2011. O número de trabalhadores por país, que inclui projetos contratados e serviços de mão de obra, também carece de precisão

	missão, país/região, continente e contribuição de pessoal	continentes que mais receberam contribuições
ÁFRICA_tot	Reúne dados das variáveis explicativas para todos os países africanos	Estimar a correlação entre as múltiplas VI's e a VD
ÁFRICA_pko	Reúne dados das variáveis explicativas apenas para os países africanos presentes na VD	Estimar a correlação entre as múltiplas VI's e a VD

Além dos dados do SAIS-CARI e da ONU, nos capítulos 7 e 8 também serão utilizados outros dois conjuntos de dados: o *China Global Investment Tracker* e o *China AidData*. Como os dados do SAIS-CARI apenas descrevem as informações de comércio e investimento relativas a ano e país, eles não permitem ir a fundo em questões como as agências burocráticas envolvidas, os setores mais privilegiados e os valores de transações específicas. Um outro conjunto de dados do SAIS-CARI, sobre empréstimos, também será utilizado no capítulo seguinte.

5.2 MÉTODOS

Quando se analisa a participação da China em operações de paz, a dificuldade em se traçar inferências válidas utilizando métodos estatísticos foi ressaltada por todos os trabalhos quantitativos realizados até aqui (LIN-GREENBERG, 2009; LAWSON, 2011; HANG, 2013). Entre os problemas encontrados, pode-se mencionar: 1) a falta de consistência (e transparência) das informações; 2) a ausência de dados longitudinais anteriores aos anos 1990; 3) quantidade insuficiente de observações; e 4) correlações que contradizem as expectativas teóricas.

Com relação ao primeiro problema, muito embora tenha melhorado as possibilidades de acesso a determinados tipos de informação, como balança comercial⁶⁶, há ainda bastante desencontro quanto a informações relativas a, por exemplo, investimentos⁶⁷. A falta de dados

66 As informações proporcionadas pelo governo chinês – por meio do *China Statistical Yearbook* e do *General Administration of Customs of the PRC* (órgão administrativo alfandegário) – e pelas Nações Unidas – *U.N. Comtrade's trade data* – são muito próximas, segundo o SAIS-CARI, que compilou esses dados.

67 De acordo com a página do SAIS-CARI (saais-cari.org): “On the one hand, Chinese investment is usually overestimated by others (such as FDIIntelligence), because their researchers appear to record the initial agreements announced at press conferences, assuming this is an FDI commitment and will actually lead to flows of money. They often don't. But the numbers are also understated because they don't include Chinese money that is parked in an offshore financial center (British Virgin Islands, Cayman Islands, even Hong Kong), they don't capture smaller investors, and they don't record acquisitions that include African assets, but that took place in another jurisdiction (i.e. the purchase of Canadian firm Addax at over \$7 billion: Addax has several African

longitudinais é outro entrave relevante no que diz respeito à realização de uma análise estatística confiável, haja vista que isso implica uma quantidade insuficiente de observações, inviabilizando uma recomendação fundamental da literatura especializada (KING, KEOHANE & VERBA, 1994).

As informações de comércio bilateral são as que têm dados mais antigos, começando a partir de 1992. Ainda assim, há valores ausentes em vários anos para muitos países, incluindo parceiros importantes como a África do Sul⁶⁸. Já os dados para investimento, quantidade de trabalhadores e de contratos firmados têm os primeiros registros somente mais recentemente: anos de 2003, 2009 e 1998, respectivamente. É importante notar que a quantidade insuficiente de observações também é observada na variável dependente, mas não pela ausência de dados, e sim pelo fato de que a China só começou a contribuir com operações de paz da ONU nos anos 1990⁶⁹.

Problemas como os mencionados têm conduzido a contradições nas análises realizadas. O trabalho de Hang (2013), por exemplo, só encontrou relação estatisticamente significativa entre comércio bilateral e contribuição para operações de paz quando fez transformações no banco de dados. Antes disso, em quatro modelos analisados, três demonstraram uma relação negativa entre comércio e o interesse chinês nas referidas missões.

Além dos entraves em tela, um duplo problema de viés também emerge a partir da análise estatística. Primeiramente, convém ressaltar que parte significativa das missões de paz na África é realizada em países de menor desenvolvimento, o que contradiz, de antemão, a relação entre determinantes econômicos (comércio e investimento) e o envio de contribuições de pessoal – já que os países que mais têm comércio bilateral com a China e mais recebem investimentos chineses, em média, não possuem conflitos significativos e, logo, não sediam missões de paz. Em segundo lugar, há o fato de que as análises de correlação acabam descartando os valores ausentes na variável dependente, isto é, as missões as quais a China não enviou qualquer contribuição.

Tais limitações não são, nem de longe, ignoradas pela presente pesquisa. De maneira alguma, as estimativas oriundas das análises estatísticas servirão, sozinhas, para traçar conclusões a respeito do objeto de estudo. Entretanto, é relevante mencionar que, se por um

properties, and properties in Iraq, but the investment appears as 'Switzerland' which is where Addax was domiciled).”

68 Os dados de comércio bilateral do SAIS-CARI não contam com informações do comércio China-África do Sul antes do ano 2000.

69 Ampliar a quantidade de observações por meio da análise das contribuições mês a mês, nesse caso, seria inútil, já que há pouca ou – mais frequentemente – nenhuma variação.

lado há uma série de entraves quanto aos dados, as investigações estatísticas podem lançar luz, pelo menos, no que diz respeito à relação entre as múltiplas variáveis independentes e a variável dependente, bem como a suposta magnitude dessa relação. As ferramentas que serão instrumentalizadas e o objetivo de cada uma estão descritos no quadro abaixo.

Quadro 11 – Ferramentas analíticas utilizadas e seus objetivos

FERRAMENTA	OBJETIVO
Estatística descritiva	Principais informações das VI's e VD's; gráficos com rankings; comparação entre ÁFRICA_tot e ÁFRICA_pko
Análise de Variância (ANOVA)	Investigar se há diferenças estatisticamente significativas na distribuição da VD entre os países
Correlação de Pearson	Estimar o grau de associação entre as variáveis independentes e a variável dependente (ÁFRICA_tot e ÁFRICA_pko)
Análise comparada	Trabalhar as limitações das análises estatísticas; identificar configurações causais; necessidade e suficiência

As estatísticas descritivas servirão para ilustrar as informações gerais (média, mínimo, máximo, desvio padrão e número de observações) de todas as variáveis do modelo, além de permitir a identificação dos países em forma de ranking – os maiores fluxos comerciais, os que mais recebem investimentos, os que mais recebem trabalhadores chineses, etc..

Já a Análise de Variância (ANOVA) tem o objetivo de avaliar as diferenças nas médias de envio de pessoal entre os países que receberam contribuições por parte da China. Esse teste estatístico exige um desenho de pesquisa que possua uma variável dependente quantitativa (discreta ou contínua) e que busque comparar sua distribuição entre três ou mais grupos, também chamados de tratamentos⁷⁰, como é o nosso caso.

Para especificar a diferença entre todos os grupos, também foi aplicado o teste de Tukey. A ideia, aqui, é checar se há diferenças estatisticamente significativas nas contribuições da China para um ou mais países (por exemplo, por meio desse teste é possível saber se o Sudão do Sul, de fato, recebeu contribuições estatisticamente significativas acima da média dos outros países).

Por sua vez, a técnica da Correlação de Pearson será usada com o intuito de identificar, inicialmente, se as previsões teóricas quanto à relação entre as VI's e a VD estão presentes, ainda que tal ferramenta não permita estimar qualquer relação de causalidade⁷¹. A

⁷⁰ Assim como o teste-t (restrito a análises com dois grupos), a ANOVA também é uma ferramenta para comparar médias entre grupos.

⁷¹ “Na verdade, não existe nenhuma técnica estatística capaz de determinar causalidade entre os fenômenos de interesse do pesquisador. É o desenho da pesquisa escolhido que vai nos possibilitar inferir causalidade a partir dos dados coletados. Relações causais devem ser estabelecidas a partir da teoria disponível sobre o assunto”

Correlação de Pearson é uma ferramenta que mede a associação linear entre duas variáveis, podendo variar de -1 a +1 (quanto mais perto de 1, mais forte o grau da associação, independentemente do sinal)⁷².

Após a visualização das estatísticas descritivas e das correlações entre as VI's e a VD, o próximo passo é avaliar, comparativamente, como as variáveis em questão explicam as missões de paz que a China mais contribuiu. Qual a relação específica dessas variáveis com os países que concentram, historicamente, a maior parte das tropas chinesas? Espera-se avançar com relação às investigações já realizadas previamente por outros autores em, pelo menos, dois aspectos: a utilização de variáveis novas (contratos e trabalhadores); e o aumento na quantidade de observações na VD (haja vista que o trabalho quantitativo mais recente é de 2013).

É mister explicar, todavia, a opção metodológica pela não aplicação do modelo de regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)⁷³, já que sua adequada utilização é extremamente complicada devido aos supracitados problemas dos dados. Segundo Figueiredo Filho et al (2011), tendo como base as recomendações de Lewis-Beck (1980) e Kennedy (2009), pode-se elencar dez pressupostos para a correta aplicação do modelo de MQO:

- (1) a relação entre a variável dependente e as variáveis independentes deve ser linear; (2) as variáveis foram medidas adequadamente, ou seja, assume-se que não há erro sistemático de mensuração; (3) a expectativa da média do termo de erro é igual a zero; (4) homoscedasticidade, ou seja, a variância do termo de erro é constante para os diferentes valores da variável independente; (5) ausência de autocorrelação, ou seja, os termos de erros são independentes entre si; (6) a variável independente não deve ser correlacionada com o termo de erro; (7) nenhuma variável teoricamente relevante para explicar Y foi deixada de fora do modelo e nenhuma variável irrelevante para explicar Y foi incluída no modelo; (8) as variáveis independentes não apresentam alta correlação, o chamado pressuposto da não multicolinearidade; (9) assume-se que o termo de erro tem uma distribuição normal e (10) há uma adequada proporção entre o número de casos e o número de parâmetros estimados. Tecnicamente, a violação de cada pressuposto está associada a um determinado problema. (FIGUEIREDO FILHO et al, 2011, p. 52)

Como é possível notar, vários dos pressupostos são violados pela natureza dos dados trabalhados, como a mensuração inadequada, falta de outros determinantes relevantes no modelo, multicolinearidade e proporção inadequada entre as observações e o número de parâmetros (pressupostos 2, 7, 8 e 10)⁷⁴.

(FIGUEIREDO FILHO et al, 2011, p. 95).

72 Cabe ressaltar que a Correlação de Pearson produz um coeficiente adimensional, sem qualquer relação com as unidades de mensuração das variáveis analisadas. A única exigência é que as variáveis sejam quantitativas (contínuas ou discretas). Ademais, esta ferramenta não diferencia variáveis independentes e dependentes.

73 Na sigla em inglês, OLS – *Ordinary Least Squares*.

74 Como prova da incapacidade da aplicação da regressão de mínimos quadrados ordinários para os fins desta pesquisa, foram rodados quatro modelos distintos com os dados do banco ÁFRICA_tot, que possui uma

Dessa forma, pragmaticamente optou-se por avançar na investigação do fenômeno em questão – os determinantes materiais da presença chinesa em missões de paz na África – por meio da aplicação de outras ferramentas analíticas, como os *insights* oriundos dos modelos conceituais de Graham Allison, e a lógica do poder estrutural de Susan Strange. Busca-se operacionalizar esses *insights* através de uma investigação que desagrega os níveis de análise (e causalidade) e identifica fatores explicativos para o fenômeno em questão tanto no nível das relações bilaterais como em âmbito sistêmico.

5.3 NÍVEIS DE CAUSALIDADE

Nas pesquisas orientadas por variáveis (*variable-oriented*), o investigador segue uma espécie de protocolo que começa pela definição do problema de uma forma que permita o exame de vários casos simultaneamente – concebidos não como casos, mas sim como unidades empíricas ou “observações”. Em seguida, o analista especifica as variáveis relevantes que se relacionam com as discussões teóricas e coleta informações sobre tais variáveis – geralmente, coletando dados de uma variável por vez, e não um caso por vez. Desse ponto em diante, a linguagem das variáveis e das relações entre elas domina a narrativa da pesquisa: os resultados e discussões giram em torno de padrões de covariância observados entre os dados (RAGIN & BECKER, 1992). Em geral, abordagens orientadas por variáveis tratam os Estados como atores homogêneos, racionais e unitários.

Como já mencionado no capítulo 3, esta pesquisa parte do pressuposto de que não é possível compreender a atuação da China em missões de paz por meio de análises que tratem o Estado chinês unicamente de maneira homogênea – como a “bola de bilhar” nos modelos realistas. É extremamente mister que se “desagregue” o Estado e se investigue as várias partes que o compõem. Além disso, também faz-se necessário investigar essa faceta da atuação internacional do país buscando identificar causas que operam em diferentes níveis de análise.

Tradicionalmente, é possível explicar acontecimentos da política internacional – como a participação de determinado país em operações de paz – através de três níveis de análise: o sistema, o Estado e o indivíduo. Esses três níveis de causalidade ficaram conhecidos também

quantidade maior de observações. Por ora, convém mencionar que as regressões revelaram valores muito elevados para as constantes e um dos modelos analisados sequer teve significância estatística, além de terem sido observadas correlações que contradizem as expectativas teóricas (mesmo problema encontrado em outros trabalhos que lançaram mão de técnicas estatísticas de análise multivariada). Os resultados da regressão podem ser vistos no Anexo A da tese.

por “imagens”⁷⁵, segundo conhecida definição de Kenneth Waltz. No caso de explicações sistêmicas, o analista tende a prestar atenção em aspectos como a distribuição de poder entre Estados e o padrão de relacionamento entre eles.

Por sua vez, explicações ao nível do indivíduo enfatizam as intenções de líderes políticos, suas particularidades e/ou a natureza humana comum a todos eles. Explicações desse tipo, contudo, “raramente são suficientes, já que a própria natureza da política internacional implica Estados em vez de indivíduos” (NYE JR., 2002, p. 40). Isso não quer dizer, obviamente, que os indivíduos devam ser ignorados. No capítulo 3, discutiu-se como a centralidade decisória em torno do presidente Xi Jinping é particularmente relevante para se entender os rumos da China moderna – projetos como a Nova Rota da Seda e a grande retórica do “Sonho Chinês” foram iniciadas sob o mandato de Xi.

Explicações ao nível dos Estados também não são exatamente satisfatórias se feitas de maneira isolada. A natureza do Estado ou da sociedade tem, historicamente, levantado questões do tipo “democracias não guerreiam entre si” – ou seja, colocando no centro da investigação as características *internas* de um determinado país.

Explicações interessantes envolvem frequentemente uma interação entre o segundo (o Estado ou sociedade) e o terceiro (o sistema internacional) níveis de análise. Mas o que é mais importante, o sistema ou a natureza dos Estados no sistema? Uma análise ao nível do sistema é uma explicação de fora para dentro – analisando a forma como o sistema global constrange os Estados. O segundo nível é uma explicação de dentro para fora – explicando as situações pelo que está a acontecer no interior dos Estados. Como muitas vezes necessitamos de informação acerca de ambos os níveis de análise, por onde devemos começar? **Um método simples e prático é o de começar pela abordagem mais simples, porque se uma explicação simples se adequa, ela é preferível (...) Já que as explicações sistêmicas tendem a ser as mais simples, elas proporcionam um bom ponto de partida.** Se provarem ser inadequadas, podemos então analisar as unidades do sistema e acrescentar complexidade até uma explicação razoável ter sido obtida. (NYE JR., 2002, pp. 42-43. **Grifos nossos.**)

Ainda que Nye esteja se referindo basicamente à investigação de questões relacionadas a conflitos internacionais, sua recomendação é assaz pertinente – e passível de ser aplicada a outras agendas de pesquisa no campo das RI. Ademais, a ideia de investigar fenômenos internacionais por meio dos diferentes níveis de causalidade está presente também nas discussões realizadas no âmbito da subdisciplina da Análise de Política Externa.

A política externa de um determinado Estado é produto da combinação entre vários atores e estruturas, que operam tanto em âmbito doméstico como globalmente. A recomendação de Carlsnaes (2016), nesse sentido, é que o analista siga dois passos básicos:

75 O sistema seria a terceira imagem, o Estado, a segunda, e o indivíduo, a terceira.

determinar *o que* deve ser explicado (*explanandum*); e delimitar quais fatores explicativos (*explanans*) ocasionam o *explanandum*. Aqui, o *explanandum* se refere à participação da China em operações de paz. Já os *explanans* se situam em mais de um nível de análise.

Tendo em mente, então, as recomendações analíticas de Nye Jr. e Carlsnaes, o instrumental analítico desta pesquisa avança, a partir das análises estatísticas, em duas novas frentes: primeiro, investigando as possíveis causas que operam em nível sistêmico e também explicam a participação da China em missões de paz – preenchendo a lacuna levantada por Lanteigne e Hirono (2012); depois, analisando como os determinantes materiais desdobrados pelas análises estatísticas se relacionam com atores específicos do organograma burocrático chinês.

No capítulo a seguir, busca-se avaliar como as iniciativas internacionais estratégicas da China podem ser fatores explicativos decisivos para se entender o envolvimento do país na garantia da segurança no continente africano. É pelo chifre da África e pelo Mar Vermelho, por exemplo, que o projeto da Nova Rota da Seda chega ao Mediterrâneo até se encontrar com o ponto final, no porto de Roterdã, na Holanda. Igualmente, as diversas iniciativas tocadas pela China ao longo do Oceano Índico – a chamada estratégia do “Colar de Pérolas” – também podem ter relevância explicativa para se entender o porquê do engajamento chinês em missões de paz na porção leste da África. É conjugando a investigação dessas estratégias ampliadas da China com a perspectiva do poder estrutural de Susan Strange que o capítulo 7 busca avançar na investigação da participação chinesa nas operações de paz por meio de uma análise baseada na “terceira imagem”.

Já no capítulo 8, tentamos compreender como os determinantes materiais levantados pela literatura estão relacionados com dinâmicas específicas envolvendo o Estado chinês, mobilizando, igualmente, atores institucionais específicos. Por exemplo: análises que expliquem a presença chinesa no Sudão do Sul invariavelmente precisam lidar com a segurança energética da China (uma questão no âmbito do Estado unitário) e a diplomacia do petróleo (*oil diplomacy*) tocada pelo país desde meados dos anos 1990, o que leva o analista a, necessariamente, envolver as estatais petrolíferas no modelo explicativo. É a partir dessas questões que esta tese lança mão de um estudo de caso sobre a missão de paz no Sudão do Sul (UNMISS).

A definição do que constitui um “caso” não é exatamente consensual nas Ciências Sociais (RAGIN & BECKER, 1992). Um caso pode ser definido como um “fenômeno para o

qual relatamos e interpretamos apenas uma única medida em qualquer variável pertinente” (ECKSTEIN, 1975) ou também como “um exemplo de uma classe de eventos de interesse para o investigador” (BENNETT, 2004). Já um estudo de caso pode ser entendido como “um aspecto bem definido de um acontecimento histórico que o investigador seleciona para análise, em vez de um acontecimento histórico em si” (BENNETT, op. cit.).

Assim, uma abordagem orientada por casos (*case-oriented*), diferentemente da abordagem orientada por variáveis, posiciona os casos, e não as variáveis, para o centro da análise. É nesse contexto que os métodos voltados para estudos de caso (*case study methods*) podem se referir tanto a análises de casos únicos quanto a comparações entre um número pequeno de casos. Dentro da referida definição geral e enquadramento dos estudos de caso, pode-se identificar vários tipos de estudos de caso⁷⁶. Um destes tipos é a *explicação histórica de um caso particular*.

Uma explicação histórica particular, como o próprio nome sugere, busca rastrear uma sequência de eventos que produzem um resultado histórico particular. Assim, as etapas-chave da sequência são, por sua vez, explicadas com referência a teorias ou *mecanismos causais* (BENNETT, 2004). Um mecanismo causal pode ser entendido como “um sistema complexo, que produz um resultado pela interação de várias partes” (GLENNAN, 1996). Identificar mecanismos causais tem sido uma forma popular de se realizar análises empíricas. Estudos de caso, *process tracing* e análises históricas são algumas ferramentas de pesquisa que têm o objetivo de identificar mecanismos causais.

Em linhas gerais: o pesquisador pode definir um efeito causal sem entender completamente todos os mecanismos causais envolvidos, mas não pode identificar mecanismos causais sem definir o conceito de efeito causal (KING, KEOHANE & VERBA, 1994). Especificamente, a correta estimação de um mecanismo causal envolve a identificação de *entidades* se engajando em *atividades* (BEACH & PERDERSEN, 2013). Ou seja: um mecanismo causal envolve um determinado ator realizando uma determinada ação.

É nesse contexto que a tese busca identificar quais atores institucionais chineses se relacionam com os determinantes materiais levantados pela literatura (e *como* se relacionam). Por exemplo, explicações da participação chinesa em missões de paz como uma forma de resguardar o fluxo comercial e garantir os investimentos necessariamente devem mobilizar atores como o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio. Igualmente, explicações

⁷⁶ Para uma discussão aprofundada, ver George e Bennett (2005).

que envolvam a *oil diplomacy* devem contar com a presença das estatais petrolíferas entre as entidades investigadas.

No quadro abaixo, listamos os principais atores relacionados com cada uma das variáveis materiais identificadas na revisão da literatura (capítulo 4). Note que o ExIm Bank aparece em mais de uma célula.

Quadro 12 – Determinantes materiais e atores institucionais relacionados

VARIÁVEL	ATORES RELACIONADOS
COMÉRCIO E INVESTIMENTO	Ministério das Finanças
	Ministério do Comércio
	ExIm Bank
	Companhias estatais e não-estatais
DIPLOMACIA DO PETRÓLEO	Estatais do setor
	ExIm Bank
CAPACIDADE OPERACIONAL	Exército Popular de Libertação

O capítulo 8, portanto, por meio de uma investigação da missão da ONU no Sudão do Sul, busca identificar como os determinantes materiais mobilizam entidades específicas se engajando em atividades específicas. O envio de um batalhão de infantaria por parte da China é mesmo consequência da necessidade de proteger seus trabalhadores, como afirmam alguns veículos de imprensa? A presença de investimentos chineses no setor energético é uma causa suficiente para explicar o engajamento chinês na UNMISS? O objetivo do capítulo 8 é responder essas e outras questões derivadas, buscando decifrar o envolvimento da China no Sudão do Sul para além de uma perspectiva baseada no Estado racional e unitário.

Com este capítulo e o anterior, a segunda parte da tese buscou expor o estado da arte da literatura sobre o tema da pesquisa (China nas operações de paz da ONU) e apresentar os instrumentais analíticos a serem empregados na investigação: 1) técnicas de estatística descritiva e multivariada; 2) análise comparada; 3) análise sistêmica; 4) estudo de caso por meio de explicação histórica. Na parte seguinte do trabalho, será desenvolvida a análise empírica que precede a investigação mais aprofundada sobre a análise estrutural e o estudo de caso do Sudão do Sul.

6 ANÁLISE EMPÍRICA PRELIMINAR: estatística e comparação

A trajetória da China como participante ativa nas operações de paz da ONU – apesar de ser aceita como membro oficial em 1971 – tem início somente em 1990, com o envio de cinco observadores militares para a UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), no Oriente Médio. Desde então, participou de 30 missões, realizadas em 21 localidades diferentes⁷⁷. Em 2017, intervalo final da nossa série⁷⁸, a China participava de dez das 15 operações em andamento⁷⁹, com uma contribuição total de 2.644 pessoas, figurando como o 12º país no ranking daqueles que mais contribuem. As referidas informações podem ser visualizadas no quadro abaixo.

Quadro 13 – Status da participação da China em missões de paz da ONU (2017)

MISSÃO	LOCAL	CONTRIBUIÇÃO
MINURSO	Saara Ocidental / África	12
MINUSMA	Mali / África	395
MONUSCO	Rep. Democrática do Congo / África	229
UNAMA	Afganistão / Ásia	1
UNAMID	Sudão / África	375
UNFICYP	Chipre / Europa	7
UNIFIL	Líbano / Ásia	418
UNMIL ⁸⁰	Libéria / África	142
UNMISS	Sudão do Sul / África	1061
UNTSO	Oriente Médio / Ásia	4
TOTAL:		<u>2.644</u>

FONTE: Elaboração do autor com base em dados da ONU.

Observando visualmente (Gráfico 1) a evolução da contribuição chinesa para as

⁷⁷ Algumas missões podem acontecer em mais de um país, como, por exemplo, a UNIKOM (*United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission*) e a UNMEE (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*). Em outros casos, há países que receberam mais de uma missão ao longo do tempo, como a Libéria.

⁷⁸ Os dados analisados no capítulo seguinte compreendem observações também do ano de 2018.

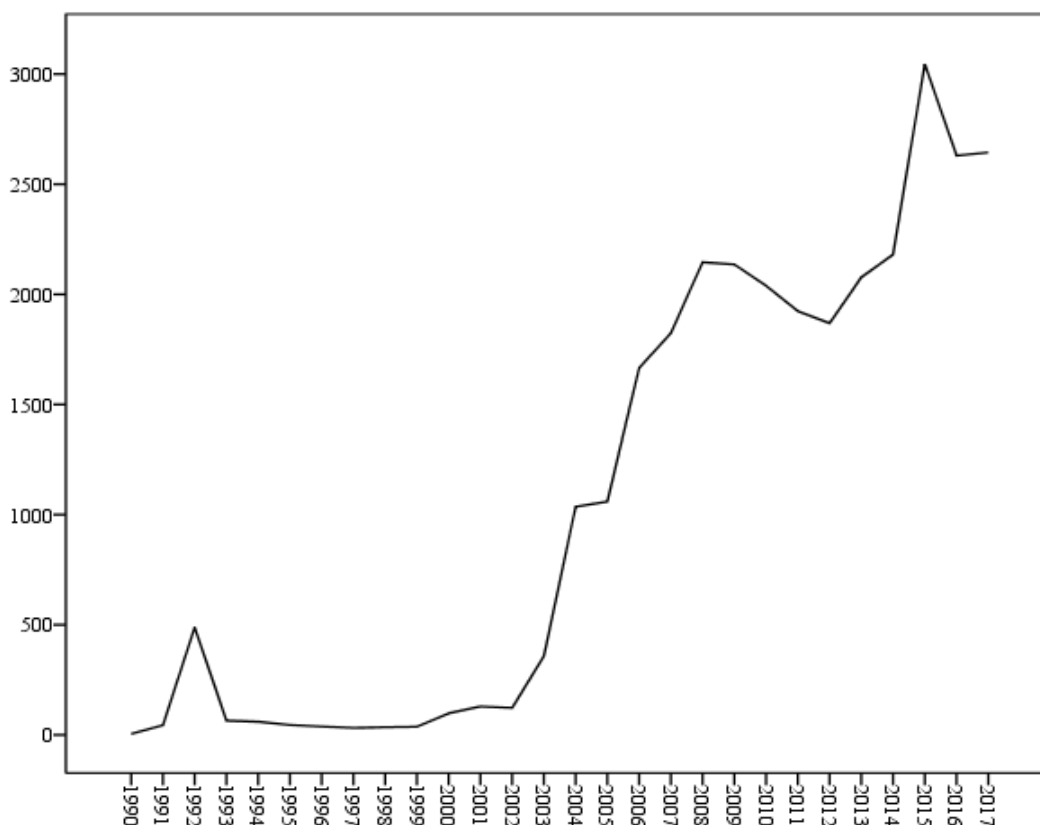
⁷⁹ As únicas exceções foram as seguintes missões: UNMOGIP (*UN Military Observer Group in India and Pakistan*), UNDOF (*UN Disengagement Observer Force*), MINUJUSTH (*United Nations Mission for Justice Support in Haiti*), UNISFA (*United Nations Interim Security Force for Abyei*) e MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*). Dessas cinco, os únicos locais para os quais a China nunca enviou qualquer contribuição são Índia/Paquistão, Montes Golan (UNDOF) e República Centro-Africana. No Haiti, contribuiu de 2004 a 2011 para a MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*), encerrada em 15 de outubro de 2017 e substituída no dia 16 pela MINUJUSTH, e o Sudão e o Sudão do Sul – Abyei fica na fronteira – têm sido recentemente os principais destinos das contribuições do país.

⁸⁰ Mandato concluído em 30 de março de 2018.

operações de paz, pode-se ver claramente que há um salto abrupto a partir de 2002. Antes disso, a única descontinuidade no padrão das contribuições aprovadas por Pequim acontece em 1992, devido à missão no Camboja, quando a China salta de um pessoal de 44 para quase 500. Um ano depois, concluído o processo de transição no país vizinho, a contribuição chinesa retorna para a casa das dezenas.

Como mencionado na introdução, tal episódio pode ser interpretado como um indicativo de que a China pode, sim, utilizar o esquema institucional proporcionado pela ONU para legitimar sua atuação quando há interesses em jogo, reforçando argumentos mercantilistas sobre o engajamento do país nas missões de paz – o que não quer dizer que este seja o caso do Sudão do Sul. Adicionalmente, cabe a ressalva de que a quantidade de tropas enviadas pela China tem seguido, historicamente, o mesmo padrão das contribuições totais⁸¹.

Gráfico 1 – Contribuição total da China para as operações de paz (1990-2017)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados da ONU.

Com exceção da missão no Camboja, a China só volta a enviar tropas significativamente a partir de 2003⁸². Neste ano, autoriza o envio de um quantitativo pessoal

⁸¹ As contribuições podem ser de militares (*uniformed personnel*) ou de civis (*civilian personnel*). No primeiro caso, a contribuição pode ser de tropas, polícia ou observadores. No segundo, há os civis locais e os civis internacionais.

⁸² Em 2001, enviou apenas um soldado para a MONUC, na República Democrática do Congo, tendo repetido a

de 221 para as tropas da ONU em ação na República Democrática do Congo (MONUC) e de 68 para as tropas na Libéria (UNMIL). Apesar de tais eventos, de alguma forma, representarem uma espécie de marco, os principais pontos de inflexão observados no Gráfico 1 – novamente excluindo o caso do Camboja – acontecem a partir do ano seguinte.

De 2003 para 2004, a contribuição de pessoal salta de 358 para 1.036. Neste mesmo período, a participação da China passa de 7 para 12 operações (de um total de 17). O segundo momento onde se observa uma mudança significativa acontece de 2005 para 2006: a contribuição sai de 1.059 para 1.666. De 2014 para 2015, mais uma inflexão considerável: a contribuição salta de 2.181 em 2014 para 3.045 no ano seguinte. Nesses dois últimos momentos, a quantidade de missões que a China participa não sofre mudanças de impacto.

Desde março de 2004, a China é o membro permanente do Conselho de Segurança que mais envia contribuições para essas missões (antes, os Estados Unidos ocupavam essa posição). Em 2015, ano em que se observa o pico da série, a China contribuía com um pessoal de 3.045 para dez das 18 operações de paz da ONU em andamento. No quadro geral de países, naquele ano a China ocupava o 9º lugar, sendo – ao lado da Índia, 3º lugar – a única potência entre os os principais contribuintes, figurando junto a Estados como Bangladesh (1º), Etiópia (2º), Paquistão (4º) e Ruanda (5º).

Especificamente dois países concentram grande parte das contribuições chinesas na fase final da série: Libéria e Sudão. Os conflitos neste último acabaram por dar origem ao Sudão do Sul, que atualmente recebe a maior quantidade de tropas chinesas entre todas as operações que Pequim envia pessoal. A missão no Sudão (UNMIS) foi aprovada pelo Conselho de Segurança no começo de 2005, ano em que a China enviou para aquele país um pessoal de 35, sendo apenas 8 destinados a tropas. Já no ano seguinte, os chineses aumentaram a contribuição para a UNMIS para 469. Pequim manteve a contribuição em torno desse quantitativo para o Sudão, enquanto enviava mais de 500 para a missão na Libéria.

A contribuição máxima registrada pela China até hoje foi em 2015, na missão no Sudão do Sul (UNMISS), quando enviou 1.068 pessoas. Apesar disso, é de se notar que a média geral da contribuição total (139,4)⁸³ segue relativamente baixa. O fato de a China ter permanecido com uma participação discreta nas operações por mais de dez anos certamente

mesma quantidade no ano seguinte, quando também mandou um soldado para a UNIKOM, no Iraque-Kuwait. Ressalte-se que não foram militares de combate em nenhum dos casos.

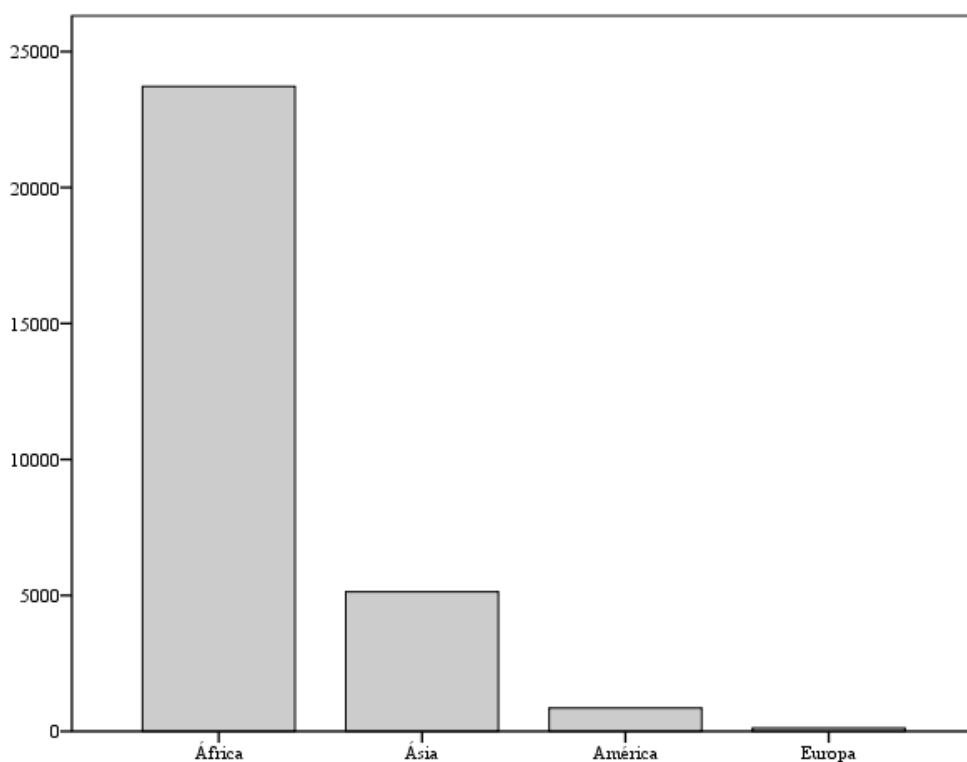
83 Medida pela soma total das contribuições anuais dividida pela quantidade de missões ao todo. É importante notar que missões que contam com participação chinesa em mais de um ano são contadas mais de uma vez, assim como as contribuições anuais de pessoal também se inserem na mesma lógica (um soldado pode ser contado mais de uma vez se participou de determinada missão em anos seguidos, por exemplo).

tem influência decisiva no resultado da média. Caso permaneça o padrão de contribuições que tem se observado recentemente, não restam dúvidas de que a média crescerá – o que deve acontecer mesmo ocorrendo uma estabilização do quantitativo de pessoal enviado.

A concentração de grande parte das operações em solo africano é o gatilho para muitas das análises que atribuem apenas a fatores materiais a explicação do engajamento chinês nas operações de paz. O gráfico abaixo revela visualmente como a África lidera com folga o recebimento das contribuições da China – somadas as contribuições anuais, foram 23.717 pessoas enviadas.

Ao longo do tempo, das 21 localidades onde a China participou de operações de paz, 11 estão na África (lembrando que alguns países receberam mais de uma missão, como a Libéria): Saara Ocidental, Moçambique, Libéria, Serra Leoa, Etiópia/Eritreia, República Democrática do Congo, Burundi, Costa do Marfim, Sudão, Mali e Sudão do Sul.

Gráfico 2 – Contribuição da China para as operações de paz por continente (1990-2017)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados da ONU.

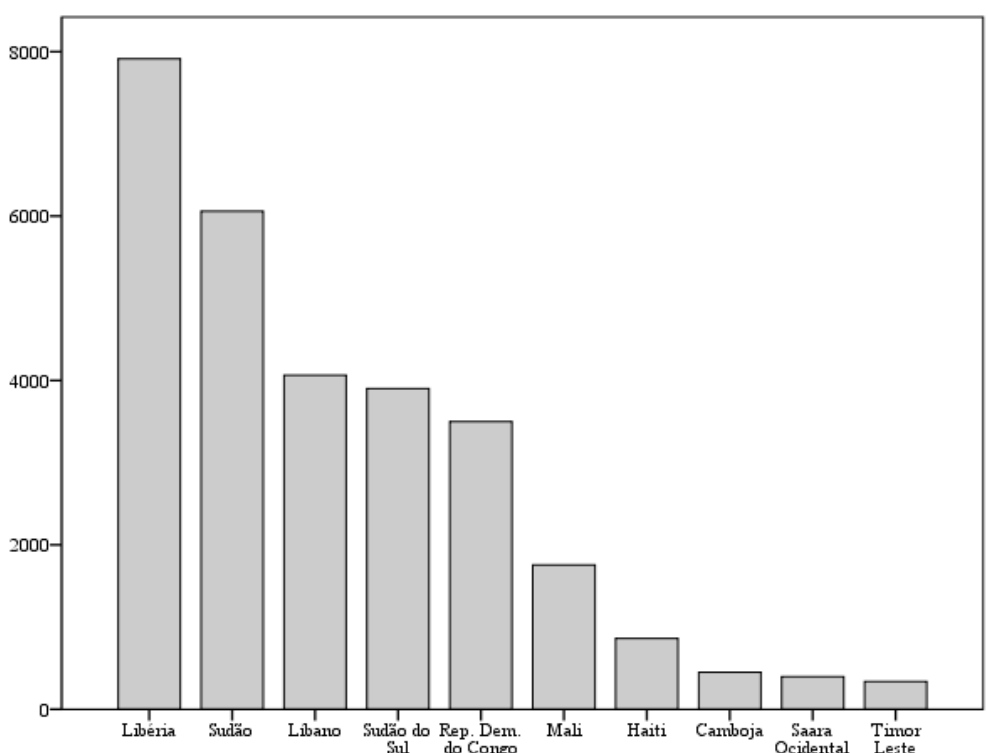
Quando se observa os países que mais receberam contribuições chinesas, é preciso estar atento ao tipo de corte estatístico que se utiliza. De maneira geral, há duas formas de visualizar esses dados: analisando a soma total das contribuições ano a ano; ou avaliando pela média⁸⁴. Neste último caso, o valor observado leva em conta somente a quantidade de

84 Caso esse tipo de medida fosse utilizado no Gráfico 2, a América ficaria na frente da Ásia, já que – em média

soldados enviados tendo em vista a quantidade de anos em que a missão recebeu contribuições chinesas. Os resultados para um tipo de medida podem diferir significativamente com relação a outra forma.

Vejamos inicialmente, contudo, como se distribuem os dez países que mais receberam contribuições de pessoal por parte da China tendo como base a primeira medida acima mencionada – a soma total das contribuições ano a ano⁸⁵.

Gráfico 3 – Contribuição da China para as operações de paz por país/região (soma das contribuições ano a ano, 1990-2017)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados da ONU.

Aqui, a Libéria figura em primeiro lugar como país que mais recebeu contribuições chinesas em termos de operações de paz. Essa liderança muito se deve ao fato de a Libéria já ter recebido uma missão da ONU nos anos 1990 (UNOMIL), além do que a UNMIL foi estabelecida ainda em 2003 e durou até março de 2018, como supracitado. A China contribuiu

– a China contribuiu mais para o Haiti do que para todo o conjunto de países asiáticos que já receberam missões de paz. Isso acontece porque, proporcionalmente, a China participou da missão no Haiti (MINUSTAH) por oito anos, tendo uma contribuição média de 107,6. Muito embora tenha enviado muito mais soldados para missões na Ásia, o fato de algumas delas receberam um número ínfimo de contribuições (como UNAMA e UNTSO) acaba “jogando” a média para baixo. Nesse caso, optou-se por utilizar somente a medida que leva em conta a soma total das contribuições.

85 Foram excluídos do gráfico os 11 últimos países/regiões: Afeganistão (21°), Costa do Marfim (20°), Bósnia (19°), Moçambique (18°), Chipre (17°), Serra Leoa (16°), Etiópia/Eritreia (15°), Burundi (14°), Kosovo (13°), Oriente Médio (12°) e Iraque/Kuwait (11°).

no primeiro caso e fez o mesmo com a UNMIL desde a criação da mesma.

O caso da Libéria configura uma situação típica na qual o determinante diplomático – isolar Taiwan – foi crucial na decisão de enviar tropas (e, antes, de votar pela aprovação da missão no Conselho de Segurança), tópico já abordado no capítulo 4 (MEDEIROS, 2009).

No Sudão e no Sudão do Sul, a despeito de não haver um contexto diplomático conturbado com relação a Taiwan, a preocupação da China parece ter cunho econômico e estratégico, haja vista os investimentos realizados em exploração de petróleo naquela região. Na imprensa ocidental, não é difícil encontrar relatos alegando que a principal motivação chinesa em enviar soldados para a missão de paz no Sudão do Sul consiste em proteger seus campos de petróleo e os trabalhadores que neles atuam⁸⁶.

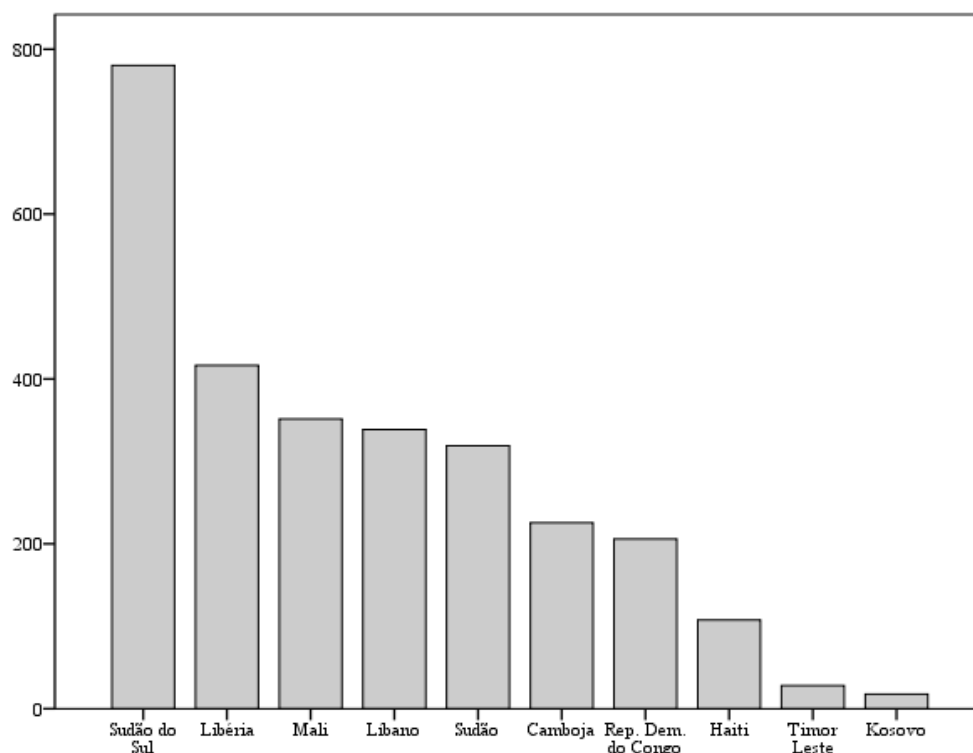
Na Libéria, comentários nessa linha não existem ou são poucos, muito embora a China possua investimentos na exploração de minério de ferro, principal recurso natural daquele país. Essa correlação entre recursos naturais e contribuições para as operações de paz, todavia, será discutida mais adiante.

Quando se observa os mesmos dados por meio da análise da média, a situação se modifica: o Sudão do Sul figura em primeiro lugar, acompanhado de Libéria (2º), Mali (3º), Líbano (4º) e Sudão (5º). Isso acontece porque, como se viu, o grosso da contribuição chinesa recente se concentra no recém-independente país africano. A UNMISS foi estabelecida em julho de 2011. Em 2013 e 2014, a China enviou uma contribuição de pessoal de 359 em cada ano. Em 2015, passou para 1.068; em 2016, 1.055; e em 2017, 1.061.

Entre 2013 e 2017, portanto, a média da contribuição chinesa para o Sudão do Sul foi de 780,4 pessoas (3.902 dividido por cinco anos). Por sua vez, as médias dos países seguintes neste ranking são: 416,4 (Liberia); 351,4 (Mali); 338,6 (Líbano); 318,8 (Sudão); 225,5 (Camboja); 205,8 (República Democrática do Congo); 107,6 (Haiti). No gráfico abaixo, é possível visualizar com maior clareza os dados.

Gráfico 4 – Contribuição da China para as operações de paz por país/região (média das contribuições, 1990-2017)

86 Por exemplo, reportagens publicadas no Wall Street Journal (mencionada na introdução da tese), The World Post (HuffPost), Bloomberg e RT. Links: www.wsj.com/articles/china-deploys-troops-in-south-sudan-to-defend-oil-fields-workers-1410275041; www.huffingtonpost.com/entry/china-south-sudan-future_us_5769a47fe4b0c0252e778e38; www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-19/china-oil-company-moves-south-sudan-staff-as-army-warns-rebels; www.rt.com/op-edge/350623-south-sudan-us-china/.



FONTE: Elaboração do autor com base em dados da ONU.

A análise com base na média nos permite, ainda, realizar um teste específico para avaliar se há diferença estatisticamente significativa entre os países. Por meio da Análise de Variância (ANOVA), os resultados indicam um p-valor estatisticamente significativo ($F=7,919$; $p<0,001$), o que nos permite confirmar a hipótese de que há diferenças relevantes entre as médias de contribuição de pessoal por parte da China. Com o intuito de verificar as diferenças específicas entre os países, foi empregado, também, o método Tukey, que gera intervalos de confiança para as médias investigadas.

Os resultados indicam que a diferença média da contribuição para o Sudão do Sul (780,4) é estatisticamente significativa com relação aos demais países. Já a média da Libéria (416,4), a segunda maior, tem diferença estatisticamente significativa com relação às médias da República Democrática do Congo e do Haiti, os dois últimos neste ranking⁸⁷. No mais, todas as outras médias não possuem diferença significativa, o que nos permitiria agrupá-las em um único *cluster*. Ou seja: o Sudão do Sul tem, de fato, a média de contribuição mais alta entre todos os países para os quais a China destinou pessoal. Os dados podem ser visualizados na tabela abaixo.

⁸⁷ É mister salientar que, para os testes de média, devido aos valores consideravelmente abaixo dos demais, eliminamos o Timor Leste e o Kosovo, ambos presentes no Gráfico 4 (que agrupou os 10 países com as maiores médias de contribuição chinesa).

Tabela 1 – Comparações múltiplas das contribuições médias da China em missões de paz

País (I)	País (J)	Diferença (I-J)	p-valor
Camboja	Libéria	-190,974	0,850
	RD Congo	19,676	1,000
	Haiti	117,875	0,992
	Sudão	-93,342	0,997
	Líbano	-113,167	0,992
	Mali	-125,900	0,991
	Sudão do Sul	-554,900*	0,011
Libéria	RD Congo	210,650*	0,019
	Haiti	308,849*	0,003
	Sudão	97,632	0,718
	Líbano	77,807	0,941
	Mali	65,074	0,996
	Sudão do Sul	-363,926*	0,004
RD Congo	Haiti	98,199	0,912
	Sudão	-113,019	0,584
	Líbano	-132,843	0,533
	Mali	-145,576	0,766
	Sudão do Sul	-574,576*	0,000
Haiti	Sudão	-211,217	0,123
	Líbano	-231,042	0,116
	Mali	-243,775	0,282
	Sudão do Sul	-672,775*	0,000
Sudão	Líbano	-19,825	1,000
	Mali	-32,558	1,000
	Sudão do Sul	-461,558*	0,000
Líbano	Mali	-12,733	1,000
	Sudão do Sul	-441,733*	0,000
Mali	Sudão do Sul	-429,000*	0,008

* A diferença média é significativa no nível 0,05.

