

**O FÓRUM DE COOPERAÇÃO CHINA-ÁFRICA (FOCAC):
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO,
INTERESSES ESTRATÉGICOS E AGÊNCIA AFRICANA**

Isabella Welker Antoni

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
UNESP, UNICAMP e PUC-SP
isawantoni@gmail.com

Laerte Apolinário Júnior

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
e Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP)
laerteapj@gmail.com

O Fórum de Cooperação China-África (FOCAC): Cooperação internacional para o desenvolvimento, interesses estratégicos e agência africana

Este artigo analisa o papel do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) como principal instrumento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) chinesa no continente africano. Por meio de um estudo de caso qualitativo, fundamentado na análise dos Planos de Ação do FOCAC (2000-2025), de documentos oficiais chineses e da literatura especializada, investiga-se como o Fórum operacionaliza os interesses estratégicos de Pequim. Os resultados indicam que o FOCAC articula objetivos econômicos, políticos, diplomáticos e de segurança, sustentados pela retórica da cooperação Sul-Sul. Além disso, evidencia-se a agência dos países africanos na negociação e implementação da cooperação, caracterizando o Fórum como um espaço de socialização, negociação e convergência de interesses entre a China e a África.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento, cooperação Sul-Sul, China, África, FOCAC, política externa

The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC): International cooperation for development, strategic interests and African agency

This article examines the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) as the primary instrument of China's International Development Cooperation (IDC) in the African continent. Through a qualitative case study based on the analysis of FOCAC Action Plans (2000-2025), official Chinese documents, and the specialized literature, it investigates how the Forum operationalizes Beijing's strategic interests. The findings indicate that FOCAC advances economic, political, diplomatic, and security objectives under the rhetoric of South-South cooperation. Furthermore, the study highlights the agency of African countries in negotiating and implementing cooperation initiatives, demonstrating that the Forum functions as a space for socialization, negotiation, and the convergence of interests between China and Africa.

Keywords: international development cooperation, South-South cooperation, China, Africa, FOCAC, foreign policy

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) chinesa constitui um dos principais instrumentos da inserção internacional contemporânea da China (Brautigam, 2009). Fundamentada na Cooperação Sul-Sul (CSS), essa política foi sistematizada por Zhou Enlai, em 1964, por meio dos Oito Princípios da Assistência Técnica e Econômica para Outros Países (Zhou, 1964), sendo posteriormente ampliada e institucionalizada com a ascensão chinesa no sistema internacional (Brautigam, 2009). Entre 2000 e 2023, empréstimos e doações chineses totalizaram cerca de US\$ 2,2 trilhões em aproximadamente 200 países, evidenciando a crescente importância da CID como instrumento da política externa de Pequim (Reuters, 2025).

Segundo o Conselho de Estado da República Popular da China, a CID chinesa orienta-se pelos princípios do respeito à soberania, da promoção do desenvolvimento, da transferência de conhecimento e da cooperação sem geração de dependência, mobilizando instrumentos como projetos de infraestrutura, financiamentos, cooperação técnica, assistência humanitária, capacitação de recursos humanos e alívio da dívida (The State Council of the People's Republic of China, 2021).

Uma das principais expressões dessa política na África é o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000 e consolidado como a principal plataforma de coordenação da cooperação sino-africana (Vadell *et al.*, 2013). Para além dessa função, o Fórum pode ser compreendido como um espaço de socialização. De acordo com Johnston (2001), a socialização corresponde ao processo pelo qual a interação contínua em instituições internacionais leva os atores a internalizarem normas, valores e padrões de comportamento compartilhados, influenciando suas preferências e práticas (Johnston, 2001). Sob essa perspectiva, o FOCAC não apenas coordena iniciativas de cooperação, mas também difunde normas, fortalece identidades coletivas e contribui para a construção de interesses compartilhados entre a China e os países africanos (Gazibo & Mbabia, 2012).

Instituído pela Declaração de Pequim (2000), o Fórum fundamenta-se na narrativa de solidariedade entre países do Sul Global e na promoção de uma cooperação baseada no benefício mútuo, no respeito recíproco e na ampliação da participação dos países em desenvolvimento na governança internacional (The State Council of the People's Republic of China, 2021). Dessa forma, o FOCAC consolidou-se como um instrumento central da política externa chinesa ao articular cooperação para o desenvolvimento, apoio político e projeção da influência de Pequim no continente africano (Gazibo & Mbabia, 2012).

