



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Setor de Pós-Graduação

Grasiela de Oliveira Licório

A Presença Chinesa nos Estados

Falidos Africanos – um olhar sobre o Investimento em Áreas de Conflito.

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Doutor Reginaldo Mattar Nasser.

SÃO PAULO

2011



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Setor de Pós-Graduação

BANCA EXAMINADORA

Grasiela de Oliveira Licório

**A Presença Chinesa nos Estados Falidos Africanos – um olhar sobre o
Investimento em Áreas de Conflito**

RESUMO

A presença chinesa na África nos últimos cinco anos deixou de ser pautada na solidariedade e tomou características de posicionamento estratégico internacional. A China alcança em média 70 bilhões de dólares ao ano (HUANG, 2008) em negociações comerciais com o continente Africano, incluindo países que enfrentam situação de instabilidade civil, como Sudão e Nigéria. Essa interação não impõe condicionalidades políticas, o que permite à China manter sempre relações vantajosas financeira e politicamente, independente de qual seja o regime vigente. O objetivo desse trabalho é analisar esse novo posicionamento chinês no continente Africano, buscando entender as consequências dessa aproximação para ambos os lados e sua relação com o aprofundamento das situações de conflito.

Palavras Chaves: Investimento Chinês. Estados Falidos. Áreas de Conflito.

Grasiela de Oliveira Licório

The Chinese Presence in the Failed States – one look at the Investment in Conflict Zones

ABSTRACT

The Chinese presence in Africa over the past five years has ceased to be based on solidarity and took strategic international positioning characteristics. China has achieved an average 70 billion dollars per year (HUANG, 2008) in trade negotiations with the African continent, including countries facing situations of civil unrest, such as Sudan and Nigeria. This interaction does not impose conditionalities, which allows China to always maintain advantageous relationships financially and politically, regardless of what is the current regime. The aim of this study is to analyze this new Chinese position on the African continent, seeking to understand the consequences of this approach for both sides and their connection with the deepening of the conflict.

Key words: Chinese Investment. Failed States. Conflicts Zones.

SUMÁRIO

1 Introdução	06
2 Contextualização e definição do tema	08
2.1 A evolução temporal do tema	08
2.2 Definições do marco teórico	12
3 O debate realista e o discurso liberal	14
3.1 Abordagem realista	14
3.2 Abordagem liberal	28
4 O investimento chinês na África	34
4.1 Ajuda humanitária <i>versus</i> comércio internacional	34
4.2 Investimento direto estrangeiro na África	42
5 Conclusão	60
Referências	63

1 INTRODUÇÃO

O Continente Africano enfrenta desafios políticos, de segurança e humanitários de forma cíclica. A instabilidade na região prejudica seu desenvolvimento social, porém, cada vez menos isso significa atraso econômico. Ricos em matérias primas como diamante e petróleo, países como Sudão e Nigéria, são receptores constantes de investimentos norte-americanos, suíços e, principalmente, chineses.

O que se observa nos países desse continente, é o aumento dos investimentos diretos estrangeiros. A competição pelo acesso aos recursos naturais existentes na África intensifica as atividades econômicas no continente, mesmo em zonas de conflito, o que garante todo o tipo de comércio na região, inclusive o de armas.

O principal parceiro econômico da África subsaariana, a China, tem uma estratégia para a região que tem sido intensamente criticada. Autores como Rotberg criticam o foco mercantilista que a China dá a seus parceiros econômicos africanos e defende que o país deveria unir forças com os países europeus e os Estados Unidos para exigir que os países africanos sejam, por exemplo, democráticos de fato.

Por outro lado, a economista africana Dambisa Moyo coloca as relações comerciais sino-africanas como a saída para o desenvolvimento subsaariano e afirma que o que seu continente necessita não é de regimes democráticos aos moldes ocidentais, mas sim ditadores benevolentes que sejam firmes ao traçar planos econômicos.

A natureza do relacionamento chinês no continente africano também é visto sob a ótica das organizações internacionais pelo Dr. Kwesi Aning, Chefe do Departamento de Gestão de Prevenção de Conflitos do Centro de Treinamento de Peacekeeping Kofi Annan em Gana. O autor ressalta que a estratégia chinesa apela ao passado colonial comum e busca estreitar suas relações tanto bilateralmente quanto junto à União Africana.

Um argumento comum aos estudiosos do tema é que a China está ocupando um espaço que o Ocidente não reivindica para si, aumentando sua influência em países fornecedores de matéria prima para o globo. Essa posição aliada a uma estratégia de

relacionamento sem condicionalidades lhes permite o trânsito facilitado entre todos os países Africanos, seja qual for o regime político ou grupo no controle.

O objetivo desse trabalho será, portanto, se aprofundar no debate sobre os investimentos chineses nos estados falidos africanos, em especial o Sudão, e os impactos dessa atuação nesses países e na comunidade internacional.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO TEMA

2.1 A evolução temporal do tema Estados Fracassados.

A idéia de Fracasso Estatal começa a ser articulada na década de 1980, em referência aos acontecimentos nos Estados pós-coloniais, é retomada com o fim da Guerra Fria e começa a ser recorrente após os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001.

As pressões geradas pela ONU e pela União Soviética – que viu aí uma oportunidade de conseguir novos aliados na comunidade internacional – para o fim dos processos de tutela nas colônias africanas gerou uma série de novos Estados que, com o fim da Guerra Fria e da disputa por áreas de influência entre Estados Unidos e URSS ficaram institucional e financeiramente desamparados.

Esses novos Estados pós-coloniais se viram, na década de 1990, no centro da onda liberalizante que promovia a diminuição do tamanho dos Estados e de suas interferências nos processos econômicos, sendo visto como protecionista e irresponsável do ponto de vista fiscal aqueles Estados com fortes políticas de distribuição de renda e desenvolvimento bancado pela estrutura estatal.

Portanto, antes mesmo de consolidar qualquer tipo de instituição estatal as antigas colônias tiveram que se moldar às regras estabelecidas pelo Consenso de Washington para assim poderem estar dentro dos parâmetros exigidos, por exemplo, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para a concessão de empréstimos. Segundo Fukuyama (2005) esse foi um dos principais erros das políticas liberalizantes do início da década de 1990, elas foram abrangentes demais. Ele defende que a liberalização poderia sim ser feita no âmbito das políticas econômicas, por exemplo, mas que deveria ter se garantido a construção de instituições que tornassem o Estado capaz de gerir seu território.

No decorrer da década de 90 muitos trabalhos que tratavam dos conflitos nos Estados pós-coloniais argumentavam que com o tempo esses novos territórios se estabeleceriam, uma vez que não mais estavam no centro das disputas de um sistema bipolar. A idéia corrente era de que sem os Estados Unidos e a URSS financiando os lados antagônicos das disputas, elas cessariam rapidamente. Porém, os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 provaram que essa previsão era demasiado otimista.

É a partir daí que a discussão sobre Estados Fracassados volta em lugar de destaque nos debates das Relações Internacionais, contrapondo aqueles que vêem as grandes potências responsáveis pela construção desses Estados por se tratar se um problema de segurança internacional, com os teóricos que defendem que não cabe a intervenção a não ser em casos de ameaça direta aos interesses nacionais das grandes potências, alegando ser esse um problema regional.

De qualquer forma os ataques terroristas aos Estados Unidos fazem com que se retome essa literatura, preocupando-se agora não com o fato do fracasso estatal em si, onde um Estado sem instituições democráticas abriria espaço para o comunismo, mas sim, as consequências indiretas que eles trazem: como o espaço para a consolidação de grupos terroristas e o aumento do tráfico de drogas.

Foi assim que o Afeganistão foi considerado a partir de 11 de setembro de 2001, como um Estado fracassado, seqüestrado pelas forças do Talibã, que de imediato foi considerado uma milícia ilegal e, portanto, um grupo terrorista. A intervenção norte-americana se deu embasada nessas justificativas, era necessário combater uma força maléfica que crescia do seio de um Estado afegão que não tinha mais condições de manter a ordem em seu território.

As políticas de combate aos *rogue-states*¹ e às ações terroristas, formuladas pelos EUA após o 11 de setembro, fez com que grande parte dos grupos terroristas estabelecidos no Oriente Médio migrasse tanto para alguns países do Norte da África quanto para a África subsaariana. Dessa forma, o continente africano passou a ser visto como um novo *front* dessa guerra promovida pelos norte-americanos, o que se pode aferir pela criação do comando militar para o continente africano, o AFRICOM².

Segundo Volman e Minter (2009), o governo norte americano apresenta o AFRICOM como uma ferramenta para a reestruturação institucional e como um

1 O qualificativo de *rogue* foi amplamente utilizado durante a administração Clinton com o objetivo de identificar os estados que violavam a legalidade internacional, sobretudo em matéria de não proliferação nuclear, e que de alguma maneira patrocinavam, direta ou indiretamente, os grupos terroristas. Mas a principal característica que estes estados compartilhavam entre si era sua condição de regimes políticos que manifestavam animosidade em relação aos EUA em distintos âmbitos regionais. (MICHAEL MANN apud NASSER, 2009).

2 Comando Militar Americano para a África.

programa positivo de apoio aos governos Africanos para operações humanitárias e de segurança. Porém, os autores acreditam que o governo americano pode incorrer nos mesmos erros cometidos no Vietnam, envolvendo os Estados Unidos em conflitos intermináveis na África.

This risks drawing the United States more deeply into conflicts, reinforcing links with repressive regimes, excusing human rights abuses, and frustrating rather than fostering sustainable multilateral peacemaking and peacekeeping. It will divert scarce budget resources, build resentment, and undercut the long-term interests of the United States. Shaping a new U.S. security policy toward Africa requires more than just a modest tilt toward more active diplomacy. It also requires questioning this inherited security framework, and shaping an alternative framework that aligns U.S. and African security interests within a broader perspective of inclusive human security. In particular, it requires that the United States shift from a primarily bilateral and increasingly military approach to one that prioritizes joint action with both African and global partners. (VOLMAN E MINTER, 2009) ³

Em razão da importância estratégica dos recursos primários existentes na África e do aumento do comércio na região, dado a proximidade do relacionamento com a China, o chamado “continente esquecido” tende a ganhar uma importância cada vez maior na formulação da política externa do governo dos EUA que, por exemplo, demanda 10% de todo o petróleo extraído na Nigéria. Uma desestabilização na região ou o aumento do poderio chinês colocaria em risco a segurança energética Americana.

Desde 2006 que o Pentágono começou a desenvolver operações militares em alta escala por todo o território africano, principalmente nas regiões com recursos energéticos e minerais chaves para a economia mundial, criando unidades especializadas dedicadas à instrução e treinamento de tropas especializadas para o combate ao terrorismo. [...] Uma das conseqüências do perigo da falência estatal resulta, não apenas do fato de que ele pode servir como um refúgio seguro para os terroristas, mas que, diferentemente da previsão inicial do governo Bush que influenciou a maioria dos pesquisadores em relações internacionais, pode também conduzir as grandes potências a uma intensa disputa por áreas ricas em recursos naturais. (NASSER, 2009)

Contudo, contrariamente ao que se podia esperar, a instabilidade do continente africano não afastou os atuais investimentos realizados por países como o China, Estados Unidos, que firmam importantes parcerias econômicas com países como Angola e África do Sul, ampliando a infra-estrutura nacional e disparando os índices de

³ <http://www.globalpolicy.org/empire/intervention/regionafrica/2009/0313fuelingwar.htm>

crescimento econômico. A União Africana publicou a taxa de crescimento da África em 2007: 5,8 por cento contra 5,7 por cento do ano anterior.

Para os críticos de Fukuyama⁴ são exatamente esses indicadores que tornam a intervenção das grandes potências mais maléfica que benéfica para os Estados Fracassados. Visando o interesse nacional de maiores ganhos de poder e financeiros, as grandes potências se aproveitam da desestruturação institucional dos Estados Fracassados fazendo com esses se tornem dependentes de seus recursos e de seu apoio político no sistema internacional. Assim, as grandes potências asseguram seu acesso a recursos naturais essenciais e perpetuam a situação de instabilidade nesses territórios fracassados (NASSER, 2009).

É em torno dessas controvérsias que o estudo sobre Estados Fracassados se desenvolve hoje, contrapondo os que defendem a intervenção efetiva com os que não acreditam nessa responsabilidade moral das grandes potências em relação aos Estados Fracassados.

⁴ Autores como Fukuyama (2005) e Walt (2002) propõem que essa ação deva ser expandida para todos os Estados Fracassados, e não apenas os que de imediato representem uma ameaça, que por não terem o controle sobre a aplicabilidade das leis e sobre o uso da força, se tornam territórios férteis para o surgimento de milícias e grupos terroristas.

2.2 Definições do marco teórico

O fenômeno fracasso estatal é comumente visto como a situação em que se encontra um Estado, reconhecido internacionalmente como tal, que não consegue cumprir suas funções mínimas. A diferença entre os teóricos está justamente no que cada um considera como funções mínimas.

Jackson (1998, p.2) coloca como Estados fracassados: “By ‘failed states’, I shall be referring exclusively to states which cannot or will not safeguard minimal civil conditions, i.e., peace, order, security, etc. domestically”. Para chegar a essa definição o autor trabalha em suas obras de 1982, em co-autoria com Carl Rosberg, e de 1990, evolui sobre o Estado jurídico e o Estado empírico e também sobre a questão da soberania positiva e da soberania negativa que serão apresentados na próxima sessão.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 evidenciaram a vulnerabilidade dos Estados Unidos e das demais grandes potências aos ataques dos grupos terroristas sediados nos Estados Falidos⁵. Esse foi o ponto de inflexão, quando tais Estados deixaram de ser encarados como um problema humanitário e passaram a ser enfrentados pela Casa Branca como um regime hostil (NASSER, 2009). A preocupação é que o caos generalizado dos Estados Falidos pode dar abertura a grupos terroristas, que se alocam nesses territórios encontrando terreno fértil para o recrutamento de milícias e financiamento nos cartéis de droga, colocando em risco a segurança das nações. Assim, a referência aos Estados Falidos cresce, junto com a percepção dos Estados Unidos sobre a ameaça que esses Estados representam.

Ao se observar o índice de Estados Falidos elaborado pela *Foreign Policy*⁶ (The Failed States Index 2007, Julho/ Agosto – 2007.), fica claro que, ao encarar os

5 Atualmente são vários os institutos de pesquisa e organizações não governamentais que se valem do conceito de Estados Falidos. De uma forma geral o conceito se aplica quando o aparato estatal falha no cumprimento de funções básicas como as de garantir o império da lei, a segurança pública e a justiça. A organização “*The Fund for Peace*” www.fundforpeace.org é uma das mais consultadas sendo que divulga desde 2005 um ranking de países classificados em quatro categorias – sustentável, em situação moderada, com sinal de advertência e em situação de alerta – com base em 12 indicadores sociais, econômicos e políticos. O conceito é bastante polêmico. (NASSER, 2009).