FONTE: Elaboração própria

O corte estatístico com base na média, embora traga algumas alterações na ordem das posições, não altera de maneira decisiva a visualização dos principais locais que, historicamente, concentraram o recebimento das contribuições por parte da China. De fato,

com exceção do Camboja e do Haiti, que são exemplos nítidos de países que receberam *peacekeepers* chineses apenas circunstancialmente (um ano atípico no país asiático e contribuição média pouco acima de 100 no caso do Estado caribenho), pode-se afirmar, com certeza, que seis países concentram a maior parte da participação chinesa em operações de paz: Sudão do Sul, Sudão, Libéria, Mali, República Democrática do Congo e Líbano – este último, o único fora do continente africano (portanto, será eliminado das análises comparadas realizadas a seguir).

Os achados iniciais proporcionados pela análise dos dados estatísticos utilizados até agora permitem, portanto, tirar a primeira conclusão preliminar: a de que, na África, cinco países concentram, com folga, a maior parte das contribuições da China. Algumas perguntas, contudo, permanecem em aberto. Entre elas:

- 1) De que forma os determinantes materiais levantados pela literatura explicam o maior engajamento chinês nesses países?
- 2) Por que o Sudão do Sul, em média, concentra o grosso das contribuições chinesas?
- 3) Por que a China decidiu enviar para o Sudão do Sul, e não para outro país, sua primeira contribuição de um batalhão completo de infantaria?

Como explicado no capítulo anterior, optou-se por excluir o fator diplomático e a capacidade operacional das Forças Armadas das análises empíricas preliminares realizadas a seguir. Em seu lugar, são empregados outros dois determinantes: a quantidade de trabalhadores e os contratos para projetos de construção tocados por firmas chinesas no continente africano.

As estatísticas descritivas para a variável dependente e as variáveis independentes selecionadas⁸⁸ – comércio, investimento, trabalhadores e contratos – estão destrinchadas abaixo para os dois conjuntos de dados que reúnem somente informações dos países africanos.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas para os dados de todos os países africanos (ÁFRICA_tot)

VARIÁVEL	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Contribuições	126	1	1.068	189,66	271,13
EXPTtoAFR	1320	0	47.834,31	657,72	2187,92
IMPfromAFR	1320	0	48.388,43	616,03	3252,53

⁸⁸ Por não estarmos agregando o fluxo comercial em uma única variável, e por não utilizarmos somente uma métrica única para investimentos, tem-se ao todo *seis* variáveis, como se pode ver nas tabelas 2 e 3.

FDI_stock	655	0	5.954,02	261,65	619,83
FDI_flow	660	-814,91	4.807,86	41,16	208,01
Trabalhadores	426	0	91.596	4.120,41	10429,16
Contratos	992	0	8.434,21	411,66	1005,61

FONTE: Elaboração própria

Tabela 3 – Estatísticas descritivas para os dados de países africanos que receberam contribuições chinesas em missões de paz (ÁFRICA_pko)

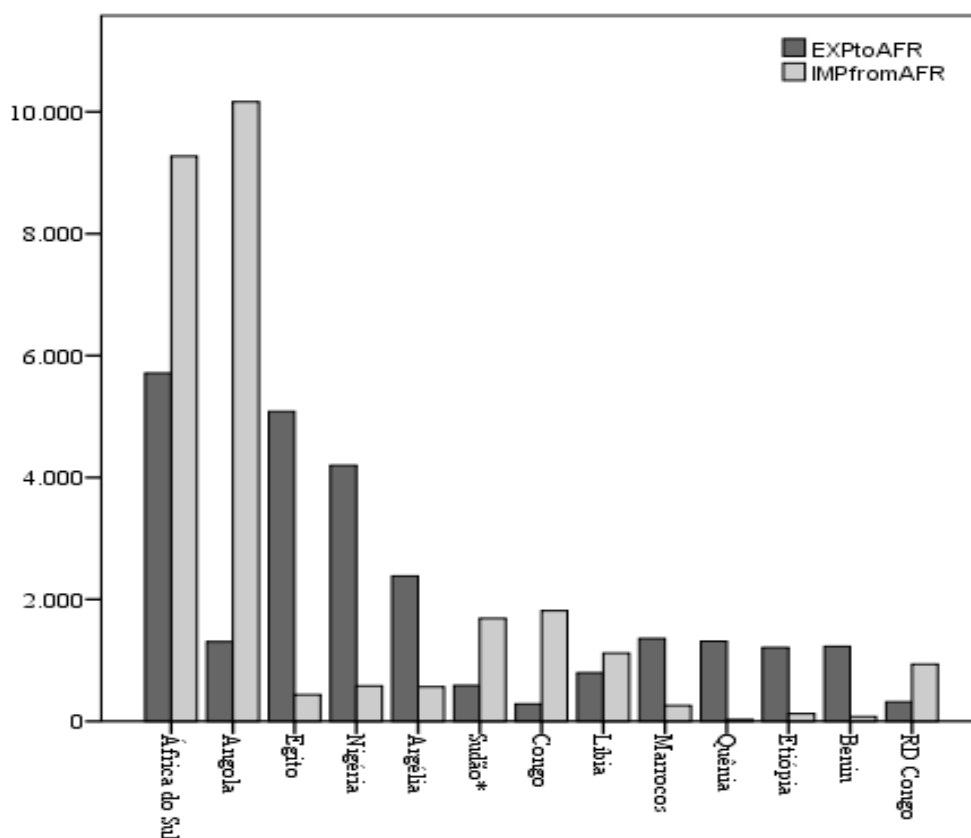
VARIÁVEL	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Contribuições	126	1	1.068	189,66	271,13
EXPtoAFR	281	0	13.763,47	535,76	1157,07
IMPfromAFR	281	0	9.541,53	379,75	1049,70
FDI_stock	148	0	3.239,35	227,12	456,70
FDI_flow	148	-63,14	911,86	35,50	93,02
Trabalhadores	94	0	20.642	2.914,26	4157,73
Contratos	215	0	6.832,00	412,70	878,46

FONTE: Elaboração própria

Observando a primeira tabela acima, nota-se que o fluxo médio de investimento externo direto da China na África é de US\$ 41,16 milhões e o estoque médio é de US\$ 261,65 milhões – a média é fortemente puxada pra baixo pela falta de dados e pela grande quantidade de países que recebem uma quantia irrisória de investimentos, como Burquina Faso, Comoros, Gâmbia e Lesoto. Mesmo os dados para o Sudão do Sul, notadamente um país que recebe uma parcela considerável de investimentos chineses, são extremamente subestimados.

Do lado do comércio, onde o mesmo problema de subestimação ocorre, a média de exportações chinesas para a África é de US\$ 657 milhões e de importações, US\$ 616 milhões. Historicamente, portanto, a China possui um pequeno superavit comercial com o continente africano. O comércio bilateral China-África vem aumentando constantemente nos últimos 16 anos.

No entanto, os preços baixos das commodities desde 2014 afetaram muito o valor das exportações africanas para a China, enquanto as exportações chinesas para a África se mantiveram estáveis. Essas informações podem ser visualizadas no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Principais parceiros comerciais da China na África (1992-2016)⁸⁹

FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

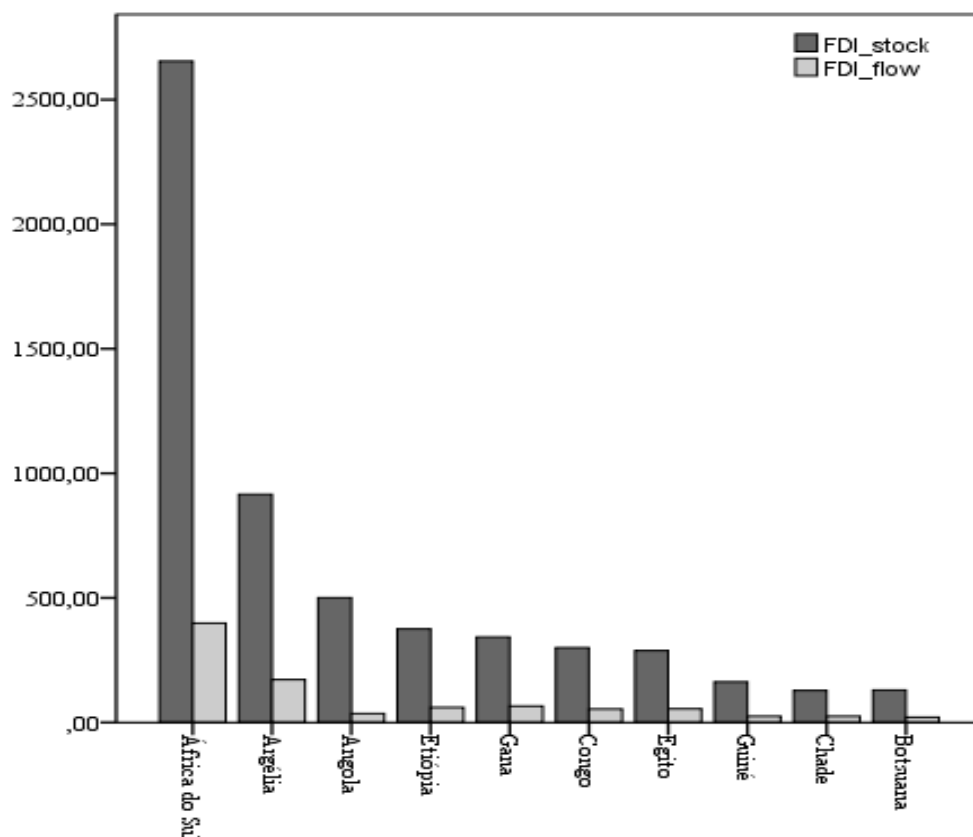
As barras mais escuras mostram os países para os quais a China mais exportou (EXPtoAFR) e as mais claras aqueles que mais venderam para os chineses (IMPfromAFR) – os números no eixo vertical estão em milhões de dólares. Em média, os países que mais compararam produtos dos chineses são África do Sul (1º), Egito (2º) e Nigéria (3º). Por outro lado, os maiores exportadores são Angola (1º), África do Sul (2º) e República do Congo (3º).

Esse cenário tem se mantido relativamente constante ao longo dos últimos anos: nos dados de 2016, os mesmos países ocuparam as mesmas posições no comércio bilateral em ambos os sentidos. Entre os países que mais receberam contribuições, o primeiro a aparecer no ranking de fluxo comercial é a República Democrática do Congo (13º), deixada intencionalmente no gráfico – além, claro, do Sudão unificado.

A mesma lógica aparece quando a variável utilizada são os investimentos. No gráfico abaixo, é possível constatar visualmente – como o comércio, também em média – tal conjuntura. As barras mais escuras referem-se ao investimento externo direto chinês acumulado (FDI_stock) e as mais claras à média do fluxo anual (FDI_flow).

⁸⁹ O Sudão que aparece no mapa trata-se do país ainda unificado, que existiu até 2011.

Gráfico 6 – Principais destinos dos investimentos da China na África (2003-2015)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

Como se pode ver, os dez maiores recipientes são países que também não figuram entre os que mais receberam contribuições de pessoal por parte da China. Em média, os primeiros colocados são África do Sul (1º), Argélia (2º) e Angola (3º). De acordo com o SAIS-CARI, responsável por compilar as informações:

The most recent white paper on China-Africa Trade and Economic Cooperation noted that between 2009 and 2012, China's direct investment in Africa grew at an annual rate of 20.5%. Flows peaked in 2008 at US\$5.5 billion (although this was a function of the purchase of 20% of the shares of Standard Bank in South Africa) (...) 2008 was also the only year in the past decade where Chinese FDI flows to Africa exceeded those from the U.S. The top 5 African destination of Chinese FDI in 2014 were Algeria, Zambia, Kenya, Republic of Congo, and Nigeria. Algeria accounted for more than 20% of all Chinese FDI flows to Africa in 2014. **These figures appear lower than expected⁹⁰. (Grifo nosso.)**

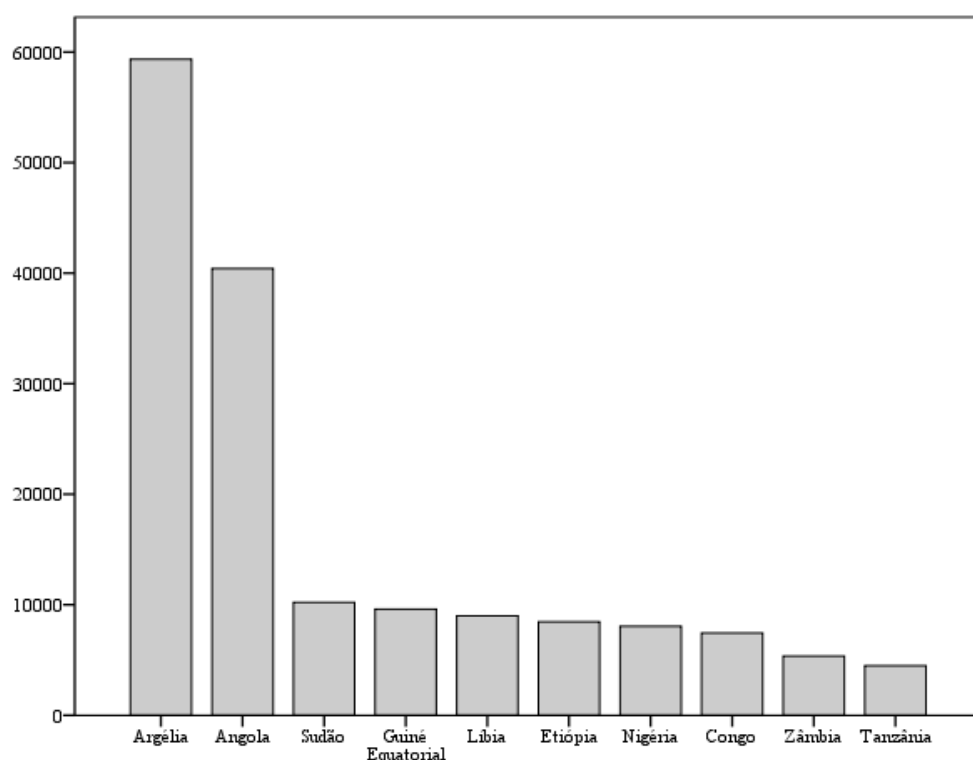
Investigando os dados referentes a trabalhadores e contratos, uma tendência similar se observa: países como Argélia, Angola e Nigéria, todos relativamente em uma situação de melhor desenvolvimento do que aqueles que sediam operações de paz, aparecem nas primeiras posições no ranking referente a tais variáveis. No caso dos trabalhadores, a Argélia

90 Por ser um texto retirado da página na internet, não há numeração de páginas.

tem o resultado histórico mais alto, tendo recebido uma média de quase 60 mil chineses no intervalo analisado. Em seguida, vêm Angola (2º), Sudão (3º), Guiné Equatorial (4º) e Líbia (5º).

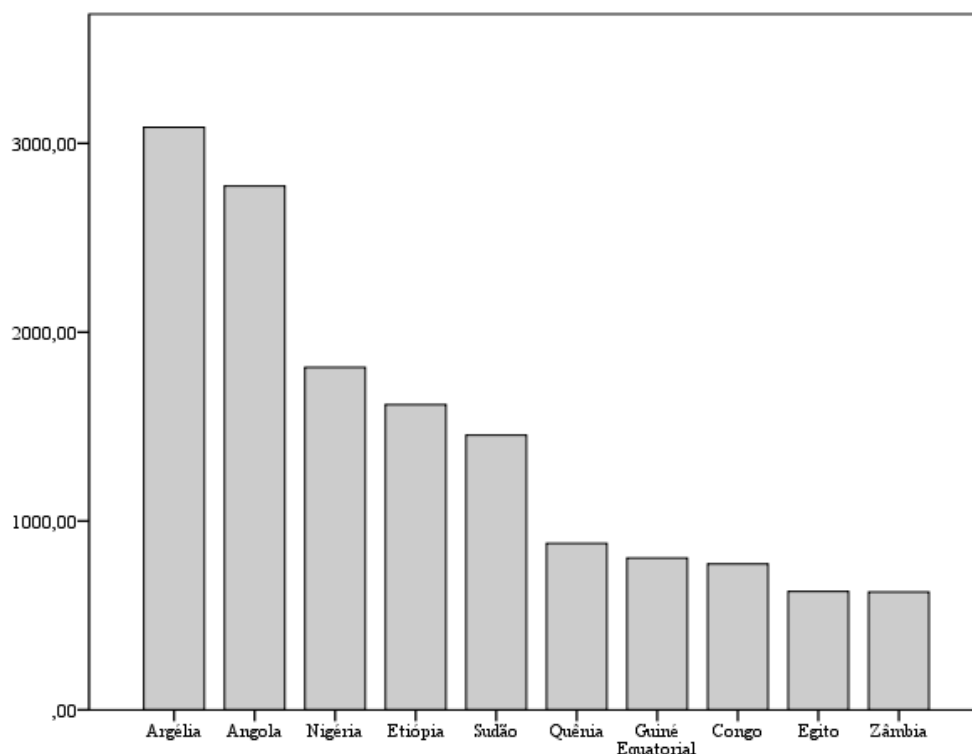
Na mesma linha, os países que mais firmaram contratos de construção com empresas chinesas foram Argélia (1º), Angola (2º), Nigéria (3º), Etiópia (4º) e Sudão (5º). De todos, Sudão – mais uma vez – e Etiópia são os únicos que receberam contribuições chinesas em missões de paz. Os resultados podem ser visualizados nos gráficos 7 e 8, dispostos abaixo.

Gráfico 7 – Países africanos que mais receberam trabalhadores chineses (2009-2016)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

Gráfico 8 – Países africanos com mais contratos de construção com empresas chinesas (2009-2016)



FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

Investigado o quadro geral dos determinantes materiais, agora cabe avaliar como as quatro variáveis se correlacionam com a participação da China nas missões de paz. É importante notar que, nas correlações, a quantidade de observações precisa ser ajustada para a viabilidade da aplicação da técnica. Observando os dados, expostos na tabela abaixo, é possível inferir, de antemão, que todas as relações teoricamente esperadas foram confirmadas.

Tabela 4 – Correlações com o envio de pessoal da China para operações de paz (N = 126)

VARIÁVEL	ÁFRICA_pko	ÁFRICA_tot
EXPtoAFR	0,33** (N = 120)	0,33** (N = 120)
IMPfromAFR	0,51** (N = 120)	0,51** (N = 120)
FDI_stock	0,23* (N = 83)	0,15 (N=76)
FDI_flow	0,19 (N = 83)	0,12 (N=76)
Trabalhadores	0,50** (N = 48)	0,47** (N = 47)
Contratos	0,45** (N = 108)	0,42** (N = 107)

** Correlação significativa no nível 0,01

* Correlação significativa no nível 0,05

No geral, foram registradas correlações com forte significância estatística ($p < 0,01$) para os fatores explicativos relativos ao fluxo comercial, aos contratos e à presença de trabalhadores. Duas ressalvas merecem atenção no que diz respeito ao estoque de investimentos: foi a variável que teve a maior redução na quantidade de observações – sete a menos – de um banco para outro; e foi o único determinante a registrar significância ($p < 0,05$) em um banco e não no outro. Ademais, cabe salientar a fraca correlação observada nesta variável. Uma correlação maior, mas, ainda assim, de magnitude fraca, também foi observada no fluxo comercial da China para a África (0,33).

Por sua vez, os dados apontam para uma correlação moderada entre as três variáveis mais estatisticamente significativas – importações da África para a China (0,51); presença de trabalhadores (0,47); e contratos firmados (0,42) – e o envio de pessoal da China para operações de paz. Ressalte-se também que, excetuando a variável investimento, como já mencionado, as correlações para todos os outros fatores explicativos pouco se alteraram de um conjunto de dados para outro.

Como se pode inferir a partir dos dados sobre comércio e investimento, há flagrante fragilidade no argumento da suposta causalidade entre interesses econômicos e contribuições chinesas para missões de paz. Isso acontece, vale reforçar novamente, porque os países que mais recebem missões de paz por parte da China são nações mais pobres, logo é difícil argumentar que a proteção de interesses comerciais e financeiros pode explicar sozinha o envolvimento nas *peacekeeping operations*. Entretanto, uma forma diferente de visualizar tais dados pode ser feita realizando um corte na média das variáveis e dividindo os países africanos entre aqueles que estão acima e abaixo da média.

No quadro abaixo, além de observar os recursos naturais⁹¹ exportados pelos países para a China, pode-se visualizar como os cinco países africanos que mais receberam contribuições chinesas em operações de paz se comportam com relação às medias mencionadas⁹² (exportações da China para a África: 657,72; importações da África para a China: 616,03; estoque de investimentos: 261,65; fluxo de investimento: 41,16; trabalhadores: 4.120; e contratos: 411,66). As informações em negrito indicam as pontuações acima da

91 Estão listados apenas os principais recursos naturais da pauta exportadora de cada país. No caso da República Democrática do Congo, por exemplo, o petróleo também é um produto importado pelos chineses, mas não o principal (LAI, 2007).

92 Referentes ao conjunto de dados para todo o continente africano (ÁFRICA_tot). Os dados econômicos estão em milhões de dólares. Há informações ausentes quanto a investimentos no Sudão unificado.

média.

Quadro 14 – Principais recursos naturais importados pela China e média dos determinantes econômicos da contribuição para missões de paz na África (1990-2017)

PAÍS	REC. NATURAIS ⁹³	COMÉRCIO	INVEST.	TRAB.	CONTR.
Libéria	Minério de ferro e madeira	EXPtoAFR: 47,24 IMPfromAFR: 1007,97	Fluxo: 18,30 Estoque: 95,90	2.425	54,7
Sudão (pré-2011)	Petróleo	EXPpraAFR: 589,63 IMPfromAFR: 1687,27	?	5.104	871,03
RD Congo	Cobre refinado e cobalto	EXPtoAFR: 319,07 IMPfromAFR: 934,41	Fluxo: 116,17 Estoque: 732,70	2.424	326,16
Sudão (pós-2011)	Petróleo	EXPtoAFR: 441,20 IMPfromAFR: 256,34	Fluxo: 122,92 Estoque: 855,92	7.671	628,95
Sudão do Sul	Petróleo	EXPtoAFR: 15,09 IMPfromAFR: 443,35	Fluxo: 1,97 Estoque: 9,26	929	86,08
Mali	Algodão e madeira	EXPtoAFR: 117,05 IMPfromAFR: 63,47	Fluxo: 16,45 Estoque: 119,41	997	221,45

FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

Os resultados apontam que o Sudão unificado (pré-2011), a Libéria e a República Democrática do Congo exportaram para os chineses consideravelmente acima da média do continente – respectivamente, US\$ 1,687 bilhão, US\$ 1 bilhão e US\$ 934 milhões. O Sudão do Sul, por sua vez, embora abaixo da média, poderia ser considerado uma espécie de caso intermediário, já que só existe desde 2011 e soma uma média de US\$ 440 milhões em exportações para os chineses. Com relação aos investimentos, receberam fluxos financeiros chineses acima da média a República Democrática do Congo e o Sudão (pós-2011), cujos estoques de investimento são, respectivamente, US\$ 732 bilhões e US\$ 855 bilhões. Por fim, com relação a trabalhadores e contratos, apenas o Sudão pontuou acima da média⁹⁴.

Levando em consideração que (1) se pode pensar nos investimentos como uma variável única (haja vista que o estoque nada mais é do que os fluxos somados) e que (2) as importações não são um elemento-chave tão latente quanto as exportações (levando em consideração que nenhum país pontuou acima da média na variável *EXPtoAFR* e que as

93 Fontes consultadas: Trading Economics (tradingeconomics.com), Atlas MIT, Ministry of Commerce and Industry (Libéria).

94 Esse mesmo resultado permanece se utilizarmos os pontos de corte na média para tais variáveis com relação ao banco *ÁFRICA_pko* (trabalhadores: 2.914; contratos: 412,7). A única ressalva que merece atenção com relação ao banco *ÁFRICA_pko* é com relação às médias de trabalhadores chineses na Libéria e na República Democrática do Congo, bem próximas ao ponto de corte. Não é o caso, contudo.

operações de paz visariam mais garantir o fluxo de recursos naturais para a China do que necessariamente a compra de produtos chineses), um quadro comparativo codificado e resumido foi criado. A variável “contratos” também foi eliminada do quadro devido à forte multicolinearidade com a quantidade de trabalhadores, já que é de se supor que quanto mais contratos de construção envolvendo empresas chinesas na África, mais trabalhadores esses países devem receber. Os próprios resultados encontrados até aqui reforçam essa suspeita.

No quadro abaixo, os resultados acima da média receberam o valor 1 e os abaixo, zero. As variáveis explicativas receberam a seguinte codificação: “RN” para recursos naturais; “E” para exportações; “I” para investimentos; e “T” para trabalhadores⁹⁵.

Quadro 15 – Quadro comparativo codificado e resumido: determinantes materiais da participação da China em missões de paz na África (1990-2017)

PAÍS	RN	E	I	T
Libéria	Minério de ferro e madeira	1	0	0
Sudão (pré-2011)	Petróleo	1	?	1
RD Congo	Cobre refinado e cobalto	1	1	0
Sudão (pós-2011)	Petróleo	0	1	1
Sudão do Sul	Petróleo	0	0	0
Mali	Algodão e madeira	0	0	0

FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

Os dados acima permitem extrair algumas conclusões preliminares interessantes a respeito das configurações causais em torno dos determinantes materiais que explicam a participação da China em operações de paz. Em termos de comércio e investimento, todas as configurações possíveis são observadas (1-0; 1-1; 0-1; 0-0): um caso em que as exportações para a China e o investimento feito pelos chineses são acima da média (República Democrática do Congo); uma situação em que as exportações são acima da média e os investimentos, abaixo (Libéria); um caso inverso, onde as exportações são abaixo da média e os investimentos, acima (atual Sudão); e dois casos em que exportações e investimento estão abaixo da média (Mali e Sudão do Sul).

Portanto, tendo em vista a existência de múltiplas configurações causais, reforça-se o

95 Se fosse adicionada a variável “venda de armas”, exercício realizado por Lawson (2011), teríamos que a Libéria foi o único país da lista para o qual a China não vendeu armas antes, durante ou depois da operação de paz da ONU.

argumento de que a decisão da China de contribuir com operações de paz é feita por meio de avaliações caso a caso. *Não há uma lógica única que explique o engajamento chinês nessas operações.*

Um grande problema com essa análise comparada preliminar, todavia, se dá pelo viés de seleção na variável dependente, já que somente casos em que a China enviou tropas estão sendo considerados – e casos que registram quantidades significativas de contribuição de pessoal. Uma solução para tal situação é investigar também as missões na África para as quais a China não enviou contribuições. Apesar de a China já ter optado por não se envolver com envio de equipes em missões na África, como em Angola, na Somália e na Ruanda, o fato é que essas operações aconteceram nos anos 1990, período em que os chineses não estavam envolvidos de maneira assertiva no regime multilateral de segurança.

Como foi observado logo no início do presente capítulo, a inflexão definitiva que marcou a consolidação da China como importante país contribuinte para as missões de paz em termos de pessoal aconteceu de 2003 para 2004, quando a quantidade de chineses envolvidos nessas operações saltou de 358 para 1.036. Desde esse período, as únicas operações aprovadas na África as quais a China decidiu não contribuir com pessoal foram a MINURCAT (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*), iniciada em setembro de 2007 e concluída em dezembro de 2010, e a MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*), lançada em abril de 2014 e ainda em curso.

Temos então que Chade e República Centro-Africana (RCA) são os únicos países do continente que, desde os anos 2000, sediaram operações de paz e não receberam contribuições chinesas. Sendo assim, cabe observar como os recursos naturais e as três variáveis selecionadas para a análise comparada se comportam nesses dois casos.

No que tange às exportações para a China, cuja média de corte é US\$ 616 milhões, ambos os países ficaram abaixo (Chade com cerca de 91 US\$ milhões e a RCA com US\$ 12 milhões). Quanto ao estoque de investimentos (média de US\$ 261 milhões), os dois pontuaram bem acima: o Chade com uma média de US\$ 924 milhões e a RCA, US\$ 923 milhões. Por fim, ambos ficaram abaixo da média (Chade: 3.202; RCA: 383) com relação ao corte estabelecido para trabalhadores (4.120).

O quadro comparativo com a adição de Chade e República Centro-Africana, que segue abaixo, expõe esses dados. A variável dependente (Y) foi codificada com “S” para os países

que receberam contribuições chinesas e com “N” para os que não receberam.

Quadro 16 – Determinantes materiais da participação da China em missões de paz na África

PAÍSES	Y	RN	E	I	T
Libéria	S	Minério de ferro e madeira	1	0	0
Sudão (pré-2011)	S	Petróleo	1	?	1
RD Congo	S	Cobre refinado e cobalto	1	1	0
Sudão (pós-2011)	S	Petróleo	0	1	1
Sudão do Sul	S	Petróleo	0	0	0
Mali	S	Algodão e madeira	0	0	0
Chade	N	Petróleo	0	1	0
Rep. Cent. Africana	N	Madeira	0	1	0

FONTE: Elaboração do autor com base em dados do SAIS-CARI.

A despeito dos diversos problemas já mencionados com os dados em questão, a análise comparada permite que uma importante conclusão seja extraída, mesmo preliminarmente: a presença de petróleo, por si só, não explica o envolvimento da China em missões de paz, haja vista o valor ausente na VD para o caso do Chade⁹⁶. Um esforço comparativo nessa linha já foi desenvolvido no trabalho de Lin-Greenberg (2009), que comparou as missões no Sudão (UNMIS E UNAMID) com a realizada no Chade e na República Centro-Africana (MINURCAT).

Pelo menos três fatores, segundo o autor, explicam o envio de contribuições ao Sudão e não aos outros dois países: 1) as reservas comprovadas de petróleo eram muito maiores no Sudão do que no Chade; 2) os investimentos nesse setor são maiores e mais diversificados no Sudão⁹⁷, que tem vários acordos de extração com a China, enquanto os interesses no Chade se resumem a um único campo de exploração e não há acordos de infraestrutura firmados; 3) e a pressão internacional para que a China tomasse providências quanto ao Sudão, pressão esta ausente no caso da missão no Chade e na República Centro-Africana⁹⁸.

96 Ainda que o Chade não tenha sediado sozinho uma operação de paz.

97 O que corrobora, de maneira prática, a constatação de debilidade dos dados sobre comércio bilateral China-África.

98 “A missão no Chade e na República Centro-Africana tinha, em geral, o objetivo de proteger os refugiados de Darfur e os civis locais dos ataques de rebeldes sudaneses. Isso diferia substancialmente das missões no Sudão, sobretudo a UNAMID, onde o governo sudanês e seus representantes eram acusados de atacar civis dentro das fronteiras do país, muitas vezes com armas fornecidas pela China. Muitos ativistas internacionais viam a China como um ator mercantilista preocupado só com a manutenção do acesso ao petróleo sudanês, com pouca consideração pela crise humanitária. Dada a falta de investimentos significativos em petróleo no Chade e na República Centro-Africana, a China não podia ser vista como uma potência mercantilista nesses Estados e, portanto, não recebia a mesma pressão global para participar.” (tradução e adaptação própria de excerto retirado da página 131 do trabalho de Lin-Greenberg)

Até aqui, parece claro que, em termos de determinantes materiais, o que conta não é exatamente a presença de determinado recurso natural, mas sim a importância estratégica dos acordos diversos feitos pelos chineses no país que concentra esses recursos. Sendo assim, no caso do petróleo, é de se esperar que a China se envolva mais ativamente com operações de paz quanto maior for o grau de envolvimento institucional com o país em questão.

Tal constatação abre espaço para o estudo de caso do Sudão do Sul, localidade escolhida pelos chineses para o envio do seu primeiro batalhão completo de infantaria. Qual a intensidade da relação diplomática entre os dois países? Quais atores institucionais chineses estão envolvidos em acordos firmados com os sul sudaneses? Que interesses estão em jogo?

O estudo de caso conduzido por Lin-Greenberg sobre as missões no Sudão (UNMIS e UNAMID) constatou que o acesso a um recurso estratégico crítico (petróleo) teve peso decisivo, o que invariavelmente levanta uma suspeita na mesma linha com relação à UNMISS.

China's peacekeeping participation in Sudan demonstrates a case where China contributed personnel to ensure continued access to a critical strategic resource. **The deployment of Chinese personnel does not appear as if it were meant to physically defend Chinese-invested oil facilities, but rather to ensure that political conditions, both internationally and within Sudan, would allow for continued oil exports to China.** Peacekeeping participation in Sudan appears to be one component of a broader government objective of maintaining both international and Sudanese support, and demonstrates a realist set of drivers for China's participation. (LIN-GREENBERG, 2009, p. 132. **Grifo nosso.**)

O trabalho busca avançar, então, em entender porque o Sudão do Sul foi escolhido para receber a primeira contribuição chinesa de um batalhão completo de infantaria. Por meio de um estudo de caso da UNMISS, espera-se compreender como os determinantes materiais se relacionam com a atuação específica de atores institucionais e privados da China no país, sobretudo no que diz respeito a *oil diplomacy* e às estatais petrolíferas. Antes, contudo, faz-se necessário investigar quais outras possíveis causas, não necessariamente no âmbito bilateral, podem explicar o maciço envolvimento chinês nesta operação. Esta é a pauta do capítulo seguinte.

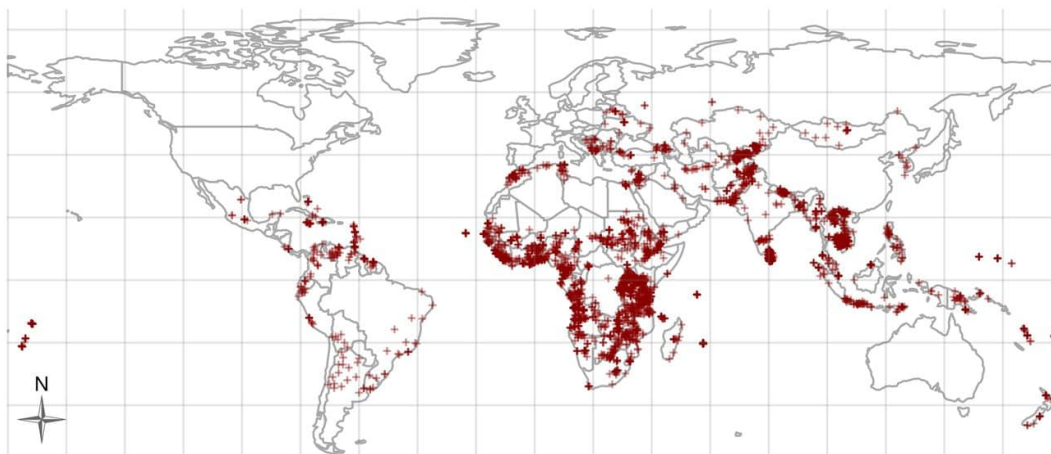
7 DETERMINANTES SISTÊMICOS DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS

As análises que se desenrolam no presente capítulo partem do pressuposto de que é insuficiente analisar a participação da China em operações de paz apenas a partir da investigação de variáveis no âmbito dos Estados. Relações econômicas bilaterais e a presença de recursos naturais compõem apenas uma parte da explicação que expõe os porquês do engajamento da China em missões de paz, sobretudo aquelas em solo africano. Mesmo a necessidade de modernização e ampliação da capacidade operacional das Forças Armadas, algo que não necessariamente se manifesta no âmbito de um Estado específico, precisa ser entendida holisticamente.

Faz-se necessário, portanto, alargar os fatores causais para elementos que operam em um nível de análise mais estrutural. Especificamente, é preciso avaliar como o envolvimento crescente da China em missões na África, sobretudo seu engajamento na missão no Sudão do Sul, guarda relação direta com, pelo menos, dois eixos estratégicos: 1) a centralidade do Oceano Índico dentro das ambições chinesas para o presente século; e 2) a importância geoeconômica da África Oriental nesse cenário.

Quanto ao último eixo, é mister compreender que a estabilidade interna no Sudão e Sudão do Sul guarda relação direta com a relevância estratégica dos países que compõem o seu entorno, como Etiópia, Quênia, Somália, Djibuti e Egito. Um estudo recente que analisou quase 3.485 projetos financiados pelo governo chinês em 138 países diferentes, entre 2000 e 2014, mostra como a porção leste da África, na costa do Oceano Índico, tem protagonismo decisivo dentro da atuação global da China (BLUHM et al, 2018). No mapa abaixo, é possível visualizar com clareza tal constatação.

Figura 7 – Mapa da localização de projetos financiados pelo governo chinês (2000-2014)



FONTE: BLUHM et al, 2018

Os dados analisados no referido estudo não só mostram a magnitude da presença chinesa na região, como também destacam como os projetos tocados pela China, principalmente no setor de transporte e infraestrutura, têm ajudado a reduzir desigualdades econômicas nas regiões que sediam estas iniciativas. Por meio de metodologias que congregam análise estatística e análise espacial, os resultados sugerem que os investimentos chineses no que se convencionou chamar de “infraestrutura conectiva” produzem *spillovers* econômicos positivos que levam a uma distribuição mais igualitária da atividade econômica nas localidades onde eles são implementados.

Além da relevância estratégica do entorno geográfico do Sudão e Sudão do Sul, convém assinalar que o Oceano Índico como um todo é parte indispensável da maior iniciativa multilateral tocada pela China no presente século: a Nova Rota da Seda. O que alguns analistas convencionaram chamar de estratégia do “Colar de Pérolas” configura outro exemplo que corrobora a importância das águas Índicas para a política externa chinesa contemporânea.

Como veremos mais adiante, o estabelecimento de iniciativas diversas ao longo do Oceano Índico tem feito a China se engajar decisivamente na garantia da segurança e na construção de sua hegemonia naquela região. Isso se observa, entre outras iniciativas, na assertividade envolvendo os litígios no Mar do Sul e nas negociações para a construção de uma rota alternativa ao Estreito de Málaca.

Sendo assim, o presente capítulo se divide em três seções. Na primeira, discute-se em linhas gerais a importância do Oceano Índico dentro dos desafios estratégicos da China para o século 21. Na segunda, de maneira mais acurada, serão analisados os países que compõem o entorno geográfico do Sudão e Sudão do Sul e como estes países fazem parte de uma estratégia chinesa ampliada. Por fim, explica-se esses grandes movimentos internacionais da China à luz da perspectiva do poder estrutural desenvolvida por Susan Strange.

7.1 O PROTAGONISMO ESTRATÉGICO DO OCEANO ÍNDICO PARA OS DESAFIOS DA CHINA NO SÉCULO 21

Praticamente nenhuma interface da atuação global da China no presente século pode ser descolada da principal iniciativa multilateral liderada pelo país: a Nova Rota da Seda.

Também chamada de “Um Cinturão, Uma Rota” (*One Belt, One Road*) ou de “Iniciativa Cinturão e Rota” (*Belt and Road Initiative*), a proposta foi oficialmente lançada no dia 7 de setembro de 2013 pelo então recém-nomeado presidente Xi Jinping, durante agenda oficial na Universidade Nazarbayev, em Astana, capital do Cazaquistão.

Naquela ocasião, Xi destacou os cinco pontos centrais da Nova Rota da Seda: 1) intensificar a cooperação entre nações; 2) melhorar as conexões rodoviárias; 3) promoção de laços comerciais sem barreiras; 4) melhorar a circulação de moedas (sobretudo a partir de negociações em moeda chinesa); e 5) melhorar o relacionamento entre povos. Em suma, o projeto inclui uma rota terrestre, que se inicia pela cidade de Xi'an, percorre a Ásia Central, o Oriente Médio, Turquia, “sobe” para Moscou e percorre a Europa até encontrar o porto de Roterdã; e uma rota marítima, partindo da costa leste chinesa, percorrendo as águas do Mar do Sul, passando pelo Estreito de Málaca, porto de Colombo, no Sri Lanka, Calcutá, na Índia, e então seguindo viagem até chegar a Nairóbi, no Quênia, de onde margeia o Chifre da África, adentrando o Golfo de Áden e “subindo” o Mar Vermelho até encontrar o Mediterrâneo.

Figura 8 – Projeto para a Nova Rota da Seda do Século 21: Um Cinturão, Uma Rota



FONTE: Xinhua

Como se vê, o Oceano Índico tem extrema relevância estratégica para a realização dos objetivos chineses envolvendo a iniciativa do Cinturão e Rota⁹⁹. As principais rotas marítimas

⁹⁹ Na rota terrestre, convém salientar o que muitos analistas têm chamado de “a estratégia dos quatro mares”, que engloba o Cáspio, Mar Negro, Golfo Pérsico e Mediterrâneo (LIN, 2011).

de petróleo passam por essas águas, onde estão os principais pontos de estrangulamento da navegação do comércio internacional: os estreitos de Málaca, Bab el Mandeb e Ormuz. As estimativas dão conta que 40% do petróleo bruto transoceânico passam pelo Estreito de Ormuz, na entrada do Golfo Pérsico, em uma extremidade do oceano, e 50% da capacidade da frota mercante mundial estão hospedadas no Estreito de Málaca, na outra extremidade, tornando o Oceano Índico o mais movimentado do mundo (KAPLAN, 2010).

Today, despite the jet and information age, 90% of global commerce and two thirds of all petroleum supplies travel by sea. Globalization relies ultimately on shipping containers, and the **Indian Ocean accounts for one half of all the world's container traffic.** Moreover, **the Indian Ocean rimland from the Middle East to the Pacific accounts for 70% of the traffic of petroleum products for the entire world.** Indian Ocean tanker routes between the Persian Gulf and South and East Asia are becoming clogged, as hundreds of millions of Indians and Chinese join the global middle class, necessitating vast consumption of oil. The world's energy needs will rise by 50% by 2030, and almost half of that consumption will come from India and China. (KAPLAN, 2010, p. 7. **Grifos nossos.**)

É sob esse pano de fundo que devemos observar a assertividade da China em sua atuação ao longo de vários espaços que percorrem a referida rota marítima, como os litígios envolvendo o Mar do Sul da China – ou Mar da China Meridional (em inglês, *South China Sea*). Trata-se do percurso inicial do braço marítimo da Nova Rota da Seda; um mar semifechado, com área de cerca de 3,5 milhões de km², conectando o leste do Pacífico ao Oceano Índico.

Ali, países do Sudeste Asiático reivindicam soberania de partes ou da totalidade de quatro regiões: principalmente, as ilhas Spratly e Paracel, mas também as ilhas Prata e Macclesfield Bank. Brunei, Filipinas, Malásia e Vietnã, além da própria China, são os países que possuem alguma reivindicação na área (SILVA, 2016). Taiwan, muito embora não tenha sua soberania reconhecida pelos chineses, também é um ator envolvido nos litígios. Trata-se de uma das regiões mais instáveis do mundo atualmente, espaço de provocações recorrentes envolvendo China e Estados Unidos¹⁰⁰. Além da importância geoestratégica da região para a rota da seda marítima¹⁰¹, cabe ressaltar que há grande probabilidade de haver recursos naturais como petróleo, gás e metais (além de ser um conhecido habitat de variadas espécies de peixes).

Nesse contexto, por ser o ponto de partida do braço marítimo da Nova Rota da Seda,

100 Recentemente, um destróier norte-americano foi obrigado a desviar seu percurso ao se aproximar demais de um dos recifes que pertence ao conjunto das ilhas Spratly. Reportagem disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-45718000>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

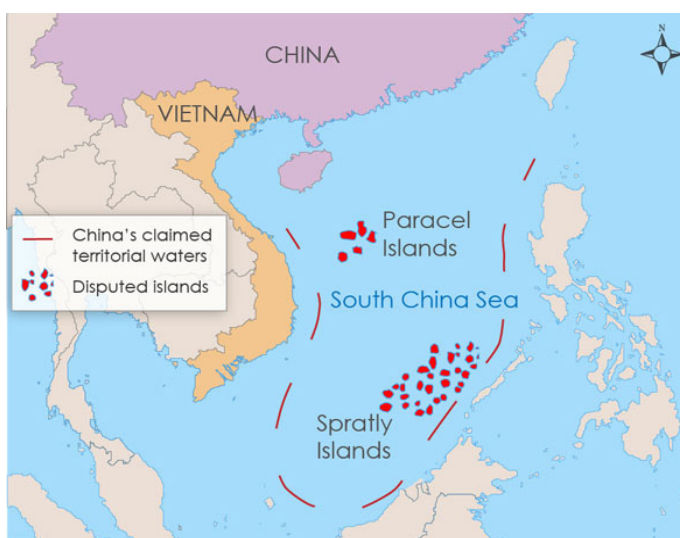
101 Os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) apontam que, diferentemente dos dados de Kaplan, cerca de 80% do volume do comércio internacional são transportados por água; o Mar do Sul da China, sozinho, responde por algo em torno de 1/3 de todo transporte marítimo global.

por concentrar porção significativa dos fluxos comerciais internacionais e por ter grande diversidade de recursos, a China vê o Mar do Sul como um espaço central para suas aspirações no presente século. Em maio de 2009, pela primeira vez a China – apesar de, na prática, controlar parte significativa da região desde os anos 1970 – anexou o chamado “mapa dos nove traços” a uma nota verbal submetida no âmbito das Nações Unidas, demonstrando visualmente o espaço geográfico que reivindica (SILVA, 2016).

Pela imagem abaixo, é possível observar que a China reivindica a quase totalidade das águas do Mar do Sul, abrangendo tanto as ilhas Paracel como as Spratly. Hoje, os chineses já possuem ilhas artificiais construídas em algumas dessas regiões. Desde 2013, por exemplo, é possível fazer o que alguns chamam de “turismo patriótico” nas Ilhas Paracel, alcançada por meio de navios de cruzeiro para passageiros.

Até 2016, estima-se que 23 mil turistas chineses pagaram mais de US\$ 1 mil cada para participar de cruzeiros de tema patriótico no arquipélago (CHUBB, 2017). No mesmo arquipélago, em vários recifes, os chineses construíram ilhas artificiais para fins militares, incluindo até uma pista de pouso para aeronaves.

Figura 9 – Mapa do Mar do Sul com a reivindicação chinesa: a linha dos nove traços



FONTE: Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM)

Uma das ilhas mais importantes dentro do arquipélago Paracel é a *Woody*, maior ilha do conjunto, onde a China tem investido massivamente para transformá-la em centro administrativo e militar da sua presença naquela região¹⁰². Em conjunto com outras

¹⁰² Detalhes na reportagem “China has been quietly perfecting a key military outpost in the disputed waters of the South China Sea”, disponível em: <https://www.cnbc.com/2018/03/29/how-china-perfected-military-outpost-in-south-china-sea.html>.

instalações militares na ilha de Hainan, também no Mar do Sul, com as plataformas de perfuração de petróleo e navios de pesquisa oceânica e o projeto de construir um canal na Tailândia¹⁰³, alternativo ao Estreito de Málaca, é possível visualizar o primeiro eixo da chamada estratégia do “Colar de Pérolas” (KAPLAN, 2010; LIN, 2011; BREWSTER, 2014).

Beijing’s current strategy centers on establishing Chinese footholds with military or geopolitical influence along the Indian Ocean littoral and into the Persian Gulf and Mediterranean – a “string of pearls.” (...) The pearls that Beijing has established in recent years fall along the sea routes used centuries ago to connect China and the Mediterranean Basin. (LIN, 2011, p. xi. **Grifo nosso.**)

Além das iniciativas mencionadas acima, pode-se elencar alguns outros pontos do referido “Colar” que demonstram a importância do Oceano Índico, como:

- a construção de um porto de águas profundas na cidade portuária de Sittwe, em Mianmar;
- uma instalação de transporte de contêineres em Chittagong, Bangladesh;
- o porto de Hambantota, já em funcionamento, no Sri Lanka;
- a construção de uma base naval em Gwadar, no Paquistão;
- a modernização das instalações do Porto do Sudão, às margens do Mar Vermelho.