Diante da crescente centralidade do FOCAC no debate acadêmico, a narrativa oficial chinesa o apresenta como um instrumento simultaneamente solidário e pragmático (FOCAC, 2004; The State Council of the People's Republic of China, 2021), enquanto parte da literatura enfatiza os interesses estratégicos subjacentes à sua atuação (Kai, 2022). Nesse contexto, este artigo analisa como o FOCAC operacionaliza a CID chinesa e articula os interesses estratégicos de Pequim no continente africano. Para tanto, busca: (i) identificar as principais iniciativas de CID previstas nos Planos de Ação do Fórum; (ii) examinar os interesses econômicos, políticos, financeiros e de segurança associados à atuação chinesa; e (iii) discutir a agência dos países africanos na formulação e implementação dessa cooperação.

Metodologicamente, esta pesquisa consiste em um estudo de caso exploratório e analítico, de abordagem qualitativa e interpretativa, centrado no Fórum de Cooperação China-África (FOCAC). A escolha do Fórum como unidade de análise justifica-se por seu papel como principal plataforma institucional da CID chinesa no continente africano, reunindo os principais compromissos políticos, econômicos e estratégicos estabelecidos entre a China e os países africanos.

O corpus documental é composto pelos Planos de Ação e declarações oficiais adotados nas Cúpulas e Conferências Ministeriais do FOCAC entre 2000 e 2024/2025, complementados pelos documentos oficiais *China's International Development Cooperation in the New Era* (2021), *China's Foreign Aid* (2014) e pelo discurso dos Oito Princípios da Assistência Técnica e Econômica para Outros Países, proferido por Zhou Enlai em 1964. Esses documentos foram triangulados com literatura acadêmica especializada, estudos produzidos por pesquisadores africanos – como Madakufamba (2024), Mboya (2024), Soulé (2025) e Gazibo & Mbabia (2012) –, chineses – como Yu (2024), Kai (2022) e Zhang (2024) – e publicações de centros de pesquisa internacionais, permitindo confrontar a narrativa oficial chinesa com interpretações presentes na literatura especializada.

Os documentos foram analisados por meio da análise de conteúdo categorial (Bardin, 2016). As categorias analíticas foram definidas de forma predominantemente dedutiva, com base na literatura sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento chinesa e nos Planos de Ação do FOCAC: (i) acesso a recursos naturais; (ii) segurança regional; (iii) expansão econômica e financeira; e (iv) *soft power*. Complementarmente, adotou-se uma categoria de caráter indutivo – a agência africana – incorporada a partir da leitura reiterada do material empírico e da literatura crítica sobre as relações sino-africanas. A análise categorial, associada à análise documental de fontes oficiais, possibilitou identificar padrões narrativos e estratégias de legitimação mobilizados pelos documentos oficiais para sustentar a atuação chinesa no continente africano.

Argumenta-se que o FOCAC constitui um instrumento por meio do qual a China articula objetivos de desenvolvimento com interesses geopolíticos e econômicos, incluindo o acesso a recursos naturais, a expansão de mercados, a internacionalização de empresas chinesas, o fortalecimento da influência político-diplomática e a ampliação da cooperação em segurança. Ao mesmo tempo, sustenta-se que a dinâmica sino-africana não se reduz a uma relação unilateral, sendo também moldada pela capacidade de negociação e pela agência dos países africanos.

O artigo contribui para os estudos sobre política externa e CID China ao examinar como Pequim combina diplomacia econômica, retórica de solidariedade Sul-Sul e mecanismos institucionais para ampliar sua influência no continente africano. Além disso, oferece uma análise empírica do FOCAC, tema ainda relativamente pouco explorado em comparação com fóruns de cooperação liderados por países ocidentais.

Esta pesquisa está organizada em cinco seções. A primeira apresenta os fundamentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento chinesa. A segunda analisa o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) como principal mecanismo institucional da cooperação sino-africana. A terceira examina os interesses estratégicos da China no âmbito do Fórum. A quarta discute o papel do *soft power* e da socialização na atuação chinesa na África. Por fim, a última seção analisa a agência dos países africanos nas dinâmicas de cooperação estabelecidas no FOCAC.