6 O Índice de Estados Falidos, publicado em 2007 pela parceria entre a “*Foreign Policy*” www.foreignpolicy.com e o “*The Fund for Peace*” www.fundforpeace.org, trouxe os 10 primeiros Estados qualificados como Falidos, respectivamente: Sudão, Iraque, Somália, Zimbábue, Chade, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Afeganistão, Guiné e República Centro Africana.

Estados Falidos como ameaça, o novo desafio das políticas de Segurança Internacional encontra-se no continente Africano.

Francis Fukuyama (2005, p. 22-3), por sua vez, estabelece uma matriz dentro da qual os Estados podem ser classificados como mais ou menos fracassados, de acordo com a abrangência do escopo do Estado (suas funções e metas) e da força do Estado, ou sua capacidade de fazer respeitar as leis.

Tais funções do Estado são divididas por Fukuyama (2005) em três categorias: mínimas, intermediárias e ativistas. Entre as funções mínimas destinadas a corrigir falhas de mercado estão provisão de bens públicos, defesa da lei e da ordem, garantir o direito a propriedade, fazer o gerenciamento nacional e fornecer saúde pública e como funções mínimas que promovam equidade estão a proteção dos pobres e a elaboração de programas contra a pobreza.

As funções intermediárias são cuidar de fatores externos, prover educação, proteger o meio ambiente, regulamentar os mercados, evitar assimetria de informações e fornecer benefícios como seguro social e pensões. Já as funções ativistas do Estado prevêem a coordenação de atividades privadas, a promoção de mercados e o agrupamento de iniciativas, além de garantir a redistribuição de renda.

Fukuyama em sua obra Construção de Estados (2005) categoriza ainda a atuação do Estado entre sua abrangência e força. Ele cita alguns exemplos como os Estados Unidos, que seria um Estado forte, porém com abrangência limitada, ou seja, o Estado não é intervencionista e mesmo assim mantém-se em posição de vantagem na balança de poder do sistema internacional. Já o Estado Francês é caracterizado como um Estado forte e também muito abrangente, ou seja, interfere em diversas esferas da vida social, como na economia, por exemplo. O Brasil, por sua vez, é colocado como um Estado fraco e muito abrangente, o que dá espaço à corrupção e maior desigualdade.

De qualquer maneira, a despeito das variações de conceituação do Estado fracassado há um pressuposto comum a todos: a visão de que certos países, apesar de possuírem reconhecimento *de jure* como Estados, não possuem as condições materiais que os caracterizariam como um Estado *de facto*, vivendo em condição de anarquia ou caos — seja político, social ou econômico, como demonstram Jackson e Rosberg em seu trabalho de 1982.

3 O DEBATE REALISTA E O DISCURSO LIBERAL

3.1 Abordagem realista

Em seu artigo, *Why Africa's weak states persists: the empirical and the juridical in statehood* (1982) Jackson e Rosberg diferenciam os aspectos jurídicos e os empíricos dos Estados, ressaltando que os fracos Estados Africanos não experimentam, necessariamente, essas duas características ao mesmo tempo, contudo, ainda assim, não perdem o status de Estado Nacional frente ao sistema internacional.

O pouco desenvolvimento institucional e organizacional da maioria dos Estados da África subsaariana os torna instáveis politicamente, sendo mais propício a ocorrência de golpes, guerras internas e outras formas de violência. As divisões étnicas dentro desses países traz a constante ameaça de uma desordem política e de guerras civis, ressaltando o tênue controle que os governo exercem sobre as pessoas. Países como Angola, Chade, Etiópia, Nigéria e Sudão já deixaram, em algum momento de sua história, de exercer o sentido empírico de Estado (JACKSON E ROSBERG, 1982), tendo o governo central perdido o controle de áreas dentro de sua jurisdição.

A despeito dessas crises, estes Estados não passaram por destruição, anexação à outro Estado ou mudança territorial expressiva, e também não deixaram de ser reconhecidos pelo sistema internacional como pares. Assim, como colocam Jackson e Rosberg (1982), “the empirical weaknesses and vulnerabilities of some African states have not led to enforced jurisdictional change.”

O estudo de Jackson e Rosberg (1982) busca entender a razão da continuidade dos estados africanos fracos, diferenciando, para isso, a definição do aspecto jurídico e do aspecto empírico, ou *de facto*, dos estados. Segundo os autores, a concepção de Weber sobre estado⁷ enfatiza os meios e não os fins do estado, sendo o principal meio a força. Essa abordagem traz a predominância do aspecto empírico, *de facto*, ao invés do aspecto jurídico, *de jure*, da sociologia weberiana, mesmo que não negligencie os aspectos jurídicos da estaticidade.

⁷ Entidade que detém o monopólio legítimo do uso da força.

Contudo, o direito internacional considera que a jurisdição sobre um território é mais uma condição legal internacional que uma vocação sociológica, fato que, segundo Jackson e Rosberg (1982), é pouco explorado por Weber. Pela definição Weberiana, dois monopólios da força não podem coexistir num mesmo território e para uma mesma população, assim, em territórios onde diversos grupos rivais competem pelo poder e se instaura uma situação onde é impossível estabelecer o controle permanente sobre o território, seria mais adequado falar de *statelessness*, ou, falta de estado (JACKSON E ROSBERG, 1982).

Sob esse embasamento teórico, Jackson e Rosberg (1982) afirmam que alguns governos africanos não se qualificariam como estados, ao menos não o tempo todo, pois eles não conseguem reivindicar efetivamente o monopólio da força dentro de sua jurisdição territorial. Em regiões como a Biafra na Nigéria e Catanga no Congo (atual República Democrática do Congo) grupos rivais estabeleceram o monopólio da força por determinado período, não havendo o controle contínuo e permanente da organização política central.

Fica claro que muitos estados africanos não controlam eficientemente todas as atividades públicas dentro de sua jurisdição, tornando-se incerto se a lei pode ser imposta com confiança. Assim, se a persistência de um estado é resultado de uma estaticidade empírica, como propõe Weber, alguns países da África subsaariana não se qualificariam como estado em alguns períodos. Ainda assim, nenhum deles foi excluído da sociedade internacional de estados.

Teóricos do direito internacional aplicam definições que priorizem o caráter jurídico do Estado. Uma das definições trazidas por Jackson e Rosberg (1982) é a de Ian Brownlie (1979) que, seguindo a Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, descreve o estado como um ente legal, reconhecido pela lei internacional e que possui um território definido, população permanente, um governo efetivo e independência para se relacionar com outros estados.

Contudo, Jackson e Rosberg (1982), ressaltam a fragilidade dessa definição ao trazer atributos empíricos, território definido e população permanente, como aspectos tão definitivos quanto os aspectos jurídicos. A história já demonstrou que muitos estados subsaarianos têm território e população altamente variáveis, contudo, como os

aspectos jurídicos permanecem constantes, eles continuam sobrevivendo como jurisdições soberanas.

Mesmo com as limitações da abordagem legal de estado, a situação nos países da África subsaariana não poderia ser completamente entendida apenas com a abordagem sociológica de estado, uma vez que muitos deles persistem mesmo com a ausência das condições empíricas da estaticidade. Assim, Jackson e Rosberg (1982) fazem uso tanto das definições de Weber quanto das de Brownlie sobre estaticidade para examinar os estados da África subsaariana.

Inicialmente os autores utilizam a definição de Brownlie, contudo, esclarecem o que entendem por população e território permanente, comunidade estável e governo efetivo com órgãos legais e administrativos centralizados.

Ao se tratar de comunidade estável numa região como a África subsaariana é preciso considerar sensivelmente as implicações que as distinções étnicas podem ocasionar, principalmente numa situação de conflito. Nesse sentido, o entendimento de população permanente também precisa ser esclarecido, uma vez que as comunidades étnicas não necessariamente estão completamente inseridas no mesmo território.

In political sociology, societies are seen as integrated or disunited, culturally homogenous or fragmented – resting on common norms and values or not. If we take a “stable community” to signify an integrated political community resting on a common culture, we must conclude that few contemporary Black African states can be said to possess this attribute. The populations of many Black African countries are divided internally among several – and often many – distinctive ethnic entities by differences of language, religion, race, region of residence, and so forth. (JACKSON E ROSBERG, 1982 p.5)

No Sudão, por exemplo, as divisões raciais entre Árabes e Africanos são agravadas pela geografia, religião e idioma, que se refletem em competições pelo controle do estado. A capacidade dos governos de controlar seus territórios e a estabilidade de um país fica seriamente comprometida pelas tensões geradas por conflitos étnicos.

Essa instabilidade também interfere na forma de governar dos políticos africanos, que controlam a participação política cada vez mais severamente por medo de

algum grupo comprometer seu comando no estado. É por isso que, segundo Jackson e Rosberg (1982), há um medo dos governos em relação à etnicidade politizada.

Um governo efetivo, por sua vez, tem o mesmo sentido tanto em Brownlie quanto em Weber, “jurisdição compulsória”, ou seja, órgãos legislativos e administrativos centralizados. Jackson e Rosberg (1982) acreditam que o governo efetivo é melhor definido como um governo central com capacidade de exercer o controle⁸ sobre seu território e sobre as pessoas que residem nele.

A capacidade de exercer controle, contudo, levanta questionamentos de meios, ou seja, a autoridade doméstica, a legitimidade e o poder e a habilidade de governar. Os autores ressaltam que o estado moderno deve ter autoridade para determinar as regulações e um aparato de poder para impô-las.

Contudo, na África, segundo Jackson e Rosberg (1982), a capacidade dos governos de exercer controle depende da autoridade doméstica, do aparato de poder e, também, das circunstâncias econômicas enfrentadas. A autoridade política tende a ser mais pessoal que institucional, tendo o próprio governante mais poder que o aparato político burocrático em si. Tais figuras políticas não comumente prezam pelo federalismo, pela democracia ou pelas liberdades civis.

A fraqueza institucional africana também está relacionada com o desinteresse e a deslealdade das elites nacionais. Novos exércitos são formados, e com eles a quantidade de golpes de Estado se multiplica, enfraquecendo a estrutura burocrática estatal a cada novo golpe. Jackson e Rosberg (1982, p. 8) ressaltam que os exércitos, apesar de uniformizados e de se apropriarem de diversos símbolos de autoridade estatal, não são leais a governo algum; e os soldados não são apenas oficiais do governo, mas também governantes de seus países.

O aparato de poder⁹ nos governos africanos é menos desenvolvido no que diz respeito aos seus estoques de recursos e na implantação de tais recursos. A proporção de estoque de recurso em relação ao tamanho de seus territórios e população

⁸ Exercer o controle significa a habilidade de declarar, implementar e fazer cumprir comandos, leis, políticas e regulações.

⁹ Aparato de poder: os agentes e agências que implementam e fazem cumprir as leis, decretos, ordens e editais. Jackson e Rosberg (1982)

é muito baixa, sejam esses recursos financeiros, materiais ou de pessoal (menos experientes e confiáveis), se comparada com países da Ásia e do Oeste.

Nesse contexto, a administração governamental como instrumento político é utópica e essa incapacidade é piorada pelos planos altamente ambiciosos e políticas que estão enraizadas no pressuposto de que o subdesenvolvimento é um problema econômico e social, e não governamental. Assim, é pouco provável que os governos da África subsaariana tornem-se agentes racionais.

Para Jackson e Rosberg (1982, p. 9) o maior desses problemas é a pouca confiabilidade no pessoal e sua ineficiência, pois o governo deve funcionar em meio à corrupção e à desordem. Membros do governo gastam além da restrição orçamentária, bancos concedem empréstimos que não podem ser pagos, empresas operam muito abaixo de sua capacidade, com administradores mais preocupados com privilégios que com resultados e funcionários altamente incapazes e indisciplinados.

Observa-se que a ineficiências dos governos africanos abrange tantos os setores militares quanto os órgãos civis do Estado. Sobre os exércitos os autores colocam:

In practice, most African armies are less like military organizations and more like political establishments: they are infected by corruption, factionalism, and patterns of authority based not only on rank, role, or function, but also on personal and ethnic loyalties. The ability of African armies to deal with internal conflicts is dubious. (...). Moreover, the state's apparatus of power may be not only aided and supported by the solicited intervention of a foreign power in the form of troops, military equipment, advisers, and so forth, but such intervention can be essential to the survival of a regime. (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 10)

Como dito, a incapacidade governamental também envolve as circunstâncias econômicas, que, por sua vez, é afetada pela pouca mão de obra qualificada existente nos países da África Subsaariana. Com as economias mais frágeis e as taxas de PIB mais baixas do mundo, esses países cada vez mais afundam na extrema pobreza – que atinge hoje mais de um bilhão de pessoas ao redor no mundo. As taxas de crescimento populacional e de crescimento econômico maninham em direções opostas e os países ficam cada vez mais dependentes e vulneráveis internacionalmente. A falta de setores industriais complexos faz com que o PIB desses países tenha participação

essencialmente do setor agrário exportador, estando os rendimentos atrelados a alterações climáticas, desastres naturais e choques de demanda e, se o país for importador de petróleo, sua vulnerabilidade aumenta em relação ao preço da commodity.

Fica evidente que o uso do termo estado empírico ao se referir à maioria dos estados da África Negra só pode ser usado de forma cautelosa. Se o termo for estreitado e usado exclusivamente como referencia ao monopólio da força, as reservas ao seu uso devem ser ainda maiores, uma vez que muitos estados tiveram esse monopólio apenas temporariamente. Jackson e Rosberg (1982) ilustram essa situação com os casos da Nigéria, Sudão e República Democrática do Congo, dizendo que esses países já passaram pelo *statelessness de facto* e que provavelmente voltarão a passar – no caso do Sudão isso de fato já aconteceu em 2003.

De qualquer forma, a despeito de todas essas limitações de governo, esses estados não perderam jurisdição em momento algum e por isso os autores aprofundaram o estudo no caráter jurídico dos Estados Subsaarianos. Novamente os autores partem para as definições prévias necessárias para a compreensão do tema.

Estaticidade Jurisdicional é entendida não apenas como um atributo normativo, mas essencialmente como um atributo internacional. O estado jurídico é uma criatura e um componente da sociedade internacional de estados, e suas propriedades podem apenas ser definidas em termos internacionais. Por sua vez, Jackson e Rosberg (1982, p. 12) definem sociedade internacional como uma sociedade composta exclusivamente por estados e por organizações internacionais formadas por estados, excluindo indivíduos, grupos privados, e organizações políticas que não sejam estados ou não sejam compostas por eles.

O princípio central da sociedade internacional é a soberania e suas principais metas são fornecer proteção legal para os estados membros contra qualquer poder que tente agredir sua soberania de alguma forma e promover o bem-estar e o desenvolvimento de seus estados membros, Jackson e Rosberg (1982, p. 13).