Por meio da base em Gwadar¹⁰⁴, no Mar da Arábia, os chineses poderiam monitorar o tráfego de navios através do Estreito de Ormuz. A expectativa é que possa haver outro porto chinês no Paquistão, em Pasni, a 75 quilômetros a leste de Gwadar e unido a ele por uma nova rodovia¹⁰⁵.

Já em Hambantota, na costa sul do Sri Lanka, os chineses parecem estar interessados em utilizar a região como uma estação de carvão para seus navios.

Em Mianmar, a estratégia envolve uma completa modernização das bases comerciais e navais, bem como a construção de ligações rodoviárias, fluviais e gasodutos desde a Baía de Bengala até a província chinesa de Yunnan. Há, ainda, o interesse em operar instalações de vigilância nas Ilhas Coco, sob soberania de Mianmar, no fundo da Baía de Bengala

103 A construção do Canal de Kra serviria como uma alternativa estratégica ao Estreito de Málaca, que passa pela Indonésia e é considerado um possível ponto de estrangulamento pelos chineses. Em 2003, o ex-presidente Hu Jintao chegou a se referir à vulnerabilidade chinesa naquela região como o “dilema de Málaca”. Recentemente, China e Tailândia participaram de conferência sobre o Canal em Bangkok, em setembro de 2017. Um evento de acompanhamento também foi realizado em 1º de fevereiro de 2018, demonstrando um maior interesse na execução do projeto (MENON, 2018). Para a China, o canal de Kra ofereceria novas instalações portuárias e refinarias de petróleo, além de uma plataforma a partir da qual se pode expandir a influência de Pequim no sudeste da Ásia. O custo estimado da obra pode chegar na casa dos US\$ 20 bilhões. Não muito longe do istmo de Kra está a ilha de Hainan, no Mar do Sul, onde a China está cada vez mais se engajando em projetar poder aéreo e marítimo a partir de sua base militar (KAPLAN, 2010).

104 Esta instalação tem grande relevância para os interesses da China no Oriente Médio, sobretudo nas regiões do Golfo de Omã e do Golfo Pérsico.

105 Uma das obras centrais da Nova Rota da Seda terrestre é o Corredor Econômico China-Paquistão (em inglês, CPEC), cuja operacionalização depende do bom funcionamento da malha portuária paquistanesa.

(KAPLAN, 2010). A estratégia do “Colar de Pérolas”, então, é de extrema relevância para se compreender os vários movimentos que a China têm feito no tabuleiro internacional.

Figura 10 – A estratégia chinesa do “Colar de Pérolas”



FONTE: Mapa editado a partir de imagem disponível em Lin (2011)

Pelo mapa acima, fica intuitivamente mais fácil compreender duas iniciativas militares que a China tem se engajado recentemente: as patrulhas antipirataria no Chifre da África, próximo à costa da Somália, e a inauguração da primeira base militar chinesa fora de seu território, no Djibuti, na conexão do Golfo de Áden com o estreito de Bab-el-Mandeb e o Mar Vermelho (onde fica o Porto do Sudão, ressalte-se). Ambas as iniciativas são extremamente recentes no âmbito da atuação internacional da China.

Em dezembro de 2008, a marinha chinesa enviou uma força tarefa composta de um navio de abastecimento e dois destróieres (contratorpedeiros) para uma operação internacional antipirataria na costa somali, exatamente na região do Chifre da África/Golfo de Áden. Foi a primeira vez em que a marinha da China se envolveu em uma missão operacional fora de suas águas territoriais reivindicadas (KAUFMAN, 2009).

Já a base do Djibuti foi inaugurada em 2017, após acordo assinado por ambos os países um ano antes. A finalidade oficial da instalação, segundo o próprio governo chinês, é “dar apoio logístico aos contingentes chineses que participam de várias missões das Nações Unidas na região, principalmente as tropas que fazem parte dos capacetes azuis no Mali e no Sudão do Sul e as que realizam operações contra a pirataria”¹⁰⁶. Cabe salientar que outros países também têm bases militares no Djibuti, como Estados Unidos, França e Japão.

¹⁰⁶ Reportagem do El País intitulada “China inaugura primeira base militar no exterior”. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/01/internacional/1501589492_007630.html.

Por meio dessa compreensão mais ampliada da presença chinesa na África, complexifica-se as explicações em torno do engajamento do país junto à missão no Sudão do Sul. O envolvimento na costa da Somália, a base no Djibuti e os portos no Quênia e no Sudão constituem uma estratégia de consolidação da presença chinesa naquela região, que, para além dos interesses específicos da China, é uma das rotas marítimas e de abastecimento de energia mais importantes do mundo. É sob esse pano de fundo que devemos investigar mais de perto os diversos projetos que a China tem desenvolvido em parceria com os países desta parte do continente africano, que chamaremos de “África Oriental”.

7.2 A RELEVÂNCIA GEOECONÔMICA DA ÁFRICA ORIENTAL

Um ponto de partida essencial para a presente seção é entender quais territórios específicos compõem o que chamamos de África Oriental. No geral, o continente africano pode ser entendido segundo uma grande divisão em duas regiões ampliadas: o Norte, predominantemente vinculado ao recorte civilizacional de raízes islâmicas, e a porção subsaariana. Obviamente, a imensa variedade que percorre os 55 países da África não pode ser abarcada por uma mera divisão geográfica binária. Mesmo ao Norte é possível identificar nuances geográficas importantes, como a região do Magreb, a noroeste, e a região do Delta do Rio Nilo, ao nordeste.

Outra forma de compreender as subdivisões regionais da África é analisando suas diversas iniciativas de integração regional. O Mercado Comum da África Oriental e Austral (em inglês, COMESA), por exemplo, hoje compreende 21 Estados: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Ruanda, Seicheles, Somália, Sudão, Suazilândia, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

Na divisão da União Africana, a África do Leste inclui basicamente os mesmos países da COMESA, com exceção do Egito (Norte), Tunísia (Norte), Suazilândia (Sul), Zâmbia (Sul), Malawi (Sul), Zimbábue (Sul), Burundi (Central) e República Democrática do Congo (Central) – e inclui-se Ruanda e Sudão do Sul.

Para os fins da presente pesquisa, contudo, o que se chamará de “África Oriental” é uma divisão geográfica estratégica que inclui países localizados à direita de uma linha imaginária que começa ao Norte, na fronteira entre Egito e Líbia, e segue pela fronteira do

Sudão com o Chade, passando por partes da República Centro Africana e República Democrática do Congo. Horizontalmente, essa linha tem seu limite na Tanzânia, como se pode observar no mapa abaixo.

Figura 11 – Definição estratégica de “África Oriental”

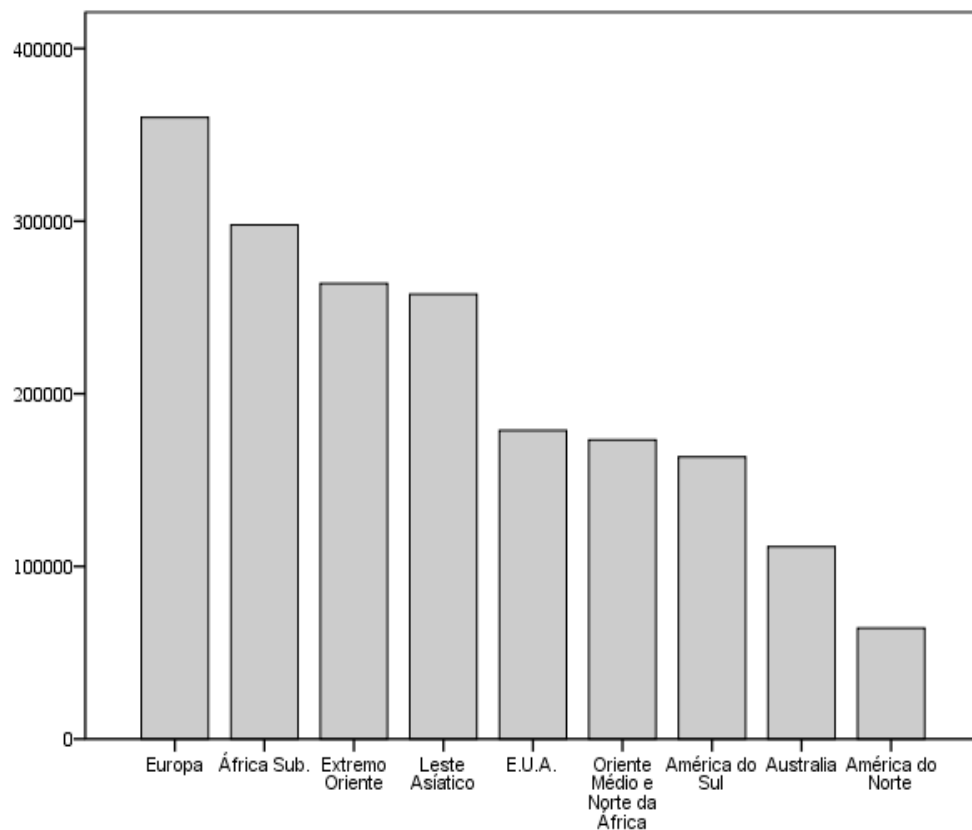


FONTE: Elaboração própria a partir de imagens do Google Maps

Sendo assim, aqui, as referências à “África Oriental” dizem respeito aos seguintes países: Egito, Sudão, Sudão do Sul, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália, Quênia, Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzânia (além de partes da Zâmbia e da República Democrática do Congo, bem como uma pequena porção da República Centro Africana). Tal divisão – arbitrária, ressalta-se – tem fins unicamente analíticos, pois parte do fato de que a China tem um claro engajamento militar no Sudão do Sul e que o Oceano Índico desempenha papel central nas aspirações internacionais do país no século 21. O objetivo é fornecer uma resposta mais ampla para a seguinte pergunta: O que explica o envio, por parte da China, de um batalhão completo de infantaria para o Sudão do Sul? Obviamente, como veremos, alguns países têm maior relevância estratégica para a China do que outros.

Como visto no capítulo 6, Egito (3º) e Sudão (5º) estão entre os principais parceiros comerciais da China. Quênia e Etiópia também figuram nessa lista. Etiópia (4º) e Egito (7º) ainda são dois dos países que mais recebem investimentos chineses. A África Oriental

Gráfico 9 – Principais destinos de investimentos e contratos de construção da China no mundo (2005-2016)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados do *China Global Investment Tracker*

Se observarmos os dados apenas referentes à Nova Rota da Seda no continente africano, a Etiópia, sozinha, responde por 28 projetos – investimentos e contratos – e o Egito, por 15. Enquanto a Etiópia assinou acordos na casa dos US\$ 9,8 bilhões com os chineses, somente para a Rota da Seda, o Egito, com menos acordos, já possui mais de US\$ 17 bilhões empenhados, dos quais US\$ 7,6 bilhões são voltados para o setor energético. A grande quantidade de recursos naturais na região, somada à importância estratégica do Nilo e do Mar Vermelho, é suficiente para explicar essa preferência. No caso da Etiópia, o setor de energia divide com o de transportes a maior parcela da pauta de negócios com a China (SCISSORS, 2018).

Uma constatação da aproximação diplomática entre China e Etiópia foi dada em setembro de 2018, quando os dois países assinaram um memorando de entendimento com o objetivo de promover a cooperação sob a estrutura da Nova Rota da Seda. Além da cooperação econômica e tecnológica bilateral, o acordo também incluiu itens sobre ajuda alimentar e importação de soja do país africano. Na ocasião, o premier Li Keqiang destacou

que a China “tem o prazer de ver a estabilidade e a paz na África Oriental e gostaria de fortalecer os intercâmbios e a coordenação com a Etiópia em assuntos internacionais e regionais”, segundo publicado pelo *China Daily*¹⁰⁷.

Para se ter uma ideia da importância da China para o desenvolvimento da infraestrutura etíope, a primeira via expressa da África Oriental, com 85 km de extensão, fica no país. A obra foi concluída pelos chineses em 2014 e teve um custo de cerca de US\$ 500 milhões. Uma parte do montante foi financiada pelo ExIm Bank e a operacionalização do serviço ficou sob responsabilidade da *China Communications Construction Company*, de acordo com a agência oficial *Xinhua*¹⁰⁸.

Enquanto o setor de energia domina a pauta de projetos chineses no Egito e praticamente empata com o de transportes na Etiópia, no Quênia este último lidera com folga. Como visto mais acima neste mesmo capítulo, a capital Nairóbi integra uma das paradas do braço marítimo da iniciativa Cinturão e Rota. Se a rodovia na Etiópia significou a primeira grande obra do tipo naquele país, no Quênia os chineses também podem se vangloriar de terem sido responsáveis pela construção de uma ferrovia orçada em US\$ 3,2 bilhões, ligando Nairóbi ao porto de Mombasa, na costa queniana no Oceano Índico¹⁰⁹.

Inaugurada em 2017, com quase 500 km de extensão, trata-se do primeiro grande projeto de infraestrutura no país desde a independência, em 1963, e é peça central no projeto “Um Cinturão, Uma Rota”. A obra foi tocada pela *China Road and Bridges Corporation*, uma das grandes estatais chinesas que competem no mercado de contratos internacionais. A linha ferroviária deve, no futuro, conectar o porto de Mombasa aos países do entorno, como Uganda, Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Etiópia.

No norte do Quênia, outra importante estatal da China, a *China National Aero-Technology International Engineering Corporation*, venceu uma licitação em junho de 2018 para construir a primeira estrada de asfalto na chamada região do Rift¹¹⁰. Quando concluída, a pista de 60 km deve chegar até o Sudão do Sul¹¹¹, constituindo mais um esforço dos chineses em desenvolver a infraestrutura na África.

Logo abaixo, na Tanzânia, vizinha ao sul do Quênia, os chineses também estão na

107 Endereço para a matéria completa: <https://www.chinadailyhk.com/articles/158/112/86/1536047101645.html>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

108 Detalhes no seguinte endereço: http://www.xinhuanet.com/english/2018-08/24/c_137413788.htm. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

109 Reportagem completa em: <https://uk.reuters.com/article/uk-kenya-railways/kenya-inaugurates-chinese-built-railway-linking-port-to-capital-idUKKBN18R2UF>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

110 Mais detalhes em: <http://en.silkroad.news.cn/2018/0627/100901.shtml>.

111 A relação da China especificamente com o Sudão do Sul e o Sudão é melhor discutida no capítulo seguinte.

dianteira de um importante projeto de infraestrutura ferroviária. Trata-se de uma linha com 2,5 mil km que deve ligar o porto da capital Dar Es Salaam, no Índico, ao interior da região, alcançando República Democrática do Congo, Zâmbia, Ruanda, Burundi e Uganda. Apesar de a execução estar sob responsabilidade de um consórcio formado por empresas de Portugal (Mota-Engil Engenharia e Construção África) e da Turquia (Yapi Merkezi), parte da obra deve ser financiada com o dinheiro de um empréstimo de US\$ 7,6 bilhões acordado pelo governo tanzaniano com o ExIm Bank chinês, segundo informações da Reuters¹¹². A Tanzânia, aliás, foi sede da primeira grande obra que virou referência nas relações sino-africanas e uma espécie de ponto de partida para a política externa chinesa contemporânea (YU, 1971): a ferrovia Tanzânia-Zâmbia, construída entre 1970 e 1975.

O *know-how* e o dinheiro dos chineses também foram utilizados na primeira ferrovia transnacional elétrica da África, inaugurada em 2017, que liga o Djibuti a Adis-Abeba, capital da Etiópia. Os chineses foram responsáveis por projetar o sistema e por fornecer os trens e os engenheiros durante seis anos de obra. A linha de quase 750 km de extensão teve o custo de US\$ 4 bilhões financiado quase totalmente pelos bancos estatais da China, segundo apuração realizada pelo *New York Times*¹¹³.

No Djibuti, país que sedia a primeira base militar chinesa fora de seu território, os projetos planejados pelo parceiro asiático – na casa de US\$ 14 bilhões – incluem três portos, dois aeroportos e um duto que deve trazer água da vizinha Etiópia, uma potência regional que não tem litoral e depende da região portuária do Djibuti para escoar 90% do seu comércio exterior. No horizonte breve, ainda constam a possibilidade de construção de várias usinas de carvão, desenhadas para ajudar na oferta de energia de uma nova zona de produção isenta de impostos. A pretensão do governo do Djibuti é transformar a área em uma espécie de Hong Kong africana, transformando o país em importante entreposto comercial e *hub* naval.

A inter-relação entre fatores econômicos e militares explica fortemente a escolha da China por estabelecer uma base no Djibuti. A bem da verdade, antes da escolha, especialistas de um instituto de pesquisa chinês ligado à marinha haviam listado outras seis opções para um posto militar avançado: Golfo de Bengala, na conexão naval entre o subcontinente indiano e o Leste Asiático; região portuária de Sittwe, no Mianmar; Paquistão; Ilhas Seicheles; Hambantota, no Sri Lanka; ou na capital da Tanzânia, Dar Es Salaam (CFR, 2018).

112 Reportagem completa no link: <https://www.reuters.com/article/tanzania-railways/tanzania-signs-1-2-blnd-deal-for-new-railway-line-idUSL5N1FO5TD>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

113 <https://www.nytimes.com/2017/02/07/world/africa/africa-china-train.html>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

Located just a few minutes' drive away from the commercial port at Doraleh, the Chinese military facility, which was built for the People's Liberation Army Navy (PLAN), is reported to have exclusive use of at least one of the port's berths. **From this new vantage point, the PLAN is able to overlook one of the most important maritime chokepoints in the world: the Gulf of Aden, specifically the Bab-el-Mandeb Strait**, through which an estimated 12.5 to 20 percent of global trade passes every year.

(...) **A closer look at China's official defense strategy makes clear that the logistics base in Djibouti is part of a broader Chinese strategic imperative.** In 2015, the Chinese government published a white paper on national defense that introduced a two-tiered maritime strategy of "offshore waters defense and open seas protection"—marking the first time that Chinese interests in the "far seas" were elevated to the level of national security—and clearly stated Chinese ambitions of building a blue-water navy. Taking both Chinese investments in resource-less Djibouti and this white paper into account, it becomes clear that commercial projects through the BRI in East Africa paved the way for realizing PLAN aspirations in the far seas. **The BRI extended the maritime silk road through the Indian Ocean onto the African continent, thereby justifying the presence of a Chinese security enterprise to protect economic interests and maintain open commercial channels.** At the same time, a more secure environment, especially with the military base in Djibouti, will conceivably attract more commercial entities to both land and sea. (CFR, 2018. **Grifos nossos.**)¹¹⁴

Como se vê no excerto acima, até mesmo os livros bancos publicados pelo governo chinês dão o respaldo necessário para se compreender a importância da porção oriental da África. Ademais, tendo em vista que a aproximação da China com a região e o continente como um todo só tem crescido, é de se esperar que a base no Djibuti seja apenas a primeira entre outras que devem ser anunciadas fora do território nacional chinês (BECKER & DOWNS, 2018).

Por fim, é relevante mencionar também a presença da indústria bélica chinesa na África. Nos últimos cinco anos, as vendas oficiais de armas para o continente aumentaram 55% e a participação da China no mercado africano de armas dobrou para 17%, superando os Estados Unidos (SIPRI, 2018). As evidências ainda apontam que o Djibuti pode estar se tornando um ponto estratégico importante para o contrabando de armas entre o Iêmen e a Somália¹¹⁵.

Portanto, a necessidade por maior estabilidade na região é essencial para o bom desenrolar dos planos da China na África. Segundo um relatório do Conselho Norueguês de Refugiados, o continente africano reúne 6 dos 10 países onde acontecem algumas das crises mais importantes do mundo com relação à quantidade de pessoas deslocadas: República Democrática do Congo, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Burundi, Etiópia e Nigéria

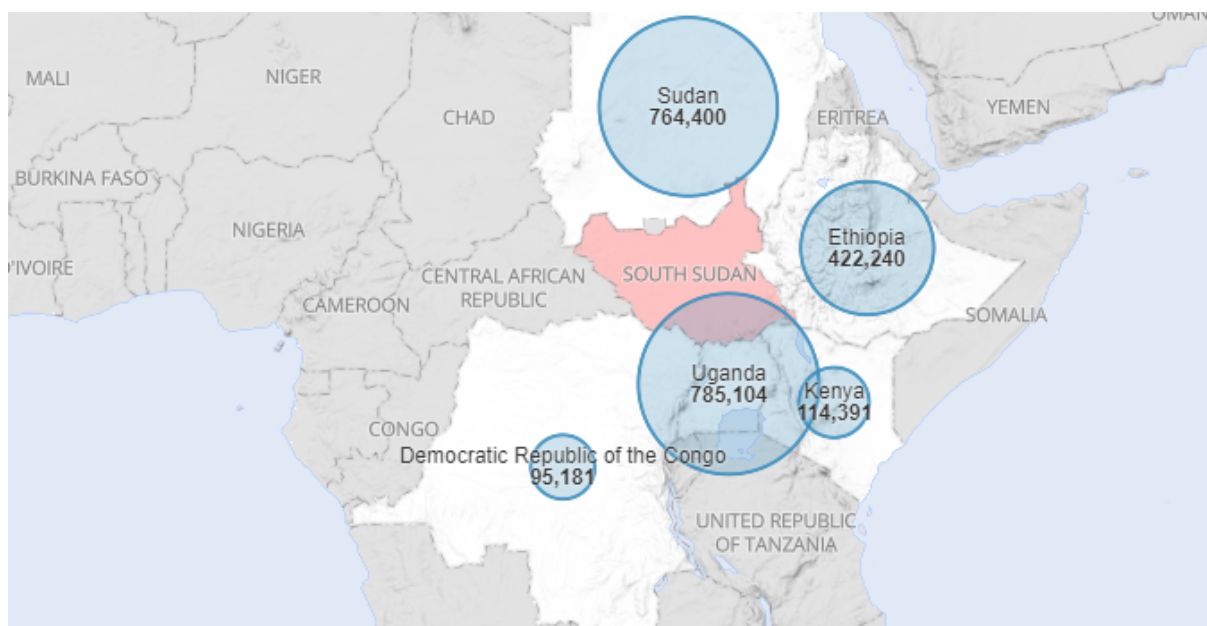
¹¹⁴ Por estar disponível online, e não em um documento para download, o relatório mencionado não possui páginas.

¹¹⁵ Disponível em https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/china-is-challenging-the-us-in-the-horn-of-africa--and-washington-is-silent/2018/09/27/6b5b5d10-c288-11e8-a1f0-a4051b6ad114_story.html?noredirect=on&utm_term=.1b60dbfa5609. Acesso em 04 de dezembro de 2018.

– completam a lista Palestina, Mianmar, Iêmen e Venezuela (NRC, 2018).

Segundo informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a crise de refugiados sul-sudaneses é a pior da África e a terceira mais séria do mundo, atrás somente das crises na Síria e no Afeganistão. Mais de 2 milhões de pessoas foram deslocadas com os conflitos que eclodiram no país desde o fim de 2013, das quais a maior parte foi para os vizinhos Uganda, Etiópia e Sudão. Para piorar, cerca de 65% dos refugiados do Sudão do Sul são menores de 18 anos. A maior parte dos refugiados é formada por mulheres e crianças¹¹⁶.

Figura 13 – Países que abrigam refugiados do Sudão do Sul (Outubro de 2018)



FONTE: ACNUR

Como fica claro pela leitura do mapa acima, a guerra civil no Sudão do Sul não apenas pode ser prejudicial para os objetivos econômicos específicos da China dentro do país – principalmente relacionados ao investimento no setor petrolífero. Mais que isso, a crise humanitária do Sudão do Sul tem reflexo direto no seu entorno. Não à toa, os chineses estão massivamente envolvidos na garantia da segurança na África¹¹⁷, como veremos na seção a seguir.

7.3 PODER ESTRUTURAL CHINÊS NA ÁFRICA

¹¹⁶ Dados disponíveis na página oficial do ACNUR: <https://www.unhcr.org/south-sudan-emergency.html>. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

¹¹⁷ Além de serem, também, um dos principais contribuidores de pessoal para a missão no Líbano, localizado exatamente na “cabeceira” do Mar Vermelho, “subindo” o Golfo Pérsico.

Análises que privilegiam uma abordagem estrutural são relativamente estabelecidas nas Ciências Sociais em geral e nas Relações Internacionais em particular. O materialismo histórico de Marx, por exemplo, busca identificar como relações sociais básicas são influenciadas pelo modelo de produção que uma determinada sociedade adota. Por sua vez, a corrente teórica dominante no campo das RI a partir dos anos 1980, o neorrealismo, é comumente chamada de realismo estrutural.

Teóricos do sistema-mundo são mais um exemplo daqueles que dedicam maior atenção analítica à estrutura, e não aos Estados (WALLERSTEIN, 2004). Através de uma investigação do poder estrutural exercido pela China na África, pois, espera-se desvendar mais uma faceta do envolvimento do país asiático em missões de paz no continente – aqui, sob uma perspectiva que integra segurança e economia política.

Como visto anteriormente, poder estrutural diz respeito a exercer controle sobre a segurança das pessoas, sobre a maneira como bens e serviços são produzidos, sobre o fornecimento e distribuição de crédito e sobre o conhecimento e o acesso a este. Resumindo: exercer poder estrutural significa ter controle sobre segurança, produção, crédito e conhecimento (STRANGE, 1994). Esta seção dedica atenção especial às três primeiras faces do poder estrutural, tecendo alguns comentários gerais ao final quanto ao poder sobre o conhecimento.

Em primeiro lugar, a estrutura de segurança tem relação direta com a provisão de um bem. Quem é o responsável por oferecer segurança? Quem a recebe? Tal segurança se manifesta contra qual ameaça? Quais são os preços e os termos? Em muitos casos, os provedores de segurança podem incidentalmente adquirir vantagens nas relações sociais com quem a recebe. Isso pode influenciar diretamente, por exemplo, na produção e no consumo de riqueza.

Uma estrutura de produção, por sua vez, pode ser definida como a soma de todos os arranjos que determinam o que é produzido, por quem e para quem, por qual método e em quais termos. Esta face do poder estrutural guarda relação sobre como as pessoas se organizam no trabalho e o que elas estão produzindo. É a estrutura de produção que cria riqueza em uma economia política.

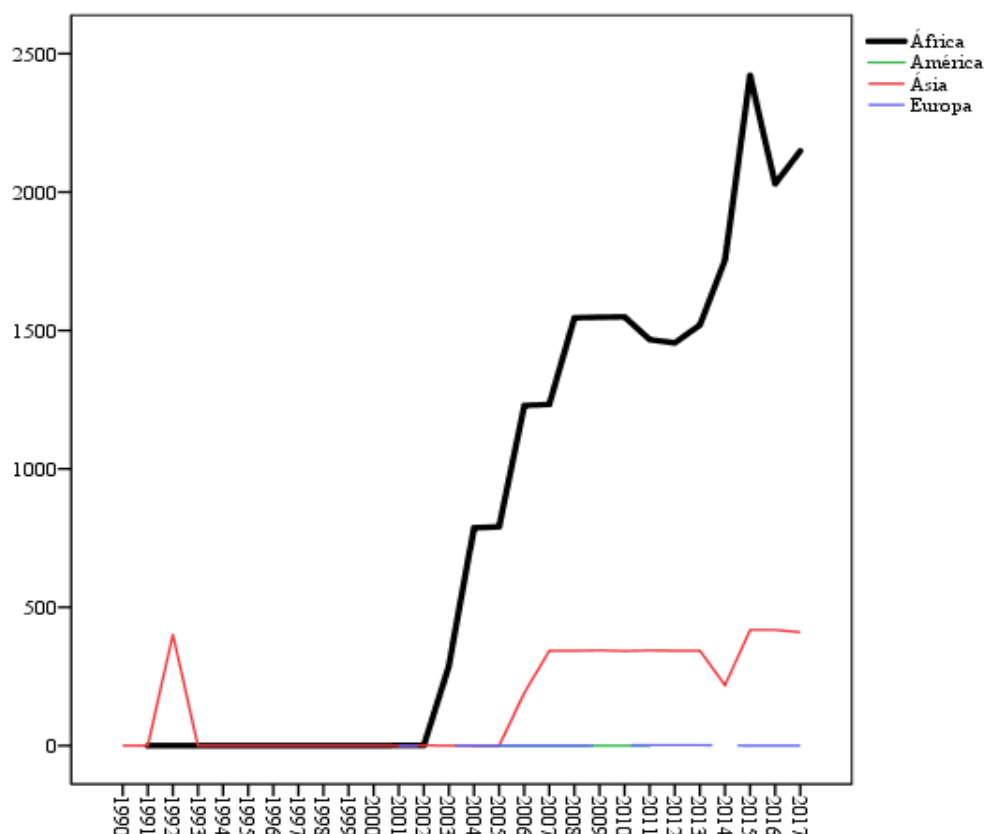
Finalmente, a estrutura financeira é aquela comandada por quem tem o poder de criar crédito, seja para produção ou para consumo.

The power to create credit implies the power to allow or to deny other people the possibility of spending today and paying back tomorrow, the power to let them

exercise purchasing power and thus influence markets for production, and also the power to manage or mismanage the currency in which credit is denominated, thus affecting rates of exchange with credit denominated in other currencies. (STRANGE, 1994, p. 90)

Com respeito à primeira face do poder estrutural, foi visto no capítulo anterior que a África ocupa um espaço central na contribuição chinesa para o regime multilateral de segurança. Em termos de operações de paz, é para onde a China destina a maior parte de sua contribuição de pessoal. No entanto, embora hoje já consolidada, essa tendência só começa a se observar a partir do começo do século 21.

Gráfico 10 – Evolução da participação da China em operações de paz por continente (1990-2017)



FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Como se pode inferir a partir do gráfico 10, a África somente começa a ganhar destaque nas contribuições da China a partir de 2003. Antes disso, a atuação chinesa nas missões de paz era extremamente discreta em todas as partes do globo. Curiosamente, o crescimento da participação nas missões de paz no continente africano foi ganhando corpo paralelamente ao estreitamento das relações econômicas entre as duas partes. Em 2010, a China ultrapassou os Estados Unidos e se transformou no principal parceiro comercial da

África (JACQUEMOT, 2012).

Se é verdade que a maior parte da contribuição da China em operações de paz é para a África (das dez operações que o país participava até 2017, seis ficavam no continente), isso não necessariamente significa, entretanto, que a China é uma grande provedora de segurança para a região. Para avaliar se os chineses, de fato, oferecem segurança para a África, ao ponto de exercerem poder estrutural nesse sentido, faz-se necessário investigar a proporção da contribuição da China para cada uma das missões que ela participa no continente. Por exemplo: o Sudão do Sul é o país que mais recebe as contribuições de pessoal da China, mas qual é a participação dos chineses se compararmos com a contribuição de outros países?

Como já visto anteriormente, e ao contrário do que o senso comum possa sugerir, grandes potências não são grandes contribuidoras de pessoal para as operações de paz da ONU. Isso não significa, obviamente, que países como Estados Unidos e França não se envolvem militarmente mundo afora; eles simplesmente o fazem por meio de outros mecanismos multilaterais de ação, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – ou mesmo unilateralmente.

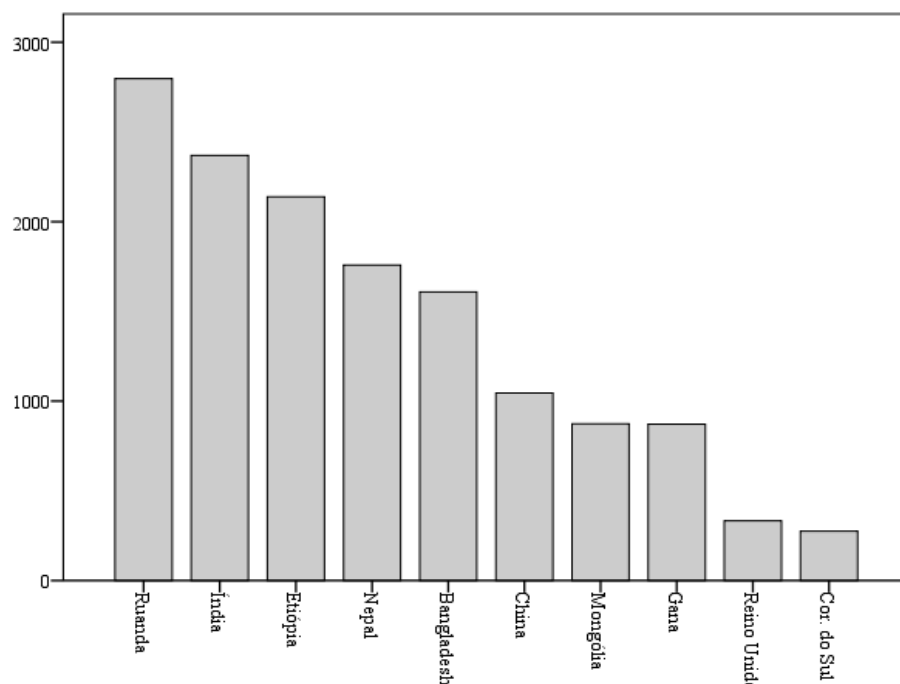
No caso das missões de paz das Nações Unidas, países como Etiópia, Ruanda, Bangladesh e Paquistão estão no topo do ranking das contribuições de pessoal. Potências emergentes, como a Índia e a China, são os Estados mais ricos entre aqueles que mais enviam pessoas para essas missões.

No capítulo anterior, vimos que, ao final de 2017, a China participava de 10 das 15 operações então em andamento. Um ano depois, o cenário não se alterou. Ao fim de 2018¹¹⁸, a ONU tinha 14 operações em andamento (em março, foi encerrada a missão na Libéria), e a China seguia participando de 10 delas. A missão no Sudão do Sul, aprovada por meio da resolução 1996, em julho de 2011, é a que agrega a maior quantidade de pessoal: quase 19 mil.

Destes 19 mil, cerca de 14 mil pertencem ao contingente de tropas. Ruanda (2.797), Índia (2.369) e Etiópia (2.139) respondem, sozinhas, por praticamente metade de todo o contingente. Nepal (1.758) e Bangladesh (1.608) vêm na sequência. A China, por sua vez, responde por cerca de 7% do total de tropas (1.045), a maior participação relativa do país em uma operação de paz da ONU.

Gráfico 11 – Dez principais contribuidores com tropas para o Sudão do Sul (UNMISS)

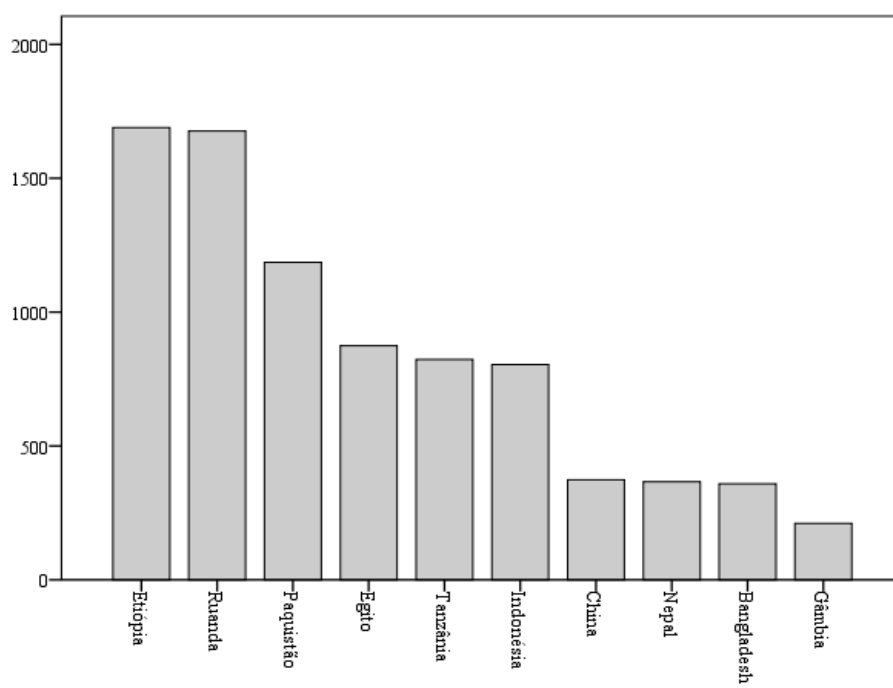
¹¹⁸ Todos os gráficos a seguir que indicam os principais contribuidores para as missões de paz da ONU foram feitos a partir de dados observados no final de 2018.



FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

No Sudão do Sul, a prioridade do mandato concedido à UNMISS guarda relação com o monitoramento dos direitos humanos, bem como o suporte à assistência humanitária e aos esforços para a implementação de acordos que encerrem as hostilidades. Na região de Darfur, na intersecção entre Sudão, Sudão do Sul, Chade e República Centro-Africana, a Missão das Nações Unidas e da União Africana (UNAMID) tem a função principal de proteger a população civil, ainda que as forças no solo também contribuam para a fiscalização da situação nas áreas de fronteira. Ao todo, a UNAMID contava com um total de 13.843 pessoas, sendo 8.423 referentes ao contingente de tropas.

Gráfico 12 – Dez principais contribuidores com tropas para Darfur, Sudão (UNAMID)

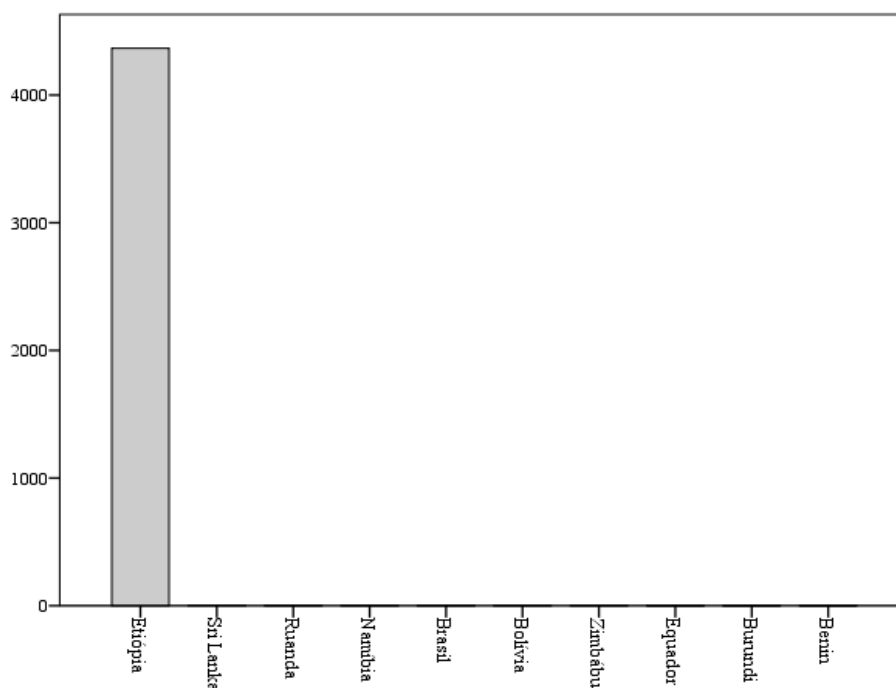


FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Mais uma vez, como mostra o gráfico 12, Etiópia (1.689) e Ruanda (1.676) figuram como os principais países a contribuir com tropas. O Paquistão aparece em terceiro lugar, com uma contribuição de 1.186 pessoas. Logo depois, vêm Egito (874), Tanzânia (823) e Indonésia (804). Em 2018, a China contribuía com 374 pessoas, uma a menos que em 2017, representando cerca de 4,5% do total de combatentes.

A ONU ainda tem uma terceira missão – esta, interina – no Sudão, em Abyei, uma rica região petrolífera na fronteira entre Sudão e Sudão do Sul. A Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA) surgiu após um acordo assinado entre o governo sudanês e o movimento revolucionário que governa o Sul (SPLM). Assinado na capital da Etiópia, o documento garante a desmilitarização da região e dá permissão para que tropas etíopes monitorem a área sob um mandato concedido pela ONU. A China não participa diretamente desta missão e nem da missão na República Centro Africana¹¹⁹, como é possível ver nos dois gráficos que seguem em sequência abaixo.

Gráfico 13 – Dez principais contribuidores com tropas para Abyei, Sudão (UNISFA)

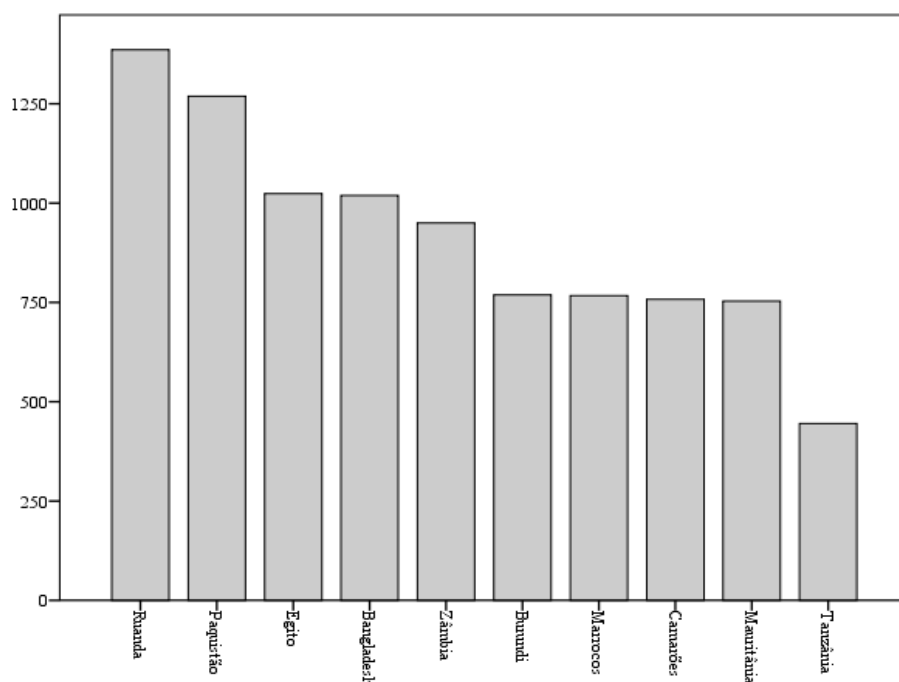


FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Gráfico 14 – Dez principais contribuidores com tropas para a República Centro Africana

¹¹⁹ Além do mandato com prioridade para a proteção da população civil, a MINUSCA também tem, entre suas outras tarefas: suporte para o processo de transição; facilitar a assistência humanitária; promoção e proteção dos direitos humanos; apoio à justiça e ao estado de direito; processos de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação.

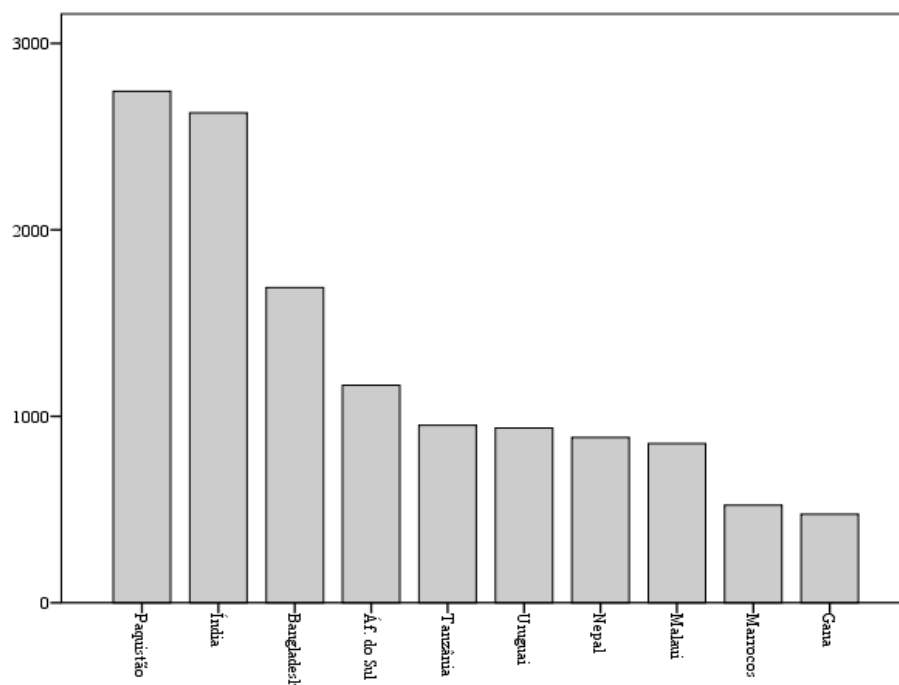
(MINUSCA)



FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Já na República Democrática do Congo, a China sequer aparece entre os 10 maiores contribuidores. Curiosamente, no caso da Missão das Nações Unidas na R.D. do Congo (MONUSCO), três países da Ásia Meridional são responsáveis por mais da metade do contingente de tropas em atuação. Paquistão (2.743), Índia (2.627) e Bangladesh (1.690) respondem por mais de 51% do total de 13.747 pessoas que integram o contingente. Apesar de não figurar na lista dos 10 primeiros, a China contribui com 231 pessoas para a MONUSCO: 218 no contingente de tropas, 9 *experts* e 4 *staff officers* (menos de 2% do total da missão).

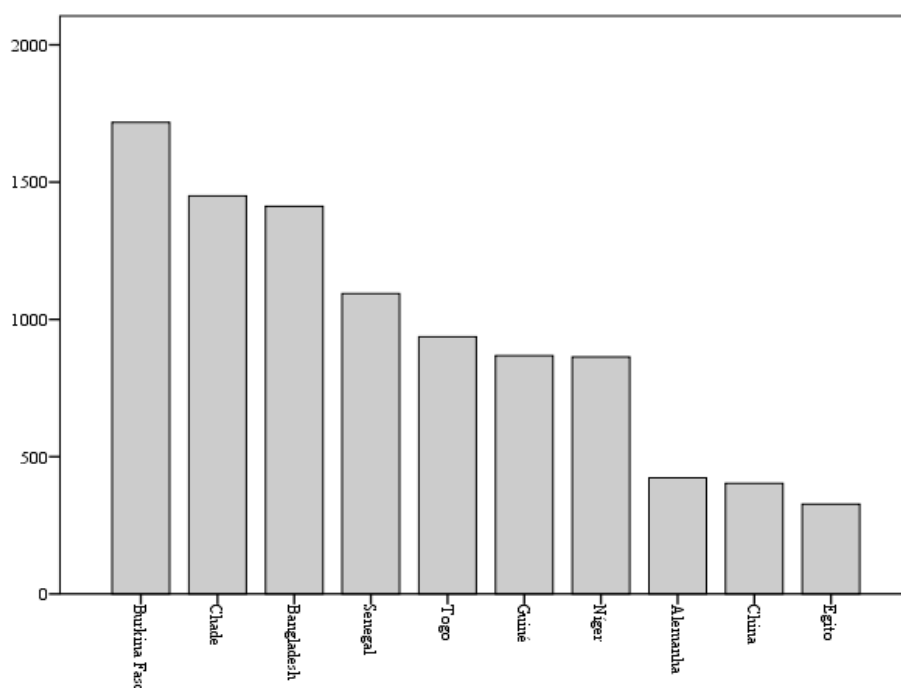
Gráfico 15 – Dez principais contribuidores com tropas para a R.D. do Congo (MONUSCO)



FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

No Mali, cuja missão foi aprovada em abril de 2013 por meio da resolução 2100, os maiores contribuidores para o contingente de tropas são Burkina Faso (1.718), Chade (1.450), Bangladesh (1.412) e Senegal (1.094). Ao todo, o pessoal total destinado à operação gira em torno de 15.500, sendo 11.664 apenas para as tropas. Deste total, a China responde por 403 pessoas, cerca de 3,5% do contingente, aparecendo em 9º na lista dos principais contribuidores. À frente da China, ainda estão Alemanha (423), Níger (863), Guiné (868) e Togo (937).