A CID chinesa: abordagem e interesses

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento chinesa é baseada historicamente na Cooperação Sul-Sul, já que esta cooperação foi formalmente estabelecida por Zhou Enlai em 1964 com os Oito Princípios da Assistência Técnica e Econômica para Outros Países. Estes princípios estabeleceram: a igualdade e ajuda mútua, diferenciando a ajuda chinesa da caridade; o respeito à soberania dos países, não exigindo condicionantes ou privilégios; a assistência econômica fornecida via empréstimos de juros baixos ou zero, com prazos estendidos, visando promover a autossuficiência e a independência econômica dos beneficiários, e não a dependência. Além disso, ficaram instituídos o apoio chinês a projetos que exigem menor investimento e geram resultados rápidos, o fornecimento de equipamentos de qualidade, a garantia de que os trabalhadores locais dominem a tecnologia transferida, e a ideia de que os especialistas chineses enviados deveriam manter o mesmo padrão de vida dos trabalhadores locais, sem regalias (Zhou, 1964).

Com a revitalização da Cooperação Sul-Sul (CSS) no século XXI, a China publicou, em 2021, o *white paper China's International Development Cooperation in the New Era*, que sistematiza sua abordagem à CID. O documento estabelece como objetivos a construção de uma comunidade global de futuro compartilhado, a redução das desigualdades entre o Norte e o Sul Global e a promoção do desenvolvimento por meio da Cooperação Sul-Sul, da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) e do apoio à Agenda 2030 da ONU. Além disso, reafirma princípios como respeito à soberania, benefício mútuo, fortalecimento das capacidades dos países parceiros e promoção do desenvolvimento sustentável (The State Council of the People's Republic of China, 2021).

A CID chinesa é implementada por meio de instrumentos como projetos de infraestrutura, cooperação técnica, capacitação de recursos humanos, ajuda humanitária, envio de equipes médicas, alívio da dívida e mecanismos de financiamento, como o Fundo de Assistência e Cooperação Sul-Sul (SSCAF). Em 2015, Xi Jinping reforçou essa agenda ao anunciar novos fundos de Cooperação Sul-Sul e de paz e desenvolvimento, além de programas de intercâmbio, empréstimos sem juros e o Six 100 Projects, voltado ao desenvolvimento socioeconômico dos países parceiros (The State Council of the People's Republic of China, 2021).

No cenário internacional, a China defende a construção de uma parceria de desenvolvimento global mais equitativa e equilibrada, fundamentada no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Nesse contexto, considera a cooperação Norte-Sul como o principal canal da CID, tendo a CSS como complemento. Ademais, sustenta que as nações envolvidas devem cumprir integralmente e em tempo hábil seus compromissos oficiais de CID, ao mesmo tempo que incentiva a expansão da CSS e o fortalecimento do papel das organizações internacionais vinculadas ao sistema da ONU na promoção da cooperação internacional por meio do multilateralismo (The State Council of the People's Republic of China, 2021).

Ainda, a China sustenta que a comunidade internacional deve mobilizar mais recursos para fortalecer tanto a cooperação Norte-Sul quanto a cooperação Sul-Sul, com vistas à redução da pobreza e à promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, reafirma seu compromisso com a construção de uma sociedade moderadamente próspera, com a realização do “Sonho Chinês” e com a promoção de uma ordem internacional orientada pela paz, pela cooperação e por ganhos mútuos (Information Office of the State Council, 2014).

Ainda, a literatura sobre a CID chinesa destaca que sua atuação combina interesses econômicos, políticos e estratégicos, articulados à retórica da cooperação Sul-Sul e dos benefícios mútuos (Apolinário Júnior *et al.*, 2022; Milani & Carvalho,

2013). A ajuda chinesa apresenta características próprias ao integrar financiamento, comércio e investimento, sobretudo pela ausência de condicionalidades políticas (Brautigam, 2009). Nesse contexto, sua atuação na África associa-se não apenas ao acesso a recursos naturais, à expansão de mercados e à internacionalização de empresas, mas também à construção de parcerias políticas de longo prazo e à ampliação de sua influência no sistema internacional (Dreher & Fuchs, 2016; Dreher *et al.*, 2018).

O FOCAC como estratégia de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na África

O Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) foi criado em 2000 para fortalecer a cooperação entre a China e os países africanos, com a adoção do Programa de Cooperação China-África em Desenvolvimento Econômico e Social. Seus mecanismos de acompanhamento, formalizados em 2002, estruturam-se em três níveis: Conferência Ministerial trienal, reuniões de altos funcionários e consultas periódicas entre representantes africanos e o Secretariado chinês (FOCAC, 2024).