Como visto, a definição de Brownlie sobre os atributos jurídicos da estaticidade incluíam território e independência reconhecida pela comunidade

internacional. Território é o equivalente à propriedade do governo, o imobiliário nacional, águas marítimas e espaço aéreo. As fronteiras internacionais são de reconhecimento mútuo, porém são linhas artificiais que marcam onde a propriedade de um governo termina e onde a do outro começa.

Um estado reconhecido como independente politicamente torna-se juridicamente igual aos outros governos independentes, passa a ser a maior autoridade em sua jurisdição territorial, obtém o direito de se relacionar com outros estados e passa a fazer parte da sociedade internacional de estados, Jackson e Rosberg (1982). Assim, os autores ressaltam que o sistema político pode até possuir alguma ou até mesmo todas as características empíricas de estaticidade, mas sem os atributos jurídicos de território e independência, não é um estado.

Os autores colocam que o estado jurídico na África Negra é uma unidade política quase que exclusivamente arbitrária, pois raramente o território colonial refletia o formato e a identidade de uma fronteira sociopolítica africana pré-existente. Assim, quando os processos de independência começaram, não havia um modelo soberano anterior, nos moldes dos estados europeus, ao qual esses novos estados poderiam voltar, por isso, a solução escolhida foi legitimar as fronteiras coloniais.

Assim, a Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada em 25 de maio de 1963 em Addis Abeba, Etiópia, com o objetivo de reconhecer e legitimar as fronteiras coloniais e a soberania de seus estados. O argumento na época era de que, mesmo que as fronteiras coloniais houvessem dividido a África, naquele momento elas permitiriam que os estados nascessem. Esses novos estados, junto com a sociedade internacional, passaram a fazer oposição aos que defendiam a autodeterminação e as fronteiras culturais tradicionais.

Já em 1982 Jackson e Rosberg afirmavam que o discurso da autodeterminação não trazia mais nenhum progresso político. Eles afirmam que:

African decolonization – like decolonization elsewhere – demonstrated that it is impossible to have rational empirical qualifications for statehood. Many colonies became states although the viability of their economic bases and their developmental potentiality were questionable. (...) Empirically these entities are really microstates, but juridically they are full-fledged states. (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 16)

Os autores ressaltam que a independência desses países é resultado da benevolência da comunidade internacional contemporânea, que considera que países com viabilidade e capacidade questionáveis podem ser preservados. Afirmam que a sociedade internacional tornou-se uma ‘democracia’ global baseada no princípio de igualdade legal entre os membros e que é essa atuação da sociedade internacional que permite a persistência dos estados fracos africanos.

Assim, a estaticidade jurídica dos estados fracos apenas pode ser conferida pela sociedade internacional, mesmo que a jurisdição e o território de um estado aparente ser um fenômeno natural, eles não passam de artefatos políticos garantidos pela comunidade internacional. Jackson e Rosberg, em seu estudo de 1982, determinaram que o padrão de estaticidade jurídica existente na África tem sido mantido pelas seguintes condições: a ideologia do Pan-Africanismo; a vulnerabilidade de todos os estados na região e a insegurança dos estadistas, o apoio da sociedade internacional, incluindo suas instituições e associações; e a relutância dos poderes não-africanos em interferirem nas questões dos estados africanos sem serem convidados a isso por seus governos.

A África, mais do que um território, é uma idéia política sobrecarregada com a ideologia do nacionalismo africano que se originou na experiência da dominação colonial. Essa ideologia reativa traz consigo a idéia do Pan-Africanismo, que significa a libertação do continente em nome da liberdade africana enquanto houver um país africano dominado por não-Africanos.

Os Pan-Africanistas perceberam que a liberdade apenas poderia ser alcançada dentro dos moldes dos territórios coloniais que os europeus já haviam estabelecido. Como dito anteriormente, não havia outro molde de Estado para o qual retornar, então, as colônias européias eram a única forma política que poderiam expressar o nacionalismo africano.

Mesmo que artificiais essas jurisdições ganharam uma legitimidade essencial aos olhos dos africanos (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 17). Essas jurisdições teriam o direito de existir, independentemente de seu tamanho, forma, população ou recursos, pois eram a personificação da revolução política africana. Assim, a liberdade africana deveria passar pela independência de todos os seus territórios coloniais.

O Pan-Africanismo possibilitou também que esses novos estadistas se associassem em um corpo comum continental cujas regras legitimariam as jurisdições existentes e especificariam as ações internacionais que poderiam ser consideradas ilegítimas. Segundo Jackson e Rosberg (1982), a ideologia Pan-Africana fica expressa na aceitação da jurisdição colonial herdada e na legitimidade internacional de todos os Estados africanos existentes.

A vulnerabilidade dos Estados Africanos e a insegurança de seus estadistas é o interesse comum no apoio das instituições internacionais e nas jurisdições da região africana, pois esses elementos geram uma situação de insegurança geral. Para sobreviver, os fracos governos africanos têm que garantir que os estados vizinhos, e qualquer outro estado em posição de ameaçá-los, reconheçam e respeitem sua soberania. Assim, segundo Jackson e Rosberg (1982), a vulnerabilidade regional e o receio de alguma subversão ou interferência externa, fazem com que os governos africanos colaborem em manter suas jurisdições.

From a balance-of-power perspective, it might be objected that, in actual fact, the roughly equal powerlessness of African governments is what upholds state jurisdictions by making violation very difficult and therefore unlikely. But military weakness did not prevent the Tanzanian army from invading Uganda and overthrowing Amin's tyranny, and it did not prevent the Katangan rebels from invading Shaba province in Zaire on two separate occasions. To the contrary, the civil and military weakness of most African governments disposes them to fear international subversion by neighboring states and others who may support their internal enemies. (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 18-19)

É a fraqueza desses estados que os induz a apoiar as regras e práticas da OUA que garantem as jurisdições existentes dos estados.

A terceira condição para o padrão de estaticidade jurídica existente na África ter sido mantido é o apoio da sociedade internacional e de suas instituições e associações. A participação dos estados africanos em organizações como a ONU, a Commonwealth, a Francofonia, a Comunidade Econômica Européia da Convenção de Lomé, entre outras, é o reconhecimento da existência desses estados membros e de seus direitos e obrigações internacionais, incluindo o direito da não intervenção, ou seja, é o reconhecimento de sua legitimidade e o apoio à sua independência.

A principal consequência desse reconhecimento é o próprio respeito à soberania do estado, o que constrange qualquer tipo de intervenção ilegítima, sendo aceitas apenas as intervenções solicitadas e consentidas pelo estado em questão. As intervenções de poderes externos normalmente respeitam as jurisdições existentes e a maioria dessas intervenções foram em resposta às solicitações feitas por governos africanos (JACKSON E ROSBERG, 1982).

As intervenções internacionais não solicitadas pelos Estados africanos independentes podem, em sua maioria, ser explicadas pelo poder de intervir como um pária internacional. À essa explicação cabem duas excessões envolvendo a França, a intervenção no Gabão de 1964 para restaurar o regime deposto e a intervenção na República Centro-Africana em 1979 para depor um governo e impor um novo regime.

A estaticidade jurídica é mais importante que a estaticidade empírica quando analisado a persistência dos estados da África Sub-saariana. Para eles, as organizações internacionais asseguram o enquadramento dos estados africanos em suas jurisdições coloniais herdadas e impedem qualquer movimento pós-independente de auto-determinação.

Para Jackson e Rosberg (1982), a conquista da estaticidade jurídica dos estados africanos fracos seria, portanto, mais uma conquista da sociedade internacional que dos próprios estados africanos. Segundo os autores, essa sociedade legítima e fomenta a transferência de bens, serviços e tecnologia dos países ricos para os países pobres com a intenção de contribuir com o desenvolvimento dos mais pobres.

Porém, a capacidade de ação da sociedade internacional é limitada pela soberania dos estados africanos, uma vez que não pode regular assuntos internos desses países sem o consentimento de seus governos. Assim, “it is therefore limited in its ability to determine that the resources transferred to the new states are effectively and properly used. (...) there is no way to guarantee such transfers against the wishes of a sovereign government without interfering in its internal affairs” (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 22).

Entretanto, o risco da sociedade internacional assegurar a estaticidade jurídica é que, em alguns casos, ela está também apoiando e perpetuando governos

corruptos e incompetentes. Nesses casos, como no exemplo da sobrevivência da República Democrática do Congo, a sociedade internacional torna-se parcialmente responsável pela perpetuação do subdesenvolvimento do estado jurídico na África “by providing resources to incompetent or corrupt governments without being permitted to ensure that these resources are effectively and properly used” (JACKSON E ROSBERG, 1982, p. 22-23).

Diferentemente do ocorrido na Europa, onde a estaticidade empírica precedeu a estaticidade jurídica, na África Subsaariana os fatores externos proporcionam uma explicação mais adequada sobre a formação e persistência dos estados que os fatores internos.

Em sua obra de 1982, Jackson e Rosberg já salientavam a deterioração dos países subsaarianos, que por vezes deixaram de serem caracterizados como Estados uma vez que os governos centrais haviam perdido o controle de importantes áreas sob sua jurisdição durante as lutas com as organizações políticas rivais, foi isso que aconteceu na Angola, Chade, Etiópia, Nigéria, Sudão, Uganda e Zaire em diferentes períodos.

Os autores afirmam que a instabilidade política do continente aprofundou-se nos 25 anos que se seguiram da independência do continente. Nesse período os governos pouco controlavam a população local, as organizações e as atividades que ocorriam dentro de sua jurisdição. Dentro dos países a população era dividida por linhas étnicas, divisões essas que constantemente originavam tensões políticas.

Entretanto, apesar da fragilidade dos governos nacionais, nenhum Estado da África negra foi destruído ou sofreu mudanças significativas. E esse é o grande questionamento de Jackson e Rosberg (1982), por que tais estados fracos e vulneráveis não sofreram drásticas mudanças jurisdicionais, por que nenhum desses estados foi dividido ou tomado por outro. Para responderem como esses estados fracos persistem, os autores partem para o estudo da estaticidade empírica e jurídica.

Segundo a definição de Max Weber (1964 apud, JACKSON E ROSBERG, 1982), o que define o estado é a capacidade do governo nacional deter o monopólio do uso da força dentro de sua jurisdição. Para Weber, de acordo com os termos *de facto* da estaticidade, não é possível que dois agentes concorrentes detenham o uso da força sobre o território e a população. Assim, há a prioridade dos meios da força e não de seus

fins, logo, o estado é definido enfaticamente por suas características empíricas – *de facto* - mais do que pelas jurídicas – *de jure*.

Tendo a teoria de Weber como parâmetro, Jackson e Rosberg (1982) afirmam que alguns governos africanos não se qualificariam como Estados todo o tempo, pois eles nem sempre conseguem deter o monopólio da força efetivamente em sua jurisdição. Exemplo disso foi o conflito em Biafra na Nigéria e em Katanga no Congo (hoje Zaire), onde por longos períodos de tempo houve o monopólio do uso da força exercido por grupos rivais ao governo nacional.

Os autores observaram que os governos de muitos países da África negra não controlaram efetivamente as ações públicas que ocorreram em seus territórios, isso enfraquece ainda mais o Estado que fica inseguro e não consegue impor leis e regulações que sejam cumpridas. Mesmo esses Estados não se qualificando como tal por certos períodos, observam Jackson e Rosberg (1982), eles continuam fazendo parte da sociedade internacional de Estados mesmo sem conseguirem progressos no fortalecimento de seus territórios; esse modelo arbitrário de reconhecimento internacional é chamado de “soberania negativa” (JACKSON, 1990) ¹⁰.

As definições que dão prioridade aos atributos jurídicos, e não empíricos, de um Estado são usadas pelos estudiosos legais e pelos formuladores de teoria internacional institucionalista. Uma definição é a dada por Ian Brownlie (1979, apud JACKSON E ROSBERG, 1982), que, embasado na Convenção de Montevideu dos Deveres e Direitos dos Estados, defende que o Estado como um ente legal, reconhecido pelas leis internacionais deve possuir os seguintes atributos: território definido, população permanente, governo efetivo e independência, ou direito de estabelecer relações como outros países (JACKSON E ROSBERG, 1982).

Contudo, para Jackson e Rosber (1982) essa definição não é suficiente, uma vez que acreditam que ter uma população permanente e um governo efetivo não sejam atributos jurídicos de um Estado, mas sim atributos empíricos. Os autores revelam as propriedades empíricas dos estados africanos subsaarianos são altamente variáveis,

¹⁰ Em contraposição, a “soberania positiva” é colocada pelo autor da seguinte forma: “Positive sovereignty likewise presupposes capabilities which enable governments to be their own masters: it is a substantive rather than a formal condition. A positively sovereign government is one which not only enjoys rights of nonintervention and other international immunities but also possesses the wherewithal to provide political goods for its citizens”. (JACKSON, 1990, p. 29)

enquanto que os componentes jurídicos tenham apresentado certa constância. Um exemplo é que a população do Quênia tem sido mais permanente e seu governo mais efetivo que o de Uganda, ainda sim, ambos os Estados sobrevivem como soberanias jurisdicionais. Assim, os autores afirmam que esses componentes empíricos não devem ser definidos, mas sim, determinados por investigação.

Ainda assim, os autores afirmam que não é possível explicar a existência de estados tão fracos, como os africanos, embasado apenas na estaticidade empírica proposta por Weber, faz-se necessário compreender os componentes jurídicos de formação dos estados. Isso porque já foi observado que os estados africanos tiveram por muitas vezes dificuldades em garantir as características empíricas da estaticidade como o monopólio do uso da força, não conseguindo, conseqüentemente, os elementos necessários para o reconhecimento internacional nos moldes da “soberania positiva”.

Em sua obra de 1990, Robert Jackson avança na definição dos *quase-states* e sua percepção do continente africano nesse contexto, avançando nos estudos sobre Estados Fracassados. O intuito de Jackson (1990) foi caracterizar os Estados que emergiam no terceiro mundo em combinação com o processo de descolonização pós 1945, o termo *quasi-states* foi designado unicamente para essa circunstância e período. Jackson (1990) ainda diferenciou os *quasi-states* e os estados fracos, este surgiu depois da segunda-guerra mundial como um resultado das mudanças nas regras que governam as relações internacionais; e aquele persiste pela História. São classificados, de acordo com Jackson (1990), como *quasi-states* aqueles que não possuem soberania suficiente para se protegerem de possíveis intrusões externas, enquanto que os estados fracos são aqueles que não recebem apoio internacional para resolverem seus conflitos internos.

Para Jackson (1990), a divisão da África deve ser entendida como um conflito entre Estados intrusos poderosos e bem instrumentalizados contra a fraca e subdesenvolvida sociedade africana. Ele coloca ainda que a literatura contemporânea faz diferença entre a soberania “avançada” e a “nativa” e que as nações “civilizadas” têm permissão para intervir nas “nações bárbaras” na tentativa de melhorá-la. O autor argumenta ainda que a relação se baseia no papel que os estados fortes desempenham sobre as nações mais fracas de acordo com as regras do jogo em vigor no século XIX.