Gráfico 16 – Dez principais contribuidores com tropas para o Mali (MINUSMA)



FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

A análise dos dados permite inferir, de início, que a China é, sim, uma importante fornecedora de segurança para a África. Contudo, esta informação, por si só, ainda não é suficiente para concluir que os chineses exercem algum tipo de poder estrutural em termos de segurança no continente. Para tanto, é interessante observar a participação da China no mercado internacional de venda de armas.

Segundo dados do Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo, Estados Unidos (1º), Rússia (2º), França (3º), Alemanha (4º) e China (5º) são os principais fornecedores de armas do mundo. Sozinhos, os cinco responderam por cerca de 74% das exportações de armas entre 2013 e 2017. Se comparado com o intervalo que compreende

2008 a 2012, franceses e chineses foram os que mais cresceram as vendas: 27% e 38%, respectivamente. Por outro lado, russos (-7%) e alemães (-14%) perderam espaço nesse mercado (SIPRI, 2018). Curiosamente, os chineses também aparecem na quinta colocação entre os países que mais importam, atrás de Índia (1º), Arábia Saudita (2º), Egito (3º) e Emirados Árabes (4º).

O interessante a ser notado, todavia, é quem são os principais compradores de armas chinesas: Paquistão e Bangladesh, cada um, respondem por 35% e 19%, respectivamente, das exportações de armas por parte da China. A Argélia é o terceiro maior cliente, com 10%. O Paquistão, aliás, é o principal comprador de armas chinesas desde o começo dos anos 1990.

Como visto mais acima, Paquistão e Bangladesh são, também, dois dos Estados que mais contribuem com pessoal para as missões de paz da ONU. Logo, pode-se dizer que a China está nas missões de paz não apenas sendo uma importante contribuinte de pessoal, mas também fornecendo armas para alguns dos países mais ativos nesse sentido.

Ainda assim, cabe ressaltar que, em termos regionais, as vendas para países africanos respondem por apenas 7% do total das exportações de armas da China. Só o Oriente Médio recebe mais de 30%. Os Estados Unidos, maior exportador de armas do mundo, vendem ainda menos – proporcionalmente – para os africanos: somente 2,2% do mercado consumidor das armas norte-americanos estão na África. Já a Rússia vende 13% das suas armas para o continente africano. Países da Europa Ocidental, como França e Alemanha, assim como a China, também exportam cerca de 7% das suas armas para a África (SIPRI, 2018).

Apesar de ver sua participação no mercado internacional cair ano a ano, a Rússia ainda é o principal fornecedor de armas para a África atualmente: cerca de 39% do total de armas importadas pelos africanos vêm da Rússia. Por outro lado, a participação da China no continente só tem crescido nesse setor: entre 2008-12 e 2013-17, as vendas de armas chinesas para a África cresceram 55%, fazendo com o que a participação do país no total de armas importadas pelos africanos saísse de 8,4% para 17% – a participação dos Estados Unidos é de 11% atualmente.

Segundo dados do Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais (*United Nation Register of Conventional Arms*, UNROCA), entre as exportações da China para a África pode-se listar a venda de 24 tanques de combate, construídos pela estatal Norinco, para a Tanzânia e 30 para o Chade, em 2013. Veículos blindados de combate também foram vendidos para Gana, Namíbia, Quênia, Ruanda, Burundi, Moçambique e Gabão. As

informações do relatório da ONU dão conta que armas chinesas foram usadas em conflitos no Sudão e no Congo. Em julho de 2014, a China entregou 100 sistemas de mísseis guiados para o Sudão do Sul. Aliás, o sistema de mísseis antitanque “*Red Arrow 9*” e os sistemas de armas de artilharia a laser são os principais produtos de exportação da Norinco (abreviação oficial para *China North Industries Group*)¹²⁰.

Ou seja, levando em conta a importante contribuição chinesa para as tropas da ONU e a considerável participação na venda de armas para a África (e para os países mais atuantes nas missões de paz no continente), pode-se afirmar que, sim, a China é uma notável contribuinte para a segurança desta região do globo. Sendo assim, o país preenche os requisitos relativos à primeira face do poder estrutural proposto por Susan Strange.

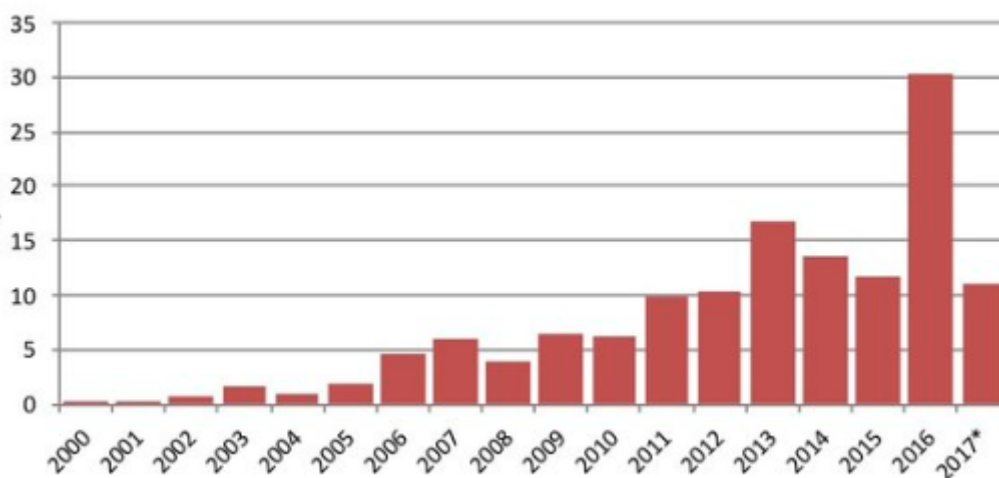
Na segunda e terceira faces do poder estrutural, devemos atentar, agora, para os arranjos sociais que determinam como funcionam a produção e as estruturas de crédito na África. Para tanto, convém analisar os acordos de construção e, principalmente, os empréstimos concedidos pelos chineses no continente¹²¹. No caso dos empréstimos, é particularmente relevante avaliar os principais setores da economia africana que recebem tais verbas.

Segundo os dados do SAIS-CARI para o intervalo entre 2000 e 2017, a China emprestou US\$ 143 bilhões diretamente aos governos africanos ou às empresas estatais comandadas por eles. Agências burocráticas diversas do governo chinês estão envolvidas nessas transações, com especial destaque ao ExIm Bank e ao Banco Chinês de Desenvolvimento (BCD – em inglês, *China Development Bank*, CDB). Apesar do crescimento da presença chinesa no crédito aos africanos ao longo do tempo, os Estados Unidos ainda são a principal fonte de crédito no continente (ATKINS et al, 2017).

Gráfico 17 – Empréstimos chineses para a África (2000-2017)

120 Em seu conhecido artigo sobre o choque de civilizações, que depois veio dar origem ao livro, Samuel Huntington já mencionava a China como uma grande exportadora de armamento e de tecnologia militar. Na época, os chineses já haviam vendido para a Líbia e para o Iraque materiais que poderiam ser usados para fabricar armas nucleares e gás de nervos. Também nos anos 1990, a China teria ajudado a Argélia a construir um reator ajustado à produção de armas nucleares. Na mesma época, a China vendeu tecnologia nuclear ao Irã e, possivelmente, também exportou componentes de mísseis com um alcance de 500 km para o Paquistão (HUNTINGTON, 1993).

121 Detalhes em relação ao envolvimento de agências burocráticas do governo chinês no Sudão do Sul, especialmente o ExIm Bank, serão discutidos de maneira mais detida no próximo capítulo.



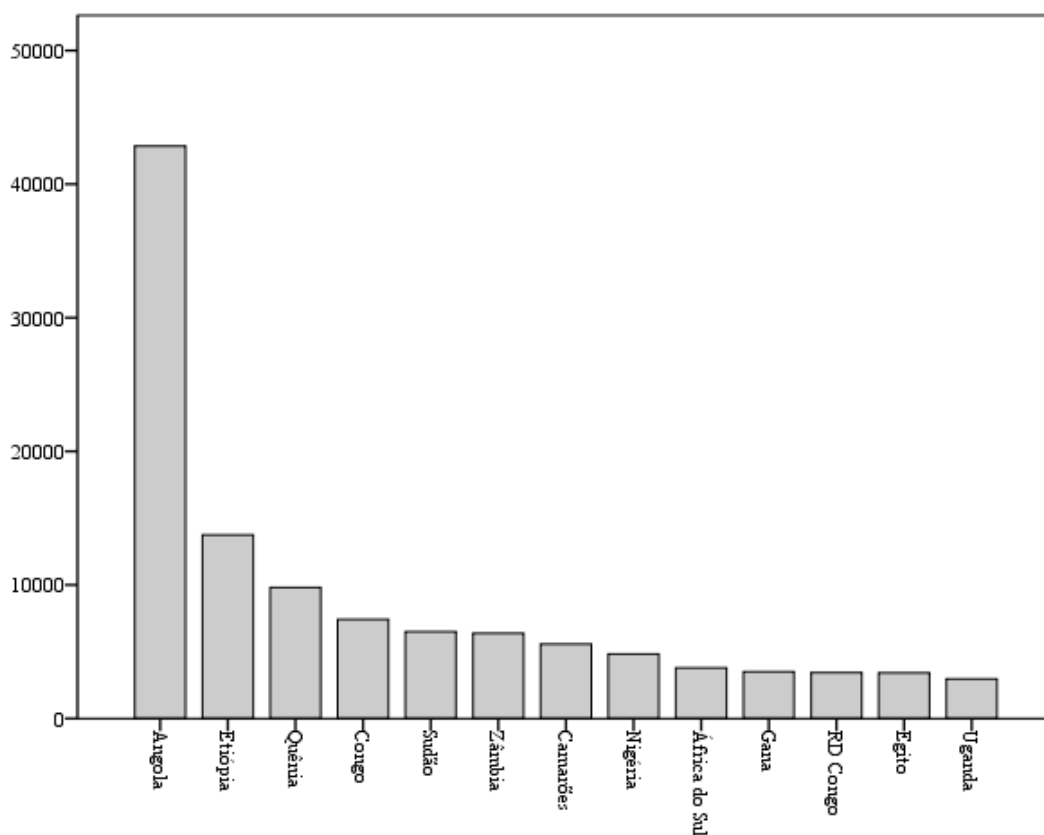
FONTE: SAIS-CARI

É importante salientar que as modalidades de empréstimo são variadas e é um exercício particularmente complicado enquadrar os financiamentos oriundos da China em distintas categorias. Isso porque não existem dados oficiais da China com relação a empréstimos. Por exemplo, alguns empréstimos do governo são enquadrados como “ajuda oficial ao desenvolvimento” (*official development aid*), mas outros empréstimos funcionam como créditos à exportação, créditos de fornecedores ou comerciais, não sendo de natureza concessional.

Como não é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a China não participa do repositório oficial da instituição para congregar dados sobre crédito (*Creditor Reporting System*, CRS), que é fonte de grande parte dos dados que os analistas usam. Ademais, os bancos chineses raramente publicam informações sobre suas operações. Da mesma forma, também é incomum que os recebedores desses financiamentos detalhem as operações.

Quando investigamos os dados tendo os países como unidade de análise, Angola, com US\$ 42,8 bilhões recebidos via empréstimo da China desde 2000, lidera a lista. Logo em seguida, vêm Etiópia (US\$ 13,7 bi), Quênia (US\$ 9,8 bi), Congo (US\$ 7,4 bi) e Sudão (US\$ 3,8 bi). Nota-se, então, a massiva presença chinesa na estrutura de crédito na porção oriental da África, mencionada na seção anterior, onde estão – além de Etiópia, Quênia e Sudão – Egito e Uganda (e parte da Zâmbia e da República Democrática do Congo), como se pode visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 18 – Países africanos que mais receberam empréstimos chineses (2000-2017)



FONTE: Elaboração própria com base em dados do SAIS-CARI (ATKINS et al, 2017)

Quando se investiga os setores aos quais esses empréstimos foram destinados, há uma flagrante tendência apontando para transportes (US\$ 38 bilhões), energia (US\$ 30 bilhões) e mineração (US\$ 19 bilhões). Para se ter uma ideia da magnitude da presença do crédito chinês nessas três áreas, basta notar que o setor de comunicação, o 4º no ranking, recebeu entre 2000 e 2017 cerca de US\$ 7 bilhões¹²². Quando olhamos para países como Sudão e Sudão do Sul, por exemplo, a quase totalidade dos empréstimos chineses é destinada para transportes e energia – como será discutido em detalhe no capítulo seguinte.

Com relação às agências financiadoras desses empréstimos, nota-se certa centralidade do ExIm Bank, responsável por providenciar cerca de US\$ 63 bilhões do crédito disponibilizado pela China aos africanos. O BCD destinou somente uma pequena parcela disso: algo em torno de US\$ 12,3 bilhões. Outras fontes de crédito, como bancos comerciais e empresas chinesas contratantes, providenciaram mais de US\$ 19 bilhões em empréstimos para países da África.

Na última cúpula do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), realizada em Pequim, em 2018, os chineses anunciaram um pacote financeiro de US\$ 60 bilhões para a

¹²² No total, os dados do SAIS-CARI dividem os empréstimos em 27 setores diferentes.

África. Deste montante, aparentemente, US\$ 50 bilhões ficariam sob responsabilidade do próprio governo (possivelmente por meio dos bancos públicos), e os US\$ 10 bilhões restantes seriam de responsabilidade das empresas chinesas, encorajadas a contribuir por meio dos seus próprios projetos de investimento. Em suma, os chineses prometeram: US\$ 20 bilhões em novas linhas de crédito; US\$ 15 bilhões em ajuda externa e empréstimos concessionais ou sem juros; US\$ 10 bilhões para um fundo especial de financiamento do desenvolvimento; e US\$ 5 bilhões para um fundo especial que financia importações a partir da África (BRAUTIGAM, 2018).

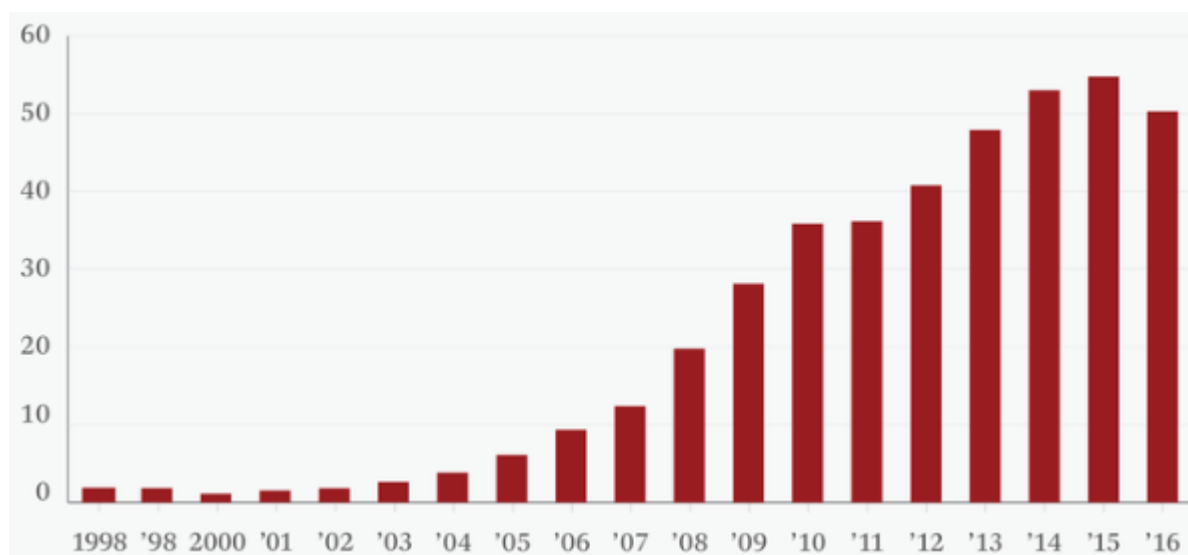
O total de subvenções e empréstimos concedidos pela China para a África registrou crescimento ao longo das últimas cúpulas do FOCAC, que são realizadas de três em três anos. A primeira promessa de empréstimos, em 2006, foi de US\$ 5 bilhões¹²³. Em 2009, esse valor dobrou para US\$ 10 bilhões e, em 2012, chegou a US\$ 20 bilhões. Na cúpula de Joanesburgo, em 2015, os chineses prometeram US\$ 35 bilhões em empréstimos com juros de vários tipos, e outros US\$ 5 bilhões em doações e empréstimos sem juros (US\$ 40 bilhões no total). A trajetória de crescimento só foi interrompida na cúpula mais recente, com os empréstimos e linhas de crédito alcançando US\$ 35 bilhões, como descrito no fim do parágrafo anterior¹²⁴.

Apesar da considerável participação do crédito chinês na África, os Estados Unidos não estão ameaçados. Somente em 2017, foram distribuídos US\$ 12 bilhões em créditos norte-americanos apenas para a África Subsaariana. No Norte do continente, esse valor foi de US\$ 250 milhões. É bem verdade, cabe a ressalva, que esses números podem diminuir ao longo da administração Trump. Além disso, também cabe ressaltar que os empréstimos de ajuda externa, como os prometidos nas cúpulas do FOCAC, são apenas uma parte da presença financeira da China na África.

Ao observarmos os dados referentes a acordos de construção, já foi visto no capítulo anterior que Argélia, Etiópia, Quênia, Angola e Nigéria são os países que mais assinaram acordos do tipo com os chineses. Juntos, esses cinco Estados responderam por quase metade da receita das empresas chinesas de construção em 2016 – a Argélia, sozinha, representa cerca de 17% desse valor. No último ano da série, a receita bruta anual das empresas chinesas que atuaram em projetos de engenharia e construção totalizou US\$ 50 bilhões, um pequeno recuo com relação a 2015.

123 Nas duas cúpulas anteriores, o enfoque dos debates sobre finanças se deu mais em torno do cancelamento de dívidas.

124 Montenegro e Alves (2016) discutem de maneira resumida os principais pontos acordados em todas as cúpulas do FOCAC até 2015.

Gráfico 19 – Receita anual bruta dos projetos de construção da China na África (1998-2016)

FONTE: SAIS-CARI

Ainda que os contratos de construção não tenham, sozinhos, capacidade explicativa que permita afirmar que a China exerce poder sobre a estrutura de produção africana, eles podem auxiliar nessa constatação se forem analisados em conjunto com a estrutura de crédito. Ao notarmos a centralidade das empresas chinesas na produção em setores-chave para o desenvolvimento africano, como infraestrutura e energia, fica claro a capacidade da China em operar as engrenagens da grande estrutura econômica na África. Mesmo a expansão comercial da China rumo ao continente, recorrentemente alvo de ponderações por parte dos líderes regionais¹²⁵, parece ter um efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico africano (HE, 2013).

Finalmente, cabem algumas considerações a respeito da quarta face do poder estrutural: o poder sobre o conhecimento. Strange (1994) nota que o poder derivado da estrutura do conhecimento tem sido, ao mesmo tempo, negligenciado e subestimado, mesmo não sendo menos importante que as outras três fontes. Parte dessa problemática constatação se deve ao fato de que o poder sobre o conhecimento é extremamente difuso e não passível de quantificação. De maneira geral, todavia, a estrutura de conhecimento determina como o conhecimento é descoberto, como é armazenado, quem o comunica, por quais meios, para quem e em quais termos.

125 Os deficit comerciais de grande parte dos países africanos com a China foram temática dominante na última cúpula do FOCAC, em Pequim. Detalhes podem ser consultados na reportagem publicada pela rede Al-Jazeera, disponível no endereço: <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/trade-deficit-tops-china-africa-summit-beijing-180902144203797.html>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

Tendo em vista a dificuldade de se entender como exatamente se pode exercer poder estrutural sobre o conhecimento, uma forma interessante de abordar tal questão sob o prisma das relações sino-africanas é por meio da investigação da presença cultural da China no continente. Assim, é mister analisar a difusão dos Institutos Confúcio na África.

No fim das contas, o Instituto Confúcio segue a mesma lógica de outros institutos nacionais, como o alemão Goethe, o espanhol Cervantes, o British Council e a Aliança Francesa. O curioso é que mesmo “competindo” com institutos bem mais antigos (o francês foi criado em 1883 e o britânico em 1934), o Confúcio, criado em 2004¹²⁶, só fica atrás dos centros franceses em quantidade de institutos culturais mundo afora (LIJADU, 2018).

Em pouco mais de dez anos de existência, o Instituto Confúcio está presente em todos os continentes: são 173 na Europa, 161 na América (110 somente nos Estados Unidos), 118 na Ásia, 54 na África e 19 na Oceania¹²⁷. Essa conta não inclui as chamadas “Salas de Aula Confúcio” (*Confucius Classroom*), espaços feitos para ofertar cursos de língua e cultura chinesa, mas que não necessariamente operam dentro de uma estrutura mais ampla do Instituto. Para se ter uma ideia de comparação, a França tem cerca de 180 centros culturais na África, mais de três vezes a quantidade de institutos chineses.

Ainda que a China esteja construindo mundo afora institutos culturais similares aos dos países ocidentais, o fato é que a estrutura de funcionamento é um pouco diferente. Por meio de um sistema de parceria, muitas vezes os Institutos Confúcio funcionam em espaços cedidos por uma universidade local¹²⁸. Por outro lado, os professores e financiamentos vêm da China. Essa abordagem diferente chegou a gerar problemas nos Estados Unidos, como a não renovação de um contrato com a Universidade de Chicago em 2014, sob alegação de que o Instituto estaria sendo usado para fins políticos¹²⁹.

No entanto, em um detalhado estudo empírico que avaliou se o estabelecimento de Institutos Confúcio na África seria motivado pela busca de recursos por parte da China, não se encontrou relações estatisticamente significativas que indiquem algo nesse sentido. Ou seja: esses institutos não estão relacionados com a destinação de ajuda externa, investimentos ou qualquer explicação de caráter mercantilista (AKHTARUZZAMAN, BERG & LIEN, 2017).

126 O primeiro país a receber um Instituto Confúcio foi a Coreia do Sul, em Seul.

127 Dados disponíveis na página oficial do Hanban, entidade com sede em Pequim, que administra os Institutos Confúcio. Endereço: <http://english.hanban.org/>.

128 Há exemplos, contudo, em que os chineses acabam adquirindo um espaço próprio, ainda que as aulas funcionem em parceria com as universidades do país recebedor.

129 Detalhes em <https://news.uchicago.edu/story/statement-confucius-institute-university-chicago>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

Além dos investimentos na promoção da sua língua e cultura, a China também tem trabalhado ativamente para ter maior participação no setor audiovisual e de imprensa na África. Basta mencionar que o jornal *China Daily* tem uma edição africana desde 2012, com sede em Nairóbi. Apesar de os números de audiência serem desconhecidos, assim como a viabilidade comercial, é fato que o envolvimento da China na produção noticiosa na África tem aberto espaço para novos atores e perspectivas na cobertura internacional, tradicionalmente dominada por gigantes como a britânica BBC e a norte-americana CNN, além de promover uma interação crescente entre as equipes de mídia africana e chinesa (WU, 2018)¹³⁰.

No mercado do cinema, outro importante nicho cultural que permite exercer algum *soft power*, a China também tem sido bastante proativa. Recentemente o conglomerado Wanda, patrocinador master da Copa do Mundo na Rússia, adquiriu o estúdio “Legendary Pictures” por cerca de US\$ 3,5 bilhões. A produção mais cara tocada pelos chineses em 2017 foi o filme “Wolf Warrior 2” (em torno de US\$ 852 milhões), gravado em grande parte na África do Sul.

No mesmo país, houve a realização do Festival Internacional de Cinema China-África, em 2017. Além disso, muitos produtores sul-africanos têm recebido bolsas para estudar na China, sobretudo na Academia Chinesa de Cinema (*Beijing Film Academy*). A força da aproximação cultural da China com os africanos é vista nos números: o país já ultrapassou os Estados Unidos e a Europa como principal destino de estudo entre os africanos anglófonos.

Os dados expostos nesta seção, então, permitem concluir que: 1) em termos de segurança, a China desempenha um decisivo papel como fornecedor de tropas para missões de paz e como exportador de armas para os africanos (e para os países que mais contribuem com as operações da ONU); 2) apesar de não ter a mesma participação financeira do que os Estados Unidos, os chineses contribuem ativamente com empréstimos em áreas-chave para o desenvolvimento regional africano, com especial atenção ao Leste do continente; e 3) a China tem se engajado ativamente para estreitar os laços culturais mundo afora, incluindo esforços específicos na África. No capítulo seguinte, busca-se avaliar como as variáveis materiais (segurança e economia) explicam o envolvimento da China no Sudão do Sul, país africano que abriga a maior parte da contribuição chinesa de pessoal para as operações de paz da ONU.

130 Detalhes sobre a crescente presença chinesa na audiência africana podem ser vistos em reportagens da BBC e do *Economist*: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-20722952>; <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/10/20/china-is-broadening-its-efforts-to-win-over-african-audiences>.

8 DETERMINANTES MATERIAIS E ATORES INSTITUCIONAIS DO ENGAJAMENTO CHINÊS: o caso do Sudão e Sudão do Sul

Apesar de terem relações diplomáticas oficiais desde 1959, três anos após a independência sudanesa e dez anos depois da revolução comunista liderada por Mao Zedong¹³¹, a história do envolvimento direto da República Popular da China no Sudão é bem mais recente. Basicamente, esse eixo bilateral só veio a ser fortalecido a partir dos anos 1990, influenciado, entre outros fatores: 1) pela instabilidade política interna no país africano; 2) pelo distanciamento e até oposição dos Estados Unidos; 3) bem como à demanda chinesa por petróleo. Portanto, como já resta claro e será abordado em maior profundidade ao longo do presente capítulo, o fator energético desempenha papel fundamental na contextualização dessa grande narrativa.

Em discurso proferido em setembro de 2017, na ocasião do lançamento de um projeto de modernização e expansão de um hospital-escola em Juba, o embaixador chinês He Xiangdong deixou claro o quão gigantesca é a presença da China no Sudão do Sul. Por exemplo, o comércio bilateral entre ambos é de US\$ 12 bilhões, com as vendas para os chineses correspondendo a 92% de todas as exportações sul sudanesas. Além disso, a China é a principal fonte de investimento no país, com um volume anual acumulado na casa dos US\$ 5 bilhões. Ademais, há mais de uma centena de empresários chineses registrados no Sudão do Sul, cobrindo não só o setor de petróleo, mas também a construção civil, serviços, clínicas, etc¹³².

Contudo, para compreender minimamente como o petróleo – e outros fatores materiais – influencia na aproximação da China com o Sudão, e hoje também com o Sudão do Sul, é preciso voltar um pouco no tempo e analisar alguns antecedentes históricos que colocam os dois “Sudões” na situação de hoje. Não só pelas reservas de petróleo, mas também pela localização estratégica próximo às margens do Mar Vermelho, posicionado entre o chifre da Somália (Golfo de Áden) e a porção central do continente africano, o Sudão foi, tradicionalmente, uma região instável por essência. Adicione-se a estes elementos o fato de o

131 Preferimos a utilização da transliteração mais comum do nome do líder revolucionário comunista, grafado em *pinyin*, sistema de transliteração oficial na República Popular da China. Embora mais conhecida no Brasil, a grafia “Mao Tsé-Tung” é a transliteração pelo sistema Wade-Giles, ainda utilizado em Taiwan.

132 Os números apresentados pelo embaixador chinês endossam, mais uma vez, a deficiência dos dados utilizados por pesquisadores, problema mencionado no capítulo 5. O texto completo do discurso está disponível em inglês na página: <http://www.jubamonitor.com/speech-by-h-e-chinese-ambassador-he-xiangdong-at-the-ground-breaking-ceremony-of-the-china-aided-project-of-modernization-and-expansion-of-juba-teaching-hospital-of-south-sudan-sept-30-2017/>. Acesso: 15 de novembro de 2018.

Sudão ter sido, até a separação do Sul em 2011, o maior país da África em extensão geográfica.

Devido à sua localização, historicamente o Sudão esteve sob o jugo de diversas empreitadas coloniais, como os impérios Otomano, Egípcio e Britânico, de modo que suas disputas étnicas internas não podem ser encaradas dissociadas dos elementos estruturais. Ao tornar-se independente, em 1956, o Sudão imediatamente herdou uma estrutura social fraturada e confusa, consequência de processos como: 1) delimitação arbitrária de fronteiras por parte de potências ocidentais; 2) interesses estrangeiros diversos; 3) acomodação e influência do islamismo, sobretudo no Norte.

(...) As principais fontes de instabilidade política da África, que resultaram em conflitos, não se originam principalmente na disputa de “fronteira étnicas”, mas nos interesses geopolíticos e geoeconômicos, tanto localizados como potencializados por interesses estrangeiros. Conforme Samir Amin, os povos da periferia não constituem muitas vezes nem uma nem várias nações. Constituem uma ou várias etnias em momentos diversos de agregação e desenvolvimento, em processo de formação nacional. O *problema* da fusão de etnias em nações nas sociedades periféricas mostra o caráter extrovertido da formação desses países, no qual a burguesia e suas elites tradicionais, ligadas aos agentes imperialistas externos, formam uma economia desarticulada internamente. (REIS DA SILVA & SILVEIRA, 2015, p. 40. *Grifo dos autores.*)

Sendo assim, a trama pós-independência no Sudão, envolvendo múltiplas divergências domésticas não resolvidas nos âmbitos étnico-religioso e político-partidário, foi permeada frequentemente por guerras civis. Já em 1969, pouco mais de uma década depois da libertação nacional, um golpe de Estado alçou Jaafar Nimeiri ao poder, legitimado por uma ampla coalizão militar. Dois anos depois, dissidentes comandados pelo Partido Comunista Sudanês também tentaram um golpe, não obtendo sucesso. Em 1972, um acordo assinado em Adis Abeba, capital da Etiópia, pôs fim à Primeira Guerra Civil.

Os Estados Unidos foram os primeiros a demonstrarem claro interesse em estabelecer relações estáveis com o governo de Nimeiri, a fim de obter garantias para a exploração petrolífera e, em troca, abrir a perspectiva de os sudaneses receberem fluxos contínuos de dinheiro com a venda de seus recursos naturais. Apresentava-se no horizonte um cenário de otimismo para o desenrolar de relações do tipo ganha-ganha. Já em 1974, a norte-americana Chevron assinou um contrato com o governo sudanês; em 1979, a empresa realizava sua primeira descoberta comercial. Nos anos 1980, contudo, tensões internas levaram a uma escalada dos conflitos no país africano (PATEY, 2014).

Uma rápida observação no mapa do Sudão dá uma ideia de como questões referentes à exploração do petróleo têm, recorrentemente, despertado animosidades entre facções locais.

Como se vê na figura abaixo, partes significativas dos campos de exploração estão ao Sul, ao passo em que o Norte corresponde à quase a totalidade dos gasodutos que levam a produção até a zona portuária, às margens do Mar Vermelho.

Figura 14 – Exploração de petróleo (produção e transporte) no Sudão e Sudão do Sul



FONTE: BBC¹³³

As hostilidades entre o governo e os grupos rebeldes testemunharam uma crescente quando, em junho de 1983, o presidente Nimeiri dissolveu a Assembleia Regional do Sul, dividindo a parte meridional do país em três regiões: Bahr el Ghazal, Equatória e Grande Nilo Superior, esta última rica em petróleo. Em setembro do mesmo ano, a imposição da lei islâmica da *sharia* em todo o território foi a fagulha final para o renascimento decisivo dos movimentos rebeldes no Sul.

Dois movimentos políticos protagonista das disputas no Sul podem ser citados como envolvidos diretos na guerra civil que se iniciou em 1983: o Ananya II, cuja maioria corresponde à etnia Nuer, e o Exército Popular de Libertação do Sudão (em inglês, *Sudan People's Liberation Army* – SPLA), de maioria Dinka. Esta divisão entre Nuer e Dinka, aliás, foi fortemente explorada pelo presidente Nimeiri e está na gênese dos conflitos que permaneceram com a independência do Sudão do Sul, em 2011.

¹³³ Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-africa-12115013>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

Na imagem abaixo, pode-se constatar a centralidade estratégica da região do Grande Nilo Superior. A dinâmica energética que permeia os conflitos internos sudaneses se observa com clareza ao observarmos a concentração dos empreendimentos petrolíferos nacionais na região central do antigo Sudão Unificado – hoje o Centro Sul do Sudão e o Centro Norte do Sudão do Sul, nos arredores da disputada região de Abyei – e, principalmente, na parte Nordeste do Sudão do Sul.

Figura 15 – Exploração de petróleo (produção e transporte) e as divisões administrativas no Sudão e Sudão do Sul



FONTE: PATEY (2014)

Até meados dos anos 1980, portanto, é seguro afirmar que o mercado de petróleo do Sudão estava restrito basicamente à exploração comandada pelos norte-americanos, por meio da Chevron. Para se ter uma ideia de como a China ainda estava relativamente distante de se engajar nesse setor em suas relações com o Sudão, basta notar que as três estatais petrolíferas chinesas foram fundadas oficialmente somente ao longo dos anos 1980, como será abordado na seção seguinte.

Sem embargo, para além dos desdobramentos da segunda guerra civil, iniciada em 1983, pode-se dizer que um acontecimento em especial foi determinante para o distanciamento definitivo dos Estados Unidos e a aproximação da China: o atentado a instalações da Chevron em Rubkona, entre Bentiu (Sul) e Heglig (Norte), em fevereiro de 1984, que deixou três funcionários mortos. As vítimas foram um queniano, um britânico e um filipino. A partir dali, a Chevron – e os Estados Unidos, consequentemente – foi arrastada a contragosto para o centro de uma guerra civil recrudescente.

Sem poder contar com o aporte financeiro decorrente do petróleo, a economia sudanesa foi paulatinamente definhando e os protestos populares tomaram as ruas da capital Cartum. Em 1985, enquanto o governo tentava garantir a confiança de Washington e a permanência dos investimentos, outro golpe de Estado foi posto em prática no Sudão, desta vez com sucesso. Jaafar Nimeiri foi deposto, buscou exílio no Egito, e em seu lugar assumiu o líder pró-Islã, Sadiq al-Mahdi. Pouco tempo depois, em 1989, outro golpe bem-sucedido ergueu ao poder a Frente Islâmica Nacional (em inglês, *National Islamic Front* – NIF), que exigiu que os norte-americanos reiniciassem as operações nos campos de exploração ou seriam expulsos.

Foi exatamente na esteira desses acontecimentos que a China começou a desenhar com clareza uma estratégia de aproximação diplomática com o Sudão. Em 1986, foi estabelecida uma comissão conjunta sino-sudanesa para assuntos relativos à economia e comércio (em inglês, *Sino-Sudanese Economic and Trade Joint Commission*) (JAKOBSON & ZHA, 2006).

Já com a Frente Islâmica no poder, o ano de 1990 testemunhou uma visita oficial do líder Omar al-Bashir à China, em novembro, onde se encontrou com o presidente Jiang Zemin em Pequim. Em junho, Bashir já havia estado na Malásia. Esse *tour* asiático do líder sudanês tinha o objetivo não só de construir laços mais próximos com a China, mas também de buscar alternativas para o desenvolvimento da indústria petrolífera nacional (PATEY, 2014, p. 93).

No início dos anos 1990, a Chevron vendeu suas concessões de exploração no Sudão, abrindo espaço definitivo para a participação de outros *players* internacionais que competem no setor, sobretudo empresas não-Occidentais.

The current confrontational US foreign policy towards Sudan, culminating with the imposition of economic sanctions, opened the door for the China National Petroleum Corporation (CNPC) and Malaysia's national oil company Petronas to take the lead role in Sudan's oil industry. In the late 1990s, the arrival of Asian national oil companies in Sudan made the prospect of large-scale oil production and exports suddenly very possible. (PATEY, 2014, p. 58. **Grifo nosso.**)

Ao passo em que, aos poucos, os leilões de concessão iam trazendo novos investidores para o mercado de petróleo no Sudão, os líderes dos movimentos rebeldes do Sul – cujo principal representante era John Garang – sentiam-se ameaçados pelo incremento no poder de combate que as rendas oriundas da exploração energética daria ao governo da Frente Islâmica Nacional¹³⁴. Entre 1992 e 1993, focos de resistência da etnia Dinka foram sumariamente eliminados pelas Forças Armadas oficiais e outras milícias leais a Bashir. Foi com esse pano de fundo que a China iniciou, de fato, sua empreitada no setor petrolífero do Sudão.

O primeiro acordo de investimento oficial assinado pelos chineses aconteceu em 1995, por meio da CNPC, a maior empresa nacional do setor, mas ainda uma desconhecida no mercado internacional àquela altura. No ano seguinte, a CNPC já havia se tornado a principal investidora, com 40% dos ativos em um consórcio (*Greater Nile Petroleum Operation Company* – GNPOC) formado pela pequena canadense Arakis (25%)¹³⁵, pela Petronas (30%) e pela estatal sudanesa Sudapet (5%). O executivo Zhou Jiping, da estatal chinesa, foi nomeado o primeiro presidente da *joint venture*. Em 1997, o governo sudanês assinava um acordo de paz com o rebelde Riek Machar, ligado à etnia Nuer, que havia desertado do Exército Popular de Libertação (SPLA).

As tensões com os rebeldes do sul prosseguiram até 2005, quando foi assinado um acordo de paz definitivo (em inglês, *Comprehensive Peace Agreement* – CPA), que encerrou a segunda guerra civil e abriu caminho para a independência do Sudão do Sul, consumada em 2011 – mesmo ano em que o Conselho de Segurança da ONU aprovou a missão de paz no país (UNMISS).

Por meio das negociações, ficou acertada a criação de um governo semiautônomo no Sul, baseado em Juba, hoje capital do Sudão do Sul. Além disso, ficou também definido que

¹³⁴ Além de petróleo, a economia de exportação do Sudão gira em torno do ouro, de sementes oleosas e da venda de animais como cabras e bodes. Já o Sudão do Sul é quase inteiramente dependente das rendas do petróleo. Os outros itens da pauta exportadora – como sucata de ferro e madeira serrada – compõem apenas uma parcela ínfima das vendas do país ao exterior. Para mais detalhes, ver atlas.media.mit.edu.

¹³⁵ Depois substituída pela indiana Videsh.

os recursos oriundos do petróleo seriam divididos igualmente entre os dois governos. Após a morte de Garrang, no mesmo ano da assinatura do CPA, o principal representante dos sulistas passou a ser Salva Kiir, que logo tratou de desenhar uma aproximação com os chineses.

In July 2007, President Kiir visited Beijing and conveyed to President Hu Jintao the SPLM's intention to opt for secession from Sudan via the terms of the CPA. **With around 75 percent of Sudan's oil production located in southern Sudan, and China's relations dominated by links with Khartoum, this initiative catalyzed a reorientation of Beijing's Sudan engagement.** The SPLM's gambit to engage Beijing worked. **A Chinese Consulate opened in Juba in September 2008.** Relations thickened as the January 2011 referendum on Southern secession approached. After this resulted in an overwhelming vote to leave Sudan, China established formal diplomatic relations with South Sudan on 9 July 2011, when it became a new, independent sovereign state. (LARGE, 2016, p. 37. **Grifo nosso.**)

Com a independência oficializada em 2011, formou-se no Sudão do Sul um governo que buscasse consolidar um pacto social entre as duas maiores etnias do novo país. Assim, os Dinkas elegeram Salva Kiir para presidente, enquanto os Nuers indicaram Riek Machar para o cargo de vice. Ao fim de 2013, contudo, acusações de que Machar planejava um golpe contra Kiir levaram à eclosão de uma nova guerra civil, agora restrita somente ao Sudão do Sul, que em abril de 2014 já registrava mais de 10 mil mortes e centenas de milhares de refugiados¹³⁶.

Um acordo de cessar fogo foi assinado em junho de 2014, mas as hostilidades permaneceram. Apesar de estar diretamente envolvido nas conversações pela paz, os chineses têm sido acusados de fornecer armamentos para o governo comandado por Kiir¹³⁷. Esforços internacionais concertados, liderados pela organização regional Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (em inglês, *Intergovernmental Authority on Development* – IGAD)¹³⁸, levaram à assinatura de mais um acordo para encerrar os conflitos, em agosto de 2015.

Até o fim daquele ano, os dados da ONU atestavam que a guerra civil no Sudão do Sul já havia deslocado mais de 2 milhões de pessoas, incluindo 630 mil refugiados para países vizinhos¹³⁹, desafiando a capacidade das Nações Unidas e outras agências internacionais em responderem de forma efetiva. No Quadro 12, estão descritos, em ordem cronológica, os principais acontecimentos envolvendo o Sudão e o Sudão do Sul.

136 Segundo dados do Banco Mundial, a população do Sudão do Sul em 2014 era 11,5 milhões de pessoas. Detalhes em data.worldbank.org/country/south-sudan.

137 Mais detalhes em <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-08/norinco-sells-south-sudan-arms-as-chinese-government-talks-peace>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

138 Bloco formado em 1986 por oito países da África Oriental, incluindo os governos do Chifre da África (Djibuti, Eritreia, Etiópia e Somália), Vale do Nilo (Sudão e Sudão do Sul) e dos Grandes Lagos (Quênia e Uganda). A sede está localizada no Djibuti.

139 Mais informações no relatório “*Humanitarian Bulletin: South Sudan: Bi-Weekly Update*”, de autoria do escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA).

Quadro 17 – Linha do tempo dos principais acontecimentos domésticos e internacionais do Sudão e do Sudão do Sul

ANO	ACONTECIMENTO
1956	Independência do Sudão.
1959	Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China.
1969	Golpe de Estado leva Jaafar Nimeiri ao poder.
1971	Tentativa fracassada de golpe comandada pelo Partido Comunista.
1972	Acordo assinado na Etiópia põe fim à 1ª Guerra Civil.
1974	Chevron assina contrato de exploração com o governo sudanês.
1979	Chevron realiza sua primeira descoberta comercial no país.
1983	Junho: Com o crescimento das tensões, o presidente Nimeiri dissolve a Assembleia Regional do Sul e dividindo a parte meridional do país em três regiões. Novembro: imposição da lei islâmica da <i>sharia</i> em todo o território. Início da 2ª Guerra Civil.
1984	Atentado a instalações da Chevron em Rubkona deixa três prestadores de serviços mortos.
1985	Golpe de Estado depõe Nimeiri; assume Sadiq al-Mahdi.
1986	Criada a comissão conjunta sino-sudanesa para assuntos relativos à economia e comércio.
1989	Golpe de Estado conduzido pela Frente Islâmica Nacional alça Omar al-Bashir ao poder.
1990	Visitas do presidente al-Bashir na Ásia, passando por Malásia e China.
1992	Chevron vende suas concessões de exploração no Sudão.
1995	Primeiro acordo oficial de investimento assinado pelos chineses, por meio da estatal CNPC.
1996	CNPC torna-se a principal acionista em consórcio formado por outras petrolíferas estrangeiras.
1997	Governo sudanês assina acordo com o rebelde Riek Machar, ligado à etnia Nuer, desertor do SPLA.
2005	Assinatura de acordo de paz põe fim à 2ª Guerra Civil e abre caminho para a independência do Sul.
2007	Salva Kiir, principal liderança do Sul, vai à China e se encontra com o presidente Hu Jintao
2008	China abre um consulado em Juba

- 2011 Independência do Sudão do Sul.
 Conselho de Segurança aprova missão de paz (UNMISS).
- 2013 Acusações de que o vice-presidente Riek Machar planejava um
 golpe contra o presidente Salva Kiir levam à eclosão de uma
 nova guerra civil.
- 2015 Esforços internacionais liderados pela Autoridade
 Intergovernamental para o Desenvolvimento levam à assinatura
 de um acordo definitivo para encerrar os conflitos.

FONTE: Elaboração própria.

O envolvimento direto da China na exploração de petróleo na região do Vale do Nilo desde os anos 1990 e o seu recente engajamento nas negociações diplomáticas para pôr fim às tensões internas e garantir a segurança de seus trabalhadores explicam, em grande parte, as razões por trás da decisão de enviar um batalhão completo de infantaria para a missão da ONU no Sudão do Sul (UNMISS).

Desde 2011, ano da independência, a China destina ao Sudão do Sul a maior parte de sua contribuição de pessoal nas operações de paz das Nações Unidas, como foi visto no capítulo 6. Faz-se mister, nesse sentido, compreender de que forma o engajamento chinês no país mobiliza atores diversos da política externa, cujos interesses precisam ser manejados habilmente pelo governo central.

Aqui, toma-se emprestado de Jakobson e Knox (2010, p. 2) a definição para “atores de política externa”, que podem ser entendidos como instituições e indivíduos que: 1) têm o poder de tomar decisões em termos de política externa; 2) integram formalmente o processo de formulação; ou 3) buscam influenciar a política externa. No caso da China, as estatais de petróleo são apenas um dos atores envolvidos nos diversos eixos da atuação internacional do país.

Nas próximas seções, discutimos como os diversos determinantes materiais levantados pela literatura para explicar o envolvimento da China em missões de paz estão relacionados com atores específicos da política externa do país. De maneira mais aprofundada, utilizamos o caso do Sudão do Sul para mostrar como esses atores possuem dinâmicas próprias no seu relacionamento bilateral com a mais nova nação africana.

Ademais, é importante ressaltar – mais uma vez – que não necessariamente todas as variáveis materiais (segurança energética, comércio, investimento, capacidade operacional das forças armadas, etc.) se apresentam de forma homogênea nas operações as quais a China se envolve, já que nem todos os países que sediam missões de paz são ricos em petróleo ou

possuem acordos polpudos de investimento com os chineses.

8.1 SEGURANÇA ENERGÉTICA E *OIL DIPLOMACY*: as petrolíferas estatais

Para entender de maneira acurada a importância que o fator energético desempenha na condução da política externa chinesa contemporânea, faz-se necessário um breve delineamento histórico. Até o começo dos anos 1990, a China era exportadora líquida de petróleo e os preços domésticos eram mais baixos que aqueles praticados no mercado internacional. Foi somente a partir do momento em que o país tornou-se importador que as autoridades estatais aumentaram os preços internos, alcançando a convergência com a cotação internacional no final da década, em 1998.

Tal constatação inicial é particularmente oportuna porque só se pode compreender os conflitos em torno do acesso à energia e da riqueza dela oriunda a partir da posição de importador ou exportador que um determinado Estado ocupa no cenário internacional. Nesse sentido, o conceito de *segurança energética* é extraído da perspectiva dos países importadores: trata-se, segundo Kalicki e Goldwyn (2005) (apud FUSER, 2013), do “aporte confiável, amplo e diversificado e a preços acessíveis de suprimentos de petróleo e gás (e seus equivalentes futuros) (...) – e a infraestrutura adequada para levar esses suprimentos ao mercado”. Na conhecida definição de Yergin (1988, p. 111), o objetivo da segurança energética, na prática, “*is to assure adequate, reliable supplies of energy at reasonable prices and in ways that do not jeopardize major national values and objectives.*”

Na categorização proposta por Wu e Storey (2008), há quatro dimensões gerais no que diz respeito ao debate sobre segurança energética: econômica; geopolítica; militar (segurança nacional); e ambiental. Na dimensão econômica, a segurança energética basicamente diz respeito a custos, eficiência e como o governo deve atuar em termos de política energética. A dimensão geopolítica se relaciona diretamente com as diversas políticas externas envolvidas nesse tabuleiro. Além disso, a segurança energética é um componente decisivo para a formulação das políticas nacionais de defesa e segurança. A dimensão ambiental, por fim, traz desafios particulares à China, que ainda possui o carvão como principal matriz energética e agora, sobretudo a partir da segunda década do século 21, tem investido em fontes mais limpas.

Por outro lado, da perspectiva dos países detentores de excedentes exportáveis, emerge

o conceito de *soberania energética*, relativo à “capacidade de uma comunidade política para exercer o controle e a autoridade para regular de maneira racional e sustentável a exploração dos recursos energéticos” (LAHOUD *apud* FUSER, 2013). Mais que a capacidade de exercer controle e regular, a soberania energética também diz respeito a margens de manobra e de liberdade que os referidos Estados devem ter para “minimizar os custos associados às pressões externas dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção desses recursos” (op. cit.).