Para além dos três níveis de mecanismos de consulta mencionados, com a Terceira Conferência Ministerial do FOCAC, realizada em novembro de 2006, foi decidido que as consultas políticas entre ministros das Relações Exteriores chineses e africanos fossem realizadas paralelamente às sessões da Assembleia Geral da ONU, feitas um ano após cada Conferência Ministerial, demonstrando o caráter de forte diálogo entre as partes componentes do FOCAC (FOCAC, n.d.). Ainda, o único país africano que não faz parte do FOCAC é Essuatini, por manter relações diplomáticas com Taiwan (Article 19, 2024).

Durante a Segunda Conferência Ministerial do FOCAC, em 2004, iniciou-se a tradição de elaborar Planos de Ação bienais, sendo o primeiro o Plano de Ação Addis Ababa (2004-2006), que estabeleceu bases para a cooperação China-África (FOCAC, 2009a). Politicamente, o Plano reforçou intercâmbios de alto nível, diálogos políticos e o respeito à Carta da ONU, à União Africana e aos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica (FOCAC, 2009a).

Este Plano de Ação ampliou a cooperação sino-africana em diversas áreas estratégicas. Na dimensão de paz e segurança, previu apoio chinês às operações de *peacekeeping* da União Africana por meio de assistência financeira, material, logística e treinamento. Também reforçou a coordenação multilateral, com o compromisso de Pequim de defender os interesses africanos em organismos internacionais e apoiar iniciativas nas áreas de infraestrutura, saúde, agricultura e desenvolvimento de recursos humanos. No campo econômico, priorizou-se

investimentos nas áreas citadas anteriormente e no comércio, recursos naturais e energia, incentivando *joint ventures*, transferência de tecnologia, facilitação de investimentos, tratamento tarifário preferencial para produtos africanos e assistência ao desenvolvimento sem condicionalidades políticas. O Plano também fortaleceu a cooperação em saúde, por meio do envio de equipes médicas e capacitação técnica, e incluiu medidas de alívio da dívida, com o cancelamento ou redução de RMB 10,5 bilhões em débitos de 31 países africanos menos desenvolvidos e altamente endividados (FOCAC, 2009a).

Os interesses chineses no FOCAC

A atuação chinesa no âmbito do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) está associada a um conjunto amplo de interesses estratégicos que articulam dimensões econômicas, políticas, financeiras e geopolíticas (Brautigam, 2009). Embora o Fórum seja frequentemente apresentado por Pequim como um instrumento de cooperação Sul-Sul voltado ao desenvolvimento, sua estrutura institucional também funciona como um mecanismo para viabilizar objetivos centrais da política externa chinesa no continente africano (Brautigam, 2009). Entre esses objetivos, destacam-se a garantia de acesso a recursos naturais e *commodities* estratégicas, a expansão internacional de empresas e instituições financeiras chinesas, a promoção do renminbi como moeda de transações internacionais, o fortalecimento da presença diplomática da China e a ampliação de sua influência no campo da segurança regional. Além disso, Pequim busca consolidar sua imagem internacional por meio de iniciativas de *soft power* e cooperação social, reforçando a narrativa de parceria para o desenvolvimento (Calabrese, 2024; Fontdeglória, 2017; Singh, 2020; Yu, 2024, tradução nossa).

A partir da virada do século xx para o século xxi, a China passou a crescer exponencialmente, o que ocasionou uma maior necessidade de importar petróleo para sustentar esse crescimento sem precedentes. Nesse sentido, é previsto que a demanda chinesa pela *commodity* aumente em 130% (12,8 milhões de barris por dia) até 2025. Por conta disso, Pequim importa mais de 50% do seu petróleo, porcentagem que deve chegar a 80% em 2030 (Kennedy, 2010, como citado em Vadell *et al.*, 2013).

A necessidade chinesa por petróleo resultou na estratégia *resources for infrastructure*, voltada especialmente ao petróleo. As empresas petrolíferas chinesas investem grandes quantias em países africanos ricos em recursos naturais para garantir direitos de exploração de longo prazo. Para isso, essas empresas firmam *joint ventures* com governos locais e empresas estatais de energia, que geralmente

oferecem propostas mais vantajosas do que concorrentes de países desenvolvidos, pois seus investimentos têm objetivos estratégicos de longo prazo (Jiang, 2008, como citado em Vadell *et al.*, 2013). Por conta disso, foi se consolidando a estratégia de *oil for infrastructure* entre a RPC e os países africanos produtores da *commodity*.