Warner (1999) critica o fato de Jackson (1990) ter atribuído aos países africanos o caráter de “*quasi-states*” por ser um termo fraco para expressar a realidade

dos estados africanos no século XIX. Para a autora os Estados africanos eram capazes de sustentar e promover o comércio e o colapso não se deu por uma suposta fraqueza interna, mas sim das políticas afirmativas dos poderes Europeus. Warner (1999), analisando a divisão do continente africano no neocolonialismo, argumenta que parte dos Estados africanos possuía algumas características de estaticidade¹¹, ou seja, havia uma jurisdição sobre um povo e as atividades deste ocorriam dentro dos limites dessa jurisdição, no século XIX. A autora defende que os territórios africanos foram colonizados, não porque não tinham condições de se unirem ao sistema internacional de estados soberanos, mas sim porque foram vítimas do poder europeu e de suas políticas expansionistas que perseguiram maiores ganhos econômicos.

Os trabalhos de Robert Jackson marcaram o início dos debates sobre Estados Fracassados nas Relações Internacionais e mantém-se atual e relevante para o entendimento do tema. Jackson, contudo, discorda de Fukuyama no que diz respeito ao papel das grandes potências.

Em sua obra de 1998 ele evidencia a preocupação com os interesses particulares de cada Estado e não com a Comunidade Internacional e o papel moral das grandes potências. Para o autor a intervenção é justificável em apenas quando há ameaça evidente para as grandes potências, ou seja, quando há risco *de facto* para a manutenção da segurança internacional.

¹¹ Aqui o termo *estaticidade* será apresentado em seu caráter jurídico, e não como o termo adotado em Relações Internacionais. Francis Fukuyama (2005) define a estaticidade, ou *Stateness* no âmbito da política, como uma relação entre tamanho do escopo das funções do Estado e a força das instituições estatais, ou seja, o tamanho que ele atinge e sua eficiência.

3.2 Abordagem liberal

Em seu livro sobre *Construção de Estados*, que é embasado nas *Messenger Lectures* feitas pelo autor na Cornell University em 2003, Francis Fukuyama argumenta acerca da força e do escopo dos Estados, e como o relacionamento entre essas duas variáveis pode significar desenvolvimento econômico ou caracterizar um Estado Fraco. Para isso, o autor faz uma retrospectiva da década de 80 e 90, época da adoção das metas estabelecidas no Consenso de Washington, trazendo sua crítica às políticas neoliberalizantes que não incluíam políticas de fortalecimento das capacidades do Estado – da estaticidade.

O autor reconhece que os parâmetros do estado moderno (grandes exércitos, poder de taxaço e uma burocracia centralizada com um poder soberano sobre um território) não podem ser considerados universais, uma vez que esse modelo de Estado nem mesmo existia em algumas partes do mundo antes dos períodos coloniais. Um exemplo dessa heterogeneidade política apontada pelo autor é a África subsaariana, onde o que vigorava antes do neocolonialismo eram as formas celulares de controle regional exercido pelas tribos dominantes e, depois da segunda guerra, com a descolonização, a construção de um Estado Moderno foi apenas nominal.

Em linhas gerais, Fukuyama (2005) traz a importância do fortalecimento das instituições nacionais, que tenham legitimidade para fazer cumprir as leis vigentes, ou seja, aponta como tais instituições são importantes para o aumento da Força do Estado, ao mesmo tempo em que mostra que essa agenda de construção de Estados deve ser acompanhada por políticas que diminuam o Escopo do mesmo, diminuindo as obrigações dos governos e desinchando as contas públicas, o que, para Fukuyama leva ao desenvolvimento econômico e equilíbrio político.

Em “O Dilema Americano” (2006), Francis Fukuyama anuncia seu rompimento com os Neoconservadores¹² e propõe o “Wilsonianismo Realista”. Para Fukuyama tanto os neoconservadores quanto os realistas não tiveram respostas eficientes para a guerra do Iraque, ações com as quais o próprio autor concordava na época; é para fazer frente a essas políticas que o autor traz o wilsonianismo realista, que difere do realismo clássico por considerar como objeto de política externa americana a

¹² Sobre as opções teóricas do autor, ver também Perry Anderson (2006).

política interna dos demais Estados e difere do neoconservadorismo por levar a sério instituições internacionais, jamais, porém, substituindo a soberania nacional (FUKUYAMA, 2006, p. 22).

É nesse ponto que as idéias centrais dos dois livros se cruzam. Em *Construção de Estados* (2005) Fukuyama já apontava o problema de segurança que os Estados com instituições fracas – os Estados Fracos – representavam e a importância de se construir tais atores e no *Dilema Americano* (2006), o autor coloca o século XXI como o da desintegração da soberania e do surgimento de Estados fracos e fracassados, origem da maioria dos problemas globais; é também o século da hegemonia americana e do sentimento antiamericanista e assim, por motivos de segurança internacional e por razões morais, os Estados Unidos não podem se distanciar desses Estados sem estaticidade. Uma política externa americana condizente com essas premissas levantadas por Fukuyama refletiria o wilsonianismo realista.

Para ser ranqueado como um Estado Fraco ou Fracassado, Fukuyama levanta uma série de evidências econômicas e políticas de alguns países e cria assim seu plano cartesiano que relaciona Força e Escopo dos Estados, elencando alguns exemplos em seu livro (FUKUYAMA, 2005, p. 27, 28 e 30). Aqui cabe apenas esclarecer acerca dessas variáveis.

O escopo das atividades do Estado “se refere às diferentes funções e metas assumidas pelos governos” (FUKUYAMA, 2005, p.22), que vai desde as políticas de redistribuição e de seguridade social à administração das empresas estatais e políticas de regulamentação do mercado financeiro. Já por “força do poder do Estado”, entende-se “a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente – o que hoje é comumente chamado de capacidade institucional ou do Estado” (FUKUYAMA, 2005, p. 22), nesse âmbito observa-se também a capacidade do Estado de coibir esquemas de corrupção e suborno, administrar de forma eficiente e pouco burocrática, além de garantir a transparência e a responsabilidade nas instituições governamentais.

No decorrer de todo o texto “Construção de Estados” (2005), Fukuyama discorre sobre as diferentes conseqüências de um Estado grande e forte, grande e fraco, pequeno e forte e pequeno e fraco, ou seja, com grande ou pequeno escopo, tamanho de

funções e forte ou fraco no que diz respeito à capacidade do Estado de gerenciar instituições eficientes que garantam o cumprimento das leis.

Ele acredita que quanto ao tamanho do Estado os neoliberais já tenham desenhado diversas políticas nas décadas de 80 e 90 com o Consenso de Washington, onde se deliberou que o melhor para a economia mundial ou para o desenvolvimento dos países do chamado “terceiro mundo” seria que o Estado diminuísse sua abrangência, sua área de atuação, colocando em prática a famosa doutrina liberal “laissez faire, laissez passer” do século XVIII, não tendo grandes ambições quanto ao que quer realizar. Nesse momento o autor coloca de forma superficial que as políticas liberalizantes dos países latino-americanos como o Brasil, Argentina e Peru foram adotadas de acordo com as preferências dos economistas desses países, não considerando, por exemplo, as restrições de empréstimos que os países sofreriam caso não aderissem ao pacote econômico liberal exigido pela instituição financeira.

Assim, o esforço maior do autor nesse trabalho é demonstrar a importância de fortes instituições governamentais, que funcionem como limitadoras e controladoras das ações dos próprios governantes e de toda a sociedade para assim, inibir a existência de milícias e de grupos terroristas que possam ameaçar uma vez mais a segurança do sistema internacional, como ocorreu em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

É por essa razão que Fukuyama defende que é de responsabilidades das grandes potências, em especial dos Estados Unidos, dado sua posição hegemônica, garantir a construção dos Estados fracos e fracassados, assegurando nesses países a criação de instituições fortes e capazes de promover a participação legal e pacífica desses Estados no Sistema Internacional. Para isso, o autor trata também da oferta e demanda por instituições, deixando claro que, caso não haja uma forte demanda interna por instituições governamentais fortes, há pouco que exigências de organizações internacionais, outros Estados ou até mesmo dos financiadores externos possam fazer que resulte em um Estado Forte no longo prazo.

Como ilustração da importância da estrutura política interna para a instauração de fortes instituições, o autor traz o caminho traçado pelos países da África Subsaariana. As mudanças feitas nessa região nos últimos 25 anos indicam que os países usaram como desculpa a austeridade das políticas de estabilização para acabar com toda a capacidade do Estado e não apenas diminuir o tamanho de suas funções.

Isso se deu porque, segundo o autor, os regimes da África subsaariana são “neopatrimoniais”, ou seja, o poder político é usado por uma rede clientelista de partidários dos líderes dos países, “onde grande parte dos recursos da sociedade é roubada por um único indivíduo” (FUKUYAMA, 2005, p. 32) e instituições fortes concorreriam pelos recursos públicos com os interesses particulares da cúpula governante. Como consequência, setores modernos dos Estados foram extintos e o escopo do Estado Neopatrimonial aumentou, revelando o perigo da liberalização na ausência de instituições apropriadas.

Uma forma de exigir a constituição de instituições eficazes para a construção desses Estados fracos seria vincular empréstimos estrangeiro às boas práticas de governança, ao compromisso dos Estados criarem tais condições para aumento da força estatal. Entretanto, esse vínculo já se mostrou ineficiente, uma vez que o fluxo de recursos financeiros não é interrompido caso o Estado não cumpra com sua parte do acordo.

Fukuyama coloca isso como consequência do “amor bruto” dos doadores, que têm o desejo de ver tais países saindo da pobreza, mas, acima de tudo, a vontade dos financiadores não quererem “abrir mão da influência e do poder sobre os países clientes trazidos pela dependência” (FUKUYAMA, 2005, p. 57), assim, não existe diferença nos níveis de ajuda para os países que atenderam ou não às demandas internacionais por reformas institucionais.

Esse argumento reforça a idéia de soberania negativa proposta por Jackson (1990), onde os demais países se relacionam com os Estados fracassados de forma arbitrária, pensando primeiramente, em satisfazer seus próprios interesses nacionais e não empenhados em promover uma reforma política desses Estados.

Observa-se que apesar do autor esforçar-se para convencer-nos de que as grandes potências teriam o dever moral de assumir a construção de Estados fracos como os da África Subsaariana, a situação encontra grande obstáculo tanto nos regimes políticos internos quanto na competição entre as próprias nações “benfeitoras” para aumentarem suas áreas de influência no globo.

Em “Estados Falidos: novas ameaças e novas oportunidades” (2009) Reginaldo Nasser deixa claro essa justificativa realista das grandes potências usarem a

incapacidade de gestão dos Estados fracos para se apropriarem de seus recursos naturais e manterem o equilíbrio da balança de poder no Sistema Internacional.

Nasser argumenta que “uma das conseqüências do perigo da falência estatal resulta não apenas do fato de que ele pode servir como refúgio seguro para os terroristas, mas que (...) pode também conduzir as grandes potências a uma intensa disputa por áreas ricas em recursos naturais” (NASSER, 2009, p. 117). Esse movimento já se observa nas atuais viagens de Hillary Clinton, Secretária de Estado dos Estados Unidos, aos países da África subsaariana, onde a presença americana tem sido reforçada dado o aumento dos investimentos chineses no continente. Também o presidente Barack Obama programa uma série de visitas diplomáticas antes do término do primeiro ano de seu mandato.

Ao contrário de Fukuyama, Nasser ratifica a idéia de que uma das razões do fracasso dos Estados é a ação das grandes potências¹³ que ao intervir colocam esses Estados numa situação maior de dependência. Como disse, existe um alargamento do papel norte americano na região, mas unicamente para proteger seus interesses energéticos e garantir sua área de influência, “os Estados Unidos têm manifestado um forte impulso de controlar os “vazios de poder” devido à presença de recursos naturais, localização estratégica ou prováveis ameaças a sua segurança” (NASSER, 2009, p. 123).

Logo, observa-se que as grandes potências preocupam-se com seus próprios interesses nacionais e não necessariamente perseguem uma agenda comum de ação contra os perigos da violência terrorista, buscando ações conjuntas em prol da construção dos Estados fracos e fortalecimento de suas instituições e aumento de suas capacidades.

De qualquer forma, a literatura liberal, que vinha perdendo força desde o fim da década de 1990, retoma fôlego nessa temática de fracasso estatal, fornecendo,

¹³ Nasser (2009) cita Moore (2005) sobre cinco fontes de vulnerabilidade geradas pelas grandes potências nos Estados fracos: “disponibilização de lugares conveniente para ocultação de dinheiro pilhado; segurança proporcionada pelas grandes potências de maus governantes de países que fornecem recursos naturais valiosos; facilidade com que os combatentes podem conseguir armamentos que alimentam as guerras civis; enorme fortuna que pode ser gerada mediante a venda de *commodities*, como petróleo, diamante, drogas ilegais em mercados de países ricos; e, por fim, disposição das grandes empresas para subornar autoridades nos países pobres.” (NASSER, 2009, p. 122)

principalmente, ferramentas metodológicas que intensificam o debate das Relações Internacionais.

4 O INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS NA ÁFRICA

4.1 Ajuda humanitária *versus* comércio internacional

Dambisa Moyo (2009) critica as ajudas financeiras destinadas aos países africanos, para a autora, tais auxílios benevolentes são economicamente improdutivos e coloca o comércio internacional como a alternativa mais promissora para que países africanos saiam das condições de miséria e de conflito. Com exceção das ajudas emergenciais, Moyo afirma que os empréstimos e subvenções trazem para o país os mesmos efeitos que recursos naturais valiosos, incentivam a corrupção e o conflito, enquanto desencorajam o livre empreendimento.

Nos últimos sessenta anos, mais de US\$ 1 trilhão foram destinados ao continente africano na forma de ajuda internacional. Por mais que os fluxos de ajuda financeira sejam crescentes, a pobreza na África não diminui, ao contrário, se incrementa a cada ano. Contrapondo os montantes de dinheiro enviados ao continente, entre 1970 e 1998 a pobreza na África saltou de 11% para 66% (MOYO, 2009).

A autora indica em seu livro, considerado pela própria como a história de fracasso das políticas de desenvolvimento do pós-guerra, que verbas providas de ajuda externa são facilmente desviáveis, tornando-se um atrativo para disputas pelo controle desses recursos. Moyo também que o esse tipo de fluxo financeiro deteriora a poupança doméstica e o investimento. Um exemplo disso é uma empresa que manufacturava mosquiteiros e que fechou suas portas após uma agência de ajuda doar esses mosquiteiros gratuitamente.