Historicamente, então, como se pode ver, a China já esteve dos dois lados do espectro, apesar das ressalvas a serem mencionadas mais adiante. Na divisão de Zha (2006), as diferentes interfaces que o debate energético assumiu na China podem ser entendidas em cinco fases, cada qual com suas particularidades: 1) primeira década após a revolução; 2) fins dos anos 1950 até o começo dos anos 1970; 3) metade dos anos 1970 até metade dos anos 1980; 4) de 1985 a 1993; 5) de 1993 em diante.

No imediato cenário pós-Revolução de 1949, o país emergiu da guerra civil com ambições de uma rápida modernização e industrialização, porém com uma base produtiva de petróleo muito baixa. Foi somente a partir de 1963 que a China encerrou um século de dependência em relação ao petróleo e seus derivados; neste exato ano, o campo de Daqing, no nordeste, produziu 4,3 milhões de toneladas de petróleo cru, quantidade que compôs a maior parte das 6,48 milhões de toneladas de petróleo produzidas nacionalmente àquele tempo.

Entre os anos 1950-70, a China era autossuficiente em energia, muito graças à assistência soviética ao desenvolvimento da indústria petrolífera chinesa. Com o fim do programa de ajuda soviética em julho de 1960, a diplomacia tocada em Pequim se viu canalizando parte significativa dos recursos energéticos nacionais para a preparação para uma possível guerra com uma grande potência. Além disso, um embargo liderado pelos Estados Unidos deixou os chineses isolados internacionalmente até a reaproximação no início dos anos 1970. Ou seja: “*China thus had energy self-sufficiency under strained international circumstances*” (ZHA, 2006, p. 179).

Nos anos 1970, já quando havia ingressado oficialmente nas Nações Unidas, a China estava com a economia à beira de um colapso. Era autossuficiente em energia, mas não detinha segurança energética. Foi quando o processo de abertura econômica iniciado por Deng Xiaoping permitiu ao país se reposicionar estrategicamente no cenário internacional. Já em 1985, as exportações de petróleo cru atingiram um pico de cerca de 30 milhões de

toneladas, pouco antes de um declínio resultante da desaceleração no crescimento da produção doméstica e do crescimento da demanda interna.

Em 1983, por exemplo, os chineses começaram a importar petróleo do Omã como uma medida temporária para lidar com problemas de logística no transporte do óleo cru saindo das refinarias e passando pelo Rio Yangtzé. Já em 1988, a demanda cada vez mais pujante fez as importações chinesas de petróleo e outros combustíveis processados crescerem rapidamente.

Durante os anos 1970 e 1980, como notam Jaffe e Lewis (2002), os chineses tiveram o “luxo da neutralidade” ao longo dos diversos eventos dramáticos que marcaram o mercado internacional de energia. Como os preços internos eram fixados pelo Estado, não havia qualquer relação com os preços praticados no mercado global. Conflitos no Oriente Médio ou em outras regiões produtoras eram, assim, de pouca relevância.

Finalmente, em 1993 o consumo ultrapassou a produção e a China tornou-se uma importadora líquida de produtos derivados do petróleo. Foi neste mesmo ano que as companhias estatais iniciaram a chamada política do “*going global*”, adquirindo direitos de exploração em campos internacionais.

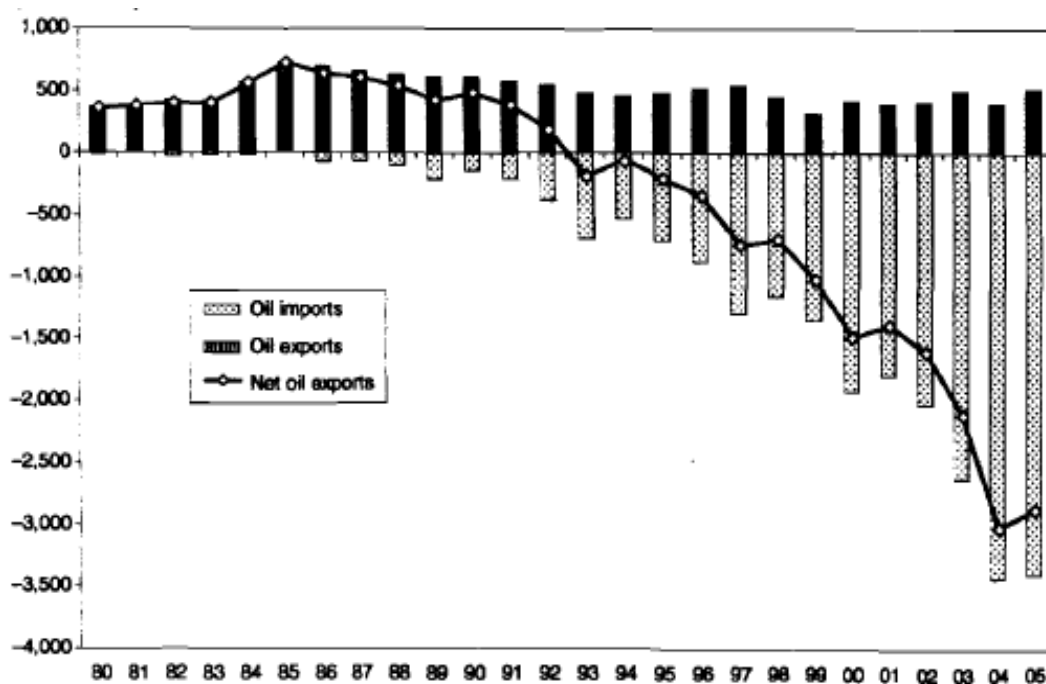
A primeira aquisição do tipo foi protagonizada pela *China National Petroleum Corporation* (CNPC), que comprou um bloco de exploração no Peru, à época por US\$ 25 milhões. Em 1996-97, a CNPC também iniciou empreendimentos no Sudão, no Cazaquistão e na Venezuela. Pode-se afirmar, entretanto, que 1993 é uma espécie de marco: desde então, outras companhias petrolíferas estatais chinesas passaram a investir internacionalmente em empreendimentos energéticos diversos¹⁴⁰.

Na entrada do século 21, com a importância cada vez maior conferida pelo governo comunista à segurança energética, a capacidade de refino da China expandiu-se consideravelmente, tornando possível a importação de tipos diversos de óleo. Nos dois gráficos abaixo é possível visualizar o longo e complexo processo supracitado¹⁴¹.

Gráfico 20 – Importação e exportação de petróleo (cru e derivados) pela China, 1980-2006

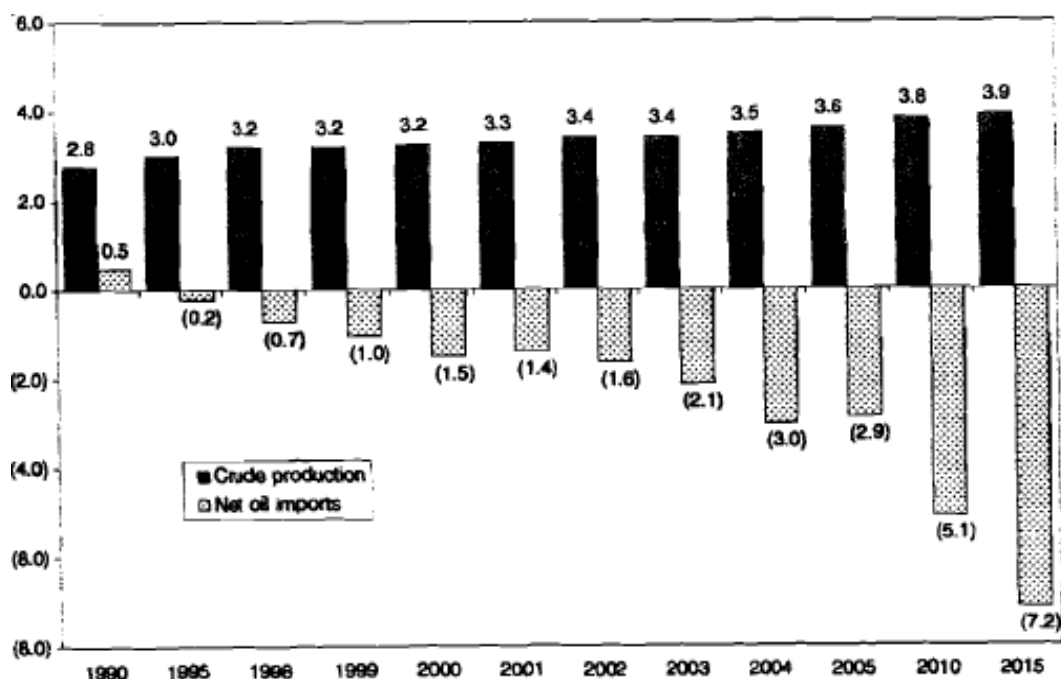
140 A ideia do governo central em 1996, desenvolvida por meio de um plano específico, era alcançar cerca de um terço da necessidade energética do país por meio da exploração e aquisições internacionais. Um súbito superavit no orçamento da CNPC naquele ano criou as bases necessárias para que o ímpeto de investir fosse sanado imediatamente (JAFJE & LEWIS, 2002).

141 Os números do eixo vertical indicam a produção de milhares de barris/dia no primeiro gráfico e de milhões de barris/dia no segundo.



FONTE: Wu & Storey (2008)

Gráfico 21 – Produção bruta e importação líquida de petróleo da China, 1990-2015



FONTE: Wu & Storey (2008)

Como se vê, a chamada “diplomacia do petróleo” (*oil diplomacy*) torna-se um traço marcante da política externa chinesa somente a partir de meados dos anos 1990¹⁴². Para Lai

142 A partir daí, segundo Wu e Storey (2008), três elementos nucleares interconectados passaram a constituir a atuação internacional da China: diplomacia de grande potência (*daguo waijiao*), diplomacia periférica ou de boa vizinhança (*zhoubian waijiao*) e diplomacia energética (*nengyuan waijiao*). Enquanto o primeiro elemento se baseia nas relações do governo comunista com os Estados Unidos e outros *players* do tipo – como Rússia, Japão

(2007), o governo chinês desenvolveu uma estratégia em três frentes no intuito de satisfazer sua crescente demanda interna por petróleo: 1) expandir a oferta internacional a partir do Oriente Médio; 2) diversificar fontes de importação, sobretudo por meio de investimentos na África, Rússia, Ásia Central e Américas; e 3) garantir rotas de transporte.

O segundo item, especificamente, também guarda relação com a estratégia de internacionalização das empresas chinesas, a já mencionada *going global*, que prevê o investimento das companhias chinesas na diversificação da cadeia produtiva, busca por novos mercados e controle de importantes reservas de recursos naturais complementares. A China vem incentivando tal prática desde o início do século XXI, através de linhas de crédito e reformas pontuais para a aplicação de Investimento Diretos Externos (IDE) (THORSTENSEN, RAMOS & MULLER, 2011).

O terceiro item – garantir rotas de transporte – também é de particular relevância para a política externa chinesa, haja vista que a maior parte do petróleo importado pela China chega ao país por rotas marítimas – com exceção do oriundo da Rússia e da Ásia Central. Os líderes militares chineses entendem que a questão energética deve ser encarada de maneira estratégica, o que significa levar em consideração pelo menos quatro eixos: 1) menor dependência do Oriente Médio; 2) diminuir o transporte por rotas marítimas policiadas pela marinha norte-americana; 3) desenvolvimento da capacidade da marinha chinesa em patrulhar os próprios navios; e 4) maior atenção às rotas terrestres via dutos oriundos da Ásia Central (SALAMEH, 2010). Tais desafios dialogam diretamente com a centralidade do Oceano Índico discutida no capítulo anterior.

China's quiet shift to net oil importer status in 1993 marked a forced departure from the Communist Party's three-decade experiment in self-sufficiency and opened the possibility that China could, some day, be as vulnerable as other industrial nations to unexpected events affecting global oil markets. The impact on Chinese foreign policy formation is still playing itself out. But **it is safe to say that concerns about oil security are increasingly influencing China's diplomatic and strategic calculus.** (JAFJE & LEWIS, 2002, p. 115. **Grifo nosso.**)

Tendo esse contexto como pano de fundo, na segunda metade dos anos 1990, a China ingressa de forma definitiva no Sudão. Aliás, foi a retomada da exploração petrolífera, praticamente abandonada desde meados dos anos 1980 devido à saída da Chevron, que permitiu ao governo sudanês utilizar as rendas futuras como garantia para empréstimos internacionais.

e União Europeia –, o segundo diz respeito ao desejo chinês em desenvolver relações próximas e cooperativas com a vizinhança asiática no Nordeste, Sudeste e Centro do continente. O núcleo da diplomacia energética é o mais recente dos três elementos e guarda relação estreita com a segurança energética nacional e a garantia de outros recursos necessários para o programa de modernização do país.

Além de contribuir nesse sentido, os chineses também venderam armas para o Sudão, permitindo que o governo garantisse minimamente a segurança nos arredores dos campos de exploração (PATEY, 2014). Inclusive, o envolvimento direto da China na garantia de investimentos e na venda de armas para o Sudão acabou por complicar a abertura de capital da CNPC no mercado financeiro norte-americano.

Internamente, o governo chinês também têm tomado uma série de medidas para dar mais respaldo ao eixo energético na atuação estratégica do país, a começar pela inclusão de temas relativos à segurança energética nos planos quinquenais. No décimo plano, o primeiro do século (2001-2005), isso aconteceu pela primeira vez (WU, 2001). Naquele momento, o governo impôs a meta de implantar uma reserva estratégica de petróleo, com o intuito de garantir a oferta de segurança e realçar a capacidade estatal de estabilizar o mercado.

Em 2004, um passo importante foi dado quando o Conselho de Estado aprovou o primeiro Plano de Conservação de Energia de Médio e Longo Prazo. No plano quinquenal de 2006-2010, novamente questões referentes à segurança e eficiência energética ganharam lugar de destaque por meio da expansão das políticas traçadas no décimo plano, o que significou a garantia de fontes de energia e a administração controlada da demanda, especialmente em termos de conservação (WU & STOREY, 2008).

Já no décimo segundo plano (2011-2015), o governo colocou o carro elétrico como a prioridade da indústria estratégica nacional. Entre outros objetivos, estava o de entrar na concorrência com o Japão, um dos tradicionais líderes na produção de baterias que podem ser usadas nesse tipo de automóvel, além de tentar frear as críticas de organismos internacionais quanto à matriz energética nacional, ainda dominada pelo carvão, fonte extremamente danosa ao meio ambiente (MONTENEGRO, 2013). O mais recente plano (2016-2020) segue na mesma linha dos anteriores no sentido de aperfeiçoar e alargar as metas. O documento estipulou que a produção de carros híbridos e elétricos deve chegar a 2 milhões de unidades até 2020.

Apesar da estratégia de diversificar as fontes internacionais de importação, o fato é que, segundo Zha (2006) o problema da segurança energética tem no âmbito doméstico o seu principal desafio: administrar a demanda interna. Desde a virada do século, o crescimento chinês no consumo de energia excedeu o crescimento do PIB em mais de cinco pontos percentuais. Trata-se, primordialmente, de um debate sobre eficiência energética: a da China é cerca de 1/6 da japonesa. *“Dependence on foreign sources of energy supply is not in itself a*

threat to China's energy security; the key threat is ever-growing consumption without significant improvement in energy efficiency" (ZHA, 2006, p. 187).

Ainda que a dependência de fontes estrangeiras para garantir a oferta de energia não seja uma ameaça crucial, o fato é que os esforços da diplomacia do petróleo tocada pela China têm sido centrais na atuação internacional contemporânea do país. Para os fins da presente pesquisa, o entendimento das relações sino-africanas nesse contexto faz-se mister. Deng e Zheng (2008) mostram que o crescimento da importância da África no suprimento de petróleo para a China foi gradual desde que o país tornou-se importador.

Para se ter uma ideia, em 1994 a África respondia por apenas 4% das importações totais de petróleo feitas pela China. Além disso, somente três países – Angola, Gabão e Argélia – exportavam para os chineses. Cinco anos depois, a quantidade de parceiros subiu para 11 e a participação total nas importações chinesas cresceu para quase 19%. Em 2004, apenas dez anos depois, a mesma quantidade de parceiros respondia por praticamente 30% das importações da China (DENG & ZHENG, 2008, p. 144).

Hoje em dia, dez companhias chinesas, todas sob o guarda-chuva das três maiores estatais de petróleo, têm produção ativa em 42 países, sendo que metade da produção está localizada no Oriente Médio e na África. Um relatório da Agência Internacional de Energia (em inglês, *International Energy Agency* – IEA) aponta que, em 2010, a produção de petróleo no estrangeiro por parte da China estava basicamente concentrada no Cazaquistão, Sudão, Venezuela e Angola. Com a independência do Sudão do Sul, em 2011, este país também passa a integrar essa lista. Apesar do risco da exploração em regiões no Oriente Médio e na África, a ampliação estratégica dos investimentos das estatais chinesas com direção às Américas acabou diluindo as possíveis perspectivas negativas encontradas em países como Sudão e Sudão do Sul (IEA, 2014).

De acordo com Lai (2007), uma parcela significativa do interesse chinês no continente africano pode ser atribuído ao fato que, ao contrário do Oriente Médio, a indústria petrolífera na África é aberta ao investimento estrangeiro. Além disso, *players* tradicionais neste mercado, como Estados Unidos e União Europeia, ao longo do tempo se distanciaram dos Estados produtores africanos devido a questões envolvendo violência e violações de direitos humanos. A bem da verdade, a hegemonia dos Estados Unidos no Oriente Médio é uma das razões urgentes que a China levanta para reduzir sua dependência dos recursos energéticos provenientes do Golfo Árabe (SALAMEH, 2010).

O debate sobre a segurança energética chinesa merece atenção devido a, pelo menos, duas razões:

First, an examination of Chinese perspectives on energy security not only helps to establish the range of possible policy outcomes, but also sets a baseline from which to measure any changes in Chinese thinking on energy security. Secondly, **the energy security debate is indicative of a more pluralized decision-making process. The large number of participants in the debate increases the likelihood that a diversity of viewpoints will reach the top leadership and result in more informed decision-making**, albeit at a slower place. (DOWNS, 2004, p. 22. **Grifo nosso.**)

Atualmente a China não possui um ministério específico para coordenar questões relativas à energia. No início dos anos 1980, o governo converteu as pastas que lidavam com o tema (Ministério da Indústria do Petróleo e Ministério da Indústria Química) nas já mencionadas empresas estatais, que dominam o setor petrolífero nacional nos dias de hoje.

A *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), por exemplo, foi criada a partir de ativos do Ministério da Indústria do Petróleo, em 1982. Como a indústria chinesa era relativamente nova na área de exploração e produção, a CNOOC foi instada a cooperar com empresas globais no desenvolvimento exploratório da costa do país. A *China Petrochemical Corporation* (Sinopec) foi criada no ano seguinte e ficou responsável pelas atividades de refino e manufatura petroquímica. Por fim, as atividades *upstream*¹⁴³ de produção de petróleo e gás ficaram sob responsabilidade da CNPC, que foi transformada a partir da *China National Oil and Natural Gas Corporation* (Houser, 2008). No quadro abaixo, é possível observar o contexto do surgimento e a área de atuação das estatais chinesas.

Quadro 18 – Estatais petrolíferas chinesas

EMPRESA	SURGIMENTO	ÁREA DE ATUAÇÃO
<i>China National Offshore Oil Company</i> (CNOOC)	Criada em 1982 a partir dos ativos <i>offshore</i> do Ministério da Indústria do Petróleo	Função de cooperar com multinacionais de petróleo no desenvolvimento de novos recursos de óleo e gás na costa chinesa
<i>The China Petrochemical Corporation</i> (Sinopec Group)	Criada em 1983 a partir dos ativos <i>downstream</i> do Ministério da Indústria do Petróleo e do Ministério da Indústria Química	Responsável por todo refino de petróleo, manufatura petroquímica e ações de marketing
<i>China National Petroleum</i>	Criada em 1988 a partir da China	Responsável pelas atividades de

143 A cadeia produtiva da indústria petrolífera é dividida em três áreas. Na primeira, a fase *upstream*, tem-se o processo de identificação, exploração e produção. Em seguida, na fase *midstream*, são desenvolvidas, basicamente, as atividades de refino, nas quais as matérias-primas são transformadas em produtos comercializáveis, como gasolina, diesel, GLP, querosene, etc. Finalmente, a fase *downstream* consiste na etapa logística da cadeia, ou seja, o transporte e a distribuição dos produtos desde as refinarias aos pontos de consumo.

<i>Corporation</i> (CNPC)	National Oil and Natural Gas Corporation	produção onshore <i>upstream</i> de óleo e gás
------------------------------	--	--

FONTE: Elaboração do autor com base em Houser (2008, p. 145)

É bem verdade que as três companhias supracitadas são controladas pela estrutura central do governo, sobretudo através do Conselho Estatal por meio da Comissão Estatal de Planejamento e Desenvolvimento (*State Development Planning Commission*, SDPC), transformada na Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (*National Development and Reform Commission*, NDRC) em 2003. Entretanto, as mudanças introduzidas através das reformas realizadas nos anos 1980 e 1990 mudaram a estrutura de custos e incentivos, bem como o comportamento geral dessas empresas¹⁴⁴.

Segundo Houser (2008), um sistema de preços misto permitiu que as firmas vendessem a preços de mercado qualquer excedente produzido de petróleo cru e gás natural. Além disso, as empresas passaram a ter responsabilidade própria sobre aspectos financeiros e de performance, de modo que, gradualmente, foi crescendo a expectativa de que elas comessem a financiar os próprios investimentos – alocações tocadas pelo governo foram aos poucos sendo cortadas¹⁴⁵.

A Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento é a mais importante agência governamental envolvida na política energética. Na página oficial do órgão na internet¹⁴⁶ é possível ver algumas de suas funções, como trabalhar com reduções de emissão, economia de energia, coordenar planos para conservação energética, etc. A NDRC ainda é responsável pela administração da *National Energy Administration*.

As três estatais de petróleo (CNPC, Sinopec e CNOOC) e suas subsidiárias, algumas parcialmente privatizadas, são, do lado da oferta, os condutores principais das políticas de segurança energética desenvolvidas pela China. Tratam-se de atores diretamente envolvidos na promoção de investimentos em campos de exploração no exterior, que ajudam na realização de dois objetivos: garantir a segurança energética nacional e ganhar experiência nos

144 “On the bureaucratic side, over a dozen government bodies hold responsibilities for energy; but none have the autonomy and authority to govern the energy sector effectively, and national oil companies maintain significant power to shape policy” (PATEY, 2014, p. 98).

145 As companhias petrolíferas estatais são as principais *stakeholders* envolvidas no debate interno sobre segurança energética, ao lado da SDPC (e, posteriormente, da NDRC), do Ministério de Relações Exteriores (*Ministry of Foreign Affairs*, MFA) e do corpo militar. Outros atores burocráticos menos poderosos são os institutos de pesquisa sobre economia e política externa, como o *China Institute of International Studies* e o *Shanghai Institute of International Studies*, alguns *scholars* da academia e a imprensa (DOWNS, 2004). Atualmente, pode-se dizer que outros atores institucionais também têm se envolvido cada vez mais em questões sobre energia dentro do arcabouço estatal chinês, como os ministérios das Finanças e do Comércio e o ExIm Bank – mais detalhes sobre política externa da China e seus principais atores foram discutidos no capítulo 2.

146 <http://en.ndrc.gov.cn/mfndrc/>.

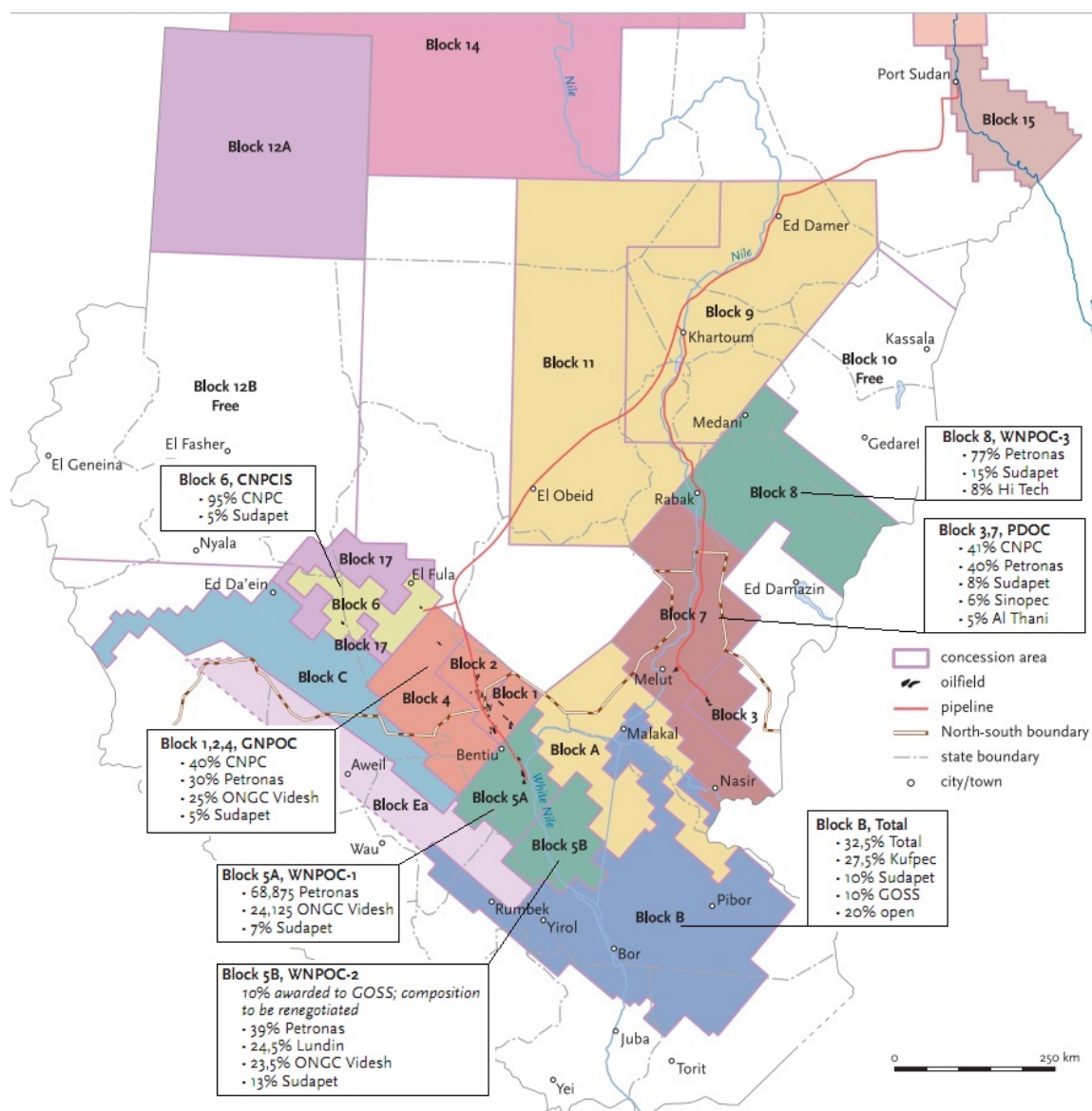
mercados globais – este último relacionado à ambição das estatais em concorrer no topo desse mercado.

Patey (2014) explica que a criação das estatais chinesas nos anos 1980, na esteira das reformas iniciadas no fim da década anterior, tinha o claro objetivo de trazer maior eficiência na gestão dessas empresas. Com a morte Deng Xiaoping, em 1997, os principais executivos das estatais marcaram posição em posições de alto escalão no governo central, como a nomeação de Sheng Huaren, ex-gerente geral da Sinopec, para chefe da Comissão Estatal de Economia e Comércio (*State Economic and Trade Commission*). Além de Sheng, nomes como Zeng Qinghong (vice-presidente durante os anos de Hu Jintao) e Wu Yi (vice-premier), conhecidos no meio executivo, também figuraram em posições de destaque na China.

No Sudão, especificamente, o nome mais influente nas relações sino-sudanesas em temas tocantes ao petróleo foi o de Zhou Yongkang, que mesclou a atuação política com o *know-how* no mercado de energia. O Sudão foi uma das primeiras empreitadas internacionais da CNPC, em 1995. Desde então, a empresa tem sido o principal *player* do setor no país, sendo o maior acionista nos blocos de exploração 1/2/4, 3/7, 6, 13 e 15, além de também ser o maior investidor nas plantas de refino e nos gasodutos (IEA, 2014). Já a Sinopec possui uma participação minoritária no consórcio que opera os blocos 3 e 7.

Figura 16 – Mapa dos blocos de concessão de exploração de petróleo no Sudão e Sudão do Sul¹⁴⁷

147 Muito embora o mapa remeta à situação operacional dos blocos de exploração em 2012, o cenário geral sofreu poucas modificações desde então.



FONTE: European Coalition on Oil in Sudan (ECOS)

É importante notar que, desde a sua fundação, a CNPC teve uma atuação baseada na independência política com relação ao governo central, fator de extrema relevância no processo de empoderamento da companhia. Ao chegar pela primeira vez com seus investimentos no Sudão, faltavam instalações apropriadas nos campos de exploração, gasodutos, estrutura para refino e até mesmo um terminal de exportação para “desaguar” a produção nos mercados internacionais. Como nota Patey (2014, p. 107): “*This is where CNPC made its biggest contribution*”.

Até 2007, o Sudão era o terceiro maior produtor de petróleo (cerca de 470 mil barris por dia) e tinha a terceira maior reserva (6,7 bilhões de barris) da África subsaariana, atrás apenas da Nigéria e de Angola. Naquele ano, pouco mais de uma década após a chegada dos

chineses, estimava-se que a CNPC já havia investido US\$ 7 bilhões no país. Entre 2003 e 2007, o Sudão respondia por mais de 40% da produção internacional de petróleo tocada pela CNPC, correspondendo a algo em torno de 7% da produção total da companhia (PATEY, 2014).

Também faz-se relevante a menção de que, à semelhança da Chevron, os funcionários e prestadores de serviço da CNPC não encontraram exatamente um ambiente pacífico para realizarem seu trabalho. Quando era preciso trabalhar ao Norte da fronteira, as Forças Armadas sudanesas providenciavam segurança; ao Sul, esse serviço ficava a cargo de milícias pró-governo. Desde que se instalou em solo sudanês, trabalhadores chineses e prestadores de serviço de outras nacionalidades enfrentaram sequestros e atentados, com vítimas fatais em alguns casos.

A garantia de segurança fornecida por forças oficiais, portanto, se estendia não apenas aos empregados da CNPC, mas também às várias subsidiárias que operavam sob seu comando, como a *Zhongyuan Petroleum Engineering* (ZPEB), responsável por serviços geofísicos e de perfuração. Foi uma empresa chamada BGP (*Bureau of Geophysical Prospecting*), por exemplo, que conduziu *surveys* sísmicos logo após a CNPC vencer a maior parte do consórcio no Alto Nilo.

De forma similar, a área de infraestrutura no Sudão teve uma presença decisiva da subsidiária *China Petroleum Engineering and Construction Corporation* (CPEEC), principal braço de serviços da CNPC, responsável por construir – em apenas 11 meses – um dos dutos que carrega o petróleo extraído do Sul até os terminais no Mar Vermelho. Até cerca de 2007, havia cerca de 12.500 trabalhadores chineses no Sudão, atuando, além do petróleo, em setores como construção e indústrias de serviço (BRAUTIGAM, 2009)¹⁴⁸.

Instability and violence in Sudan and South Sudan have been the most severe blows to Chinese NOC overseas investment activities, at a time when NOCs were also facing challenges in other parts of the world. **In 2010, CNPC production in Sudan was 210 kb/d, and, in 2011, its combined production in both Sudan and South Sudan was 211 kb/d (Sudan 59 kb/d; South Sudan 152 kb/d).** China imported 260 kb/d of crude from Sudan and South Sudan in 2011, accounting for 5% of total imports, but this level fell sharply as conflict escalated, culminating in late 2013 with an alleged coup attempt in South Sudan and the resulting factional conflict leaving some 500 people dead. On 21 December 2013, the South China Morning Post reported that CNPC had evacuated workers from South Sudan (South China Morning Post, 21 December 2013). By the end of 2013, CNPC and Sinopec recorded oil production of 84 kb/d in South Sudan, half of its 2011 level. However, CNPC maintained its production level in Sudan at 56 kb/d. (IEA, 2014, pp. 31-32. **Grifos nossos.**)

¹⁴⁸ As estimativas sobre a verdadeira quantidade de trabalhadores chineses no Sudão – e no Sudão do Sul – serão discutidas mais adiante.

Como mencionado mais acima, a atuação das estatais chinesas não se dá em um contexto de vácuo institucional completo. Os diplomatas do MFA, por exemplo, trabalham no desenvolvimento de boas relações entre a China e países produtores de petróleo, com o intuito de garantir a segurança energética do país. Segundo Downs (2004, p. 26): “*Chinese diplomats are involved in planning the overseas investments of the Chinese oil companies, and they played an important role in CNPC’s successful bids for oil projects in Venezuela, Sudan and Kazakhstan*”.

Finalmente, há ainda os militares, cuja participação exata no debate energético chinês ainda se mostra turva devido ao fato de que grande parte das discussões que passa por essas agências se dão internamente e focam basicamente em estratégias para garantir a oferta de petróleo em tempos de guerra. O desenvolvimento recente das forças navais e aéreas da China, bem como a atuação mais incisiva no Mar do Sul, são o resultado de posturas adotadas pelos analistas militares do alto escalão comunista. Entre outras medidas recomendadas pelo corpo militar, estão a necessidade de reduzir a dependência de petróleo oriundo do Oriente Médio e o estabelecimento de uma reserva estratégica desse recurso.

Como se vê, o processo decisório envolvendo questões relativas à energia incorpora agências diversas dentro do Estado chinês, sendo a coordenação um verdadeiro desafio para a liderança central exercida pelo presidente. Tal constatação corrobora o argumento defendido por Liou (2009), para quem o modelo analítico da política burocrática lança luz sobre aspectos importantes que são ignorados pela perspectiva *state-centered*.

The state-centric analysis is effective in explaining what motivates the Chinese central state to encourage capital outflows from its state sector but overlooks how China’s outward foreign direct investment policy has been implemented and whether it has achieved the prescribed goals. More crucially, divergent interests of the actors involved in international operations are left out entirely. This article rejects the notion that the state is a rational unitary actor, by proposing that each actor involved in a given policy has its own interests, independent from but not necessarily contrary to state interests. (LIOU, 2009, p. 689. Grifos nossos.)

Uma construção argumentativa nessa linha também é apresentada por Houser (2008) no que diz respeito à atuação das petrolíferas estatais da China.

Despite the fact that the “Big Three” still dominate their traditional areas of operation – CNPC, upstream and in the north; Sinopec, downstream and in the south; and CNOOC, offshore – the companies are increasingly competing for each other’s market space. CNOOC built a petrochemical complex onshore, Sinopec is exploring for gas in Sichuan and oil in Xinjiang (both areas are traditionally CNPC’s territory), and CNPC is planning to construct a refinery in southern China. In addition, all three firms compete with each other overseas, despite Beijing’s desire for coordination. (HOUSER, 2008, p. 146. Grifo nosso.)

Fica claro, então, que uma abordagem focada no Estado unitário pode trazer conclusões imprecisas e/ou incompletas sobre aspectos da política energética internacional adotada pelo governo comunista.

De acordo com Downs (2004), é verdade que as principais iniciativas para garantir a segurança energética do país têm sido endossadas pela alta liderança do Partido, todavia, o fato é que políticas nessa área estão distribuídas ao longo de um complexo tabuleiro burocrático e administrativo. A implementação de políticas de energia, incluindo aquelas referentes a aspectos muito mais amplos, como a participação em operações de paz em Estados produtores de petróleo, traz à ribalta a interação de diversos *stakeholders*.

Na intersecção do debate entre segurança energética e segurança internacional propriamente dita, diversos estrategistas chineses têm defendido a necessidade de as companhias estatais focarem seus empreendimentos de exploração em campos internacionais em países mais afastados da influência ocidental, principalmente dos Estados Unidos. Nesse contexto, países que são alvo de sanções unilaterais no setor energético por parte dos norte-americanos se constituem em alvos prioritários para o direcionamento dos investimentos chineses (JAFJE & LEWIS, 2002).

É sob esse pano de fundo que a atuação da China em países como Líbia e Sudão deve ser entendida. Mais ainda: é na esteira do referido debate, e levando em conta os diversos eixos estratégicos levantados ao longo da presente seção, que devemos entender a participação incisiva da China na operação de paz no Sudão do Sul.

8.2 COMÉRCIO E INVESTIMENTO: a importância dos bancos públicos

Como ficou claro nas linhas acima, compreender as tendências referentes à segurança energética chinesa, que só passam a ser decisivas a partir do início dos anos 1990, é um primeiro passo essencial para se avaliar a aproximação diplomática e comercial com o Sudão. Foi em um contexto permeado por debates internos sobre preços e pela criação de uma estrutura institucional capaz de sustentar a busca por mercados internacionais que os chineses, rapidamente, assinaram o primeiro acordo oficial de investimento e logo depois tornaram-se os principais exploradores e investidores dos recursos naturais sudaneses.

No caso específico do Sudão do Sul, o comércio de *commodities* energéticas representa basicamente a totalidade dos fluxos comerciais com a China. Para o governo

africano, a venda de petróleo cru responde por 98% da receita nacional, o que dá uma ideia da relevância que a matriz energética representa. Além, obviamente, da atuação direta das estatais chinesas, sobretudo a CNPC, o comércio bilateral entre China e Sudão do Sul é promovido por outras várias organizações.

Algumas destas organizações são multilaterais, como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASC). Contudo, há outras organizações diretamente atreladas a interesses chineses, muitas sob o guarda-chuva da burocracia governamental, como o Fundo de Desenvolvimento China-África (em inglês, CAD), administrado pelo Banco de Desenvolvimento chinês (BDC), o Banco de Exportação e Importação (ExIm Bank), bem como os ministérios de Comércio e Finanças¹⁴⁹ (EBERLING, 2017).

Somente o Fundo China-África, sozinho, alcançou US\$ 10 bilhões até setembro de 2018. A iniciativa foi pensada na Cúpula do FOCAC realizada em 2006, em Pequim, sendo operacionalizada em 2007, com um montante inicial de US\$ 5 bilhões. Já foram investidos mais de US\$ 4,6 bilhões em quase 100 projetos em 36 países africanos diferentes, abrangendo setores como os de agricultura, infraestrutura e, claro, energia. As informações divulgadas pela imprensa oficial do governo chinês dão conta de que a implementação de projetos financiados pelo CAD vai permitir que as exportações africanas cresçam quase US\$ 6 bilhões, gerando US\$ 1 bilhão de receita fiscal e beneficiando mais de 8 milhões de pessoas no continente¹⁵⁰.

É bem verdade que o Fundo China-África prevê ações voltadas para todo o continente, mas não se pode perder de vista que a instituição que o gerencia, o Banco de Desenvolvimento da China (em inglês, *China Development Bank*), tem em seu portfólio alguns investimentos diretos para o Sudão ou Sudão do Sul. Por exemplo, em janeiro de 2013, o banco destinou US\$ 1,5 bilhão ao governo sudanês, garantidos pela CNPC, a serem utilizados para sanar um déficit fiscal no orçamento público. O objetivo era estabilizar o valor da moeda sudanesa (DREHER *et al*, 2017). Ou seja, não necessariamente a atuação de atores institucionais chineses no Sudão e no Sudão do Sul se dá levando em conta apenas as questões energéticas.

149 Em geral, os ministérios são responsáveis por realizar os acordos, os bancos públicos providenciam o montante financeiro e, no caso da maioria dos contratos, as empresas estatais executam o projeto.

150 Detalhes podem ser consultados na reportagem “China-Africa Development Fund reaches 10 bln USD”, publicada pela Xinhua, agência de notícias oficial do governo chinês. O texto pode ser acessado na íntegra no seguinte endereço: http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/01/c_137437000.htm.

A agência burocrática financeira com maior protagonismo, contudo, tem sido o Banco Chinês de Exportação e Importação (ExIm Bank)¹⁵¹. Antes de investigarmos diretamente a atuação do banco nos dois países africanos mencionados, é preciso entender a estrutura funcional da instituição e como operam os empréstimos concedidos. Criado em 1994, o ExIm Bank é subordinado ao Conselho de Estado e tem como missão promover o investimento e o comércio estrangeiros, além de prestar assistência para o desenvolvimento por meio de empréstimos concessionais.

No âmbito comercial, o banco pode oferecer crédito para infraestrutura (estradas, dutos, telecomunicações, etc.) ou diretamente para empresas que buscam se estabelecer no exterior, principalmente nos setores de energia e mineração. É mister ressaltar, todavia, que o banco não publiciza seus empréstimos voltados ao mercado internacional, o que dificulta enormemente o trabalho dos pesquisadores interessados na temática, como mencionado no capítulo 5.

No caso dos empréstimos preferenciais, o ExIm Bank trabalha com duas modalidades distintas: os financiamentos governamentais (*government concessional loan*) e o crédito preferencial para exportadores que desejam adquirir produtos ou serviços (*preferential export buyers' credit*). Estas duas modalidades têm o intuito oficial de apoiar outros países em desenvolvimento por meio de financiamentos mais baratos, e o ExIm Bank chinês é o único banco designado pelo governo comunista para atuar nesse contexto. Basicamente, o processo de empréstimo segue seis passos bem definidos:

1. Government of the borrowing country applies to the Chinese government for loan and submits necessary documents.
2. The Bank collects project information and launches pre-lending investigation.
3. The Bank conducts project evaluation and then submits reports to relevant government authorities.
4. For government concessional loan, based on the framework loan agreement signed between the Chinese government and the government of the borrowing country, the Bank signs project loan agreement with the borrower. For preferential export buyer's credit, the Bank signs project loan agreement upon approval by relevant government authorities.
5. Disbursements of the loan are done according to the implementation of the project.
6. Post-lending management and repayments are guided by the Bank's regulations¹⁵².

Para se ter uma ideia da importância da África – e especificamente do Sudão (e depois do Sudão do Sul, a partir de 2011) – na atuação dessas agências financeiras chinesas, basta

151 Nesse caso específico, adotaremos a grafia em inglês ao longo do trabalho.

152 Informações disponíveis na página oficial do banco. Link: http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_640.html. Acesso em 28 de outubro de 2018.

ressaltar que o primeiro empréstimo concessional providenciado pelo ExIm Bank teve como destinatário o Sudão. Apenas um ano após a criação do banco, em setembro de 1995, a China assinou um acordo com o governo sudanês para um empréstimo de \$11,5 bilhões de yuans, algo em torno de US\$ 1,84 bilhão na época, com o objetivo de desenvolver a indústria petrolífera local e outros setores da economia.

Meses depois, “*the Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, later restructured into the Ministry of Commerce, approved a 100 million yuan loan (roughly \$ 12 million) for CNPC in Sudan, to be provided by the China Export-Import (EXIM) Bank*” (PATEY, 2014, p. 95). Essa quantia foi destinada a execução de três acordos firmados entre o banco, a CNPC, a estatal chinesa de óleo e gás (CNOGEDC) e o Banco Central do Sudão. Por meio desses acordos, a CNOGEDC utilizaria o montante para cobrir parte dos custos de exploração no Sudão e a CNPC seria a garantidora do empréstimo¹⁵³.

O foco inicial do ExIm Bank, a bem da verdade, era promover exportações chinesas ao redor do globo mais do que propriamente funcionar como um banco de investimento. É claro que os empréstimos a custos atraentes fornecidos pelos bancos estatais foram essenciais para o estabelecimento da CNPC como grande *player* no disputado mercado internacional de petróleo, mas estes, sozinhos, não explicam completamente o sucesso da empresa.

The Chinese government's support for CNPC helped the company establish a dominant position in Sudan's oil industry through preferential loans and development assistance. Loans from state-owned banks, such as the EXIM Bank and the China Development Bank, provided CNPC with a competitive advantage in acquiring overseas oil and gas assets. But the willingness of Chinese oil companies to accept higher levels of political risk and lower rates of return than most international oil companies investing abroad has been even more influential in their expansion than government support. (PATEY, 2014, p. 96. **Grifo nosso.**)

Como o fluxo financeiro internacional providenciado pelo ExIm Bank carece de maior transparência, uma alternativa salutar para investigar esses montantes é o projeto *China AidData*, de Dreher et al (2017). No banco de dados desenvolvido pelos pesquisadores, é possível identificar vários acordos de empréstimo que tiveram o ExIm Bank como principal agente financiador. Nas próximas linhas, discute-se alguns desses contratos, com foco específico naqueles firmados entre o governo chinês e o Sudão – em seguida, avalia-se alguns contratos firmados com o Sudão do Sul¹⁵⁴.

153 Informações disponíveis na página oficial do China Daily na internet. Link com a reportagem completa disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/epaper/html/cd/1995/199512/19951209/19951209003_3.html. Acesso em 28 de outubro de 2018.

154 Sob os propósitos desta tese, o banco de dados foi reduzido para conter apenas os empréstimos destinados a Sudão e Sudão do Sul. Destes, analisamos somente aqueles nos quais é possível identificar a agência financiadora, sem levar em conta a classificação daquele recurso (se *Official Development Assistance* ou *Other*

No mês de junho de 2002, o ExIm Bank forneceu um empréstimo de cerca de US\$ 150 milhões a serem utilizados na segunda fase do projeto de expansão do sistema de energia elétrica em Cartum, capital sudanesa¹⁵⁵. Em dezembro do ano seguinte, o banco aprovou outro empréstimo voltado ao setor energético do Sudão, desta vez de US\$ 519 milhões, para a aquisição de componentes hidromecânicos a serem utilizados na barragem hidrelétrica de Merowe, concluída em 2009¹⁵⁶. As agências chinesas responsáveis pela construção da barragem foram duas empresas estatais, que formaram uma *joint venture*: *Sinohydro Corporation* e *China International Water and Electrical Corporation*.

Também em dezembro de 2003, outro financiamento do ExIm Bank foi voltado para o projeto da barragem hidrelétrica de Merowe. Tratou-se de um contrato para a construção de linhas de transmissão de energia. Por meio do acordo firmado entre os governos da China e do Sudão, os chineses seriam responsáveis por 85% dos US\$ 397 milhões necessários para a execução do projeto – extensão total de quase 2 mil quilômetros e sete subestações elétricas –, que foi concluído em maio de 2007. A implementação ficou a cargo de outra estatal chinesa, a *Harbin Power Equipment Company Limited*.

O setor energético sudanês também foi beneficiado com US\$ 512 milhões financiados pelo ExIm Bank para a construção de uma usina de carvão em Porto Sudão e uma usina de energia a gás em Rabak. A verba foi acordada por meio de créditos de exportação para a estatal *Shandong Electric Power Construction Corporation* (SEPCO). Apesar de o início da construção ter sido prevista para junho de 2005, não há informações sobre o processo de implementação, nem se a obra foi concluída. Naquele mesmo ano, o ExIm Bank firmou um acordo com a companhia sudanesa de telecomunicações para o empréstimo de US\$ 200 milhões voltados para a compra de equipamentos da conhecida empresa chinesa *Zhongxing Technologies* (ZTE).

Official Flows). De acordo com os autores: “*The dataset captures the known universe of officially-financed Chinese projects in 5 regions of the world from 2000-2014 (including Africa, the Middle East, Asia and the Pacific, Latin America and the Caribbean, and Central and Eastern Europe). Chinese Official Finance refers to concessional and non-concessional sources of funding from Chinese government institutions (including central, state or local government institutions) with development, commercial, or representational intent. More specifically, it captures (a) highly concessional, Chinese development projects that meet the OECD’s criteria for ODA (Official Development Assistance); and (b) officially-financed Chinese projects that lack development intent or are provided with higher interest rates and lower grant elements (i.e. projects that fall within the OECD’s criteria for ‘Other Official Flows’, or OOF).*”

155 O valor total é uma estimativa feita pelo Centro de Estudos Chineses da Universidade de Stellenbosch, na África do Sul. O começo e fim previstos para a execução do projeto, bem como o status atual, são desconhecidos.