Dambisa Moyo (2009) oferece quatro alternativas para financiar as economias africanas, nenhuma delas com os mesmos efeitos colaterais que a ajuda. Como primeiro passo a autora afirma que os países africanos deveriam seguir os passos dos mercados emergentes asiáticos e participar do mercado internacional de *bonds*¹⁴ e se aproveitar das quedas dos rendimentos pagos pelos países emprestadores na última década. Em segundo lugar, ela afirma que o continente deveria encorajar a política chinesa de investimentos diretos em infra-estrutura em larga escala, ponto particularmente importante para esse trabalho. A terceira alternativa é intensificar pressões contra os subsídios Norte Americanos, Europeus e Japoneses aos produtos

¹⁴ Títulos de dívida

agrícolas, buscando alcançar o livre comércio. Por fim, Moyo defende que os governantes africanos deveriam incentivar a intermediação financeira¹⁵, além de multiplicar as instituições de micro finanças, como as que surgiram na Ásia e na América Latina.

Em seu livro, a autora enfatiza ainda a importância das reformas institucionais, afirmando, como se verá a seguir, que uma democracia multi partidarista, com realização de eleições antes do crescimento econômico, seria a receita certa para o fracasso do país. Para Dambisa, o que países nos graus mais precários de desenvolvimento econômico precisam é de um ditador benevolente, que pressione o país para as reformas necessárias que farão o país se desenvolver economicamente.

O modelo de sucesso adotado por Dambisa Moyo (2009) é justamente o chinês, que há trinta anos atrás tinha o PIB *per capita* inferior ao do Malawi, Burundi e Burkina Faso. Foram os investimentos diretos estrangeiros e o rápido crescimento das exportações, e não a ajuda financeira, que fizeram a China virar o jogo.

Segundo Moyo, nós vivemos na cultura da ajuda, e nos guiamos pelo imperativo moral de dar mais para os que têm menos. Nesse movimento, mais de US\$ 1 trilhão de ajuda destinada a promover o desenvolvimento já foram transferidos para os países africanos de programas como *Live 8, Make Poverty History*, Metas de Desenvolvimento do Milênio, da Comissão Africana, e de reuniões do G7, entre outros. Para a autora, isso já se tornou a “*pop culture of aid*” e parte da indústria de entretenimento, uma commodity cultural.

Moyo (2009) ressalta que nos últimos seis anos o continente africano tem, ao menos parcialmente, abandonado a realidade de corrupção sistêmica, de Estados tiranos e de debilidade do capital social, e experimentado taxas médias de crescimento em torno de 5% ao ano. Esse bom desempenho, segundo a autora, seria resultado do aumento dos preços das commodities internacionais, principalmente petróleo, cobre, ouro e alimentos, o que deu nova perspectiva às exportações do país. Outro fator é que os países se aproveitaram de uma política de dividendos positiva, com elevação do crescimento, queda da inflação e performances fiscais e monetárias mais estáveis, prudentes e transparentes.

¹⁵ Instituição financeira que intermédia a relação entre os agentes com excedentes e os que tem déficits

Avanços no cenário político também refletiram em resultados positivos no continente. Dos quarenta e oito países da África subsaariana, mais de 50% são democracias com eleições livres e justas regulares. O continente vivencia também bons resultados financeiros, hoje dezesseis¹⁶ países possuem bolsa de valores transparentes e funcionais e em 2008 a capitalização desse mercado estava em torno de US\$ 200 bilhões. A liquidez¹⁷ desses mercados ainda é baixa, e suas taxas de retorno estão em torno de 6% a.a., baixas quando comparadas a outros países emergentes como as do Brasil, em torno de 85% a. a., porém, represento franco avanço desde a criação da primeira bolsa de valores do continente em 1887 na cidade de Johannesburg.

Contudo, mesmo com todos esses avanços macroeconômicos e políticos, o continente ainda convive com uma realidade de US\$ 1,00 *per capita*/dia – o que em termos reais é menor que em 1970 – e a África subsaariana ainda é a região mais pobre do mundo, com a maior proporção de pessoas pobres no mundo (número este que cresceu cerca de 50% desde 1980). Segundo o relatório de desenvolvimento da ONU, a África subsaariana representará um terço da população pobre do mundo.

Um estudo do Africa Progress Panel feito em 2007 indicou que, mesmo crescendo a taxas de 5% a. a., essa taxa ainda é 2 p. p. abaixo do necessário para sustentar uma redução substancial de pobreza. Outros indicadores políticos também refletem a fragilidade africana, como o fato de 50% do continente ainda não é democrático e ainda existirem ao menos onze países com regimes inteiramente autocráticos¹⁸. Outros onze países convivem com guerras civis¹⁹ desde 1996 e quatro países do continente estão entre os menos pacíficos do mundo²⁰.

A questão central de *Dead Aid* é o que a África apresenta tantos resultados negativos tanto econômica quanto politicamente porque está dependente de ajuda externa, seja essa ajuda humanitária, baseada na caridade ou ajuda sistemática (pagamentos feitos diretamente aos governos, seja por transferências diretas governo-governo ou via instituições como o Banco Mundial).

¹⁶ São eles: Botswana, Camarões, Gana, Kenia, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Nigéria, África do Sul, Suazilândia, Ruanda, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

¹⁷ Facilidade com que o investidor

¹⁸ Regimes inteiramente autocráticos: Congo, Guiné Equatorial, Eritreia, Gabão, Gambia, Mauritânia, Ruanda, Sudão, Suazilândia, Uganda e Zimbábue.

¹⁹ Países com guerra civil desde 1996: Angola, Burundi, Chade, República Democrática do Congo, República do Congo, Guiné Bissau, Libéria, Ruanda, Serra Leoa, Sudão e Uganda.

²⁰ Países menos pacíficos do mundo: República Centro Africana, Chade, Sudão e Somália

Dambisa aponta que desde 1940 mais de US\$ 1 trilhão já foi transferido para países africanos pelos países ricos, porém, a autora evidencia que essa dinâmica não está funcionando no sentido de assegurar desenvolvimento sustentável ao longo do tempo para esses países.

Ao contrário dos países asiáticos, que conseguiram elevar o crescimento do seu PIB anual para 10%, muitos países subsaarianos falharam em alavancar consistentemente o crescimento econômico, tendo inclusive regredido seus índices. Entre as principais razões para esse fracasso estão justificativas históricas, geográficas, tribais, culturais e institucionais. Para Moyo (2009) essas justificativas podem ser convincentes, mas não explicam o problema em sua totalidade.

Em algum momento de sua história cada território teve de lidar com dificuldades geográficas, sejam ambientais ou topográficas, aprendendo a manipular a natureza. Mesmo que o continente seja cortado pelo deserto árido, a abundância natural da República Democrática do Congo não lhe trouxe maiores benefícios quando comparado com o desempenho econômico do Marrocos, por exemplo. Nesse caso a riqueza natural não está associada ao sucesso econômico do país, ao contrário, as disputas por esses recursos geram mais conflitos que resultados positivos.

No estudo feito em 2006 pela Universidade de Oxford em parceria com Paul Collier, ex economista do Banco Mundial, chamado “Africa: Geography and Growth” o continente foi segmentado em países escassos de recursos e costeiros, escassos de recursos e sem acesso à costa e países ricos em recursos (independendo se estavam na costa ou não). O estudo demonstrou que historicamente os países costeiros e escassos de recursos tiveram performances melhores que os países ricos em recursos, sendo os piores resultados alcançados pelos países escassos de recursos e sem acesso à costa. Collier aponta que o problema central é que a população africana tem sido empurrada por diferentes razões para países distantes da costa.

A autora trabalha também com a questão histórica do colonialismo e do desenho das fronteiras africanas. O fato de tribos rivais serem obrigados a conviver dentro da mesma fronteira não os levou a cooperarem em prol do desenvolvimento econômico do país, dificultando ainda mais que conseguissem se manter econômica e politicamente de forma sustentável.

Dentre as justificativas para o insucesso econômico da África, Moyo (2009, p. 31) afirma que

There is, of course, the largely unspoken and insidious view that the problem with Africa is Africans – that culturally, mentally and physically Africans are innately different. That, somehow, deeply embedded in their psyche is an inability to embrace development and improve their own lot in life without foreign guidance and help.

Esse raciocínio levaria a dois caminhos distintos, um onde os africanos são vistos como crianças que não conseguem se desenvolver sozinhos e outro que sugere a possibilidade de um desenvolvimento econômico sustentável, mas que, segundo Moyo (2009), pressupõe que os africanos sejam tratados como adultos. Um sistema embasado no fluxo de ajudas financeiras perpetua a situação de infantes dos africanos.

Por sua vez, os confrontos étnicos que se tornam guerras civis chegam a custar, segundo estimativas de Collier, quatro vezes o valor do PIB anual do país, e gera um spillover extremamente negativo para os países que fronteiriços, custando até duas vezes o valor do PIB anual para esses países. Mesmo em tempos de paz a diversidade étnica torna-se um obstáculo ao crescimento econômico e do desenvolvimento, isso porque aumenta a dificuldade de se realizarem as reformas necessárias para esses avanços.

Mesmo com os entraves étnicos vividos pelo continente, Moyo (2009) ressalta que em países como Botsuana, Gana e Zâmbia a coexistência pacífica entre as diferentes etnias foi possível, sendo essa então uma desculpa superficial para o não desenvolvimento.

A falta de instituições públicas fortes, confiáveis e transparentes também aparece como constante justificativa para o fracasso econômico do continente. O modelo de crescimento e desenvolvimento ideal é aquele garantido pelas instituições políticas, onde há liberdade, propriedade privada, onde os direitos contratuais são assegurados e há o respeito à lei.

Argumentos mais liberais afirmam ainda que as instituições políticas devem evitar os gastos excessivos do governo e fiscalizar de alguma forma o executivo, além de assegurar um sistema fiscal transparente, uma autoridade monetária independente, e a segurança dos mercados. Em grande parte da África, contudo, as instituições públicas

funcionam parcialmente e sob um sistema colonial residual, tendo assim, pouco poder efetivo na sociedade.

Dambia Moyo (2009) afirma que o fracasso da África em conseguir alavancar um crescimento econômico sustentável se deve à confluência de todos esses argumentos, o geográfico, histórico, cultural, tribal e institucional, porém, essas questões não condenariam o continente ao fracasso permanente. Contudo, Moyo (2009, p. 35) afirma que “while each of these factors may be part of the explanation in differing degrees, in different countries, for the most part African countries have one thing in common – they all depend on aid.”

Para a autora, a ajuda financeira desregulada não beneficia economicamente o país, apenas se torna mais um insumo para disputas. Ao contrário do Plano Marshall, que forneceu uma ajuda financeira para a Europa voltada para a reconstrução infra-estrutural e ainda apenas por cinco anos, a ajuda ao continente africano já dura mais de cinquenta anos e não é destinada especificamente para nenhum setor, podendo ser desvirtuado para qualquer lado.

Dambisa (2009) argumenta que, como a ajuda financeira para a África não possui prazo determinado, não tem um *deadline*, e nem uma quantia máxima para as transferências, os governantes contam com essas quantias de dinheiro permanentemente, não se estruturando para um futuro produtivo.

Na tentativa de inibir gastos improdutivos, de impedir que os fluxos financeiros fossem desviados de seus destinos, os doadores internacionais vincularam a ajuda à diversas condicionalidades. Os acordos estabeleciam que a ajuda estaria amarrada à aquisições, ou seja, a ajuda deveria ser gasta em bens e serviços específicos vindos dos doadores e a equipe que trabalharia nos projetos deveriam ser cidadãos vindos do país de origem do dinheiro.

Outra condição é a de que o doador pode escolher previamente o setor ou o projeto que irá financiar e também eles têm a prerrogativa de determinar um pacote de políticas econômicas específicas²¹ para cada país, prerrogativa esta conhecida pelo Brasil no início da década de 1990.

²¹ O pacote econômico contempla, na maioria das vezes, políticas voltadas para a abertura do mercado, como privatizações, remoção de barreiras comerciais e controle dos gastos públicos.

Em *Dead Aid* Moyo concorda que essas condicionalidades fazem sentido, porém, o que se observou no continente africano foi o desrespeito dessas condicionalidades sem a interrupção dos fluxos financeiros. A autora traz o dado de que, segundo o Banco Mundial, em média 85% das verbas enviadas não eram destinadas aos fins acordados.

As condicionalidades políticas são também marcantes no relacionamento entre os doadores e os ajudados. A exigência constante, mesmo que com baixo poder de *enforcement*, por processos políticos transparentes, liberdade de expressão e realização de eleições, compõe parte da crença do ocidente na eficiência dos regimes democráticos, o que para Dambisa Moyo (2009) nem sempre é verdade.

O argumento dos financiadores é de que a ajuda se transforma em bons resultados para a economia quando o país é uma democracia com boas práticas políticas, assim, se os países se tornarem democracias eficientes, a ajuda financeira trará bons resultados.

O *mainstream* seria de que a democracia seria a salvação do continente uma vez que acabaria com a corrupção, com as práticas anti-competitivas e ineficientes. Moyo (2009, p. 42), contudo, faz o argumento inverso, de que primeiro é preciso assegurar o crescimento econômico, e que o amadurecimento político torna-se uma exigência popular consequencial. Assim, segundo a autora,

Aid-funded democracy does not guard against a government bent on altering property rights for its own benefit. Of course, this lowers the incentive for investment and chokes off growth. In a perfect world, what poor countries at the lowest rungs of economic development need is not a multi-party democracy, but in fact a decisive benevolent dictator to push through the reforms required to get the economy moving (unfortunately, too often countries end up with more dictator and less benevolence).

Como exemplo de ditaduras que prosperaram economicamente, Moyo (2009) apresenta os países asiáticos, entre eles China, Coréia, Taiwan, entre outros, e na América do Sul ela cita o Chile, sob o governo de Pinochet, e o Peru de Fujimori. Fica claro que o ponto principal para a autora é o desenvolvimento econômico que governos não democráticos podem fazer, não sendo seu objetivo balizar a violência desses ditadores. Nesse sentido, é coerente dizer que, ao invés de ditadores benevolentes, esses

governantes tiveram uma visão econômica orientada para o mercado, além de garantirem a propriedade privada e instituições funcionais.

Moyo (2009) concorda que a ajuda internacional tenha melhorado a democracia na África, contudo, defende que a democracia estabelecida por meio da ajuda internacional não beneficiou economicamente o continente. Países democráticos como o Senegal continuam lutando contra as baixas taxas de crescimento econômico (em 2006 o Senegal teve um crescimento do PIB de apenas 3%), enquanto países como o Sudão continuam tendo bom desempenho econômico.

A autora ressalta então que, uma família africana faminta, está primeiramente preocupada com seu sustento fisiológico, e não com seus direitos eleitorais e isso requer uma economia funcionando, e não uma democracia. Moyo (2009, p. 44) afirma que “no one is denying that democracy is of crucial value – it’s just a matter of timing”.

Em *Dead Aid* o principal malefício da ajuda internacional é o de minar o empreendedorismo nacional e o estímulo ao comércio, uma vez que os bens vindos de fora tornam muito mais caro qualquer produto nacional. Se o país experimentasse o comércio internacional, como propões Moyo (2009), os produtos nacionais também enfrentariam a concorrência e muito provavelmente seriam mais caros que os internacionais, contudo, a economia seria estimulada a produzir e a modernizar suas tecnologias de produção.

4.2 Investimento direto estrangeiro na África

O investimento direto estrangeiro (IDE), capital destinado a investimentos de um país no exterior, alcançou o montante de US\$ 1.4 trilhões em 2006 e desse montante, US\$ 400 bilhões foram enviados a países em desenvolvimento e apenas US\$ 17 bilhões chegaram à África Subsaariana – no mesmo ano, US\$ 37 bilhões chegaram ao continente na forma de ajuda internacional (MOYO, 2009, p. 99).

A lógica do IDE é chegar a países onde a unidade do capital renderá mais, ou seja, onde a produtividade do capital será maior. Assim, as chances de um país ser destino dos IDEs aumenta quanto mais barata a mão de obra. Contudo, baixos salários não são suficientes para assegurar esse fluxo de capital produtivo, é preciso também que os custos de produção não sejam excessivamente altos, e é neste ponto que os países africanos ficam fora da rota principal do investimento direto estrangeiro²².

Mesmo tendo baixos custos com mão de obra, os países africanos impõem grandes obstáculos de infra-estrutura aos investidores. Rodovias, sistemas de telecomunicação, abastecimento de energia são os principais gargalos do continente, pois, além de escassos, são de baixa qualidade. A corrupção, o excesso de procedimentos burocráticos e um ambiente legal e regulatório limitado também afastam os investidores.

Segundo o “Doing Business”²³, relatório anual do Banco Mundial que mede a facilidade ou dificuldade de se fazer negócios num determinado país, um empreendedor no Camarões demora 426 dias para conseguir uma licença comercial, tendo que enfrentar quinze diferentes tipos de procedimentos. Na Coreia do Sul esses números são dezessete dias e dez procedimentos. Segundo o estudo, melhorias nas regulações comerciais podem aumentar o PIB do país em até 2,3% a. a.

Frente esse cenário, os governantes africanos deveriam agir no sentido de diminuir os entraves burocráticos de seus países e mostrarem-se como regiões em desenvolvimento atrativas ao investimento direto estrangeiro.

²² Em 2006, US\$ 200 bilhões foram destinados à China, Rússia, Turquia, México, Brasil, Índia, Romênia, Egito, Tailândia e Chile, já colocados em ordem decrescente.

²³ <http://www.doingbusiness.org>

Mesmo com todos esses obstáculos estruturais, comportamentais e burocráticos, a China tem acordos comerciais com quase todos os países do continente²⁴. Empresas públicas e privadas lançaram programas de investimento agressivos no continente voltados ao cobre, cobalto, madeira, minério de ferro, platina, minas, indústria de têxteis, ferrovias, petróleo, geração de energia, construção de rodovias, turismo e telecomunicações.

Segundo dados do Banco Mundial, o crescimento do PIB chinês acumula, desde 2001, nada menos que 261%, e isso requer que o país procure insumos fora de suas fronteiras, insumos esses que o país tem encontrado nos países africanos a baixo custo. Buscando estreitar esse vínculo, o governo chinês realizou, em Novembro de 2006, o primeiro Fórum sobre a Cooperação China-África, onde mais de quarenta líderes africanos compareceram.

A presença chinesa na África pouco está relacionada com qualquer tipo de ajuda, mesmo que essa questão tenha sido abordada pelo Fórum, as questões centrais eram o comércio, a cooperação agrícola, o alívio da dívida, o aumento dos laços culturais, saúde e treinamento.

Esse novo momento da China no continente, representa, segundo Moyo (2009, p. 103) “a well-orchestrated plan for China to be the dominant foreign force in the twenty-first-century Africa”, plano este fácil de perceber numericamente. Em 2004 o país asiático havia investido US\$ 900 milhões na África, cifra que era apenas de US\$ 20 milhões em 1975.

No sentido de alavancar o desenvolvimento africano, a China comprometeu-se em treinar 15.000 profissionais africanos, criar trinta hospitais e 100 escolas rurais, além de aumentar o número de bolsas de estudos chinesas para estudantes africanos. Moyo (2009) ressalta que em 2000 o governo chinês perdoou US\$ 1,2 bilhão de dívidas africanas e em 2003 mais US\$ 750 milhões deixaram de ser cobrados, além disso, em 2006 assinou quase US\$ 60 bilhões em acordos comerciais.

²⁴ Apenas cinco países africanos não participam do Fórum para Cooperação China-África, são eles: Burkina Faso, Gâmbia, Malaui, São Tomé e Príncipe e Suazilândia.

Os principais parceiros chineses são a Nigéria e o Sudão, países que receberam mais da metade dos IDE chineses na África em 2004. Na Nigéria a China investiu mais de US\$ 4 bilhões e para o Sudão foram destinados quase US\$ 2 bilhões.

In January 2006, the state-owned Chinese energy company, CNOOC, paid almost US\$ 3 billion for 45 per cent interest in a Nigerian oilfield. China has built a 900-mile pipeline and invested at least US\$ 20 billion in Sudan. Angola has now overtaken Saudi Arabia as China's biggest single provider of oil. In the first half of 2006, Angola alone supplied almost 20 per cent of oil imports to China, and, in a total, African countries provided roughly 30 per cent of China's crude oil imports. (...) In 2006, 64 per cent of Sudan's oil exports went to China. (MOYO, 2009, p. 105)

Além de investimentos em infraestrutura, os chineses também estão investindo em setores de serviços financeiros e bancários, prova disso é que em 2007 a estatal chinesa *Industrial and Commercial Bank* comprou 20% do *Standard Bank*, maior banco nacional africano, e essa transação movimentou US\$ 5.5 bilhões.

A presença chinesa é criticada regularmente e, para Moyo (2009), isso reflete um medo nada infundado do mundo ocidental. A autora defende que as críticas não refletem nenhuma preocupação em relação ao continente, mas sim, ao poder político que a China tem obtido na região. O receio é que os chineses usem a África como trampolim em sua “relentless march towards world aggrandizement” (MOYO, 2009, p. 107).

O Banco Europeu de Investimento critica que os emprestadores chineses não demandam como contrapartida as condições sociais e ambientais, o que os investidores ocidentais também serão obrigados a fazerem caso queiram continuar presentes no continente. Os principais críticos afirmam que os chineses não se importam com as condições sociais e de direitos humanos no continente.

A presença chinesa no continente é percebida, contudo, como benéfica para os locais, e em alguns países é vista, inclusive, como mais benéfica que a presença norte americana. Exemplo desse impacto é o caso da reconstrução do sistema ferroviário da Nigéria, na ocasião, o país trocou o acordo de US\$ 5 milhões com o Banco Mundial às vésperas de ser assinado para a reforma de alguns trechos, pelo contrato chinês, que acordava um investimento de US\$ 9 bilhões para reconstruir toda a rede ferroviária, sem nenhuma contrapartida (MOYO, 2009).

Ao investir num país, a China não pergunta seu histórico de defesa dos direitos humanos e, pelo país representar 40% da demanda mundial de petróleo, acordos com o Sudão, onde na região de Darfur mais de 200.000 pessoas já foram mortas, são possíveis, porém, pouco se discute sobre as relações ocidentais com o Zimbábue de Mugabe, que em 2006 recebeu um pacote de ajuda no valor de US\$ 300 milhões.

O outro lado da moeda sobre o investimento direto chinês na África é que algumas companhias subfaturam os contratos e não contratam mão de obra africana – a mão de obra chinesa continua tão barata que empresas chinesas trazem seus próprios funcionários chineses, que aceitam trabalhar com salários baixíssimos e a viverem em condições no mínimo contraditórias²⁵ - e tem padrões baixíssimos de segurança no trabalho, todavia, Moyo (2009) afirma que esses são pontos que caberia a regulação dos governos africanos.

Nesse primeiro momento o crucial é que a China tem estoques de capital para investir em petróleo e a África pode fornecer esse insumo, assim, mesmo sob os argumentos de que a China usa os países africanos apenas para atingir seus fins políticos e econômicos, é mandatório que o continente sobreviva, e isso tem acontecido com o incremento de IDE e de empregos, resultando em crescimento nacional – é uma relação ganha-ganha.

A despeito de todo o investimento em infraestrutura que a China tem realizado nos países africanos, os benefícios econômicos no longo prazo apenas serão observados se os governos locais conseguirem manter as estruturas econômicas criadas, incentivando as indústrias que apoiarão o crescimento econômico do país e manter a economia rodando.

Há ainda um longo caminho a se percorre, segundo o *The Economist* (EIU)²⁶, o fluxo global de IDE está projetado para crescer 8% ao ano, porém, apenas 1,4% disso será destinado a países africanos.

²⁵ Relatos indicam que na Nigéria os trabalhadores chineses vivem em barracas ao lado das construções.

²⁶ Economist Intelligence Unit/CPII – “World Investment Prospect to 2010” em http://www.iau-neyshabur.ac.ir/Groh_amozeishi/Sarfasi/wip_2006.pdf

Moyo (2009, p. 114) admite que o comércio internacional tem também o grupo de países que não são inteiramente beneficiados. Ela divide os países entre os *winning globalizers*, que conseguem ter o aumento do comércio e do crescimento, os *non-globalizers*, que o aumento do comércio não tem o mesmo reflexo no crescimento e os *losing globalizers*, que observaram aumento das relações comerciais, contudo, não houve aumento do crescimento econômico nacional. Para a autora, o que faz a maioria dos países africanos estarem presos no último caso são razões políticas.

A principal causa para o não crescimento econômico mesmo participando do comércio internacional são as barreiras alfandegárias e os subsídios que os países impõem aos fornecedores estrangeiros, protegendo assim seus produtores nacionais, para Moyo (2009, p. 115), “the net result is a protective world of trade restrictions and barriers thrown up around the West, to keep African (and other developing regions) produce out”.

Em 2005, os membros da OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento) gastaram quase US\$ 300 bilhões em subsídios agrícolas e segundo Moyo (2009), os países africanos perdem cerca de US\$ 500 bilhões por ano por conta dos embargos comerciais. Esses subsídios não apenas dificultam a entrada de produtos vindos de nações em desenvolvimento no país, como também facilita a entrada desses produtos subsidiados nos mercados internacionais. O protecionismo estatal permite que tais produtos cheguem aos países importadores muito baratos, sendo, então, forte concorrência para os bens produzidos localmente.

Porém esse não é o único problema ressaltado por Moyo (2009); segundo a autora os baixos fluxos comerciais existentes entre os próprios países africanos dificultam o dinamismo econômico na região. As tarifas que os países africanos impõem um ao outro pode chegar a 34% para produtos agrícolas e 21% para outros produtos, assim, o comércio entre esses países representa apenas 10% de seus totais de exportações.

O principal parceiro comercial dos países africanos ainda é a União Européia (26%), seguido dos Estados Unidos (18%) e da China, que transaciona 11% das relações comerciais africanas²⁷, porém, os fortes impeditivos levantados pelas nações

²⁷ O que representa apenas 2% do comércio internacional chinês.

ocidentais tende a diminuir sua participação nesse cenário, contudo, quando isso acontecer, Moyo acredita que os países africanos estarão tão atrasados tecnologicamente que será difícil ter bons níveis mundiais de participação comercial.

Assim, o continente africano deve aproveitar o aumento da demanda chinesa por matérias primas, deve tirar vantagem do enriquecimento chinês e estimular o comércio com outros países do continente. Hoje, o comércio chinês com o continente se restringe essencialmente a cinco países exportadores de petróleo e minerais: Angola²⁸, Sudão, Guiné Equatorial, Gabão e Mauritânia. Esses países representam 90% das exportações africanas para a China.

Para que esses resultados sejam melhores, o continente deve superar a barreira da infra-estrutura, que encarece os produtos manufaturados no continente, mesmo que o continente tenha mão de obra mais barata que a asiática, por exemplo, e que a localização geográfica do território seja central.

Abrindo-se cada vez mais ao comércio chinês, os países africanos correm o risco de terem seus mercados inundados por produtos chineses baratos, porém, o risco maior está em não incentivar a economia nacional, não dinamizando a atividade produtiva do país.

Em seu trabalho de 2008, Rotberg traz uma visão crítica da presença chinesa na África. Mesmo concordando que as intenções chinesas não são neocolonialistas, o autor ressalta alguns pontos negativos das ambições mercantilistas da China, que busca apenas abastecer-se de combustível para dar continuidade à sua política de crescimento do PIB de quase 10% a. a.

Rotberg (2008), contudo, afirma que não é apenas atrás das riquezas do subsolo africano que a China está, o país também faz investimentos de longo prazo, sendo em sua maioria em infraestrutura, construindo inclusive hospitais e escolas, além de ferrovias, estradas. A parceira chinesa com o continente africano também chega à segurança nacional, fornecendo armas e poder de fogo militar, uniformes, assistência técnica e construindo quartéis.

²⁸ Onde disputa com os Estados Unidos pelo petróleo. Hoje três quartos do petróleo que a China importa da África subsaariana vem da Angola (ROTBURG, 2008).

A China não está interessada em conquista territorial, porém, seus objetivos são ideológicos, além de materiais. Aumentando seu número de parceiros comerciais, o país busca aumentar o controle sobre suprimentos de matérias primas e diminuir o número de parceiros comerciais de Taiwan, sendo essa a grande condicionalidade imposta aos países africanos com os quais comercializa.

Outro objetivo chinês é obter a lealdade diplomática desses países subsaarianos, onde a ausência norte-americana e européia abriu espaço à atuação chinesa. O relacionamento mais estreito conta como votos a favor da China nas grandes cúpulas internacionais, o que ficou evidenciado no apoio dado à candidatura de Pequim como cidade sede das Olimpíadas de 2008 e à entrada da China na OMC.

China's diplomatic offensive has been as thorough as its investment, trade, and aid advances. Unlike the less engaged West, China has established embassies in thirty-eight of sub-Saharan Africa's forty-eight countries. It has exchanged military attachés with about fourteen African nations. It has created Confucius Institutes in several national capitals and partially funds a serious think tank in South Africa. President Robert Mugabe, in Zimbabwe, decreed the mandatory teaching of Mandarin in the University of Zimbabwe. (ROTBERG, 2008, p.3)

A presença diplomática chinesa na África foi intensificada com as visitas do presidente Hu Jintao ao continente, cinco desde 2003 e com as visitas a sete países africanos em 2006 feitas pelo Premier Wen Jiabao. Contudo, as relações comerciais ainda prevalecem e a China é o principal parceiro comercial de diversos países africanos. O comércio com a África subsaariana aumenta 50% a cada ano, fazendo o comércio pular de US\$ 10 bilhões em 2000 para cerca de US\$ 50 bilhões em 2007, e, dos US\$1,5 bilhão investidos em 2006 pela China, metade foi destinado para nações africanas ricas em recursos naturais.