156 Estima-se que cerca de 60 mil civis foram deslocados pela construção da barragem. Protestos de sudaneses foram frequentes, tendo ocorrido cinco mortes no confronto com autoridades do governo em abril de 2006.

No mesmo ano de 2005, durante o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF) realizado em Pequim, em abril, os dois governos acordaram um financiamento de US\$ 32,5 milhões a ser providenciado pelo ExIm Bank, com taxa de juros de 4%, para a construção de um sistema de abastecimento de água em Al-Fashir, ao norte de Darfur. A execução, cujos detalhes também são desconhecidos, ficou a cargo da estatal *China National Construction & Agricultural Machinery Import & Export Corporation* (CAMCO).

A centralidade da temática energética na atuação do ExIm Bank no Sudão também pode ser observada no empréstimo de US\$ 81 milhões voltado para a construção de uma linha de transmissão por parte da estatal *China Machinery Engineering Corporation* (CMEC). A verba foi aprovada em 2006 e o projeto teve sua conclusão três anos depois. A mesma CMEC também ficou responsável por construir mais de 600 km de linhas de transmissão no estado de *South Kordofan*, a partir de 2010.

Em 2007, o banco disponibilizou US\$ 518 milhões para a construção de uma usina de energia a gás em Al-Fulah, responsável por suprir toda a demanda da região de Kordofan. O projeto, tocado pela SEPCO, foi anunciado pelo presidente al-Bashir em março de 2010. No mesmo ano, o ExIm Bank aprovou um empréstimo de US\$ 274 milhões para a construção de 630 km de redes de energia a partir da usina de Al-Fulah.

Entre 2008 e 2009, o ExIm Bank teve forte participação no financiamento de obras de infraestrutura no Sudão. Uma delas, executada pela estatal *CGC Overseas Construction* (CGCOC), envolvia um custo total de US\$ 120 milhões para a construção de uma rodovia com 175 km de extensão. Outras obras integram um projeto amplo de construção de infraestrutura rodoviária ligando a capital Cartum a regiões próximas de Darfur, orçado em torno de US\$ 650 milhões. Ao que parece, segundo os pesquisadores do *China AidData*, vários desses serviços estão sob o guarda-chuva de um grande acordo de US\$ 3 bilhões assinado entre os governos da China e do Sudão, que também inclui obras voltadas para a oferta hídrica.

No setor de infraestrutura, merece destaque um grande projeto executado na cidade de Sinnar, concluído em 2013. Ali, a estatal *China Harbour Engineering* foi a responsável pela construção de uma ponte rodoviária, uma ponte ferroviária na região do Nilo Azul e duas pontes ferroviárias sobre um canal, totalizando cerca de 1,5 km de extensão rodoviária e 1 km de via-férrea.

No Sudão do Sul, a participação chinesa no setor energético também tem sido

decisiva. Em 2013, o governo do estado da Equatória Oriental acertou um financiamento de US\$ 27 milhões para a construção de uma barragem hidrelétrica no Rio Kineti. O projeto, executado pelo governo nacional, será responsável por gerar energia para dois condados do estado. Com relação à infraestrutura, o ExIm Bank financiou US\$ 150 milhões para obras de melhoria no aeroporto da capital Juba, incluindo a extensão da pista de 2.400 metros para 3.100 metros, a construção de lojas *Duty Free*, mais vagas de estacionamento, e a expansão dos escritórios de imigração. Serviços de melhoria também foram acordados para o Aeroporto de Cartum, no Sudão, com financiamento de quase US\$ 700 milhões¹⁵⁷.

Também em 2013, os chineses aprovaram um mega financiamento de cerca de US\$ 2 bilhões para o desenvolvimento de melhorias diversas no Sudão do Sul. O montante foi destinado a projetos nas áreas de infraestrutura, mineração, agricultura e serviços geológicos. Nos primeiros anos do pós-independência, o governo do país africano recebeu vultosos investimentos da China para garantir não só a execução de obras essenciais, como também o próprio fluxo de caixa governamental. A lista completa com todos os projetos oficialmente financiados pelo ExIm Bank pode ser visualizada abaixo (os valores estão em dólares).

Tabela 5 – Projetos financiados pelo ExIm Bank no Sudão e Sudão do Sul¹⁵⁸ (2002-2014)

ANO	PROJETO	VALOR	AGÊNCIA IMPLEMENTADORA
2002	Projeto de expansão do sistema de energia elétrica em Cartum	150 milhões	X
2003	Componentes hidromecânicos para a barragem hidrelétrica de Merowe	519 milhões	Sinohydro Corporation e China International Water and Electrical Corporation
2003	Construção de linhas de transmissão de energia	337,45 milhões	Harbin Power Equipment Company Limited
2005	Compra de equipamentos de comunicação	200 milhões	Zhongxing Technologies (ZTE)
2005	Construção de usinas de carvão e de geração de energia a gás	512 milhões	Shandong Electric Power Construction Corporation (SEPCO)
2005	Construção de um sistema de abastecimento de água em Al-Fashir	32,5 milhões	China National Construction & Agricultural Machinery Import & Export Corporation (CAMCO)
2006	Construção de linhas de transmissão	81 milhões	China Machinery Engineering Corporation (CMEC)
2006	Construção de uma estação de	29 milhões	China National Construction &

¹⁵⁷ Entre os serviços previstos, estão a construção de um hotel internacional com 300 quartos duplos, um avançado centro de conferências e um shopping de 8 mil metros quadrados.

¹⁵⁸ Os projetos no Sudão do Sul estão marcados com um asterisco.

	tratamento de água		Agricultural Machinery Import & Export Corporation (CAMCO)	
2007	Construção de uma usina de energia a gás em Al-Fulah	518 milhões	Shandong Electric Power Construction Corporation (SEPCO)	
2008	Construção da rodovia Zalingei-El Geneinah (175 km)	120 milhões	CGC Overseas Construction (CGCOC)	
2009	Construção da rodovia Kordofan-Darfur (211 km)	X	China Chongqing International Construction Corporation (CICO)	
2009	Construção da rodovia Al-Fashir-Um Kaddada	96 milhões	China Poly Group Corporation	
2009	Implementação de um projeto de oferta de água em Dali	24 milhões	China CAMC Engineering	
2009	Construção da rodovia Al-Dibeibat–Al-Fulah (185 km)	X	China Chongqing International Construction Corporation (CICO)	
2009	Construção da rodovia Renk-Malakal (340 km)	350 milhões	Sinohydro Corporation e China International Water and Electrical Corporation	
2009	Construção de projetos rodoviários e ferroviários em Sinnar	66 milhões	China Harbour Engineering	
2010	Construção de 600 km de linhas de transmissão no estado de <i>South Kordofan</i>	X	China Machinery Engineering Corporation (CMEC)	
2010	Construção de uma rede de distribuição de energia de 630 km a partir da usina de Al-Fulah	274 milhões		X
2010	Construção de moradias sociais em Cartum	X		X
2011	Desenvolvimento de um projeto de informação integrada para o ensino superior	10 milhões		X
2011	Estabelecimento do projeto “cidade tecnológica africana”	90 milhões	Nantong Company	
2012*	Empréstimo para o Ministério do Comércio do Sudão do Sul	200 milhões		X
2013*	Construção de uma barragem hidrelétrica no Rio Kineti	27 milhões	Ministério das Finanças e Planejamento Econômico do Sudão do Sul	
2013*	Obras de melhoria no Aeroporto de Juba	150 milhões	China Harbour Engineering	
2013*	Projetos de infraestrutura,	2 bilhões		X

	indústria mineradora e agricultura		
2014	Obras de melhoria no Aeroporto de Cartum	680 milhões	China Harbour Engineering

FONTE: Elaboração própria com base nos dados de Dreher et al (2017)

É importante que se saliente, novamente, que há outros diversos projetos de financiamento sob responsabilidade da China no Sudão e no Sudão do Sul não necessariamente relacionados com o ExIm Bank. As informações acima servem para destacar a centralidade deste banco, mas não excluem os empréstimos variados sob a responsabilidade de outras agências do governo chinês. Por exemplo, em julho de 2011 uma das filiais da CNPC promoveu treinamentos para a capacitação técnica de sul sudaneses para a indústria petrolífera. Verbas chinesas também foram essenciais para serviços como a construção de escolas, hospitais, abrigos humanitários, doação de instrumentos musicais, etc.

Outra iniciativa salutar em termos de rastreamento global das finanças chinesas é o *China Global Investment Tracker* (CGIT), lançado em 2005 e publicada pelo *American Enterprise Institute*. Hoje, o banco de dados do CGIT tem registrados quase 3 mil transações globais tocadas pelos chineses nas áreas de energia, transporte e outras indústrias. Os dados, organizados pelo pesquisador Derek Scissors, reúnem informações sobre investimentos diretos, contratos de construção e transações problemáticas.

A dificuldade de se ter uma classificação precisa dos tipos de financiamento tocados pela China se observa, por exemplo, na repetição de certos empreendimentos tanto no banco do CGIT como no *AidData* – é o caso do projeto de construção da rodovia Renk-Malakal, presente nos dois conjuntos de dados. Os dados exclusivos para Sudão e Sudão do Sul, presentes no banco CGIT, podem ser visualizados na tabela abaixo (os valores estão em dólares).

Tabela 6 – Investimentos e contratos de construção chineses no Sudão e Sudão do Sul (2005-2018)¹⁵⁹

ANO	ÁREA DO PROJETO	VALOR	EMPRESA CHINESA
2005	Serviços públicos	100 milhões	Sinomach
2008	Agricultura	100 milhões	Três Gargantas
2008	Energia	400 milhões	Sinhydro e Três Gargantas
2008	Imobiliário	110 milhões	Jiangsu International

¹⁵⁹ Os projetos no Sudão do Sul estão marcados com um asterisco.

2009	Transporte	220 milhões	Sinohydro
2009	Energia	270 milhões	Genertec
2009	Energia	260 milhões	CNPC
2009	Logística	100 milhões	China Communications Construction
2009	Transporte	100 milhões	China Poly
2010	Química	500 milhões	China National Chemical Engineering
2010	Energia	840 milhões	Três Gargantas
2010	Agricultura	100 milhões	Sinomach
2010	Energia	800 milhões	Gezhoubu
2011	Energia	220 milhões	Sinomach
2011	Agricultura	150 milhões	Sinomach
2011	Agricultura	100 milhões	China Communications Construction
2012*	Energia	1.4 bilhão	China Energy Engineering
2012*	Transporte	160 milhões	China Communications Construction
2012*	Serviços públicos	210 milhões	Sinomach
2012	Agricultura	320 milhões	Sinomach
2013*	Saúde	220 milhões	Sinomach
2013*	Serviços públicos	120 milhões	Três Gargantas
2013	Transporte	700 milhões	China Communications Construction
2014	Transporte	680 milhões	China Communications Construction
2014	Transporte	1.45 bilhão	China Railway Construction
2014*	Agricultura	100 milhões	China Communications Construction
2014*	Transporte	2.1 bilhões	Shandong Gaosu
2015*	Energia	380 milhões	Sinosteel
2016*	Transporte	800 milhões	China Communications Construction
2016*	Transporte	210 milhões	China Communications Construction
2018*	Transporte	250 milhões	China Communications Construction

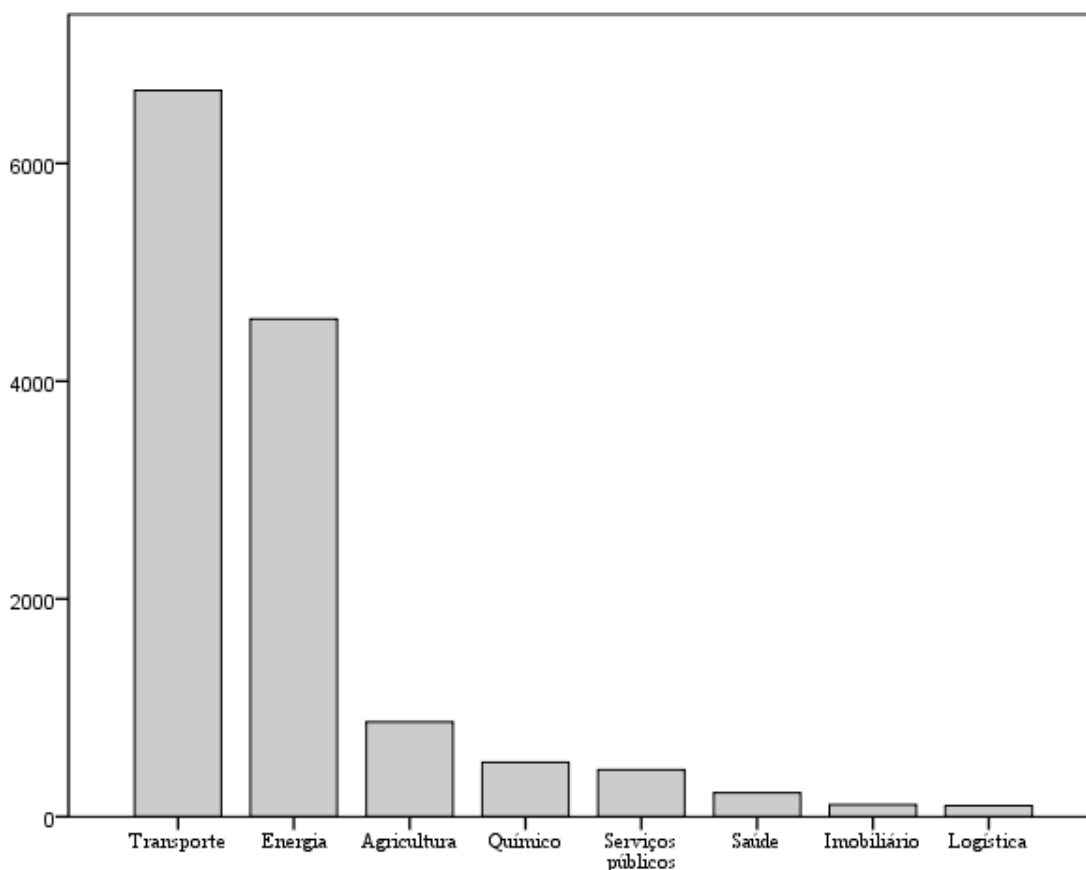
FONTE: Elaboração própria com base nos dados do *China Global Investment Tracker*

Apesar de os dados não revelarem especificamente a natureza do projeto, permitem concluir, mais uma vez, a respeito da centralidade do setor energético no tocante à atuação da China nos dois países africanos em tela. No geral, o grosso dos investimentos e contratos de construção da China no Sudão e no Sudão do Sul está relacionado aos setores de transportes e

energia. E, assim como nos dados do *AidData*, observa-se a presença exclusiva de empresas estatais chinesas na porção operacional dos investimentos.

Das 31 observações referentes a Sudão e Sudão do Sul no banco de dados do CGIT, 10 são referentes ao setor de transportes e 8 ao setor energético. Agricultura (6) e serviços públicos (3) vêm na sequência. Os setores imobiliário, químico, de logística e de saúde têm, cada, uma observação. No gráfico abaixo é possível observar visualmente essa tendência: o setor de transportes soma mais de US\$ 6 bilhões em investimentos e contratos; o de energia, mais de US\$ 4 bilhões. Em terceiro lugar, vem o setor agrícola.

Gráfico 22 – Investimentos e contratos de construção chineses no Sudão e Sudão do Sul (2005-2018)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados do *China Global Investment Tracker*

Por ora, é mister salientar que a explicação do engajamento chinês na UNMISS com base em argumentos voltados à salvaguarda de investimentos e garantia do fluxo comercial obrigatoriamente envolve a participação de agências corporativas diversas do governo comunista. Como se viu, os bancos públicos financiam uma parte significativa dos empreendimentos, mas esse processo é antecedido pela assinatura de acordos, geralmente

negociados por quadros dos ministérios do Comércio ou Finanças. Ademais, a quase totalidade da execução dos projetos fica a cargo de empresas estatais chinesas.

Sendo assim, só se pode entender o envolvimento diplomático e econômico da China na África por meio de um instrumental analítico que proporcione desagregar o Estado em partes. Ainda que o montante de investimentos e o fluxo comercial da China no Sudão do Sul sejam relativamente menores se comparados com outros países do continente, o fato é que há interesses estratégicos diversos em jogo, como: 1) a necessidade de garantir o pagamento dos financiamentos; 2) a segurança dos trabalhadores chineses das diversas estatais; 3) a competitividade internacional das estatais; etc.

8.3 AMPLIAR A CAPACIDADE OPERACIONAL: o Exército Popular de Libertação (EPL)

O Exército Popular de Libertação (EPL – na sigla em inglês, PLA) é um pilar central na estrutura de poder gerenciada pelo Partido Comunista Chinês, ainda que sua influência nos dias de hoje seja relativamente menor do que no passado (CHEUNG, 2001). Trata-se de uma instituição que não pode ser compreendida fora da estrutura do partido; suas missões e práticas são inteiramente relacionadas à lealdade ao Partido. Em outras palavras: “*The PLA is a Party-Army*” (KAUFMAN & MACKENZIE, 2009, p. 1). Mais que isso, o controle que o Partido exerce sobre o corpo militar nacional é tão fundamental para os chineses como é o controle civil para os militares norte-americanos.

Como visto no capítulo 3, o EPL é diretamente subordinado à Comissão Militar Central, a mais alta burocracia militar do Partido, responsável pela interação institucionalizada entre as Forças Armadas e o alto escalão comunista, sendo tradicionalmente comandada diretamente pelo presidente chinês¹⁶⁰. O Exército Popular de Libertação é um dos três componentes das Forças Armadas da China, que ainda contam com a Polícia Armada Popular (*People's Armed Police*, PAP) e as milícias. O EPL engloba as forças terrenas, marinha, força aérea e a chamada Segunda Artilharia, um corpo independente composto por uma força de mísseis estratégicos e táticos¹⁶¹. Com mais de 2 milhões de membros ativos¹⁶², o EPL é o maior exército do mundo (KAUFMAN & MACKENZIE, 2009).

¹⁶⁰ O ministro da Defesa Nacional tem pouquíssima ou nenhuma autoridade sobre as Forças Armadas.

¹⁶¹ Em inglês: *PLA Ground Forces*; *PLA Navy* (PLAN); *PLA Air Force* (PLAAF); e *Second Artillery*.

¹⁶² Ou seja, o contingente que participa de missões de paz – alto entre 2 mil e 3 mil pessoas – representa uma pequena parcela desse total.

Por sua vez, a Polícia do Povo é uma força paramilitar voltada para segurança interna, estabilidade social, propriedade e afins. Estima-se que tenha quase 1 milhão de membros e é a única força de segurança chinesa que possui interface administrativa civil e militar. Já a milícia diz respeito a forças de reserva auxiliares ao EPL em momentos de necessidade, sendo formada basicamente por ex-soldados desmobilizados após dois anos de recrutamento.

Apesar de a maior parte das Forças Armadas chinesas estar concentrada em forças terrenas (*ground forces*), as crescentes demandas internacionais provocadas pela maior proatividade do país têm feito com que o governo destine mais recursos à melhoria das capacidades navais e aéreas. No mais recente Livro Branco que traça a estratégia militar nacional, lançado em 2015, consolida-se a noção de “defesa ativa” (*Active Defense*) como o principal elemento norteador do pensamento estratégico militar da China.

Em suma, a lógica de “defesa ativa” se desenvolveu a partir da experiência história do EPL desde as batalhas revolucionárias de fins dos anos 1940 aos dias atuais, podendo ser resumida em noções como defesa, autodefesa e o mantra de nunca atacar primeiro. O documento lista as seguintes missões estratégicas das Forças Armadas para o desenrolar do século 21:

- To deal with a wide range of emergencies and military threats, and effectively safeguard the sovereignty and security of China’s territorial land, air and sea;
 - To resolutely safeguard the unification of the motherland;
 - To safeguard China’s security and interests in new domains;
 - To safeguard the security of China’s overseas interests;
 - To maintain strategic deterrence and carry out nuclear counterattack;
 - To participate in regional and international security cooperation and maintain regional and world peace;
 - To strengthen efforts in operations against infiltration, separatism and terrorism so as to maintain China’s political security and social stability;
 - To perform such tasks as emergency rescue and disaster relief, rights and interests protection, guard duties, and support for national economic and social development.
- (CHINA, 2015)

É dentro desse amplo espectro de atuação que as operações de paz se enquadram como uma oportunidade para o desenvolvimento e aprofundamento da capacidade operacional das Forças Armadas chinesas. Segundo o mesmo documento:

In line with the strategic requirement of mobile operations and multi-dimensional offense and defense, the PLA Army (PLAA) will continue to reorient from theater defense to trans-theater mobility. In the process of building small, multi-functional and modular units, the PLAA will adapt itself to **tasks in different regions**, develop the **capacity of its combat forces for different purposes**, and construct a **combat force structure for joint operations**. The PLAA will elevate its capabilities for precise, multi-dimensional, trans-theater, multi-functional and sustainable operations. (CHINA, 2015. **Grifos nossos.**)

Sendo assim, para compreender o recente engajamento do país no Sudão do Sul por meio do envio de um batalhão completo de combate pela primeira vez é preciso levar em conta o processo de modernização do EPL, que inclui: 1) adaptação a diferentes regiões; 2) desenvolvimento de capacidade de combate para diferentes fins; e 3) construção de uma estrutura para operações conjuntas.

Nesse contexto, os chineses têm cada vez mais se engajado na preparação para missões das mais diversas, como operações de antiterrorismo, reconstruções após desastres, processos de evacuação de não-combatentes, etc, além de ter intensificado o intercâmbio diplomático de militares (KAMPAUSEN, SCOBELL & TANNER, 2008). É exatamente sob esse pano de fundo que devemos entender a complexificação do envolvimento chinês nas operações de paz.

A centralidade do EPL como ator relevante no processo de formulação e implementação de política externa, assim, tem sido retomada recentemente após algum tempo de discrição. Por isso que autores como Jakobson e Knox (2010) atentam para o fato de que as Forças Armadas chinesas são um *player* re-emergente que tem competido – ou, pelo menos, atuado simultaneamente de maneira não necessariamente coordenada – com outros atores institucionais.

As operações de paz se enquadram na estrutura das Forças Armadas chinesas como parte de um dos vários níveis de treinamento. Todos os recrutas¹⁶³ do EPL são igualmente submetidos a um treinamento geral e a um processo de imersão às doutrinas do Partido e do Exército. Destes recrutas, alguns passam por treinamento especializado para trabalhos específicos, seja soldado, marinheiro ou aviador. A responsabilidade pela formação individual é descentralizada para unidades de nível independente de regimento e brigada, cujas unidades operacionais estão espalhadas em bases de treinamento e escolas por todo o país (BLASKO, 2008).

Basicamente, há dois percursos separados de seleção e treinamento dos militares e outros funcionários para as operações de paz. O primeiro percurso é específico para observadores militares e funcionários do *staff* das Nações Unidas; o segundo é voltado para as tropas de manutenção de paz. No primeiro grupo, o processo de formação inclui cursos de conhecimento geral sobre as operações de paz da ONU, proficiência em inglês, direção em terrenos danificados e técnicas de diplomacia e negociação. A formação de combatentes, por

163 O PLA divide seu pessoal da ativa em três categorias: recrutas, oficiais não-comissionados (sargentos) e oficiais.

sua vez, foca em áreas como: regulações disciplinares e protocolares do Departamento de *Peacekeeping*; leis do país que sedia ou sediará a missão; direito humanitário internacional; treinamento físico; exercícios simulados; proficiência em inglês (GILL & HUANG, 2009).

Em 2009, a China inaugurou seu Centro de *Peacekeeping*, vinculado ao Ministério da Defesa Nacional. O espaço, localizado no distrito de Huairou (a 50 quilômetros do centro de Pequim), tem o reconhecimento oficial das Nações Unidas e é designado como uma das bases globais de treinamento. Trata-se de uma estrutura completa, com espaços específicos para treinamentos dos mais diversos, como resgate de civis, identificação de campos minados, combate simulado, etc. Imensas áreas *outdoor* estão à disposição para simulações variadas, como combate em ambientes urbanos, estradas com condições precárias de infraestrutura, entre outros cenários¹⁶⁴.

Hoje, entre os cursos oferecidos¹⁶⁵ pelo Centro estão:

- Treinamento preparatório para integrantes-chave do contingente;
- Treinamento para comandantes de tropas em *stand by*¹⁶⁶;
- Treinamento preparatório para observadores militares das Nações Unidas;
- Treinamento preparatório para funcionários do *staff* das Nações Unidas;
- Curso *Senior* para lideranças das Nações Unidas;
- Curso de Treinamento para os Formadores (*Training of Trainers Course*), feito em parceria com o Departamento de *Peacekeeping* da ONU (UNDPKO);
- Curso de Proteção de Civis em Operações de Paz;
- Curso de Inglês.

Desde sua implementação, o Centro de Manutenção de Paz do governo chinês já passou por intercâmbios e processos de cooperação com mais de 80 países e com 10 organizações internacionais e/ou regionais. Em junho de 2013, durante visita ao espaço, o então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, destacou a excelência do Centro e o comprometimento dos chineses com as operações de paz e o regime multilateral de segurança. Àquela altura, um total de 14 chineses haviam perdido a vida em missões de paz da ONU.

Na ocasião, Ban Ki-moon elencava três grandes desafios envolvendo os esforços de

164 Detalhes em http://www.xinhuanet.com/mil/2015-10/16/c_128325294.htm.

165 Dados atualizados pela última vez em janeiro de 2016 e disponíveis no repositório digital de documentos publicados pelas Nações Unidas: <http://dag.un.org/>.

166 Vale salientar que o compromisso da China com as operações de paz foi reforçado pelo presidente Xi Jinping durante discurso na Assembleia Geral, em setembro de 2015, quando se anunciou que a China treinaria um contingente de 8 mil pessoas para atuarem nessas missões, com alguns soldados destacados para uma força de resposta rápida, a ser utilizada em caso de necessidade imediata.

manutenção de paz: 1) apoiar processos políticos complexos e proteger civis em ambientes de alto risco caracterizados por ameaças assimétricas; 2) assegurar que os *peacekeepers* sejam treinados e equipados para enfrentar novas ameaças e operar em ambientes cada vez mais difíceis; e 3) manter o compromisso e a unidade. Naquele momento, o secretário-geral destacava o apoio da China e clamava por uma participação ainda mais ativa da parte do país¹⁶⁷.

Os chineses prontamente atenderam aos anseios de Ban, e não apenas por compaixão ou coisa do tipo. O fato é que o engajamento definitivo da China nas operações de paz da ONU responde quase inteiramente a prerrogativas de cálculo racional. Grande parte das razões envolvidas nesse cálculo estratégico já foram descritas no capítulo 4, como os interesses materiais e a oportunidade de utilizar as operações de paz como plataforma pragmática de um discurso de “potência responsável” e de país “socializado” com as normas internacionais vigentes. Entretanto, a utilização das referidas missões como um elemento integrante das estratégias de reestruturação do EPL é mesmo uma causa fundamental do envolvimento da China neste âmbito.

Beijing’s greater commitment to UN peacekeeping missions has not only provided the Chinese military with increased experience in participating in multilateral operations and military-to-military diplomacy but has also helped the People’s Liberation Army achieve its restructuring goals, which involve greater effectiveness in MOOTW (*military operations other-than-war*) situations. Beijing also has improved training, sought to reduce overall PLA numbers by 300,000 (primarily from ground forces), and created a PLA “Strategic Support Force” to provide communications and intelligence support to other branches of the Chinese military and to oversee cyber and electronic-warfare capabilities. Along with these initiatives, China’s overall military spending has increased steadily over the past two decades, prompting questions about the evolution of its military strategies. (LANTEIGNE, 2018, p. 3. **Grifo nosso.)**

Então, pode-se compreender em três frentes a importância do componente estratégico-militar enquanto fator explicativo da presença chinesa em missões de paz: 1) a oportunidade de ter maior experiência de campo em operações multilaterais; 2) diplomacia militar; e 3) oportunidade de perseguir as metas de reestruturação das Forças Armadas, o que inclui maior efetividade em operações militares em cenários não exclusivamente belicosos. Ademais, o envolvimento nas referidas operações auxilia as forças de segurança em habilidades como coordenação militar de sistemas de controle e maior capacidade de resposta em situações de controle de tumultos e manifestações de desordem (*riot-control*).

De acordo com Gill e Huang (2009), cada contingente de manutenção da paz pode

167 Discurso (“Remarks at the China Peacekeeping Military Training Centre”) disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2013-06-19/remarks-china-peacekeeping-military-training-centre>.

compartilhar experiências valiosas e *insights* que beneficiem e ajudem na modernização da força e de sua região militar. Além disso, cabe ressaltar que a maior parte das forças do Exército Popular de Libertação não têm experiência de combate. Ainda que a participação em operações de paz não signifique necessariamente se envolver em combate, o fato é que o incremento no *status* da participação chinesa, saindo de observadores e posições técnicas para tropas de infantaria, vem aumentando as responsabilidades do pessoal envolvido e ampliando o espectro de atuação para posições que demandam deliberadamente o uso da força.

Além da participação ativa nas missões de paz, a China também aumentou significativamente seu envolvimento em exercícios conjuntos com militares estrangeiros nos últimos anos. Embora esses exercícios não necessariamente tenham relação direta com os mandatos de *peacekeeping*, as autoridades chinesas costumeiramente se referem a esses exercícios como “missões de paz”. Nesse contexto, os chineses vêm integrando iniciativas do tipo em diversos âmbitos, seja bilateralmente ou em âmbito multilateral¹⁶⁸.

Um bom exemplo é o envolvimento conjunto de 3,5 mil tropas chinesas no maior exercício já realizado pela Rússia, o “*Vostok-2018*”, envolvendo 300 mil soldados russos, 36 mil veículos militares, 80 navios e 1.000 aeronaves, helicópteros e drones¹⁶⁹, de acordo com o The Guardian. Em 2016, os chineses também fizeram exercícios em cooperação com militares norte-americanos, voltados para desastres naturais. Por vários dias, centenas de soldados de ambos os países realizaram simulações diversas na cidade de Kunming, no sudoeste da China¹⁷⁰. Ainda assim, deve-se reforçar novamente que apenas uma parcela muito pequena do EPL está diretamente envolvida em missões desse tipo – incluindo as operações de paz.

No caso do Sudão do Sul, missão que recebe a maior parte do contingente chinês, a contribuição da China corresponde a menos de 8% do total de mais de 13 mil envolvidos na UNMISS – em outras missões, a contribuição chinesa responde por uma proporção ainda menor (como discutido no capítulo anterior).

Em contextos de combate nas missões de paz, a trajetória incremental da participação chinesa pode ser entendida seguindo uma narrativa que se inicia em 2012, de acordo com Blasko (2016). Em 11 de janeiro daquele ano, o Exército Popular de Libertação enviou uma

168 A China já participou de iniciativas multilaterais no âmbito da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), União Europeia (UE) e União Africana (UA). Bilateralmente, houve iniciativas conjuntas diversas com países como Paquistão, Índia, França, Reino Unido, Estados Unidos, Rússia, entre outros. Para detalhes mais elaborados sobre cada uma desses empreendimentos, ver o relatório de Gill e Huang (2009).

169 Reportagem disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/11/russia-largest-ever-military-exercise-300000-soldiers-china>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

170 Disponível em <https://edition.cnn.com/2016/11/21/asia/china-us-military-drill/index.html>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

“unidade de segurança” com cerca de 50 homens para o Sudão do Sul, sendo este o primeiro envio de um contingente de combate. Os profissionais eram oriundos da 162ª Divisão de Infantaria Motorizada do 54º Grupo de Exércitos (*group army*), na antiga Região Militar de Jinan. A unidade de segurança integrava um contingente maior, de 350 pessoas, compreendendo três unidades de engenharia e uma unidade médica – o objetivo seria precisamente o de proteger essas unidades técnicas de prestação de serviços¹⁷¹.

Em 2013, com uma missão similar àquela do Sudão do Sul, a China deslocou um contingente de 170 pessoas da Região Militar de Shenyang para o Mali. Esse “destacamento de guarda” foi encarregado de proteger membros da força de paz da China, bem como os locais físicos no campo. Um ataque com carro bomba em 31 de maio de 2013 chegou a deixar um *peacekeeper* chinês morto e outros cinco soldados feridos (todos do 16º Grupo)¹⁷².

Em dezembro de 2014, um acontecimento fundamental: o EPL destacou o primeiro batalhão completo de infantaria para o Sudão do Sul. Estamos nos referindo a uma força de 700 pessoas, composta por integrantes da Região Militar de Jinan, especificamente por meio da Brigada de Infantaria Motorizada do 26º Grupo e duas companhias de uma divisão do 54º Grupo. Sob o mandato conferido pelo Conselho de Segurança à UNMISS, essas tropas tinham a missão de proteger civis, funcionários e espaços da ONU, proteção das operações de ajuda humanitária e apoio às atividades de supervisão da Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento (IGAD).

Um ano depois, em dezembro de 2015, outra contribuição de infantaria foi enviada para o Sudão do Sul com cerca de 700 pessoas para substituir e/ou complementar o contingente anterior. Desta vez, a contribuição chinesa reforçou o batalhão de infantaria com unidades de blindagem (incluindo tanques), artilharia e de reconhecimento de campo. Dois soldados deste contingente foram mortos durante uma batalha envolvendo o governo do

171 Informações disponíveis em relatório do *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, publicado em março de 2012. Acesso por meio do link: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/MEMO-PLA-PKO_final.pdf.

172 “Com o aumento da participação da China, as unidades do Exército da maior parte do país (exceto as antigas regiões militares de Nanjing e Guangzhou) foram encarregadas de participar dessas missões. Por exemplo, unidades do 16º e 39º Grupos da Região Militar de Shenyang fornecem tropas para a missão no Mali; unidades da Região Militar de Pequim, incluindo o 27º e o 38º Grupos, forneceram unidades para as missões na Libéria, no Congo e no Sudão do Sul; o 21º Grupo da Região de Lanzhou e o Distrito Militar de Xinjiang também forneceram unidades para o Congo; de Yunnan, o 13º e 14º Grupos foram enviados para o Líbano; e todos Grupos de Exército da antiga Região Militar de Jinan, mais recentemente o 65º Exército do Grupo, participaram em destacamentos para o Sudão, Sudão do Sul ou região de Darfur”. (tradução própria de trecho do relatório “*China’s Contribution to Peacekeeping Operations: Understanding the Numbers*” de Dennis J. Blasko para a *Jamestown Foundation*; disponível em <https://jamestown.org/program/chinas-contribution-peacekeeping-operation-understanding-numbers/>)

Sudão do Sul e forças de oposição, em julho de 2016. O veículo de combate onde os dois soldados – Li Lei e Yang Shupeng – estavam foi atingido pela carcaça de um foguete que caiu nas instalações da ONU.

Depois desse incidente, a ONU pôs em prática uma revisão da atuação do EPL e criticou abertamente o desempenho do comandante de batalhão do Exército chinês, alegando um ambiente confuso de comando. Segundo o relatório da Investigação Independente¹⁷³ coordenada pelas Nações Unidas, identificou-se carência de liderança por parte do pessoal *senior* das missões, o que resultou em uma resposta “caótica e inefetiva” à violência. Ademais, ficou constatado que a “Força de Paz não operou sob um comando unificado, resultando em ordens múltiplas e às vezes conflitantes para os quatro contingentes de tropas da China, Etiópia, Nepal e Índia, e, finalmente, subutilizando as milhares tropas de infantaria à disposição”¹⁷⁴. O porta-voz do Ministério da Defesa chinês negou as acusações.

Mais uma rodada de contribuição de infantaria seguiu para o Sudão do Sul a partir de dezembro de 2016, quando um primeiro contingente de 120 soldados (de um total de 700) foi enviado para Juba. Todos os integrantes deste terceiro batalhão de infantaria enviado para o Sudão do Sul participaram de cursos no Centro de *Peacekeeping* por três meses¹⁷⁵. O segundo batalhão de infantaria que atuou no país africano realizou, entre outras atividades: patrulhas de longa distância (nove vezes); escolta armada (52 vezes); gerenciamento de situações inesperadas e/ou de emergência dentro das instalações da ONU (oito vezes); e responsabilidades de rotina (CHINA, 2016).

No fim de 2017, foi enviado o quarto batalhão, oriundo do 83º Grupo de Exércitos do EPL. Igualmente, a partir de novembro de 2018 seguiu para Juba o quinto batalhão, mais uma vez com membros do 83º Grupo. Em todos os casos, cerca de 700 pessoas formam o

173 “The Special Investigation team undertook desk reviews and held meetings in New York, including with humanitarian protection partners. The team travelled to Entebbe, Uganda, and Juba, South Sudan, from 9 to 29 September 2016, where 67 interviews were held with numerous witnesses, victims, ministers and officials from the Government of South Sudan, staff from all components of UNMISS, the UN Country Team, and humanitarian non-governmental organizations (NGOs). In Juba, the Special Investigation visited the UNMISS headquarters at UN House and its Topping base, the Juba Protection of Civilians (POC) sites, the Terrain camp, the looted World Food Programme (WFP) warehouse, and other locations”. Informação disponível no relatório “Executive Summary of the Independent Special Investigation into the violence which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response”. O documento pode ser consultado no seguinte endereço hospedado na página da ONU: http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/Public_Executive_Summary_on_the_Special_Investigation_Report_1_Nov_2016.pdf. Acesso em 16 de novembro de 2018.

174 Tradução de “(...) the Force did not operate under a unified command, resulting in multiple and sometimes conflicting orders to the four troop contingents from China, Ethiopia, Nepal and India, and ultimately underusing the more than 1,800 infantry troops at UN House” (Ibid).

175 Reportagem intitulada “China dispatches third peacekeeping infantry battalion to South Sudan”, disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/world/2016-12/05/content_27571915.htm. Acesso em 16 de novembro de 2018.

contingente completo. Entre os integrantes do quinto batalhão, 129 têm experiência em manutenção da paz e 110 participaram de outros batalhões de infantaria em tropas de manutenção da paz. Segundo o governo chinês, este batalhão também inclui um esquadrão de infantaria feminino com 13 integrantes (CHINA, 2018)¹⁷⁶.

O que se nota, por ora, é que até o momento o EPL optou por implantar apenas pequenas unidades operacionais nas missões de paz, sejam elas formadas por engenheiros, equipe de logística, forças médicas ou de infantaria. Os esforços do Exército chinês têm sido do tamanho de um pelotão ou batalhão, e não unidades maiores de tamanho de regimento ou de brigada (quantidade de pessoal que pode variar entre 2 mil a 5 mil).

No geral, essas pequenas forças cedidas pelas Forças Armadas da China são organizações compostas por pessoal oriundo de várias unidades e sedes. Como visto, os envolvidos passam vários meses treinando, seja em academias militares ou no Centro de Manutenção da Paz em Huairou, em preparação antes de serem destacados para solo estrangeiro (BLASKO, 2016, p. 5).

Em suma, as funções das quais se encarregam o pessoal enviado, em um território completamente não-familiar e cercado de cidadãos locais que não falam chinês, constituem um desafio único. No nível estratégico, o Exército chinês aperfeiçoa suas capacidades de inteligência nas áreas em que atua, além de incrementar a experiência de interação com outras forças militares estrangeiras e com organizações multilaterais e não-governamentais. Por conta do que está claramente exposto nas normas da ONU, todavia, as tropas chinesas não têm a tarefa velada de proteger cidadãos chineses ou investimentos nacionais realizados em território estrangeiro.

A decisão de escolher o Sudão do Sul como destino das suas primeiras experiências de enviar batalhões completos de infantaria deve, portanto, ser encarada de uma perspectiva mais ampla de modernização das Forças Armadas chinesas, mas também precisa ser entendida segundo as lentes menos ampliadas das relações bilaterais *per se*.

Com relação ao primeiro ponto, as operações de paz funcionam como um exemplo prático de atuação do EPL no âmbito de guerrilhas mistas, que incluem guerra midiática, guerra psicológica e guerra legal. Acima de tudo, participar dessas missões permite ao governo chinês legitimar que sua atuação internacional segue respeitando o princípio da não-

176 "In addition to performing patrol and humanitarian rescue tasks with male peacekeepers, the female peacekeepers will also carry out cultural exchanges, and help protect women's and children's rights and interests."

interferência em assuntos internos de outros países. A grande cobertura da mídia, sobretudo quando há premiações ou incidentes violentos envolvendo as tropas, também permite que o Exército chinês possa ampliar a retórica psicológica onde se apresenta como um *player* compromissado com os princípios da ONU e com a criação de um ambiente internacional pacífico.

Ainda com relação ao entendimento da participação da China em missões de paz como uma forma de modernização de suas Forças Armadas, vale salientar que estas iniciativas constituem um investimento extremamente barato para o retorno que proporciona – a China destina menos de US\$ 1 bilhão para missões de paz, enquanto os gastos totais do governo circulam na casa das dezenas de trilhões. Ainda assim, o envolvimento em missões de paz não deve ser encarado de maneira isolada, pois não substitui os exercícios militares conjuntos e as experiências mais diretas de combate.

The trends in Chinese participation in UN PKO missions have been evident for well over a decade. They are a **significant element of the PLA's long-term modernization process**, but need to be kept in proper perspective. While providing some PLA units the still comparatively infrequent opportunity to operate beyond the borders of China and enhancing the PLA's confidence in itself and its prestige both at home and abroad, **peacekeeping missions do not substitute for the kind of warfighting experience** necessary for future mid- or high-intensity combined arms and joint operations. (BLASKO, 2016, p. 6. **Grifos nossos.**)

No que diz respeito exclusivamente ao eixo bilateral, a escolha do Sudão do Sul para sediar as primeiras experiências envolvendo batalhões de infantaria da China deve ser entendida em diversos aspectos. Obviamente, o argumento mercantilista de proteção de interesses nacionais chineses faz-se presente, mas não explica por si só o fenômeno em tela. De início, cabe retomar aqui os fatores explicativos já levantados por Lin-Greenberg (2009).

Para o autor, o envolvimento maciço da China no Sudão do Sul tem relação com três pontos:

- 1) a grande quantidade de reservas comprovadas de petróleo;
- 2) a diversificação e magnitude dos investimentos feitos nesse setor;
- 3) e a pressão internacional para uma atuação mais proativa da China no país.

Tais elementos explicam porque os chineses decidiram engajar-se mais ativamente no Sudão e no Sudão do Sul e não no Chade, país africano que também tem reservas comprovadas de petróleo (porém em números bem menores).

Além destes três indicadores, convém adicionar outros dois: a saliência econômica e a participação ativa e diversificada da China em outros setores não necessariamente ligados ao petróleo. Saliência, por definição, diz respeito à importância das relações econômicas com a

China para seus parceiros. Quanto mais dependente de comércio e/ou investimento, maior é a saliência de um país para com a China. Testes estatísticos já demonstraram que há relação significativa entre saliência comercial e convergência em temas de política externa (FLORES-MACIAS & KREPS, 2013)¹⁷⁷.

O discurso proferido pelo embaixador chinês no Sudão do Sul, mencionado no início do presente capítulo, dá uma clara ideia do nível da saliência econômica da parte do país africano: as exportações para a China correspondem a mais de 90% do total e o capital chinês é responsável pela maior parte dos investimentos realizados no país¹⁷⁸. É precisamente por meio do volume significativo – significativo para os padrões do Sudão do Sul, ressalte-se – de investimentos que pode-se falar sobre a diversificação da atuação chinesa.

Como visto ao longo das últimas linhas, a participação da China no desenvolvimento do Sudão e do Sudão do Sul não está somente restrita ao setor energético. A China tem sido um *player* extremamente ativo em outras áreas da economia local, como o desenvolvimento integrado da infraestrutura (portos, rodovias, aeroporto, pontes, etc.), construção de moradias sociais, hospitais, entre outros eixos de atuação. Nada muito diferente da aproximação com outros países africanos, é verdade. No Sudão do Sul, entretanto, o envolvimento da China em diversas frentes não só tem provocado uma acentuação dos diálogos diplomáticos, como consolida o engajamento de diversas burocracias institucionais do governo comunista.

8.4 TRABALHADORES CHINESES NO SUDÃO E SUDÃO DO SUL

Assim como outros dados referentes à presença chinesa na África, as informações relativas à quantidade de trabalhadores vindos da China e instalados em países africanos também carecem de maior precisão. Para piorar, as estimativas variam imensamente. Como mencionado nas linhas mais acima, Brautigam (2009) afirmava que havia cerca de 12.500 trabalhadores chineses no Sudão até 2007.

Em 2013, outra fonte menciona que, de acordo com a embaixada da China em Juba, o Sudão do Sul teria aproximadamente 3 mil cidadãos chineses lá vivendo, excetuando aquelas

¹⁷⁷ Os autores operacionalizam empiricamente a saliência comercial, calculada como a soma do fluxo comercial bilateral dividido pelo PIB do país-parceiro da China.

¹⁷⁸ “Oil accounts for almost all South Sudan’s exports. The consortium led by China’s oil corporation accounts for most of the investment in its oil industry; its withdrawal would render it impossible to maintain production levels and could prompt a collapse of the formal economy. Therefore, Beijing’s message to Juba was relatively clear-cut, ‘if you want us to stay, you have to keep us safe In the short run, you must ask the troops to safeguard our oil fields. In the long run, you have to stop fighting and implement the ceasefire.’” (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017, sem página).

que atuam sob o mandato da operação de paz da ONU (SU, 2016). Já os dados da Agência Internacional de Energia apontam para 10 mil chineses vivendo e trabalhando no Sudão e no Sudão do Sul em 2012 (IEA, 2014).

Como também já visto anteriormente, uma porção da literatura explica o envolvimento maciço da China em missões de paz na África a partir da grande presença de trabalhadores nacionais no continente. No entanto, é sabido que, em geral, as missões de paz da ONU não são aprovadas com essa finalidade.

A missão no Sudão do Sul, por exemplo, foi aprovada com o explícito objetivo de: 1) apoiar a consolidação da paz e, assim, fomentar a consolidação do Estado e seu desenvolvimento econômico; 2) auxiliar o governo local no exercício de suas responsabilidades de prevenção, mitigação e resolução de conflitos e proteção de civis; e 3) apoiar o governo no estabelecimento do Estado de Direito e no fortalecimento das instituições de segurança e justiça¹⁷⁹.

Contudo, é extremamente relevante mencionar que o mandato da UNMISS tem sido renovado frequentemente. Desde a aprovação da missão, em 2011, o Conselho de Segurança estendeu o mandato da UNMISS e ampliou seu efetivo mais de uma vez. Por exemplo, na resolução 2132, de 2013, o nível de tropas provisórias da UNMISS foi aumentado para 12.500 pessoas e o componente policial para 1.323 pessoas. Em 2018, com a resolução 2406, as tropas subiram para 17 mil e o componente policial para 2 mil pessoas.

Mais: a cada renovação, novas prerrogativas e responsabilidades são incluídas nas resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança. É também sob esse contexto que devemos entender a decisão chinesa de enviar um batalhão completo de infantaria para o Sudão do Sul, o que só aconteceu após a aprovação da resolução 2155, em março de 2014.

Nesta resolução, pela primeira vez a ONU expressou a necessidade de o mandato da UNMISS ser utilizado para conter a violência contra civis estrangeiros em áreas de risco. Expressamente, a resolução condenou “os ataques contra as instalações petrolíferas, as empresas petrolíferas e os seus trabalhadores, bem como os contínuos combates em torno destas instalações, e insta todas as partes a garantirem a segurança das infraestruturas econômicas”¹⁸⁰.

Entre as resoluções 1996 e 2155, pelo menos outras três resoluções mencionaram o

179 O texto completo da resolução 1996 (2011), que aprova a missão no Sudão do Sul, está disponível nos anexos desta tese.