A necessidade chinesa de atender o aumento de demanda interna por matérias primas e energia fez com que o país buscasse no continente africano países que pudessem atender essa demanda, assim, hoje a China concorre com os Estados Unidos pelo petróleo angolano e controla a maior parte do petróleo sudanês²⁹, além de continuar sua busca por petróleo na costa e no continente africano. Estudos da Agência Internacional de Energia indicam que a demanda doméstica por petróleo na China

²⁹ O petróleo angolano corresponde por 3/4 do total de exportação de petróleo africano para a China, que também explora petróleo no Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Kenia, Moçambique e Nigéria, sendo este o segundo maior produtor africano de petróleo para o país asiático.

dobrará nas próximas duas décadas, passando a ser cerca de 16 milhões barris/dia, e, dois terços disso terão que vir de fora do país.

O país asiático também está estabelecendo Zonas Econômicas Especiais na África subsaariana, o objetivo africano é atrair investimentos diretos estrangeiros para áreas pré determinadas ou para as áreas no Kenia, em Maurício, Nigéria e Zâmbia. Cada uma das zonas especiais deve estar ligada a corredores de transporte ou portos, sendo necessárias melhorias infra-estruturais para qualquer um dos casos; melhorias estas já antecipadas pela assistência chinesa. Essas zonas comerciais e sua conexão com estradas, ferrovias e portos impulsionarão a integração econômica na região (ROTBERG, 2008).

Outro ponto positivo das Zonas Econômicas Especiais será diminuir o número de prontos “Made in China” e ter no continente africano produtos manufaturados na própria região. Há também aumento das transferências de tecnologia, taxas de juros preferenciais, gerenciamento flexível e impostos diferenciados. Hoje, mais de 800 estatais chinesas tem operações na África. Além dessas parcerias, a China fornece empréstimos com taxas de juros zero e provê verbas para construções de prédios públicos, centros culturais, escolas, hospitais e projetos agrícolas, a maioria deles ligados ao cultivo de arroz e de vegetais.

Esse relacionamento traz a idéia de benefício mútuo principalmente porque o discurso chinês afirma que é baseado na igualdade e no respeito à soberania africana, sem condicionalidades e livre de juros, além de ter a não interferência como pressuposto. Rotberg (2008) afirma que todo esse fluxo financeiro, inclusive ajuda humanitária, são gerenciados e coordenados pelo Ministério do Comércio da China e implementados pelo Bureau de Cooperação Econômica Internacional, que também supervisiona as empresas chinesas que são enviadas à África para realizar tais projetos.

Enquanto a China preocupa-se com as projeções de poder militar e segurança que os Estados Unidos e a Europa desenvolvem na Ásia e no Pacífico, o aumento de sua presença militar no continente africano tem o objetivo de facilitar a aquisição de mais recursos naturais, uma vez que a estabilidade dos países africanos facilita suas relações comerciais. Sobre o assunto Rotberg (2008, p. 9) diz que:

In the final years of the twentieth century, Russia and China (in that order) provided far more weapons to sub-Saharan Africa than did the

United States. China constructed arms factories in the Sudan and Uganda. Its equipment fueled both sides of the Ethiopian-Eritrean war, assisted the air force of Zimbabwe, and helped the armies of another dozen sub-Saharan African countries. In this century, China offers military assistance and training, without formal military alliances, to many of the forty-eight nations of sub-Saharan Africa.

Rotberg (2008, p. 11), contudo, usa um tom crítico ao analisar a presença militar chinesa na África. O autor defende que o país asiático fará tudo para manter seu acesso à matéria prima barata, mesmo que isso signifique armar e subsidiar economicamente governantes não democráticos. Nesse sentido, a China estaria indo de encontro à estratégia Norte Americana, que busca disseminar a democracia e a prosperidade no continente.

Contudo, mesmo dentro da África, a intensa parceria com a China tem sido criticada. Na Zâmbia, por exemplo, há pôsteres espalhados avisando aos consumidores que não consumam os produtos chineses de baixa qualidade. Outros países temem que as empresas chinesas abram mão da qualidade das obras, da segurança do trabalhador e das premissas ambientais para cortar os custos dos investimentos. Muitos temem ainda que os países africanos prendam-se numa dinâmica econômica de meros fornecedores de matéria prima e compradores de manufaturados³⁰, situação que muitos países em desenvolvimento viveram em algum momento de sua história³¹.

Outro ponto contra a presença chinesa é quanto à preferência dos investidores em importarem mão de obra de seu próprio país ao invés de contratarem os africanos para as indústrias e investimentos em infra-estrutura. Por acreditarem que os trabalhadores chineses são mais eficientes e mais confiáveis, as empresas chinesas acabam privando os países africanos de disponibilizarem inúmeras oportunidades de trabalho. A situação social no continente fica ainda mais fragilizada quando se observa que as comunidades de trabalhadores chineses, construídas principalmente no entorno dos empreendimentos chineses, se cercam de arames farpados e não convivem com as demais comunidades locais.

³⁰ Sobre esse aspecto, Moyo (2009) afirma ser uma preocupação para um segundo momento, que esses países deveriam primeiro preocupar-se em dar alguma dinâmica a sua economia.

³¹ Para o Brasil esse momento foi principalmente entre 1840 e 1945, sendo teoricamente encerrado com o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek em 1950, porém, muitos críticos afirmam que até hoje o Brasil é essencialmente um país agroexportador.

A política de não interferência do governo chinês gera muita crítica na comunidade internacional. Foi o que ocorreu em 2007 com o genocídio de Darfur; na ocasião a China foi acusada de ser cúmplice da atrocidade por não ter usado sua influência econômica para impedir que a corrupta junta militar sudanesa avançasse contra Darfur. Contudo, a China não está em posição de comprometer sua relação de fornecedores sob o custo de não conseguir dar continuidade à sua política de crescimento econômico.

No começo de 2008, contudo, a posição chinesa em relação a Darfur começa a mudar. O país pressiona o Sudão a receber os soldados da operação de *peacekeeping* e manda para a região de conflito um enviado especial chinês. Rotberg assinala, contudo, que em julho de 2008, às vésperas dos jogos olímpicos chineses, a China e a Rússia impediram que o Conselho de Segurança da ONU impusesse sanções contra Mugabe³².

A China, contudo, não tem nenhuma culpabilidade legal, seja no genocídio de Darfur ou nas violentas eleições do Zimbábue. O país pode apenas ser moralmente culpado de não conseguir influenciar positivamente nenhum desses governantes, porem, não violou nenhuma lei internacional. Também não se configura como um país neocolonial, pois, segundo seus próprios governantes, a China não está tentando civilizar o continente africano e nem tentando impor seu estilo de vida ou de governo.

Rupp (2008, p.66), contudo afirma que mesmo não sendo uma relação colonial, ela cria uma dependência africana em relação à China tipicamente colonial. Ela afirma que essa relação “is strategically leveraging structural characteristics of African political and economic systems that advance the interest of the state – both Chinese state and African states – often at the expense of ordinary African people”. Essa relação gera um desequilíbrio econômico típico das relações coloniais.

No que diz respeito à ajuda chinesa direcionada à África, Rotberg (2008) afirma que é mais bem recebida por não vir com fortes laços de condicionalidades atrelados, porém, para o autor, tanto o ocidente quanto os países africanos deveriam incentivar a China a adotar um conjunto de princípio que foram acordados mutuamente para proporcionar crescimento e prosperidade ao continente africano; o autor vai ainda mais longe defendendo que ações altruístas deveriam fazer, a partir de agora, parte do

³² As sanções seriam impostas ao presidente do Zimbábue pelas fortes repreensões feitas à oposição política do país e por Mugabe ter impedido a realização de eleições livres em 2008.

auto-interesse chinês, assim como promover não apenas o progresso econômico dos países africanos, como também, o social.

Rotberg (2008) defende que Washington precisa da cooperação chinesa, principalmente nas relações com a Coreia do Norte e o Irã, auxiliando no controle ao terror, assim, os Estados Unidos estariam dispostos, ao menos por enquanto, a apenas observar a intensificação das relações China-África.

Porém, mesmo que o ocidente não esteja tão alarmado com a presença chinesa na África, os países africanos, para Rotberg (2008), deveriam ser mais cautelosos e implementar políticas de boa governança e claras regras comerciais, para que não sejam alvos de ações oportunistas chinesas.

Jiang (2008), por sua vez, argumenta que a China não se enquadra no papel de mero explorador do continente por também se considerar um país em desenvolvimento, sendo então, mais um parceiro da África, parceria essa baseada numa amizade tradicional. Essa proximidade, atrelada com as diversas visitas de alto escalão feitas pela China, indicaria, segundo alguns críticos, a vontade asiática de tornar-se um poder político maior, contudo, Jiang afirma que a China já teve presença parecida em outros países, inclusive o Brasil, e que o país apenas teria laços mais antigos com os países africanos.

Desde a década de 1960, quando os países africanos foram tornando-se independentes, a China manteve relações diplomáticas com os novos Estados, pois dividiam as mesmas crenças ideológicas que a maioria desses países. Porém, a partir das reformas econômicas realizadas pela China em 1970, o país determina suas relações internacionais muito mais por questões econômicas que políticas (JIANG, 2008). Hoje, por mais que a China ainda treine os jovens diplomatas africanos na Universidade de Relações Exteriores, o que predomina é o comércio de matéria prima e energia.

Os objetivos de Pequim apenas serão alcançados se o país continuar tendo acesso constante a abastecimento externo de energia, que hoje é oferecido com as melhores condições pelos países africanos. O que diferencia a China é que ela está disposta a entrar em zonas problemáticas da África, levando investimentos pioneiros de longo prazo e pacotes de ajuda em troca de energia. O país também investe grandes

quantias de dinheiro e de trabalho em troca dos direitos de exploração nos países ricos em recursos naturais.

Os parceiros comerciais que a China procura não conflita com os parceiros comerciais do Ocidente, sendo os principais países com que se relaciona o Sudão, para quem as exportações para a China representam 65% e Zimbábue, onde os fluxos comerciais em minas e energia atingiram em 2004 US\$ 1.3 bilhão. A operação chinesa no Sudão, que alcançou US\$ 4 bilhões, é um dos maiores projetos de energia conduzido por uma empresa chinesa³³, e inclui investimento, desenvolvimento, construção de oleodutos, contratação massiva de mão de obra e atividade contínua.

Politicamente a China segue em sua política de não intervenção, “deep in chinese foreign policy philosophy there is a strong belief that conflict resolution is primarily realized through domestic dynamics, and that foreign intervention are less decisive, do not really work, and are often counterproductive” (JIANG, 2008, p. 56). Mesmo assim, o governo chinês apoiou a ida de um enviado especial ao Sudão e as missões de paz da ONU em Darfur.

Segundo Jiang (2008), o comportamento chinês na África, como também em outros nichos em desenvolvimento é marcado principalmente por sete fatores: as altas taxas de crescimento econômico, a entrada do país na OMC, o aumento da necessidade de energia, a China passou a ser vista de uma forma mais positiva, a diminuição da influência do ocidente, seus embargos, e sua nova dinâmica de desenvolvimento doméstico.

O crescimento econômico chinês, que gira em torno de 9% ao ano, gera incremento de receita para todo o globo. O país fica atrás apenas dos Estados Unidos e da Alemanha em volume de exportação, quando isso é somado à grande interdependência que há entre os diferentes parceiros, pode-se deduzir que uma desaceleração desse crescimento terá também impactos internacionais. A entrada do país para a OMC aumentou ainda mais a interdependência econômica entre a China e os países africanos, que, junto com os latino-americanos, são o principal destino dos

³³ A maior produção fora das fronteiras chinesas da estatal CNPC é no Sudão. Por mais que a China seja a principal parceira econômica do Sudão, este último é o terceiro país africano em importância comercial para o país asiático.

investimentos chineses, principalmente por serem fontes de recursos e mão de obra barata.

Os recursos energéticos estão entre as principais demandas chinesas da atualidade, sendo então sua inserção internacional fortemente relacionada com a disponibilidade dessas matérias primas. Essa dinâmica aumenta a vulnerabilidade chinesa em relação a seus fornecedores, porém, aumenta ainda mais a vulnerabilidade dos fornecedores em relação à China, assim, uma diminuição da demanda chinesa por matéria prima não prejudicaria apenas os índices econômicos do país asiático.

A falta de atuação das demais potências mundiais no continente africano, também proporcionou o crescimento da influência chinesa no continente africano. Não faz mais parte da estratégia dos países europeus atuar intensamente na África, assim como Washington já informou Pequim que a presença chinesa na América Latina não deve conflitar com os interesses Norte Americanos (JIANG, 2008).

O desenvolvimento doméstico da China também determina o ritmo de sua participação nas demais economias globais, sua estratégia de desenvolvimento interno se reflete em seus acordos estabelecidos com outros Estados. Nesse sentido, por maior que seja a boa vontade chinesa, a concretização de boas práticas fica limitada pelo próprio desenvolvimento doméstico. Jiang (2008, p. 61) afirma:

All those market-driven developments will not just stay within Chinese borders; they will move to the rest of the world as China expands into Africa and other parts of the globe. Many of China's operational difficulties, challenges, and problems in Africa are the externalization of China's domestic developmental difficulties, challenges, and problems.

Assim, de acordo com o argumento de Jiang (2008), a economia de mercado chinesa fortemente orientada para o lucro, a exploração da força de trabalho, a corrupção, a falta de responsabilidade corporativa, e a falta de experiência e expertise em governança democrática, também serão observados nos empreendimentos chineses ao redor do mundo.

Mesmo sob essa perspectiva, a presença chinesa nos países africanos, principalmente os subsaarianos, tende a ser cada vez mais intensa, mesmo com a presença militar dos Estados Unidos marcada pela criação, em 2007, do Comando Africano, o US AFRICOM. A criação do US AFRICOM coincidir com a série de

visitas que o presidente Hu fez ao continente, pode ser interpretada como uma possível contestação norte americana ao aumento da influência chinesa no continente e como uma manifestação de sua vontade em ocupar esse espaço. Contudo, “such a move is likely to reinforce Beijing’s awareness of the current limitations of its global reach, and could strengthen the voices inside China’s military and policy-making circles that call for the development of even greater power projections capabilities” (JIANG, 2008, p. 62).

Kwesi Aning (2010) estuda o relacionamento entre a China e o continente africano sob a perspectiva das instituições multilaterais, nesse contexto, a África deixa de ser apenas um fornecedor de matérias primas e o papel da União Africana³⁴ em sua tentativa de ser uma instituição que solucione os conflitos no continente africano é ressaltado.

O autor defende que a política da China para a África é marcada pela continuidade e pela mudança, pela estratégia de influenciar sem interferir nos assuntos internos dos países. Essa estratégia sofreu diversas mutações no decorrer dos anos; durante a Guerra Fria, por exemplo, o que predominava era o discurso anti-soviético e o apoio movimentos nacionalistas na Angola e em Moçambique, atuando então contra a colonização portuguesa nesses países.

Esse relacionamento mais pautado pela “retórica da solidariedade” (ANING, 2010, p. 145) foi substituído na década de 1990 por uma interface baseada em imperativos econômicos e cálculos políticos. Como premissas desse relacionamento, a África se tornou o principal teste do soft power chinês.

Apesar de a China anunciar, em 2006³⁵, novas premissas de seu relacionamento com a África, Aning (2010) levanta a hipótese de ser apenas oportunismo do momento, nada tendo a ver com uma estratégia real baseada na solução

³⁴ Organização esta que veio em 2002 para substituir a antiga Organização da Unidade Africana, criada em 1963 e que não teve capacidade de lidar com as crises de segurança que surgiam no continente na época.

³⁵ Ano da África na Diplomacia Chinesa, que divulgou uma nova estratégia Sino-Africana baseada em: benefício mútuo entre todas as partes, reciprocidade e prosperidade comum, comprometimento chinês em fortalecer a cooperação com os sistemas multilaterais africanos e solicitar que a sociedade internacional dê mais atenção para questões relacionadas com o desenvolvimento africano e, por fim, aumentar o comércio com o continente africano e a cooperação em questões sociais, além de apoiar os países africanos aprimorar seu *capacity-building* e seu desenvolvimento sustentável (ANING, 2010, p.146).

de conflitos e na cooperação. Para melhor compreender essa questão é necessário entender como o engajamento chinês com a paz e a segurança africana se relaciona com sua estratégia internacional e interesses econômicos no continente.

Aning (2010) ressalta que o fato de a China ser um país em desenvolvimento, uma antiga colônia e um ator de peso na arena política internacional, o país é capaz de oferecer um “pacote diplomático” diferenciado ao continente africano. Com esses elementos, Pequim consegue direcionar seu discurso e atuação internacional investindo em empreendimentos econômicos nos países africanos, aproximando ideologicamente das demais antigas colônias e usando seu poder de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

O poder da China alcançado por pertencer ao Big Five ficou mais evidente no papel que desempenhou nas discussões sobre a crise de Darfur, onde demonstrou seu Soft Power, porém, é preciso esclarecer que sua atuação na resolução de conflitos na África reflete prioridades contrastantes e interesses econômicos.

O interesse central da China não é assegurar a paz ou a resolução de conflitos. Mesmo seu envolvimento nas missões de peace support operations (PSOs) na Libéria e na República Democrática do Congo, e nas peacekeeping operations (PKOs), para onde, segundo o governo chinês, foram enviadas mais de dez mil tropas desde 1990, são justificados pelo esforço Chinês em corresponder às expectativas internacionais, pelo compromisso do Presidente Hu Jintao em assumir “novas missões históricas” no século XXI e pelo fato de que participar das PKOs traz aprendizados militares valiosos (ANING, 2010, p. 148).

Para o autor, a China adota uma postura multilateral, como o apoio às iniciativas da União africana, por exemplo, para dar uma roupagem de autenticidade às suas relações bilaterais com o Sudão, desviando, assim, a atenção e as críticas da comunidade internacional. Quando a China incentivou publicamente Khartoum de receber as PKOs da ONU em Darfur, buscando uma solução política compreensiva à crise, a intenção de Pequim era colocar-se como um ator que desempenha um papel construtivo em Darfur e indicar uma mudança na estratégia chinesa, quando, em maio de 2007, o Embaixador Liu Guijin foi indicado como representante oficial para facilitar a solução da crise em Darfur.

Porém,

As much as China values its economic relationship with Khartoum, including its lucrative arms trade and central role in Sudanese oil production and exploration, another explanation for Beijing's subtle shift in emphasis was the unsurpassed importance it attached to the success of its hosting of Beijing Summer Olympic Games in 2008. (ANING, 2010, p. 149)

O engajamento chinês na União Africana (UA) e em seus membros permite que eles tenham negociações comerciais um com o outro, porém, a China tem uma abordagem diferenciada para cada parceiro africano. Isso porque Pequim sabe o que consegue obter de cada país.

Fica claro que a ajuda chinesa para a UA e seus membros é baseada na sustentabilidade e no benefício mútuo, e não na caridade. Por outro lado, a União Africana não possui uma estratégia coerente para o relacionamento com a China, enfraquecendo seus processos de negociação. O discurso Chinês chega ao continente africano com um instrumento humanitário, que consegue atingir seus objetivos principalmente pela falta de políticas africanas eficientes para a China.

Abordagens bilaterais entre a China e a África expandem o intercâmbio de conhecimento e o desenvolvimento de programas conjuntos de treinamentos na área da segurança, porém, uma abordagem multilateral beneficiaria ações como o combate ao terrorismo no continente. Os países africanos procuram relações bilaterais mais rentáveis possíveis, dificultando, assim, o papel da União Africana de liderar as negociações comerciais.

Um dos principais pilares do discurso chinês é que sua parceria com os países do continente africano busca o desenvolvimento comercial sem impor condições políticas, adotando a postura da não interferência, mesmo que signifique a sobrevivência de regimes autoritários, persuadindo a comunidade internacional a aumentar o apoio ao continente e defendendo a posição africana no cenário internacional. Porém, Aning (2010) afirma que a China está também procurando a melhor maneira de regular e alinhar suas políticas à realidade africana, principalmente porque suas preocupações em relação ao continente abrangem questões tradicionais e não tradicionais de segurança.

Entre as questões clássicas de segurança estão o engajamento nas missões de PKOs e as transferências de armamento para os países africanos. Porém, a China vem se envolvendo cada vez mais em questões não tradicionais de segurança, como: a solução de conflitos, apoiando a União Africana e outras organizações regionais; a segurança marítima e do petróleo na República Centro Africana e no Sudão; a cooperação jurídica e policial no combate ao crime, corrupção, imigração ilegal, na luta contra o terrorismo, o roubo de armas, o tráfico de drogas e crimes econômicos transnacionais. Todas essas ações fazem parte do Plano de Cooperação China-África.

Assim, a China não apenas aumenta sua presença nos países africanos, mas, principalmente, ocupa um lugar que o Ocidente não está presente, seja em razão de sanções, ou preocupações com os direitos humanos, com políticas repressivas, ou com questões como os padrões de trabalho e segurança.

Para Aning (2010), a relação da China com a União Africana (UA) e seus Estados membros é pautada numa estratégia mais de longo prazo e na percepção chinesa de que a organização irá alcançar maior status internacional. Mesmo que a UA tenha elaborado mecanismos de paz e segurança, ainda não consegue usá-los de maneira coesa e nem tem recursos para fazê-lo de forma efetiva. Isso seria consequência do momento de transição da organização, que apenas conseguirá legitimidade e credibilidade quando de fato tiver a capacidade de representar os interesses do povo africano e melhorar seu padrão de vida. Nesse sentido, o autor ressalta que a União Africana ainda não tem a habilidade de aproveitar completamente a nova parceria para a paz e segurança com a China.

Os países africanos olham para a China sem nenhuma ressalva sobre as reais motivações desse envolvimento, principalmente porque a China também foi colonizada, ocupada e explorada. Esse passado comum agrega um fator de identidade muito forte no relacionamento Sino-Africano. A China é vista como um país que conseguiu superar sua herança colonial e crescer de dentro para fora, tornando-se assim, um exemplo para o continente africano (ANING, 2010).

Novamente, a China oferece à África uma opção diplomática sem restrições, sem condicionalidades, bem diferente do oferecido pelas instituições financeiras e governos ocidentais. Além disso, seu engajamento na paz e segurança do continente aprofunda ainda mais esse relacionamento. Para Aning (2010, p. 154) “only time will

tell whether China is indeed a better partner than the West, and whether Western concerns are justified”.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do tema “Estados Fracassados” se inicia já na década 1980, porém, apenas com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 toma lugar de destaque na agenda de debate das Relações Internacionais, fomentando o debate entre as correntes Liberal e Realista.

Esse trabalho se propôs a fazer uma análise dessas correntes a partir dos argumentos de Robert Jackson e Francis Fukuyama, autores precursores da temática do fracasso estatal. Primeiramente o esforço se deu na contextualização do tema, explicitando os momentos históricos onde seu aparecimento foi mais evidente, trazendo o cenário da Guerra Fria, das descolonizações do continente africano e o pós 11 de setembro de 2001.

Em seguida trouxe as definições mais correntes na academia sobre Estados Fracassados, mostrando algumas diferenças no que cada autor considera ser as funções mínimas de cada Estados, mas buscando também evidenciar os pontos de convergência da literatura.

Por fim o trabalho apresentou os argumentos principais de Robert Jackson e Francis Fukuyama em suas obras que contemplam a discussão do tema, trazendo um panorama das idéias liberais e realistas sobre o tema.

Observou-se que existe na literatura atual um consenso quanto ao papel da disputa bipolar pelo poder da Guerra Fria e do fim prematuro dos sistemas de tutela na África, na criação dos Estados Fracassados. O discurso liberal de autodeterminação e a pressão da URSS para a descolonização imediata teve como consequência a criação de novos Estados que se viram obrigados a adotar o esquema ocidental de governo e democracia sem terem experiência de gestão institucional, uma vez que seus sistemas de organização antes da colonização eram diferentes.

Isso levou a uma série de conflitos internos que a comunidade internacional enxergava como um processo de adaptação, que se resolveria com o tempo. Entretanto os ataques de 11 de setembro de 2001 trouxeram novamente ao centro das preocupações internacionais a capacidade de cada Estado controlar o monopólio do uso da força em seus territórios.

Assim, os Estados Unidos da América, como justificativa para as intervenções no Afeganistão e posteriormente no Iraque, colocam novamente no vocabulário usual das Relações Internacionais os Estados Fracassados e a ameaça que esses representam para a segurança do Sistema Internacional.

Embasado nesse tipo de argumento, Francis Fukuyama desenvolve sua tese de responsabilidade das grandes potências em (re)construir tais Estados a beira do colapso, alegando ser esse um problema global e não apenas regional. Afirma que sem a capacidade e a força de estabelecer e fazer cumprir as leis, um Estado entra numa situação constante de caos, sendo também um perigo para a Comunidade Internacional.

Por outro lado, a literatura realista defende majoritariamente que a intervenção deve depender se os interesses diretos de um determinado Estado estão ou não sendo ameaçados, negando qualquer responsabilidade moral das grandes potências para com todos os Estados Fracassados do globo.

Considerando os aspectos econômicos desses Estados Falidos, percebe-se que muitos deles apresentam taxas de crescimento econômico que não condizem com a realidade política do país. Essas taxas de crescimento são resultado dos investimentos diretos estrangeiros realizados no país, principalmente os investimentos chineses.

Este trabalho apresentou também o relacionamento econômico que a China tem com os Estados Falidos. Viu-se que esse relacionamento não está embasado em condicionalidades políticas e por essa razão, já está ultrapassando os investimentos europeus e norte americanos no continente africano.

A China justifica-se na defesa da sua própria estratégia nacional, ou seja, manter as taxas de crescimento econômico do país em torno de 10% ao ano, e, para isso, ela necessita alimentar sua demanda interna por matérias primas. Assim, não é estratégico para a China perder parceiros econômicos, independentemente do background político desses parceiros.

A China recebe muitas críticas por não usar sua influência e poder econômico para pressionar os países africanos a seguirem os preceitos democráticos e de governança internacional. A repressão internacional foi evidente quanto à atuação chinesa frente ao genocídio em Darfur em 2007, o país asiático é o principal parceiro

econômico do Sudão, e, segundo a comunidade internacional, a China deveria ter tido uma atuação mais ativa no caso.

Contudo, a atuação internacional chinesa é pautada no princípio de respeito à soberania de seus parceiros, e o governo acredita que intervenção internacional pode causar mais danos que benefícios à população. Assim, mantendo esse padrão de atuação internacional, a China consegue garantir seu acesso aos recursos naturais do continente africano, não impondo gargalos à estratégia de crescimento econômico em seu país.

REFERÊNCIAS

1. ANDERSON, Perry. Fukuyama dissidente de los conservadores. 9 abr. 2006. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=454>.
2. ANING, K. China and Africa: towards a new security relationship *in* The rise of China & India in Africa/ CHERU, F. & OBI, C. (ed.). New York: Zed Books, 2010.
3. COLLIER, p. África: Geography and Growth. Center for the Study of African Economies, Department of Economies. New York: Oxford University Press, 2006.
4. _____. The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it. New York: Oxford University Press, 2008.
5. FUKUYAMA, F. Construção de Estados. Rocco: São Paulo, 2005, 172p.
6. _____. O Dilema Americano. Rocco: São Paulo, 2006, 200p.
7. HUANG, C.H. China's renewed partnership with Africa: implications for the United States. In China into Africa/ Robert I. Rotberg, editor. Brookings, Baltimore, 2008.
8. JACKSON, R. Quasi-States: International Relations, Sovereignty and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
9. _____. Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States". The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper No. 25, November 1998
10. JACKSON, R. e ROSBERG, C. Why Africa's weak states persists: the empirical and the juridical in statehood. World Politics, Trustees of Princeton University, Vol. 35, No. 1, (Oct. 1982), pp. 1-24.
11. JIANG, W. China's Emerging Strategic Partnership in Africa. In China into Africa/ Robert I. Rotberg, editor. Baltimore: Brookings, 2008.
12. MANN, M. O Império da Incoerência/ tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2006.
13. MOYO, D. Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa. Ferrar, Straus and Giroux, New York, 2009.
14. NASSER, R. M. Os Estados Falidos: Novas Ameaças e novas oportunidades in Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões/Reginaldo Mattar Nasser (org.) – São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. 228p – pp. 115 a pp.124.
15. PORTER, E., ROBINSON, G., SMYTH, M., SCHNABEL, A. e OSAGHAE, E. Researching Conflict in Africa – insights and experiences. Toquio: United Nations University Press, 2005.
16. ROTBERG, R. China's quest for Resources. Opportunities, and Influence in Africa. In China into Africa/ Robert I. Rotberg, editor. Brookings, Baltimore, 2008.
17. RUPP, S. Africa and China: Engaging Postcolonial Interdependence. In China into Africa/ Robert I. Rotberg, editor. Brookings, Baltimore, 2008.
18. VOLMAN, D. e MINTER, W. Making Peace or Fueling War in Africa. Foreign Policy In Focus. March 13, 2009. In: <http://www.globalpolicy.org/empire/intervention/regionafrica/2009/0313fuelingwar.htm>
19. WALT, S. M. Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. International Security, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), pp. 56–78.

20. WARNER, C. The political economy of “Quasi-Statehood” and the demise of 19th century African politics”. *Review of International Studies*, 25 (1999).
21. http://www.gov.cn/english/chinatoday/2006-11/04/content_432777.htm acesso em Dez/2010.
22. <http://www.doingbusiness.org/> Acesso em Jan/2011
23. http://www.china.org.cn/world/2011-02/18/content_21951094.htm Acesso em Jan/2011
24. http://www.china.org.cn/opinion/2009-11/26/content_18958596.htm Acesso em Fev/2011
25. http://www.china.org.cn/opinion/2009-08/27/content_18414644.htm Acesso em Fev/2011