180 Tradução livre de um trecho da resolução. O texto completo da resolução 2155 (2014) também está disponível nos anexos do trabalho.

termo “petróleo” (*oil*) em seus textos. Na resolução 2046, de 2012, foram três menções: a ONU condenou os danos à infraestrutura econômica, em particular às instalações petrolíferas; conclamou as partes a calcularem as perdas econômicas e humanitárias nessas instalações, particularmente na região de Heglig e arredores; e estabeleceu um prazo para que as partes resolvessem questões envolvendo pagamentos. Já a resolução 2057, do mesmo ano, menciona o termo petróleo apenas para se referir aos esforços orçamentários feitos pelo governo do Sudão do Sul, já que as receitas deste produto são essenciais para o bem-estar das contas públicas. Na resolução 2109, de 2013, o mesmo trecho utilizado na resolução 2057 é repetido. Em outra resolução também em 2013, a 2132, nenhuma menção foi feita ao termo.

Portanto, a decisão da China de aumentar o status da sua contribuição para a UNMISS só aconteceu após a aprovação da resolução 2155, que explicitamente traz a necessidade de proteger trabalhadores estrangeiros em campos de exploração de petróleo. Em janeiro de 2015, como visto anteriormente, o primeiro batalhão completo de infantaria finalmente é enviado pela China ao Sudão do Sul. Antes, a contribuição chinesa para a UNMISS foi de 359 pessoas nos anos de 2013 e 2014¹⁸¹.

A despeito das instabilidades políticas nos países africanos, o fato é que a quantidade de chineses migrando para o continente só tem crescido. Uma parte significativa, é verdade, corresponde a residentes temporários, que são os trabalhadores das empresas estatais que atuam em setores diversos. Algumas estimativas apontam que, de 2011 para 2015, o número de trabalhadores das estatais chinesas vivendo na África saltou de 180 mil para 264 mil¹⁸². A quantidade total de chineses na África, entretanto, cresce muito mais se levarmos em consideração aqueles que foram ao continente para estabelecer empreendimentos próprios – como lojistas, donos de restaurantes, comerciantes, etc.

Ao todo, cerca de 1 milhão de chineses desembarcaram na África entre meados dos anos 1990 e os primeiros 15 anos do século 21 (FRENCH, 2014). Especificamente no Sudão e no Sudão do Sul, há mais de 100 empresas chinesas operando. Além do petróleo, há capital chinês em setores como o de construção, hidrelétricas e outras indústrias (IEA, 2014).

Mesmo durante a guerra civil entre Norte e Sul, os chineses tinham laços econômicos estreitos com o Sudão. Naquela época, o Sudão fornecia à China cerca de 40% das

181 Em outras ocasiões, contudo, vale salientar que a China já havia feito operações de resgate de trabalhadores devido à intensificação de conflitos. Em dezembro de 2013, por exemplo, a CNPC montou uma rápida resposta de emergência que levou à rápida evacuação de petroleiros chineses. Em maio de 2015, a China também evacuou cerca de 400 trabalhadores no Alto Nilo.

182 Detalhes em <https://www.economist.com/special-report/2018/05/17/chinese-workers-and-traders-in-africa>.

importações de petróleo vindas da África, algo em torno de 9% do total de importações desse produto. Em 2013, os chineses importavam 49 mil barris por dia do Sudão e 65 mil do Sudão do Sul, chegando a quase 90% das exportações totais de ambos os países (SU, 2016).

Como exemplo da presença significativa de trabalhadores chineses autônomos – ou seja, não empregados pelas companhias estatais – no Sudão do Sul, pode-se citar a existência de uma Associação de Empresários Chineses em Juba, a *Juba Chinese Businessmen's Association*. A bem da verdade, muitos trabalhadores chineses chegaram à África como funcionários das estatais, mas, pouco tempo depois, notaram que poderia ser mais lucrativo investir em projetos independentes. Em síntese: notaram que era melhor trabalhar por conta própria.

De acordo com as entrevistas feitas por Su (2016), esses trabalhadores que primeiro chegaram à África como funcionários das estatais foram se acomodando em setores diversos. Entre eles: vendas de carros usados, eletrodomésticos e telecomunicações, segurança privada, construção e logística para comércio exterior. Segundo o diretor da Associação de Empresários Chineses em Juba, como a China se desenvolveu tarde, basicamente só há espaços para oportunidades na África. Nas palavras dele: “É difícil ter sucesso na América ou na Europa, mas podemos nos desenvolver aqui. O povo chinês trabalha duro. Temos perseverança para negócios em qualquer país”.

O estreitamento dos laços entre China e Sudão do Sul, portanto, tem se observado para além da aproximação econômica e diplomática entre os dois governos. O envolvimento no setor de petróleo e, cada vez mais, também em outras áreas da economia local vem, nesse sentido, reforçar a necessidade de a China jogar um papel mais ativo na garantia da segurança da região. Isso não significa, todavia, que a participação da China na UNMISS tenha o objetivo de proteger trabalhadores chineses – apesar de a presença deles ser, possivelmente, um fator importante levando em consideração pelos decisores.

The need to protect its vested interest in the oil industry and its growing profile in non-oil sectors largely explains Beijing's active diplomatic presence in the current mediation process. The on-going conflict is unlikely to bring about a dramatic shift in China's economic engagement with Juba, but it is certainly leading to more prudence by potential Chinese investors, as well as delays in project completion. In a country like South Sudan, where ordinary people are desperate to see a peace dividend, a continuous delay in development is not much different from deprivation. (ZHOU, 2014. **Grifo nosso.**)¹⁸³

Ademais, é importante que se desmistifique certas percepções equivocadas a respeito

183 Por ser publicado online, o texto citado (“*China and South Sudan: economic engagement continues amid conflict*”) não possui páginas. Disponível em: <https://africanarguments.org/2014/09/12/china-and-south-sudan-economic-engagement-continues-amid-conflict-by-zhou-hang/>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

da presença de trabalhadores chineses na África. Por exemplo, é incorreto afirmar que as empresas chinesas só contratam chineses, ou que a presença da China no continente representa uma espécie de neocolonialismo (SAUTMAN & YAN, 2015; BRAUTIGAM, 2018). Não é o objetivo da presente tese, no entanto, adentrar nessa temática. A seguir, são traçadas as considerações finais da pesquisa.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As observações de caráter conclusivo que seguem nas próximas páginas giram em torno de cinco conjuntos de considerações: 1) como a análise dos determinantes materiais desmistifica a argumentação mercantilista; 2) a importância de “desagregar” o Estado chinês, investigando suas agências corporativas, objetivos e meios específicos; 3) a mobilização de fatores sistêmicos e a relevância da “terceira imagem”; 4) considerações de ordem teórica; e 5) as implicações da presença chinesa na África para a política externa dos Estados Unidos.

9.1 DETERMINANTES MATERIAIS E A FRAGILIDADE DA ARGUMENTAÇÃO MERCANTILISTA

Em primeiro lugar, por mais que possa haver uma certa sedução pela lógica argumentativa mercantilista – a saber: de que a China participa de operações de paz para resguardar os próprios interesses –, principalmente por parte da imprensa ocidental e de analistas norte-americanos, os resultados apresentados pela tese não permitem a corroboração de tal retórica. Quando olhamos para o Sudão do Sul, país que recebe a maior parte da contribuição chinesa em missões de paz, vários achados apontam para a fragilidade do argumento baseado no autointeresse.

Por exemplo, o Sudão do Sul não é um dos principais parceiros comerciais da China na África, nem figura entre os maiores destinos de investimentos, além de não ter muitos contratos de construção firmados com empresas chinesas. O único fator explicativo restante seriam as reservas de petróleo. Como visto, entretanto, a presença de petróleo *per se* não é uma causa suficiente para o engajamento da China em operações de paz, haja vista a ausência do país na missão no Chade.

Muito embora não tenha poder explicativo sozinha, a necessidade da China por segurança energética e a atuação internacional de suas empresas estatais petrolíferas a partir dos anos 1990, todavia, são elementos essenciais para se compreender o envolvimento no Sudão do Sul, bem como no Sudão. Aliás, a lógica argumentativa do autointeresse faria muito mais sentido se a China destinasse ao Sudão, e não ao Sudão do Sul, o seu primeiro batalhão de infantaria.

Isso porque o Sudão é um dos principais parceiros comerciais da China na África,

recebe investimentos acima da média do continente, além de ter vários contratos de construção e de receber milhares de trabalhadores chineses. Ou seja: todos os determinantes materiais que, segundo a literatura, explicam a presença da China em operações de paz – basicamente: comércio, investimento e recursos naturais¹⁸⁴ – estão mais presentes no Sudão do que propriamente no Sudão do Sul.

Se, por um lado, é falha a argumentação do autointeresse em si, por outro, os achados da pesquisa reiteram a constatação de que a China não possui uma lógica ampla que explicaria a decisão de participar de operações de paz. Em vez disso, os resultados corroboram o argumento quanto à abordagem caso a caso. Por meio da análise comparada que tentou identificar possíveis configurações causais, ficou claro que não existe um conjunto preestabelecido de fatores que ativariam o processo decisório chinês.

Pelo contrário, se observarmos os países para os quais a China mais destinou contribuições em termos de missões de paz (todos africanos, com exceção do Líbano), fica nítido que, isolando somente as variáveis de comércio e investimento, há casos de Estados com: exportações acima da média regional, combinadas com investimentos abaixo (Libéria); exportações e investimentos acima da média do continente (República Democrática do Congo); exportações abaixo e investimentos acima da média (Sudão pós-2011); e exportações e investimentos abaixo da média (Sudão do Sul).

Ademais, convém ainda ressaltar que os determinantes materiais analisados sequer apresentaram alta correlação com a participação da China nas operações de paz. Mesmo o argumento de que o envio de tropas chinesas serviria para garantir o fluxo de importações de recursos naturais não se sustentaria nesse contexto, já que a referida correlação foi de 0,51 – a maior entre todos os determinantes. Todas as outras variáveis investigadas (investimento, trabalhadores e contratos) registraram correlações ainda menores. A correlação entre investimentos e o envio de pessoal para as missões de paz, por exemplo, mal passou de 0,20.

Portanto, resta claro a flagrante fragilidade das explicações mercantilistas¹⁸⁵. Como visto no capítulo 6, pelo menos quando nos referimos apenas aos determinantes materiais, o importante não é exatamente a presença de determinado recurso natural ou a magnitude dos

184 Lembrando que a quantidade de contratos e de trabalhadores pode ser entendida como fatores derivados destes determinantes.

185 Obviamente, não podemos deixar de mencionar, mais uma vez, como a falta de transparência e precisão dos dados à disposição não permitem a realização de inferências robustas através de métodos estatísticos, o que alerta para a necessidade de utilização de outros instrumentais analíticos – e também reforça o clamor por mais transparência nas informações fornecidas pelos chineses. Por já termos dedicado várias linhas a esse problema, não voltaremos a abordá-lo nas considerações finais.

fluxos comerciais e de investimento, haja vista o maciço envolvimento da China na missão no Sudão do Sul. A principal chave explicativa, sugerida pelos resultados, guarda relação sobretudo com o nível do relacionamento diplomático e a importância estratégica dos acordos diversos feitos pelos chineses.

Assim, a participação ativa da China na UNMISS parece estar fortemente relacionada com o grau de envolvimento institucional do país com o Sudão do Sul. Além disso, há um forte componente simbólico nas relações sino-sudanesas como um todo, compreendendo o Sudão e o Sudão do Sul. Isso porque o Sudão foi a primeira experiência de sucesso internacional da indústria petrolífera chinesa. Foi a partir do Sudão que as estatais chinesas – principalmente a CNPC – começaram a jornada que levou a China a ser, hoje, um grande *player* nesse disputado mercado global.

9.2 “DESAGREGANDO” O ESTADO CHINÊS

Nesse contexto, a relevância explicativa do componente institucional – isto é, o envolvimento das diversas agências governamentais – reforça a necessidade de se avaliar a presença da China internacionalmente não somente por meio de investigações que a considerem um ator estatal unitário, como as análises estatísticas multivariadas, mas buscando identificar quais atores específicos estão envolvidos nos contatos bilaterais.

Com frequência, esses atores nem sempre possuem os mesmos objetivos que seriam identificados por meio de uma análise baseada no chamado modelo I (RAM – *Rational Actor Model*). É nesse sentido que a tese privilegiou uma estratégia analítica baseada em mecanismos, ou seja, buscou uma explicação que mobilizasse entidades (atores) se engajando em atividades (agência).

Todos os determinantes materiais identificados pela literatura e trabalhados ao longo da pesquisa mobilizam atores específicos do organograma estatal chinês. Por sua vez, esses atores, igualmente, possuem objetivos específicos nos seus espectros de atuação internacional. Ainda assim, há determinados fatores explicativos que precisam ser entendidos tanto no âmbito do Estado racional e unitário, como no âmbito dos atores institucionais.

Por exemplo, a necessidade de garantir segurança energética diz respeito exclusivo ao Estado chinês como um todo, ao passo que a diplomacia do petróleo (*oil diplomacy*) e as estratégias de *going global* estão relacionadas com as estatais. De maneira similar, a

necessidade de ampliar a capacidade operacional das Forças Armadas é uma estratégia a ser perseguida pela China (o ator unitário e racional) para respaldar sua potente inserção internacional, muito embora tal necessidade esteja diretamente relacionada à atuação específica das agências militares do organograma comunista.

Sendo assim, instituições como o Exército Popular de Libertação (EPL), as estatais de petróleo, os ministérios e os bancos públicos precisam ser desagregadas do Estado unitário para que se investigue separadamente seus objetivos e meios à disposição. As Forças Armadas, por exemplo, perseguem o objetivo de reestruturação, modernização e ampliação do espectro de atuação. Os principais meios para tanto são treinamentos, simulações, exercícios militares conjuntos e a participação diversificada em operações de paz.

No caso das estatais petrolíferas, um dos atores de política externa mais proativos na China contemporânea¹⁸⁶, os objetivos giram em torno da diversificação de ativos e posicionamento estratégico no mercado global. Os meios para tal são, basicamente, os investimentos em produção e transporte de petróleo na África, América do Sul e Ásia Central. Mesmo assim, cabe a ressalva que não necessariamente os objetivos são homogêneos entre todas as estatais do setor, como deixa claro o relatório do Instituto de Estudos de Energia da Universidade de Oxford.

Each of China's three large oil companies has had distinct motivations and diverging strategies: for CNPC, 'going out' was about generating business for its oilfield service subsidiaries; making use of profits that it feared would be otherwise taxed by the government; and a way to gain overseas experience and assets. Fundamentally, however, it was not a supply security issue given that CNPC's refineries ran, for the most part, domestically produced crude. Sinopec, however, while seeking to expand its asset base, also wanted greater autonomy from CNPC's monopoly on crude oil pricing and supplies, given that most of the crude refined in Sinopec's refineries was allocated to it by CNPC. (OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES, 2016, p. 3)

Como se vê, é possível que os objetivos da empresa sejam diferentes ou até contrários ao do governo. No excerto acima, nota-se que a CNPC buscava aplicar os lucros de maneira, também, a escapar da tributação do governo central. Além de os objetivos não necessariamente serem compartilhados entre os atores estatais, também cabe salientar que tais

186 "Although CNPC officials routinely downplay the company's influence on Beijing's decision-making, executives of national oil majors are prominent members of the elite decision-making class. The Communist Party's Central Organisation Department appoints these top executives, who typically hold vice ministerial rank. It is not uncommon for oil company executives to ascend to prominent political positions. Although CNPC is primarily a profit-seeking corporation, it can be called upon by the party to fulfil policy or political goals such as employment and diplomacy. Diplomats said CNPC was asked to absorb the loss and stay put in South Sudan. The company in turn sought and expected protection from the Chinese state." (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017).

objetivos podem ser ajustados ao longo do tempo de acordo com as circunstâncias.

O principal exemplo nesse contexto é o banco chinês de exportação e importação, o ExIm Bank, cuja função inicial era a de promover a venda de produtos fabricados na China para o exterior. Nos anos 1990, todavia, a proatividade internacional da CNPC fez com que a empresa solicitasse ao governo a concessão de um empréstimo através do banco, transformando o ExIm Bank também em uma agência de apoio a projetos de internacionalização da produção.

Uma rápida rememorada na linha do tempo das relações sino-sudanesas é suficiente para destacar a relevância analítica da abordagem por mecanismos. Como visto, em 1986 os ministérios de economia e comércio dos dois países acordaram a criação de uma comissão conjunta para assuntos relativos aos setores em questão¹⁸⁷. Em 1988 a CNPC foi criada e em 1993 o consumo ultrapassou a produção e a China tornou-se uma importadora líquida de produtos derivados do petróleo. Neste mesmo ano, as estatais iniciaram a chamada política do “*going global*”.

Sob esse pano de fundo, em 1994, dois anos após a Chevron deixar o Sudão, o governo do país africano lançou mão da comissão criada em 1986 para expressar interesse na participação da China em sua indústria petrolífera. Em 1995, era firmado o primeiro acordo oficial de investimento assinado pelos chineses, por meio da estatal CNPC. No ano seguinte, através de um empréstimo do ExIm Bank, a CNPC começava finalmente a operar no Sudão, no bloco 6 de exploração, na Bacia de Muglad. O restante dessa história foi descrita em detalhes no capítulo 8.

Em suma, o amplo envolvimento institucional bilateral tem feito da China uma participante ativa nas negociações de paz que se desenrolaram recentemente no Sudão do Sul. Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores (MFA) tem desempenhado um papel protagonista, ainda que “*compared with its Western counterparts, the Chinese foreign ministry is only in the early stages of building institutional infrastructure, acquiring expertise and establishing its authority on matters related to conflict resolution*” (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017)¹⁸⁸. Ou seja: ao passo em que as operações de paz permitem uma ampliação da capacidade operacional do EPL, as negociações constantes também permitem a ampliação da experiência e da capacidade negocial do corpo diplomático chinês.

187 Similarmente, em 2013, o ExIm Bank e o Ministério das Finanças do Sudão do Sul copatrocinaram um fórum de cooperação e desenvolvimento em Juba, com a presença de mais de 200 representantes dos setores de comerciais e industriais.

188 Por ser um relatório disponibilizado online, não há páginas numeradas.

9.3 FATORES SISTÊMICOS E A IMPORTÂNCIA DA “TERCEIRA IMAGEM”

Mesmo que a estratégia metodológica de ir além das análises estatísticas e desagregar o Estado chinês em partes seja assaz frutífera, ainda assim é insuficiente. Na presente pesquisa, buscou-se trazer à ribalta a importância de se avaliar holisticamente os *outputs* da política externa chinesa. Raramente, eles podem ser explicados com variáveis apenas no âmbito dos Estados ou dos indivíduos.

Assim, a Nova Rota da Seda (*One Belt, One Road*) e estratégias como o Colar de Pérolas são essenciais para se entender a atuação internacional da China no século 21, incluindo o engajamento mais assertivo nas operações de paz da ONU.

No capítulo 7, a investigação do nível de análise sistêmico (chamado de terceiro nível ou “terceira imagem”, na terminologia de Kenneth Waltz) lançou luz para a centralidade do Oceano Índico dentro dos planos estratégicos chineses na contemporaneidade, o que nos permite compreender mais a fundo o engajamento do país na garantia da segurança do continente africano.

Nesse âmbito, a compreensão da presença da China de maneira robusta nas missões no Sudão, Sudão do Sul e na República Democrática do Congo ativam a chave explicativa em torno da relevância estratégica não só da África como um todo, mas particularmente da porção leste do continente.

É ao longo da costa oriental africana que a China tem desenrolado uma série de iniciativas neste século, como os exercícios militares antipirataria no Chifre da Somália e a inauguração de sua primeira base militar no exterior, localizada no Djibuti, na conexão do Golfo de Áden com o estreito de Bab-el-Mandeb e o Mar Vermelho.

É no Mar Vermelho, inclusive, que a China escoia sua produção de petróleo no Sudão do Sul, acessando essas águas a partir do Porto do Sudão, onde os chineses têm investido ativamente na modernização das instalações. Aliás, a relevância do Mar Vermelho para o sucesso da Nova Rota da Seda também pode explicar o alto envolvimento da China na missão de paz no Líbano, na “cabeceira” da região.

Também na costa leste da África, está outro ponto estratégico do braço marítimo do projeto do Cinturão e Rota, que é a cidade de Nairóbi. Naquela área, a China investiu mais de US\$ 3 bilhões na construção de uma ferrovia ligando a capital queniana ao porto de

Mombasa, no litoral do Oceano Índico. É a partir dali que a rota marítima da seda sobe pelo Chifre da Somália, passando pelo Golfo de Áden e pelo Mar Vermelho até acessar as águas mediterrâneas, a partir de onde o projeto se conecta com a Europa.

A centralidade da região oriental africana para os objetivos globais da China se manifesta, ainda, por meio dos vários projetos integrantes da Nova Rota da Seda que ali estão se desenrolando. No capítulo 7, mostramos que a Etiópia responde por 28 projetos – investimentos e contratos – e o Egito, outro país margeado pelo Mar Vermelho, por 15. A Etiópia, sozinha, já tem US\$ 9,8 bilhões em acordos assinados com os chineses, somente para a Rota da Seda. Já o Egito, com menos acordos, possui mais de US\$ 17 bilhões empenhados, sendo US\$ 7,6 bilhões para o setor energético.

O setor energético, aliás, é um dos top 3 na destinação de recursos chineses para a África, somando cerca de US\$ 30 bilhões em empréstimos. Ao lado dos setores de transportes (US\$ 38 bilhões) e mineração (US\$ 19 bilhões), o envolvimento financeiro da China na área energética é extremamente salutar para se compreender as relações mais amplas do país com o continente.

Ademais, a análise sistêmica também demonstrou como a China tem sido uma importante fonte de poder estrutural no continente africano. Os achados permitiram concluir que, em termos de segurança, a China tem tido um papel ativo como fornecedora de tropas para missões de paz e também como exportadora de armas para os africanos, assim como para os países que mais contribuem com as operações da ONU, como Paquistão e Bangladesh.

Em termos financeiros, apesar de não ter a mesma participação que os Estados Unidos, os chineses também têm contribuído ativamente com empréstimos em áreas-chave para o desenvolvimento regional africano. E culturalmente, a presença chinesa tem se manifestado de maneira cada vez mais decisiva¹⁸⁹.

9.4 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM TEÓRICA

Em termos teóricos, as amplas discussões empreendidas ao longo da pesquisa apontam para a constatação de que não se pode pensar a atuação global de grandes potências somente a

189 Recentemente, o governo de Uganda sinalizou que o sistema público de educação vai começar a oferecer aulas compulsórias de Mandarim em 35 escolas. Representantes do governo argumentaram que essa decisão tem relação direta com o crescimento do comércio bilateral entre os dois países, bem como ao aumento qualitativo das relações diplomáticas. Mais detalhes a respeito dessas informações podem ser consultados em <https://www.monitor.co.ug/News/National/35-schools-teach-Chinese/688334-4904544-le3kcx/index.html> e <https://qz.com/africa/1505985/uganda-schools-to-teach-chinese-lessons/>.

partir de uma ou outra lente teórica. No fim das contas, as ideias importam, as instituições importam e as considerações sobre poder também. Aqui, compartilhamos da visão de Samuel Barkin, para quem a disciplina das Relações Internacionais pode ser melhor compreendida se pensada em termos de conceitos em vez de paradigmas (2010, p. 5). Duas principais diferenças entre conceitos e paradigmas podem ser mencionadas.

Paradigms are an all-encompassing way of looking at the world in the context of a particular discipline or object of study. As such, thinking of approaches as paradigms can lead to maximalist definitions, in which the paradigm is seen to speak to all aspects of study. **Core concepts, conversely, lend themselves to minimalist definitions, and the acceptance that many aspects of a particular study will be orthogonal to the concept.** Only by stripping down definitions of the approaches to these core concepts can we recover something that is about the study of international politics, rather than the disciplinary politics of international relations.

The second key difference between core concepts and paradigms is the way in which they interact. **Paradigms stand in opposition to each other: to believe in one is to reject others.** This leaves little ground for thinking of ways in which they relate to each other. **Concepts interact in more complicated ways. Sometimes they are orthogonal to each other. Sometimes they do in fact have a relationship of opposition, but even the relationship will not necessarily follow the exclusionary pattern of paradigmatic thinking.** For example, realism clearly defines itself in opposition to idealism. But this opposition is dialectic rather than exclusionary – the seminal realists of the middle of the twentieth century recognized that realist logic was meaningless in the absence of political idealism, even as they argued against a politics based on that idealism. (BARKIN, 2010, pp. 5-6. **Grifos nossos.**)

Essa preferência por uma abordagem conceitual em vez de uma abordagem paradigmática é particularmente importante para os fins dessa pesquisa, já que, como discutido no capítulo 2, há contribuições relevantes oriundas de várias perspectivas teóricas das RI para se entender a atuação internacional da China. Além disso, no capítulo 3 vimos que a política externa chinesa não tem seguido uma lógica única ao longo do tempo. No imediato pós-1949, o país passou a ter uma abordagem global fortemente enviesada ideologicamente, tendo adotado uma postura pragmática somente a partir do final dos anos 1970.

Mais recentemente, como aponta a elaboração conceitual de Yan Xuetong (2014), a China tem se voltado novamente a considerações morais na condução da sua política externa. Dessa vez, contudo, tais considerações têm base muito menos ideológicas do que no período de Mao Zedong. É nesse sentido que faz-se necessário compreender a política externa chinesa contemporânea não mais como parte de uma estratégia focada unicamente em ganhos econômicos, eixo central da estratégia de manter um baixo perfil (*Keeping a Low Profile*, KLP), defendida por Deng Xiaoping.

No século 21, a abordagem conceitual em torno da atuação global da China precisa levar em conta a nova estratégia do *Striving for Achievement* (SFA), que privilegia a obtenção

e aprofundamento de apoio político-diplomático. Assim, o eixo triplo de sustentação da estratégia SFA – (i) a busca por interesses compartilhados com os países vizinhos, (ii) defesa de um novo conceito de moralidade e interesses, (iii) ser de princípios, valorizar amizades e falar de moralidade e justiça – necessariamente mobiliza as contribuições teóricas do pensamento chinês aplicado às teorias das Relações Internacionais¹⁹⁰.

Conceitos como o de *Guanxi* e *Lizhi*, por exemplo, podem elucidar aspectos importantes da estratégia internacional da China que ficariam na sombra caso o analista utilize somente as lentes teóricas ocidentais. A lógica do *Guanxi* descreve a dinâmica rudimentar presente em redes sociais pessoais de influência (que podem ser melhor descritas como as relações que os indivíduos cultivam com outros indivíduos) e é uma ideia central na sociedade chinesa. Tal lógica explica como a complexificação paulatina dos intercâmbios sociais é importante para o estabelecimento de relações saudáveis e duradouras.

A noção de *Lizhi*, por sua vez, também é central para se compreender como os chineses delimitam suas relações não apenas em fins pragmáticos e/ou racionais. Dentro dessa noção, tem-se que cinco tipos de relacionamento – pai-filho, imperador-ministro, irmão mais velho-irmão mais novo, marido-mulher, amigo-amigo – formam a base dos códigos de convivência e dialogam diretamente com quatro laços sociais: propriedade, justiça, honestidade e sentimento de vergonha. Esses códigos geram um governo regulado por princípios de ética e moralidade.

Mais conhecida do público ocidental, a noção de *Tianxia* (天下) é mais uma retirada da rica tradição filosófica chinesa e que também serve para se compreender holisticamente as interações internacionais históricas do país. É por meio da lógica do *Tianxia* que, tradicionalmente, se explica a ordem internacional por uma perspectiva chinesa. Todo o sistema tributário que balizava o comportamento da China imperial diante do resto do mundo foi construído dentro desta percepção de mundo – ou de ordem internacional.

Igualmente útil é o conceito de *Datong* (大同), o mais alto ideal da filosofia do *Tianxia*. O *Datong* configura um mundo ideal de harmonia e ordem, baseado sob princípios de moralidade e abnegação. Nas relações internacionais, ambiciona um sistema caracterizado por harmonia e cooperação, sem hegemonia. É extremamente mister, portanto, que os analistas da política externa chinesa tenham em mente que qualquer contribuição que descarte

¹⁹⁰ É importante notar que a tradição do confucionismo teve influência decisiva sobre diversos aspectos da vida na China, incluindo a política, a cultura e as relações sociais como um todo. Ainda que as ideias confucionistas tenham perdido espaço com o colapso do Estado imperial no início do século XX, seus princípios básicos ainda são centrais para se compreender os valores presentes em várias áreas da China e do Leste da Ásia.

as perspectivas internas à China está fadada a ser incompleta – se não, equivocada.

Sendo assim, não se pode compreender as relações sino-africanas, de maneira geral, de forma desprendida dos grandes nortes conceituais da atuação internacional da China. Especificamente, o eixo bilateral entre China e Sudão do Sul também se enquadra nesse cenário, de modo que as considerações da estratégia do SFA somadas às contribuições teóricas do pensamento ancestral chinês invariavelmente jogam contra qualquer argumentação rasteira baseada unicamente no autointeresse.

9.5 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Finalmente, cabem algumas considerações quanto às implicações da crescente assertividade internacional da China, particularmente na África, para a política externa dos Estados Unidos. No final de 2018, o governo norte-americano deu uma clara demonstração que não está alheio às movimentações diplomáticas e econômicas da China no continente. No dia 13 de dezembro, o embaixador John Bolton, assessor de Segurança Nacional do presidente Donald Trump, anunciou a nova estratégia do governo dos Estados Unidos com relação à África.

Em discurso proferido na *Heritage Foundation*, conhecido *think tank* conservador norte-americano com sede na capital Washington, Bolton elencou os três principais interesses do país no continente africano: 1) incrementar as relações comerciais; 2) conter a ameaça terrorista de grupos islâmicos radicais e auxiliar nos conflitos regionais; e 3) garantir que os “dólares dos contribuintes dos E.U.A.” destinados à ajuda externa sejam usados de forma eficiente e eficaz¹⁹¹. O primeiro objetivo, ressaltou o assessor, é a prioridade maior do governo norte-americano.

Adotando uma retórica agressiva, a estratégia dos Estados Unidos para a África tem a intenção velada de conter o avanço da China e da Rússia no continente. Segundo o próprio John Bolton, os dois países “estão a expandir rapidamente a sua influência financeira e política em toda a África, estando deliberada e agressivamente direcionando seus investimentos na região para obter uma vantagem competitiva sobre os Estados Unidos”. As referências de Bolton à China, inclusive, são extremamente depreciativas, acusando os

191 O discurso pode ser visualizado no seguinte link: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>. Acesso em 27 de dezembro de 2018.

chineses até de suborno.

China uses bribes, opaque agreements, and the strategic use of debt to hold states in Africa captive to Beijing's wishes and demands. Its investment ventures are riddled with corruption, and do not meet the same environmental or ethical standards as U.S. developmental programs. Such predatory actions are sub-components of broader Chinese strategic initiatives, including "One Belt, One Road"—a plan to develop a series of trade routes leading to and from China with the ultimate goal of advancing Chinese global dominance.

Um dos principais argumentos levantados pelos norte-americanos para condenar as relações sino-africanas diz respeito ao alto nível de endividamento de alguns países do continente. Os dados apresentados por John Bolton apontam, por exemplo, para uma dívida de quase US\$ 10 bilhões da Zâmbia com a China. Similarmente, segundo o assessor de segurança de Trump, o Djibuti viu sua relação dívida-PIB crescer de 50% para 85% em dois anos, muito devido aos empréstimos oriundos da China.

Especificamente com relação ao Djibuti, Bolton deixou clara a preocupação dos Estados Unidos com a crescente presença chinesa naquela porção do continente. Os Estados Unidos acusam a China de ter utilizado a recém-inaugurada base naval para apontar lasers de nível militar contra pilotos norte-americanos por, pelo menos, dez vezes. Dois pilotos teriam sofrido lesões nos olhos devido a esses incidentes.

Além disso, os norte-americanos ainda têm demonstrado clara preocupação com uma possível inversão da balança de poder no Chifre da África. Nas palavras do próprio Bolton:

And soon, Djibouti may hand over control of the Doraleh Container Terminal, a strategically-located shipping port on the Red Sea, to Chinese state-owned enterprises. Should this occur, the balance of power in the Horn of Africa—astride major arteries of maritime trade between Europe, the Middle East, and South Asia—would shift in favor of China. And, our U.S. military personnel at Camp Lemonnier, could face even further challenges in their efforts to protect the American people.

Dentro dessa nova estratégia para o continente africano, as preocupações em termos de segurança ainda têm feito com que os Estados Unidos afirmem que reavaliarão seu suporte às missões de paz das Nações Unidas. No discurso na *Heritage Foundation*, John Bolton deixou claro que os Estados Unidos não darão legitimidade a missões que pagam grandes quantias aos países recebedores das tropas e que fornecem proteção insuficiente às populações vulneráveis no terreno.

Mais que isso, o governo norte-americano quer deixar claro que fará um contraponto à estratégia chinesa. Segundo o assessor do presidente, *"The administration will not allow hard-earned taxpayer dollars to fund corrupt autocrats, who use the money to fill their coffers at the expense of their people, or commit gross human rights abuses"*.

A despeito das tensões, o fato é que as informações fornecidas pela administração Trump levantaram críticas por parte dos analistas. Os pesquisadores do SAIS-CARI, por exemplo, que monitoram a presença financeira chinesa na África há anos, apontam que não há qualquer evidência que corrobore a afirmação de que os empréstimos oriundos da China têm caráter predatório.

De acordo com a professora Deborah Brautigam, o débito total do Djibuti com os chineses mal passa de US\$ 1 bilhão, soma de quatro ou cinco acordos assinados entre os dois governos. Além disso, segundo a professora, *“China's main rival in Djibouti has not been the US, but Dubai Ports World, which had a number of public-private partnership (PPP) port contracts in Djibouti, and had also arranged financing to build and operate ports in this important gateway to land-locked Ethiopia”*¹⁹².

Como se vê, portanto, é de se esperar que a África seja, nos próximos anos, palco de uma disputa recrudescida entre China e Estados Unidos – que já possuem focos de tensão permanente na Ásia, principalmente com relação a Taiwan e aos litígios no Mar do Sul, para não mencionar a recente guerra comercial. Com a operacionalização cada vez mais avançada das diversas iniciativas ao longo da Nova Rota da Seda e da estratégia do Colar de Pérolas, possivelmente haverá maior hostilidade da parte dos Estados Unidos, sobretudo em caso de reeleição do atual presidente – ainda que haja grande interdependência econômica no relacionamento sino-americano.

¹⁹² Para mais detalhes, ver <http://www.chinaafricarealstory.com/2017/03/china-djibouti-and-new-york-times-how.html>.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal. O XII Plano Quinquenal da China: Consequência para o Brasil. In: FUNAG. **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- AKHTARUZZAMAN, Muhammad; BERG, Nathan; LIEN, Donald. Confucius Institutes and FDI flows from China to Africa. **China Economic Review**, Elsevier, vol. 44, pp. 241-252, 2017.
- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, Volume 63, Issue 3, pp. 689-718, 1969.
- _____. The Cuban Missile Crisis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: UNESP/Contraponto, 1996.
- ATKINS, Lucas; BRAUTIGAM, Deborah; CHEN, Yunnan; HWANG, Jyhjong. Challenges of and opportunities from the commodity price slump. **CARI Economic Bulletin #1**. China Africa Research Initiative, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington DC: CARI, 2017.
- AYENAGBO, Kossi; NJOBVU, Tommie; SOSSOU, James V.; TOZOUN, Biossey K. China's peacekeeping operations in Africa: From unwilling participation to responsible contribution. **African Journal of Political Science and International Relations**, vol. 6(2), pp. 22-32. February, 2012.
- BARKIN, J. Samuel. **Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BECKER, Jeffrey; DOWNS, Erica. China's Djibouti military base the first of many. **East Asia Forum**, 2018. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2018/06/27/chinas-djibouti-military-base-the-first-of-many/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.
- BENNETT, Andrew. Case study methods: Design use and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (eds.). **Models, numbers, and cases: Methods for studying international relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

BLASKO, Dennis J. China's Contribution to Peacekeeping Operations: Understanding the Numbers. **China Brief**, Volume 16, Issue 18, 2016.

_____. **The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century**. London/New York: Routledge, 2008.

BLUHM, Richard; DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin; TIERNEY, Michael. Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries. **AidData Working Paper #64**. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2018.

BRAUTIGAM, Deborah. China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts. **China in Africa: The Real History**. The CARI Research Initiative Blog, 2018. Disponível em: <<http://www.chinaafricarealstory.com/2018/09/chinas-focac-financial-package-for.html>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

_____. **The dragon's gift: The real story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BRESLIN, Shaun. Beyond the disciplinary heartlands: studying China's international political economy. In: ZWEIG, David; CHEN, Zhimin. **China's Reforms and International Political Economy**. London/New York: Routledge, 2007.

_____. IR, area studies and IPE: rethinking the study of China's international relations. **Working Paper**. University of Warwick: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 2002.

BREWSTER, David. Beyond the 'String of Pearls': is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean?. **Journal of the Indian Ocean Region**, 2014.

BROWN, Kerry. **China's World: What Does China Want?**. London: I.B. Tauris, 2017.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002

BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?. **Chinese Journal of International Politics**, Vol. 3, pp. 5-36, 2010.

CABALLERO-ANTHONY, Mely. Rethinking Peace Operations in East Asia: Problems and Prospects. In: DANIEL, Donald C. F.; TAFT, Patricia; WIHARTA, Sharon, eds. **Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects**. Washington: Georgetown University Press, 2008.

CARNEIRO LEÃO, Bruno Guerra. **As relações econômicas EUA-China no início do século XXI: análise à luz das dinâmicas concorrentes da geopolítica e da globalização**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CARLSNAER, Walter. Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CFR (Council on Foreign Relations). **China's Strategy in Djibouti: Mixing Commercial and Military Interests**. 13 de abril, 2018. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/chinas-strategy-djibouti-mixing-commercial-and-military-interests>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

CHEN, Jing. Explaining the Change in China's Attitude toward UN Peacekeeping: a norm change perspective. **Journal of Contemporary China**, Vol. 18, No. 58, 157–173, 2009.

CHEUNG, Tai Ming. The Influence of the Gun: China's Central Military Commission and Its Relationship with the Military, Party, and State Decision-Making Systems. In: LAMPTON, David. **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

CHINA. Ministry of National Defense. **2nd Chinese peacekeeping infantry battalion to S. Sudan (Juba) returns to China**. 2016. Disponível em: <http://eng.mod.gov.cn/Peacekeeping/2016-12/26/content_4768189.htm>. Acesso em 25 de dezembro de 2018.

CHINA. China Military Online. **5th peacekeeping infantry battalion to S. Sudan (Juba) established**. 2018. Disponível em: <http://eng.chinamil.com.cn/view/2018-11/08/content_9338169.htm>. Acesso em 25 de dezembro de 2018.

CHINA. **China's Military Strategy**. The State Council Information Office of the People's Republic of China, Beijing, 2015. Disponível em: <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435159/1435159.htm>>. Acesso em 25 de dezembro de 2018.

CHINA. **China's Peaceful Development**. White Paper, 2010. Disponível em: <<http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm>>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

CHRISTENSEN, Thomas. **The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power**. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

CHUBB, Andrew. Patriotic tourism in the South China Sea. **East Asia Forum**, 2017. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2017/06/07/patriotic-tourism-in-the-south-china-sea/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

CLARK, Ian. **Hegemony in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

COHEN, Benjamin J. **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

DENG, Yong. Escaping the Periphery: China's National Identity in World Politics. In: HU,

Weixing; CHAN, Gerald; ZHA, Daojiong. **China's International Relations in the 21st century**. Maryland: University Press of America, 2000.

DENG, Ziliang; ZHENG, Yongnian. China reshapes the world economy. In: ZHENG, Yongnian; GUNGU, Wang. **China and the New International Order**. New York: Routledge, 2008.

DEVIN, Guillaume. **Sociologia das Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2002.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

DOYLE, Michael W. Liberalism and foreign policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Eds.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

DOWNS, Erica S. The Chinese Energy Security Debate. **The China Quarterly**, No. 177, pp. 21-41, 2004.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin M.; TIERNEY, Michael J. Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. **AidData Working Paper #46**. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2017.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília: IPRI – Ed. UnB, 2002.

EBERLING, George G. **China's Bilateral Relations With Its Principal Oil Suppliers**. London: Lexington, 2017.

ECKSTEIN, Harry. Case studies and theory in political science. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (Eds.). **Handbook of Political Science. Political Science: Scope and Theory**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

EISENMAN, Joshua., HEGINBOTHAM, Eric.; MITCHELL, Derek (Eds.). **China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

EISENMAN, Joshua. China's post-cold war strategy in Africa: Examining Beijing's methods and objectives. In: EISENMAN, J., HEGINBOTHAM, E.; MITCHELL, D. (Ed.). **China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

FAIRBANK, John King. **The United States and China**. Massachusetts: Harvard University Press, 1983.

FENG, Huiyun. **Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War**. United Kingdom: Routledge, 2007.

FENG, Zhang. The Tsinghua Approach and the inception of chinese theories of International

Relations. **Chinese Journal of International Politics**, nº5, pp. 1-30, 2011.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson; NUNES, Felipe; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SANTOS, Manoel Leonardo; BATISTA, Mariana; SILVA JUNIOR, José Alexandre. O Que Fazer e o Que Não Fazer Com a Regressão: Pressupostos e Aplicações do Modelo Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, pp. 44-99, 2011.

FLORES-MACIAS Gustavo A.; KREPS, Sarah E. The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006. **The Journal of Politics**, Vol. 75, No. 2, pp. 357-371, 2013.

FOOT, Rosemary. Estratégias Chinesas em uma Ordem Global Hegemônica: Acomodação e Hedging. In: HURRELL, Andrew *et al.* **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 125-151, 2009.

FRAVEL, Taylor. China's Attitude toward U.N. Peacekeeping Operations since 1989. **Asian Survey**, vol. 36, n. 11, pp. 1102-1121. 1996.

FRENCH, Howard W. **China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa**. New York: Alfred A. Knopf, 2014.

FRIEDEN, Jeffry A.; LAKE, David. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. London/New York: Routledge, 2003.

FUNG, Courtney J. What explains China's deployment to UN peacekeeping operations? **International Relations of the Asia-Pacific**, lcv020, 1-33, 2015.

FUSER, Igor. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Massachusetts: MIT Press, 2005.

GLENNAN, Stuart. Mechanisms and the Nature of Causation. **Erkenntnis**, 44 (1), 1996.

GILL, Bates; HUANG, Chin-Hao. China's Expanding Role in Peacekeeping. In: **SIPRI Policy Paper 25**. November, 2009.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

HANG, Zhou. Dragon under the Blue Helmet: a quantitative analysis of China's motivation for participation in UN peacekeeping operations. **African East-Asian Affairs**, n. 3, 2013.

HE, Yin. China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations. **Institute for Security and Development Policy: Asia Paper**, 2007.

HE, Yong. Does China's trade expansion help African development? — an empirical estimation. **China Economic Review**, Volume 26, 2013.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2003.

HOUSER, Trevor. The Roots of Chinese Oil Investment Abroad. **The National Bureau of Asian Research – Asia Policy** 5, 2008.

HU, Weixing; CHAN, Gerald; ZHA, Daojiong. **China's International Relations in the 21st century**. Maryland: University Press of America, 2000.

HUANG, Chin-Hao. Principles and Praxis of China's Peacekeeping. **International Peacekeeping**, Vol. 18, No.3, pp. 257-270, 2011.

HUDSON, Valerie. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HUNTINGTON, Samuel. The Clash of Civilizations?. **Foreign Affairs**, Summer, 1993.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. **International Affairs**, Volume 82, Issue1, 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. China's Foreign Policy Experiment in South Sudan. **Report N° 288 / Africa**, 2017.

_____. China's Growing Role in UN Peacekeeping. **Asia Report N° 166**, 2009.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Update on Overseas Investments by China's National Oil Companies: Achievements and Challenges since 2011**. Report by: JIANG Julie; DING, Chen. Paris: OECD/IEA, 2014.

JACQUEMOT, Pierre. Préface. In: GABAS, Jean-Jacques; CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël (Orgs.). **Le Temps de Chine en Afrique: Enjeux et Réalités au Sud du Sahara**. Paris: Gemdev-Karthala, 2012.

JAFFE, Amy Myers; LEWIS, Steven W. Beijing's oil diplomacy. **Survival – Global Politics and Strategy**, Volume 44, Issue 1, 2002.

JAKOBSON, Linda; KNOX, Dean. New Foreign Policy Actors in China. **SIPRI Policy Paper No. 26**, 2010.

JAKOBSON, Linda; ZHA, Daojiong. China and the Worldwide Search for Oil Security. **Asia-Pacific Review**, Volume 13, Issue 2, 2006.

JOHNSTON, Alastair Iain. **Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

KAMPAUSEN, Roy; SCOBELL, Andrew; TANNER, Travis. **The "People" in the PLA:**

Recruitment, Training, and Education in China's Military. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008.

KAPLAN, Robert D. **Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power.** New York: Random House, 2010.

KAUFMAN, Alison A. **China's Participation in Anti-Piracy Operations off the Horn of Africa: Drivers and Implications.** Conference Report: CNA China Studies, 2009.

KAUFMAN, Alison A.; MACKENZIE, Peter W. **Field Guide: The Culture of the Chinese People's Liberation Army.** CNA China Studies, 2009.

KENKEL, Kai Michael. Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, nº 1, pp. 122-143, 2013.

_____. Operações de Paz e Controle Civil. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.

KENNEDY, Petter. **A Guide to Econometrics.** Boston: MIT Press, 2009.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

KING, Gary; KEOHANE, Robert. O; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

KIRSHNER, Jonathan. The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China. **European Journal of International Relations**, Vol 18, Issue 1, 2012.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LAI, Honhyi Harry. China's oil diplomacy: is it a global security threat?. **Third World Quarterly**, Volume 28, Issue 3, 2007.

LAMPTON, David. **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000.** Stanford: Stanford University Press, 2001.

LANTEIGNE, Mark; HIRONO, Miwa. **China's Evolving Approach to Peacekeeping.** London: Routledge, 2012.

LANTEIGNE, Marc. The Role of UN Peacekeeping in China's Expanding Strategic Interests. **United States Institute of Peace – Special Report 430**, September, 2018.

LARGE, Daniel. China and South Sudan's Civil War, 2013-2015. **African Studies Quarterly**, Vol. 16, No. 3-4, 2016.

_____. China and the Contradictions of 'Non-interference' in Sudan. **Review of African**

Political Economy, v. 35, n. 115, pp. 93-106. 2008

_____. China's Sudan engagement: changing Northern and Southern political trajectories in peace and war. **China Quarterly**, n. 199, pp. 610-26. September, 2009.

LAWRENCE, Susan V. China's Political Institutions and Leaders in Charts. **Congressional Research Service**, 2013.

LAWSON, Benjamin S. **The Price of Peace: A Quantitative Analysis of Economic Interests and China's Involvement in United Nations Peacekeeping Operations**. Dissertação de Mestrado em Estudos de Segurança – Georgetown University, Estados Unidos, 2011.

LEWIS-BECK, Michael. Applied Regression: an introduction. **Series Quantitative Applications in the Social Sciences**. SAGE University Paper, 1980

LI, Anshan. China and Africa: policy and challenges. **China Security**, v. 3, n.3 p. 69-93, 2007.

LI, Xiaojun. Social Rewards and Socialization Effects: An Alternative Explanation for the Motivation Behind China's Participation in International Institutions. **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 3, 347–377, 2010.

LIJADU, Kemi. China's language and cultural centers are growing faster across Africa than we thought. **Quartz Africa**, 11 de agosto, 2018. Disponível em: <<https://qz.com/africa/1351749/chinas-confucius-institutes-in-africa-spread-mandarin-culture/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

LIJUN, Sheng. China and ASEAN in the Asian Regional Integration. In: WANG, Gungwu; ZHENG, Yongnian. **China and the New International Order**. New York: Routledge, 2008.

LIM, Yves-Heng. A Tale of Two Realisms in Chinese Foreign Policy. **China: An International Journal**, Vol. 09, No. 02, pp. 299-312, 2011.

LIN, Christina. The New Silk Road: China's Energy Strategy in the Greater Middle East. **Policy Focus #109**, Washington Institute for Near East Policy, 2011.

LIN-GREENBERG, Erik. **Blue-Helmeted Dragons: Explaining China's Participation in United Nations Peace Operations**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2009.

LING, Bonny. China's Peacekeeping Diplomacy. **International Relations and Institutions**, n.1, 2007.

LIYOU, Chih-shian. Bureaucratic Politics and Overseas Investment by Chinese State-Owned Oil Companies: Illusory Champions. **Asian Survey**, Vol. 49, No. 4, pp. 670-690, 2009.

LOH, Anthony A. Deconstructing Cultural Realism. In: WANG, Gungwu; ZHENG,

Yongnian. **China and the New International Order**. New York: Routledge, 2008.

LU, Ning. The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments In: LAMPTON, David. **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

MASTRO, Oriana Skylar. Why Chinese Assertiveness is Here to Stay. **The Washington Quarterly**, 37:4, pp. 151–170, 2015.

MATSUDA, Yasuhiro. China's UN Peacekeeping Operations Policy: Analysis of the Factors behind the Policy Shift toward Active Engagement. **International Circumstances in the Asia-Pacific Series** (China), Japan Digital Library, 2016.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China e as matérias-primas. In: FUNAG. **Brasil e China no reordenamento das Relações Internacionais: desafios e oportunidades**. Brasília: Funag, 2011.

MEDEIROS, Evan S. **China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification**. Santa Monica: RAND, 2009.

MENON, Rhea. Thailand's Kra Canal: China's Way Around the Malacca Strait. **The Diplomat**, 06 de abril, 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/04/thailands-kra-canal-chinas-way-around-the-malacca-strait/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

MINTZ, Alex; DeROUEN Jr., Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MITCHELL, Derek; McGIFFERT, Carola. Expanding the “Strategic Periphery”: a history of Chinas's interaction with developing world. In: EISENMAN, J.; HEGINBOTHAM, E. ;D. MITCHELL, D. (Ed.). **China and the developing world: Beijing's strategy for the twenty-first century**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

MONTENEGRO, Renan Holanda; ALVES, João Ricardo Cumarú Silva. China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)?. **Conjuntura Internacional**, v. 13, n. 3, 2016.

MONTENEGRO, Renan Holanda. **O Sistema Internacional Pós-Crise de 2008 e as Relações China-E.U.A.: Uma Análise em Três Frentes**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, vol. 51, pp. 513-553, 1997.

NEACK, Laura; HEY, Jeannie; HANEY, Patrick J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and**

Change in Its Second Generation. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.

NRC (Norwegian Refugee Council). **The world's most neglected displacement crises.** 07 de junho, 2018. Disponível em <<https://www.nrc.no/globalassets/images/fr-2018/neglisjert/eng/the-worlds-most-neglected-displacement-crises>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

NYE JR., Joseph S. **Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História.** Lisboa: Gradiva, 2002.

OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES. China's loans for oil: asset or liability?. **OIES Paper: WPM 70**, 2016.

PANG, Zhongying. China's changing attitude to UN peacekeeping. **International Peacekeeping**, Vol. 12, No.1, pp. 87-104, 2007.

PATEY, Luke. **The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan.** London: C. Hurst & Co., 2014.

QIN, Yaqing. Development of International Relations Theory in China. **International Studies**, Vol 46, Issue 1-2, 2009.

_____. Qin Yaqing on Rules vs Relations, Drinking Coffee and Tea, and a Chinese Approach to Global Governance. **Theory Talks #45**, 2011. Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2011/11/theory-talk-45.html>>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

_____. Why is there no Chinese international relations theory? In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **Non-Western International Relations Theory: perspectives on and beyond Asia.** New York: Routledge, pp. 26-50, 2010.

PAUTASSO, Diego; OLIVEIRA, Lucas Kerr de. A segurança energética da China e as reações dos EUA. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 2, pp. 373-374. Dezembro, 2008.

RADITIO, Klaus Heinrich. China's Shifting Behaviour in the South China Sea: A Defensive Realist Perspective. **American Journal of Chinese Studies**, Vol. 22, No. 2, pp. 309-328, 2015.

RAGIN, Charles; BECKER, Howard. **What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

REIS DA SILVA, André Luiz; SILVEIRA, Isadora Loreto da. "Hotel Ruanda", 20 anos depois: anatomia de uma guerra transnacional. In: ZANELLA, Cristine Koehler; NEVES JÚNIOR, Edson José (Orgs.). **As Relações Internacionais e o Cinema: Espaços e Atores Transnacionais** – Vol. 01. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

REN, Xiao. Toward a Chinese school of International Relations?. In: WANG, Gungwu; ZHENG, Yongnian (eds.). **China and the New International Order.** New York: Routledge, 2008.

RICHARDSON, Courtney J. A Responsible Power? China and the UN Peacekeeping Regime. **International Peacekeeping**, Vol.18, No.3, pp. 286-297, 2011.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, vol. 51, pp. 144-72, 1998.

SALAMEH, Mamdouh G. China's Global Oil Diplomacy: Benign or Hostile? **International Association for Energy Economics**, First Quarter, 2010.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 56 (1): 40-59, 2013.

SAUTMAN, Barry; YAN, Hairong. Localizing Chinese Enterprises in Africa: from Myths to Policies. **Thought Leadership Brief Series**, Hong Kong University Institute for Emerging Market Studies, 2015.

SCISSORS, Derek. **China Global Investment Tracker**. American Enterprise Institute, 2018. Disponível em <<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global**. New York: Oxford University Press, 2013.

SILVA, Alexandre Pereira da. Aspectos jurídicos e políticos das disputas no Mar da China Meridional. In: COSTA LIMA, Marcos. **Perspectivas Asiáticas**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Folio Digital, 2016.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Trends in World Military Expenditure, 2017. **SIPRI Fact Sheet**, May 2018.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SONG, Xinning; CHAN, Gerald. International relations theory in China. In: HU, Weixing; CHAN, Gerald; ZHA, Daojiong (eds.), **China's International Relations in the 21st Century**. Maryland: University Press of America, 2000.

STAHL, Stefan. China's shifting attitude towards United Nations Peacekeeping Operations. **The China Quarterly**, 195, pp. 631–655, 2008.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. Second Edition. London: Pinter, 1994.

_____. States, Firms and Diplomacy. **International Affairs**, 68, 1, pp. 1-15, 1992.

SU, Alice. China's Business and Politics in South Sudan. **Foreign Affairs**, Letter From, 2016.

SUN, Yun. Africa in China's Foreign Policy. **John L. Thornton China Center and Africa**

Growth Initiative. Washington: Brookings, 2014.

TAKEHERA, Mika. Why Chinese Oil Majors Rush to Africa. **Oil and Gas Review**, n. 40. 2006

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina. Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BICs: China, Índia e Brasil. In: **Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI**. São Paulo, 2011.

VADELL, Javier Alberto; LOPES, Bárbara Ferreira; NASCIMENTO, Daniele Cardoso do. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. **Carta Internacional**, vol. 8, n. 2, jul-dez. pp. 81-99. 2013.

VERHOEVEN, Harry. Is Beijing's Non-Interference Policy History? How Africa is Changing China. **The Washington Quaterly**, vol. 37, n.2, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

XU, Jin. The Two Poles of Confucianism: A Comparison of the Interstate Political Philosophies of Mencius and Xunzi. In: YAN, Xuetong. **Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power**. Princeton: Princeton University Press, p. 161-180, 2011.

YAN, Xuetong. **Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power**. Princeton: Princeton Univeristy Press, 2011.

_____. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, Volume 7, Issue 2, pp. 153–184, 2014.

YERGIN, Daniel. Energy Security in the 1990s. **Foreign Affairs**, 67 (1), pp. 110-132, 1988.

YU, G. T. Working on the Railroad: China and the Tanzania-Zambia Railway. **Asian Survey**, Vol. 11, No. 11, pp 1101-1117, 1971.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ZHA, Daojiong. China's energy security: Domestic and international issues. **Survival – Global Politics and Strategy**, Volume 48, Issue 1, 2006.

ZHANG, Feng. Assessing China's South China Sea Policy, 2009-2015. **East Asian Policy**, Vol. 08, No. 03, pp. 100-109, 2016.

ZHENG, Yongnian (ed). **China and International Relations: The Chinese View and the Contribution of Wang Gungwu**. New York: Routledge, 2010.

ZHONG, Feiteng. China's grand strategy in a new era. **East Asia Forum**, 2018. Disponível em: <http://www.eastasiaforum.org/2018/03/05/chinas-grand-strategy-in-a-new-era/>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

ZHOU, Hang. China and South Sudan: economic engagement continues amid conflict. **African Arguments**, 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALT, Stephen M. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy**, vol. 110, pp. 29-46, 1998.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WANG, Jian-Ye. What Drives China's Growing Role in Africa? **Working Paper 07/211**, International Monetary Fund, Washington, DC. 2007.

WANG, Jisi. China's Search for a Grand Strategy. **Foreign Affairs**, March/April 2011.

WANG, Yuanzhuo; EVANS, James. **Infographic: How the CCP Rules: China's Leaders of Party and State Before the 19th Party Congress**. 2017. Disponível em: <https://fairbank.fas.harvard.edu/infographic-how-the-ccp-rules-a-guide-to-chinas-leaders-of-party-and-state/>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

WEBER, Max. **Ética Econômica das Religiões Mundiais: Ensaios Comparados de Sociologia da Religião (Confucionismo e Taoismo)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

WENDT, Alexander. **Teoria Social da Política Internacional**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2014.

WOHLFORTH, William C. Realism and foreign policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WU, Kang. **China's National Energy Policies for Oil and Gas Under the Tenth Five-Year Plan**. Prepared for the United States Department of Energy, Office of Natural Gas and Oil Import and Export Activities, 2001.

WU, Kang; STOREY, Ian. Energy security in China's capitalist transition : import dependence, oil diplomacy, and security imperatives. In: McNALLY, Christopher A. (Ed.). **China's emergent political economy: Capitalism in the dragon's lair**. London/New York: Routledge, 2008.

WU, Yu-Shan. The movie theater will be the next target for China to dig deeper roots in Africa. **Quartz Africa**, 9 de junho, 2018. Disponível em: <<https://qz.com/africa/1301505/china-will-fund-movies-and-tv-shows-to-build-africa-influence-rival-nollywood-others/>>. Acesso em 24 de dezembro de 2018.

ANEXO A – REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA (MQO)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	82,84** (25,99)	121,56** (38,51)	156,51 (81,76)	156,10*** (68,17)
EXPtoAFR	0,05** (0,02)	0,05*** (0,02)	0,02 (0,03)	0,03 (0,03)
IMPfromAFR	0,08*** (0,01)	0,06 (0,03)	0,03 (0,04)	0,07 (0,04)
FDI_flow		-0,19 (0,54)	-0,48 (0,62)	-0,38 (0,51)
Trabalhadores			0,03 (0,01)	0,14* (0,03)
Contratos				-0,62* (0,16)
r ² ajustado	0,289	0,068	0,055	0,343

Erros Padrões entre parênteses

*** Significância a $p < 0,05$

** Significância a $p < 0,01$

* Significância a $p < 0,001$

Ao todo, foram analisados quatro modelos distintos: o primeiro traz apenas as variáveis comerciais; o segundo adiciona a variável de investimento; o terceiro inclui dados sobre trabalhadores; e o quarto, dados sobre contratos.

Três considerações, pelo menos, merecem atenção com relação aos resultados obtidos com os modelos de regressão linear de mínimos quadrados ordinários.

Em primeiro lugar, convém ressaltar que o modelo 3 sequer teve significância estatística na Análise de Variância (ANOVA), o que não nos permitiria rejeitar a hipótese nula. O modelo 2, por sua vez, teve um p-valor ($p=0,045$) muito próximo ao ponto de corte tradicionalmente utilizado ($p<0,05$).

Segundo, há uma considerável diferença entre os coeficientes de determinação r^2 e r^2 ajustado. Por exemplo, o r^2 do modelo 4 foi de 0,432, ficando muito diferente do r^2 ajustado. Da mesma forma, o r^2 do modelo 3 foi 0,158; no modelo 2, o r^2 foi de 0,105; e no modelo 1 o r^2 foi de 0,301. Com exceção do modelo 1, todos os r^2 são consideravelmente distintos do valor observado no coeficiente ajustado.

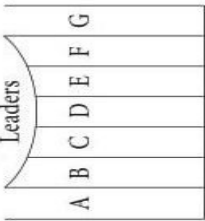
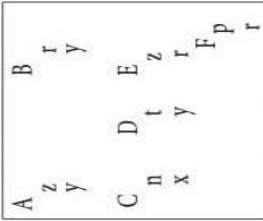
Por fim, observou-se um alto valor das constantes em todos os modelos rodados.

Assim, tendo em vista que (1) há um modelo estimado que não possui significância

estatística, que (2) as diferenças entre o r^2 e o r^2 ajustado são um indicador decisivo da fraqueza das estimativas dos modelos e que (3) os valores das constantes estão bastante elevados, reforça-se a inviabilidade da aplicação de análises estatísticas multivariadas para os fins da presente pesquisa.

Ademais, convém ainda salientar a observância de correlações contraditórias quanto às expectativas, como no caso dos investimentos e dos contratos (ambos tiveram uma correlação negativa com a participação da China em operações de paz). Isso para não repetir os problemas já mencionados no capítulo 5 (falta de consistência dos dados, ausência de outros determinantes relevantes no modelo, multicolinearidade, etc.).

ANEXO B – QUADRO COMPARATIVO DETALHADO COM OS TRÊS MODELOS CONCEITUAIS DE ALLISON

The Paradigm	Model I	Model II	Model III
	National government 	National government 	National government 
Basic unit of analysis	Governmental action as choice	Governmental action as organizational output	Governmental action as political resultant
Organizing concepts	Unified National Actor The Problem Action as Rational Choice Goals and Objectives Options Consequences Choice	Organizational actors Factored problems and fractionated power Organizational missions Operational objectives, special capacities, and culture Action as organizational output Objectives-compliance Sequential attention to objectives Standard operating procedures Programmes and repertoires Uncertainly avoidance Problem-directed search Organizational learning and change Central coordination and control Decisions of government leaders Action (in short run) = output close to existing output Action (in longer run) = output conditioned by organization view of tasks, capacities, programmes, repertoires, and routines	Players in positions Factors shape players' perceptions, preferences, stands Parochial priorities and perceptions Goals and interests Stakes and stands Deadlines and faces of issues Power What is the game? Action-channels Rules of the game Action as political resultant
Dominant inference pattern	Action = value maximizing means toward state's ends		Governmental action = resultant of bargaining

FONTE: ALLISON, 2008, p. 278

ANEXO C – RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DA MISSÃO DE PAZ NO SUDÃO DO SUL (UNMISS)

United Nations

S/RES/1996 (2011)*



Security Council

Distr.: General
8 July 2011

Resolution 1996 (2011)

**Adopted by the Security Council at its 6576th meeting, on
8 July 2011**

The Security Council,

Welcoming the establishment of the Republic of South Sudan on 9 July 2011 upon its proclamation as an independent state,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity, and national unity of the Republic of South Sudan,

Recalling the Presidential Statement of 11 February 2011 that affirmed that national ownership and national responsibility are key to establishing sustainable peace and the primary responsibility of national authorities in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding,

Stressing the need for a comprehensive and integrated approach to peace consolidation that strengthens coherence between political, security, development, human rights, and rule of law activities, and addresses the underlying causes of conflict, and *underlining* that security and development are closely interlinked and mutually reinforcing and key to attaining sustainable peace,

Deploring the persistence of conflict and violence and its effect on civilians, including the killing and displacement of significant numbers of civilians, and *noting* the importance of sustained cooperation and dialogue with civil society in the context of stabilizing the security situation and ensuring the protection of civilians,

Underscoring the need for coherent UN activities in the Republic of South Sudan, which requires clarity about roles, responsibilities, and collaboration between UNMISS and the UN

Country Team, and *noting* the need for cooperation with other relevant actors in the region, including the African Union-United Nations Hybrid Mission in Darfur (UNAMID), the UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA), and the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO),

Recalling previous statements on post-conflict peacebuilding, *stressing* the importance of institution-building as a critical component of peacebuilding, and *emphasizing* a more effective and coherent national and international response to enable countries emerging from conflict to deliver core government functions, including managing political disputes peacefully, and making use of existing national capacities in order to ensure national ownership of this process,

Emphasizing the vital role of the United Nations to support national authorities, in close consultation with international partners, to consolidate the peace and prevent a return to violence and therefore to develop an early strategy in support of national peacebuilding priorities, including establishment of core government functions, provision of basic services, establishment of the rule of law, respect for human rights, management of natural resources, development of the security sector, tackling youth unemployment, and revitalization of the economy,

Recognizing the importance of supporting peacebuilding efforts in order to lay the foundation for sustainable development,

Underscoring the need for forging stronger and well-defined partnerships among the United Nations, development agencies, bilateral partners, and other relevant actors, regional and subregional institutions and the international financial institutions, to implement national strategies aimed at effective institution building, which are based on national ownership, the achievement of results, and mutual accountability,

Recognizing the need for the Security Council to show flexibility in making necessary adjustments to the mission priorities, where appropriate, according to progress achieved, lessons learned, or changing circumstances on the ground,

Recognizing the need to broaden and deepen the pool of available civilian experts, especially women and experts from developing countries, to help develop national capacity, and *encouraging* Member States, the United Nations and other partners to strengthen cooperation and coordination to ensure that relevant expertise is mobilized to support the peacebuilding needs of the Government of the Republic of South Sudan and people of the Republic of South Sudan,

Recalling its resolution 1612 (2005) and 1882 (2009) and Presidential Statements of 29 April 2009 (S/PRST/2009/9) and 16 June 2010 (S/PRST/2010/10) on children and armed conflict, and *taking*

note of the reports of the Secretary General on Children and Armed Conflict in Sudan dated 10 February 2009 (S/2009/84) and 29 August 2007 (S/2007/520), and the conclusions endorsed by the Security Council Working Group on Children and Armed Conflict in the Sudan (S/AC.51/2009/5),

Reaffirming its resolutions 1674 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict, and 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel,

Reaffirming its resolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) and 1960 (2010) on women, peace, and security and reiterating the need for the full, equal, and effective participation of women at all stages of peace processes given their vital role in the prevention and resolution of conflict and peacebuilding; *reaffirming* the key role women can play in re-establishing the fabric of recovering society and *stressing* the need for their involvement in the development and implementation of post-conflict strategies in order to take into account their perspectives and needs,

Acknowledging the importance of drawing on best practices, past experience, and lessons learned from other missions, especially by Troop and Police Contributing Countries, in line with ongoing UN peacekeeping reform initiatives, including the New Horizon Report, Global Field Support Strategy, and the Review of Civilian Capacity,

Bearing in mind the 20 June Agreement between the Government of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement on Temporary Arrangements for the Administration and Security of the Abyei Area; the 28 June Framework Agreement between the Government of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement (North) on Political and Security Arrangements in Blue Nile and Southern Kordofan States; and the 29 June Agreement between the Government of Sudan and the Government of South Sudan on Border Security and the Joint Political and Security Mechanism,

Determining that the situation faced by South Sudan continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* to establish as of 9 July 2011 the United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) for an initial period of one year with the intention to renew for further periods as may be required and *further decides* that UNMISS will consist of up to 7,000 military personnel, including military liaison officers and staff officers, up to 900 civilian police personnel, including as appropriate formed units, and an appropriate civilian component, including technical human rights investigation expertise; and *further decides* to review in three and six months whether the conditions on the ground

could allow a reduction of military personnel to a level of 6,000;

2. *Welcomes* the appointment by the Secretary-General of his Special Representative for the Republic of South Sudan, and *requests* the Secretary-General, through his Special Representative, to direct the operations of an integrated UNMISS, coordinate all activities of the United Nations system in the Republic of South Sudan, and support a coherent international approach to a stable peace in the Republic of South Sudan;

3. *Decides* that the mandate of UNMISS shall be to consolidate peace and security, and to help establish the conditions for development in the Republic of South Sudan, with a view to strengthening the capacity of the Government of the Republic of South Sudan to govern effectively and democratically and establish good relations with its neighbours, and *accordingly authorizes* UNMISS to perform the following tasks;

(a) Support for peace consolidation and thereby fostering longer-term state- building and economic development, through:

(i) Providing good offices, advice, and support to the Government of the Republic of South Sudan on political transition, governance, and establishment of state authority, including formulation of national policies in this regard;

(ii) Promoting popular participation in political processes, including through advising and supporting the Government of the Republic of South Sudan on an inclusive constitutional process; the holding of elections in accordance with the constitution; promoting the establishment of an independent media; and ensuring the participation of women in decision-making forums;

(b) Support the Government of the Republic of South Sudan in exercising its responsibilities for conflict prevention, mitigation, and resolution and protect civilians through:

(i) Exercising good offices, confidence-building, and facilitation at the national, state, and county levels within capabilities to anticipate, prevent, mitigate, and resolve conflict;

(ii) Establishment and implementation of a mission-wide early warning capacity, with an integrated approach to information gathering, monitoring, verification, early warning and dissemination, and follow-up mechanisms;

(iii) Monitoring, investigating, verifying, and reporting regularly on human rights and potential threats against the civilian population as well as actual and potential violations of international humanitarian and human rights law, working as appropriate with the Office of the High Commissioner for Human Rights, bringing these to the attention of the authorities as necessary, and immediately reporting gross violations of human rights to the UN Security Council;

(iv) Advising and assisting the Government of the Republic of South Sudan, including military and police at national and local levels as appropriate, in fulfilling its responsibility to protect civilians, in compliance with international humanitarian, human rights, and refugee law;

(v) Deterring violence including through proactive deployment and patrols in areas at high risk of conflict, within its capabilities and in its areas of deployment, protecting civilians under imminent threat of physical violence, in particular when the Government of the Republic of South Sudan is not providing such security;

(vi) Providing security for United Nations and humanitarian personnel, installations and equipment necessary for implementation of mandated tasks, bearing in mind the importance of mission mobility, and contributing to the creation of security conditions conducive to safe, timely, and unimpeded humanitarian assistance;

(c) Support the Government of the Republic of South Sudan, in accordance with the principles of national ownership, and in cooperation with the UN Country Team and other international partners, in developing its capacity to provide security, to establish rule of law, and to strengthen the security and justice sectors through:

(i) Supporting the development of strategies for security sector reform, rule of law, and justice sector development, including human rights capacities and institutions;

(ii) Supporting the Government of the Republic of South Sudan in developing and implementing a national disarmament, demobilization and reintegration strategy, in cooperation with international partners with particular attention to the special needs of women and child combatants;

(iii) Strengthening the capacity of the Republic of South Sudan Police Services through advice on policy, planning, and legislative development, as well as training and mentoring in key areas;

(iv) Supporting the Government of the Republic of South Sudan in developing a military justice system that is complementary to the civil justice system;

(v) Facilitating a protective environment for children affected by armed conflict, through implementation of a monitoring and reporting mechanism;

(vi) Supporting the Government of the Republic of South Sudan in conducting de-mining activities within available resources and strengthening the capacity of the Republic of South Sudan Demining Authority to conduct mine action in accordance with International Mine Action Standards;

4. *Authorizes* UNMISS to use all necessary means, within the limits of its capacity and in the areas where its units are deployed, to carry out its protection mandate as set out in paragraphs 3 (b) (iv), 3 (b) (v), and

3 (b) (vi);

5. *Requests* the Government of Sudan and the Government of the Republic of South Sudan to propose by 20 July modalities for implementation of the 29 June agreement on border monitoring, and in case the parties fail to do so, *requests* UNMISS to observe and report on any flow of personnel, arms, and related materiel across the border with Sudan;

6. *Demands* that the Government of the Republic of South Sudan and all relevant parties cooperate fully in the deployment, operations, and monitoring, verification, and reporting functions of UNMISS, in particular by guaranteeing the safety, security and unrestricted freedom of movement of United Nations personnel, as well as of associated personnel throughout the territory of the Republic of South Sudan;

7. *Calls upon* all Member States to ensure the free, unhindered and expeditious movement to and from the Republic of South Sudan of all personnel, as well as equipment, provisions, supplies and other goods, including vehicles and spare parts, which are for the exclusive and official use of UNMISS;

8. *Calls upon* all parties to allow, in accordance with relevant provisions of international law, the full, safe and unhindered access of relief personnel to all those in need and delivery of humanitarian assistance, in particular to internally displaced persons and refugees;

9. *Demands* that all parties, in particular rebel militias and the LRA, immediately cease all forms of violence and human rights abuses against the civilian population in South Sudan, in particular gender-based violence, including rape and other forms of sexual abuse as well as all violations and abuses against children in violation of applicable international law such as their recruitment and use, killing and maiming and abduction with a view to specific and time-bound commitments to combat sexual violence in accordance with resolution 1960 and violence and abuses against children;

10. *Calls upon* the Government of the Republic of South Sudan and the SPLA to renew the action plan (signed between the UN and SPLA on 20 November 2009) to end the recruitment and use of child soldiers that expired in November 2010, and *requests* UNMISS to advise and assist the Government of the Republic of South Sudan in this regard; further *requests* the Secretary-General to strengthen child protection in UN system activities in the Republic of South Sudan and ensure continued monitoring and reporting of the situation of children;

11. *Encourages* the Government of the Republic of South Sudan to ratify into law and implement key international human rights treaties and conventions, including those related to women and children, refugees, and statelessness, and *requests* UNMISS to advise and assist the Government of the Republic of South Sudan in this regard;

12. *Calls upon* the Government of the Republic of South Sudan to take measures to improve women's participation in the outstanding issues of the CPA and post-independence arrangements and to enhance the engagement of South Sudanese women in public decision-making at all levels including by promoting women's leadership, supporting women's organizations, and countering negative societal attitudes about women's capacity to participate equally;

13. *Calls upon* the authorities of the Republic of South Sudan to combat impunity and hold accountable all perpetrators of human rights and international humanitarian law violations, including those committed by illegal armed groups or elements of the Republic of South Sudan Security Forces;

14. *Calls upon* the Government of the Republic of South Sudan to end prolonged, arbitrary detention, and establish a safe, secure and humane prison system through the provision of advice and technical assistance, in cooperation with international partners, and *requests* UNMISS to advise and assist the Government of the Republic of South Sudan in this regard;

15. *Calls upon* UNMISS to coordinate with the Government of the Republic of South Sudan and participate in regional coordination and information mechanisms to improve protection of civilians and support disarmament, demobilization and reintegration efforts in light of the attacks by the LRA in the Republic of South Sudan and *requests* the Secretary General to include in his UNMISS trimesterly reports a summary of cooperation and information sharing between UNMISS, the African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO), and regional and international partners in addressing the LRA threats;

16. *Requests* that the Secretary-General transfer appropriate functions performed by the UN Mission in Sudan (UNMIS) to UNMISS, together with appropriate staff and logistics necessary for achieving the new scope of functions to be performed, on the date when UNMISS is established, and begin the orderly liquidation of UNMIS;

17. *Authorizes* the Secretary-General to take the necessary steps in order to ensure inter-mission cooperation, and *authorizes*, within the overall troop ceiling set out at paragraph 1 above, appropriate transfers of troops from other missions, subject to the agreement of the troop-contributing countries and without prejudice to the performance of the mandates of these United Nations missions;

18. *Requests* the Special Representative of the Secretary General and UNMISS to work with the Government of the Republic of South Sudan, the UN Country Team, and bilateral and multilateral partners including the World Bank and report back to the Council within four months on a plan for UN system support to specific peacebuilding

tasks, especially security sector reform, police institutional development, rule of law and justice sector support, human rights capacity-building, early recovery, formulation of national policies related to key issues of state building and development, and establishing the conditions for development, consistent with national priorities and with a view to contributing to the development of a common framework for monitoring progress in these areas;

19. *Requests* the Secretary-General to report to the Council on the expected timeline of the deployment of all mission elements, including the status of consultations with Troop and Police-Contributing Countries and of the deployment of key enablers; and *stressing* the importance of achievable and realistic targets against which the progress of UNMISS can be measured, *requests* the Secretary-General, following consultations with the Government of the Republic of South Sudan, to present benchmarks for the mission to the Council within four months, and to keep the Council regularly informed of progress every four months thereafter;

20. *Stresses* the need for the United Nations, international financial institutions, and bilateral and multilateral partners, to work closely with the Government of the Republic of South Sudan to ensure that international assistance is consistent with national priorities, including the South Sudan Development Plan, and can deliver prioritized support that reflects the specific peacebuilding needs and priorities of the Republic of South Sudan; and *requests* the Secretary-General's Special Representative to represent the UN system in relevant international assistance mechanisms and processes;

21. *Encourages* the Secretary-General to explore ideas in the independent report of the Senior Advisory Group on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict that could be implemented in the Republic of South Sudan;

22. *Requests* the Secretary-General, in particular, to utilize to the greatest extent possible opportunities for co-location of appropriate mission components with the Republic of South Sudan counterparts in the interest of building national capacity; and to seek opportunities to deliver early peace dividends by utilizing local procurement and otherwise enhancing, to the extent possible, UNMISS's contribution to the economy;

23. *Requests* the Secretary-General to continue the necessary measures to ensure full compliance by UNMISS with the United Nations zero tolerance policy on sexual exploitation and abuse and to keep the Council fully informed, and *urges* troop-contributing countries to take appropriate preventive action including predeployment awareness training, and other action to ensure full accountability in cases of such conduct involving their personnel;

24. *Reaffirms* the importance of appropriate gender expertise and training in missions mandated by the Security Council in accordance

with resolutions 1325 (2000) and 1820 (2008), *recalls* the need to address violence against women and girls as a tool of warfare, *looks forward* to the appointment of women protection advisors in accordance with resolutions 1888 (2009), 1889 (2009) and 1960 (2010), *requests* the Secretary General to establish monitoring, analysis and reporting arrangements on conflict-related sexual violence, including rape in situations of armed conflict and post-conflict and other situations relevant to the implementation of resolution 1888 (2009), as appropriate, and *encourages* UNMISS as well as the Government of the Republic of South Sudan to actively address these issues;

25. *Requests* the Secretary-General to consider HIV-related needs of people living with, affected by, and vulnerable to HIV, including women and girls, when fulfilling mandated tasks, and in this context, encourages the incorporation, as appropriate, of HIV prevention, treatment, care, and support, including voluntary and confidential counselling and testing programs in the mission;

26. *Requests* that the Secretary-General and the Government of the Republic of South Sudan conclude a status-of-forces agreement within 30 days of adoption of this resolution, taking into consideration General Assembly resolution 58/82 on the scope of legal protection under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, and *decides* that pending the conclusion of such an agreement, the model status-of-forces agreement dated 9 October 1990 (A/45/594), shall apply provisionally;

27. *Decides* that this resolution shall take effect on 9 July 2011;

28. *Decides* to remain actively seized of the matter.

ANEXO D – RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE DETERMINA A PROTEÇÃO DE TRABALHADORES ESTRANGEIROS EM CAMPOS DE PETRÓLEO

United Nations

S/RES/2155 (2014)



Security Council

Distr.: General
27 May 2014

Resolution 2155 (2014)

**Adopted by the Security Council at its 7182nd meeting,
on 27 May 2014**

The Security Council,

Recalling its previous resolutions 1996 (2011), 2046 (2012), 2057 (2012), 2109 (2013) and 2132 (2013),

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity, and national unity of the Republic of South Sudan, and *recalling* the importance of the principles of non-interference, good-neighbourliness, and regional cooperation,

Recalling its resolution 2086 (2013) and reaffirming the basic principles of peacekeeping, including consent of the parties, impartiality, and non-use of force, except in self-defense and define of the mandate, and *recognizing* that the mandate of each peacekeeping mission is specific to the need and situation of the country concerned,

Expressing grave alarm and concern regarding the rapidly deteriorating political, security, and humanitarian crisis in South Sudan resulting from the internal Sudan People's Liberation Movement (SPLM) political dispute and subsequent violence caused by the country's political and military leaders,

Strongly condemning reported and ongoing human rights violations and abuses and violations of international humanitarian law, including those involving extrajudicial killings, ethnically targeted violence, sexual and gender-based violence, rape, recruitment and use of children, enforced disappearances, arbitrary arrests and detention, violence aimed at spreading terror among the civilian population, and attacks on schools and hospitals as well as United Nations peacekeeping personnel, by all parties, including armed groups and national security forces, as well as the incitement to commit such abuses and violations, and *emphasizing* that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable and that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its

jurisdiction, including from potential crimes against humanity and war crimes,

Expressing deep concern over the large-scale displacement of persons and deepening humanitarian crisis, *stressing* the responsibility borne by all parties to the conflict for the suffering of the people of South Sudan, and the necessity of ensuring that the basic needs of the population are met, *commending* United Nations humanitarian agencies and partners for their efforts to provide urgent and coordinated support to the population, *calling upon* all parties to the conflict to allow and facilitate, in accordance with relevant provisions of international law and United Nations guiding principles of humanitarian assistance, the full, safe and unhindered access of relief personnel, equipment and supplies to all those in need and timely delivery of humanitarian assistance, in particular to internally displaced persons and refugees, *condemning* all attacks against humanitarian personnel and facilities and *recalling* that attacks against humanitarian personnel and depriving civilians of objects indispensable to their survival may amount to violations of international humanitarian law,

Commending the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) initiative, as supported by the United Nations and African Union, in establishing a forum for political and security dialogue, and *expecting* all parties to participate in this process and respect the decisions reached by IGAD Assembly of Heads of State and Government on 13 March 2014,

Welcoming the IGAD-mediated 23 January 2014 Cessation of Hostilities (CoH) and Status of Detainees Agreements, consensus on the Declaration of Principles between the parties, the establishment of the ceasefire Monitoring and Verification Mechanism (MVM), and the 9 May “Agreement to Resolve the Crisis in South Sudan,” *while condemning* repeated violations of the CoH by all parties which undermine peace efforts,

Expressing its deep appreciation for the actions taken by United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) peacekeepers and troop- and police-contributing countries to protect civilians, including foreign nationals, under threat of physical violence and to stabilize the security situation, and *further expressing* appreciation for those Member States who have responded immediately to expedite the deployment of troops and police immediately after the adoption of resolution 2132 (2013),

Taking note with interest the 21 February 2014 UNMISS Interim Human Rights report, and 8 May 2014 “Conflict in South Sudan: A Human Rights Report,”

Expressing grave concern that according to the 8 May 2014 “Conflict in South Sudan: A Human Rights Report,” there are reasonable grounds to believe that war crimes and crimes against humanity, including extrajudicial killings, rape and other acts of sexual violence, enforced disappearances, and arbitrary arrests and detention have been committed by all parties to the conflict in South Sudan,

Stressing the urgent and imperative need to end impunity in South Sudan and to bring to justice perpetrators of such crimes,

Welcoming the 12 March 2014 inaugural meeting and the initiation of

work of the African Union Commission of Inquiry as critical steps in independent and public human rights monitoring, investigation and reporting,

Strongly condemning the use of radio to broadcast hate speech and transmit messages instigating sexual violence against a particular ethnic group, which has the potential to play a significant role in promoting mass violence and exacerbating conflict, *calling* on the Government to take the appropriate measures in order to deter such activity, and *further urging* all parties to desist from these actions and instead contribute to promoting peace and reconciliation among the communities,

Emphasizing that persisting barriers to full implementation of resolution 1325 (2000) will only be dismantled through dedicated commitment to women's empowerment, participation, and human rights, and through concerted leadership, consistent information and action, and support, to build women's engagement in all levels of decision-making,

Expressing deep concern at persistent restrictions placed upon the movement and operations of UNMISS, *strongly condemning* the attacks by government and opposition forces and other groups on United Nations personnel and facilities, including the December 2012 downing of a United Nations helicopter by the SPLA, the April 2013 attack on a United Nations convoy, the December 2013 attack on the UNMISS camp in Akobo, and the 2014 attacks on the UNMISS camp in Bor, and *calling upon* the Government of South Sudan to complete its investigations of these attacks in a swift and thorough manner and to hold those responsible to account,

Expressing grave concern regarding the threats made to oil installations, petroleum companies and their employees, and urging all parties to ensure the security of economic infrastructure,

Recalling its resolution 2117 (2013) and *expressing grave concern* at the threat to peace and security in South Sudan arising from the illicit transfer, destabilizing accumulation and misuse of small arms and light weapons,

Noting with serious concern reports of the indiscriminate use of cluster munitions, made by the United Nations Mine Action Service (UNMAS) in Jonglei State in February 2014, and *urging* all parties to refrain from similar such use in the future,

Welcoming IGAD's initiative for the deployment of the MVM, *calling* for the redeployment and/or progressive withdrawal of armed groups and allied forces invited by either side, consistent with the 23 January 2014 Cessation of Hostilities Agreement, and *warning* of the serious consequences that could result from any regionalization of the conflict,

Reaffirming its resolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict, and 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel; resolutions 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012), and 2143 (2014) on children and armed conflict; and resolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) on women, peace, and security; resolution 2150 (2014) on the

Prevention and Fight against Genocide; and resolution 2151 (2014) on security sector reform,

Taking note of the 6 March 2014 Secretary-General's Report (S/2014/158) and the recommendations contained therein,

Determining that the situation in South Sudan continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Endorses* the CoH Agreement accepted and signed by the Republic of South Sudan and the SPLM/A (in Opposition) on 23 January 2014, *further endorses* the Agreement to Resolve the Crisis in South Sudan signed on 9 May 2014 by the Republic of South Sudan and the SPLM/A (in Opposition); *calls for* immediate and full implementation of the agreements by both parties, and *expresses* its readiness to consider all appropriate measures against those who take action that undermines the peace, stability, and security of South Sudan, including those who prevent the implementation of these agreements;

2. *Urges* all parties to engage in an open and fully inclusive national dialogue seeking to establish lasting peace, reconciliation and good governance, including through the full and effective participation of youth, women, diverse communities, faith groups, civil society, and the formerly detained SPLM leaders, *encourages* the efforts of IGAD and the United Nations to reach a peace agreement between the parties, and *further urges* them to ensure that child protection provisions are integrated into all peace negotiations and peace agreements;

3. *Decides* to extend the mandate of UNMISS until 30 November 2014, and *further decides* that UNMISS shall, within the authorized troop ceiling of 12,500 set out in paragraph 8, include a component consisting inter alia of three battalions, with additional responsibility for protecting IGAD's MVM as set out in paragraph 4 (d), as well as implementing the mission's overall mandate as set out in paragraphs 4 (a), 4 (b) and 4 (c) below, consistent with paragraph 5;

4. *Decides* that the mandate of UNMISS shall be as follows, and *authorizes* UNMISS to use all necessary means to perform the following tasks:

(a) *Protection of civilians:*

(i) To protect civilians under threat of physical violence, irrespective of the source of such violence, within its capacity and areas of deployment, with specific protection for women and children, including through the continued use of the Mission's Child Protection and Women Protection Advisers;

(ii) To deter violence against civilians, including foreign nationals, especially through proactive deployment, active patrolling with particular attention to displaced civilians, including those in protection sites and refugee camps, humanitarian personnel and human rights defenders, and identification of threats and attacks against the civilian population, including through regular interaction with the civilian population and closely with humanitarian, human rights and development organizations, in areas at high risk of conflict including, as appropriate, schools, places of worship, hospitals, and the oil

installations, in particular when the Government of the Republic of South Sudan is unable or failing to provide such security;

(iii) To implement a mission-wide early warning strategy, including a coordinated approach to information gathering, monitoring, verification, early warning and dissemination, and response mechanisms, including response mechanisms to prepare for further potential attacks on United Nations personnel and facilities;

(iv) To maintain public safety and security within and of UNMISS protection of civilians sites;

(v) To exercise good offices, confidence-building, and facilitation in support of the mission's protection strategy, especially in regard to women and children, including to facilitate inter-communal reconciliation in areas of high risk of conflict as an essential part of long-term State-building activity;

(vi) To foster a secure environment for the eventual safe and voluntary return of internally-displaced persons (IDPs) and refugees including, where compatible and in strict compliance with the United Nations Human Rights Due Diligence Policy (HRDPP), through monitoring of, ensuring the maintenance of international human rights standards by, and specific operational coordination with the police services in relevant and protection-focused tasks, in order to strengthen protection of civilians;

(b) *Monitoring and investigating human rights:*

(i) To monitor, investigate, verify, and report publicly and regularly on abuses and violations of human rights and violations of international humanitarian law, including those that may amount to war crimes or crimes against humanity;

(ii) To monitor, investigate, verify and report specifically and publicly on violations and abuses committed against children and women, including all forms of sexual and gender-based violence in armed conflict by accelerating the implementation of monitoring, analysis and reporting arrangements on conflict-related sexual violence and by strengthening the monitoring and reporting mechanism for grave violations against children;

(iii) To coordinate with, and offer technical support to, where appropriate, the African Union's Commission of Inquiry for South Sudan;

(c) *Creating the conditions for delivery of humanitarian assistance:*

(i) To contribute to the creation of the conditions for the delivery of humanitarian assistance, including by helping to establish the necessary security conditions and by exercising its good offices, confidence building and facilitation, so as to allow, in accordance with relevant provisions of international law and United Nations guiding principles of humanitarian assistance, the full, safe and unhindered access of relief personnel to all those in need in South Sudan and timely delivery of humanitarian assistance, in particular to internally displaced persons and refugees;

(ii) To ensure the security and freedom of movement of United Nations and associated personnel where appropriate, and to ensure the security of installations and equipment necessary for implementation of mandated tasks;

(d) *Supporting the Implementation of the Cessation of Hostilities Agreement:*

(i) To ensure proper coordination with the Joint Technical Committee (JTC), MVM, and Monitoring and Verification Teams (MVTs), as appropriate;

(ii) To provide mobile and dedicated fixed site security to IGAD's MVM, as established in line with the decisions of the 31 January and 13 March meetings of the IGAD Assembly of Heads of State and Government; and

(iii) To provide support to the work of the MVM as described within the CoH;

5. *Emphasizes* that protection of civilians, as described in paragraph 4(a), must be given priority in decisions about the use of available capacity and resources within the Mission;

6. *Requests* the Secretary-General, through his Special Representative, to continue to direct the operations of an integrated UNMISS, coordinate all activities of the United Nations system in the Republic of South Sudan, and support a coherent international approach to achieving peace in the Republic of South Sudan;

7. *Endorses* the recommendation made by the Secretary-General in his 6 March 2014 report to increase the overall force levels of UNMISS to support its restructured mandate as defined in paragraph 4 of this resolution;

8. *Decides* that UNMISS will consist of a military component of up to 12,500 troops of all ranks and of a police component, including appropriate Formed Police Units, of up to 1,323 personnel; and that the civilian component will be reduced accordingly to tasks outlined in paragraph 4; *requests* that the Secretary-General provide detailed information on force generation, restructuring of the UNMISS force, logistical support and enablers, including as part of his regular reports; and *requests* the Secretary-General to review needs on the ground, and provide an updated assessment of the force's operations, deployment and future requirements 120 days after this resolution;

9. *Requests* UNMISS to focus and streamline its activities, across its military, police and civilian components in order to achieve progress on the tasks outlined in paragraph 4, *recognizes* that certain Mission tasks will therefore be ceased, and in this regard, *requests* the Secretary-General undertake a full personnel review in June 2014 and to include the details in his next regular report on UNMISS;

10. *Expresses* its intention to keep the requirements of and composition of UNMISS components under active review, and to review this mandate and make any necessary adjustments, at an appropriate stage in the implementation of a credible peace agreement between the parties;

11. *Authorizes* the Secretary-General to take the necessary steps, in accordance with paragraph 8, to expedite force and asset generation, and as necessary, discontinue the inter-mission cooperation already authorized under resolution 2132 (2013);

12. *Requests* UNMISS to increase its presence and active patrolling in areas of high-risk of conflict, high concentrations of IDPs, including as guided by its early warning strategy, and key routes for population movement, and to conduct regular reviews of its geographic deployment to ensure that its forces are best placed to protect civilians, and *requests* the Secretary-General to provide updates on these reviews as part of his regular reports;

13. *Further requests* that UNMISS continues to ensure full compliance with the United Nations zero tolerance policy on sexual exploitation and abuse and to keep the Council fully informed about the Mission's progress in this regard, and *urges* Troop Contributing Countries to take appropriate preventive action including pre-deployment awareness training, and to ensure full accountability in cases of such conduct involving their personnel;

14. *Encourages* UNMISS to fully implement the HRDDP and *requests* the Secretary-General to include progress made in implementing the policy in his reports to the Council;

15. *Condemns* in the strongest terms attacks on and threats made to UNMISS personnel and United Nations facilities, including violations of the Status of Forces Agreement, *stresses* that such attacks may constitute war crimes, *demand*s that all parties respect the inviolability of United Nations premises and immediately desist and refrain from any violence against those gathered at United Nations facilities, and *stresses* that efforts to undermine the ability of UNMISS to implement its mandate and attacks on United Nations personnel will not be tolerated;

16. *Demand*s that the Government of the Republic of South Sudan and all relevant parties cooperate fully in the deployment, operations, and monitoring, verification, and reporting functions of UNMISS, in particular by guaranteeing the safety, security, and unrestricted freedom of movement of United Nations and associated personnel, throughout the territory of the Republic of South Sudan, and *further calls upon* the Government of South Sudan to ensure freedom of movement for IDPs, including those leaving and entering protection of civilian sites, and to continue to support UNMISS by the allocation of land for protection of civilian sites;

17. *Demand*s all parties allow, in accordance with relevant provisions of international law and United Nations guiding principles of humanitarian assistance, the full, safe and unhindered access of relief personnel, equipment and supplies, to all those in need and timely delivery of humanitarian assistance, in particular to internally displaced persons and refugees and *stresses* that any returns of IDPs or refugees must be undertaken on a voluntary and informed basis in conditions of dignity and safety;

18. *Further demand*s that all parties immediately cease all forms of violence, human rights violations and abuses, violations of international humanitarian law, including gender-based violence, rape and other forms of sexual violence, and violations and abuses against children in violation of applicable international law such as those involving their recruitment and use, killing and maiming, abduction and attacks against schools and hospitals, *strongly urges* the Government to the fully and immediately implement its

action plan to end and prevent child recruitment signed on 12 March 2012 *further strongly urges* the opposition forces to fully and immediately implement their commitment to end grave violations against children signed on 10 May 2014, and *calls* for specific and time bound commitments to combat sexual violence in accordance with resolution 1960 and 2106;

19. *Calls upon* the Government of South Sudan to move forward expeditiously and transparently to complete the investigations of allegations of human rights violations and abuses consistent with international standards, to hold to account all those responsible for violations and abuses of human rights and violations of international humanitarian law, and to ensure that all victims of sexual violence have equal protection under the law and equal access to justice, and to safeguard equal respect for the rights of women and girls in these processes;

20. *Emphasizes* the importance of the full and effective participation of women at all levels in the implementation of agreements and in the prevention and resolution of conflict and peacebuilding more broadly, *calls upon* all parties to take measures to ensure women's full and effective representation and leadership in all conflict resolution and peacebuilding efforts, including through support to women's civil society organizations and incorporating gender expertise in peace talks, and *encourages* troop and police contributing countries to take measures to increase the deployment of women in the military, police, and civilian components of the mission, and *reaffirms* the importance of appropriate gender expertise and training in all missions mandated by the Security Council;

21. *Condemns* attacks on oil installations, petroleum companies and their employees, and the continued fighting around these facilities, and *urges* all parties to ensure the security of economic infrastructure;

22. *Requests* that the Secretary-General report to the Security Council on the implementation of the UNMISS mandate every 60 days following the adoption of the resolution;

23. *Decides* to remain actively seized of the matter.