Políticas chinesas voltadas à segurança regional africana, com a *Global Security Initiative* (GSI) e bases militares – como a do Djibouti – também são importantes para compreender os interesses chineses em jogo. Entende-se que a expansão da cooperação em segurança entre Pequim e os países africanos se reflete na proteção de cidadãos chineses no continente, e ativos estratégicos, como embaixadas e investimentos. Uma análise mais aprofundada indica que a cooperação em segurança gera ganhos de credibilidade relevantes para a RPC, ao fortalecer sua credibilidade no ambiente internacional e demonstrar sua capacidade de projeção de poder. No contexto africano, esse envolvimento contribui para ampliar a influência diplomática chinesa e reforçar princípios centrais de sua política externa, ao mesmo tempo que expande sua capacidade de negociação no sistema internacional (Lammich, 2025).

A expansão da moeda chinesa (renminbi) nas trocas comerciais também é de interesse de Pequim na sua relação com os países africanos, buscando desafiar o domínio do dólar americano. Desde a criação do FOCAC, o Banco Popular da China assinou acordos bilaterais de *swap* com o Marrocos, Egito, Nigéria e com a África do Sul, visando realizar transações em renminbi. Somado a isso, a presença de bancos africanos na China e a presença de bancos chineses na África também ajudam na consolidação do renminbi como moeda de troca.

A expansão de empresas chinesas constitui um foco relevante da estratégia externa da RPC. Em 1990, empresas ocidentais detinham mais de 85% dos contratos de construção no continente africano; atualmente, contudo, enfrentam maior dificuldade para obter novos projetos em um mercado marcado pela forte presença de companhias chinesas. Esse cenário ocorre em um contexto no qual a demanda por investimentos em infraestrutura na África deverá ultrapassar US\$ 300 bilhões anuais até 2040, impulsionada também pelo crescimento demográfico do continente, o que tende a ampliar a necessidade de investimentos externos, especialmente provenientes da China. Essa mudança no equilíbrio competitivo tem gerado preocupação entre governos ocidentais, que interpretam o avanço econômico chinês na África como fator de fortalecimento de sua influência estratégica e diplomática. Nesse sentido, iniciativas como a BRI, que financia portos, estradas e outras infraestruturas, alimentam receios sobre uma possível expansão da presença militar chinesa no continente, bem como sobre o controle de

minerais estratégicos como o cobalto, utilizado na produção de veículos elétricos, por meio de investimentos chineses em minas africanas (The Economist, 2022, tradução nossa).

Além dos interesses econômicos, a China também busca ampliar seu *soft power* na África, particularmente por meio da defesa do princípio de não interferência nos assuntos internos, o que tem contribuído para fortalecer a influência diplomática de Pequim no continente e para promover pautas centrais de sua política externa, como o reconhecimento da política de China Única. Nesse contexto, entende-se que Pequim “precisa conquistar o coração da população [africana], solidificando seu poder econômico com seu *soft power*” (Yu, 2024, tradução nossa). Evidências empíricas indicam que, em pesquisa realizada em 34 países africanos, o modelo de desenvolvimento chinês aparece como o segundo mais preferido entre os entrevistados, atrás apenas do modelo dos Estados Unidos e à frente da África do Sul e das antigas potências coloniais. Ademais, 63% dos respondentes avaliam que a influência econômica e política da China em seus países é positiva em alguma medida, enquanto apenas 14% a consideram negativa; percepções sobre a influência dos Estados Unidos, contudo, mostram-se bastante semelhantes, com 60% de avaliações positivas e 13% negativas (Sanny & Selormey, 2021).

O acesso ao petróleo e aos recursos naturais

No âmbito de recursos naturais e desenvolvimento energético, o Plano de Ação de 2010 estabeleceu que tanto a parte africana quanto a parte chinesa entendem que a exploração e utilização sustentável de recursos naturais serviria para promover a prosperidade social e econômica, e o desenvolvimento da humanidade. Assim, Pequim se comprometeu a participar ativamente de projetos de desenvolvimento de recursos em países africanos e a aumentar seus investimentos nessa área, desde que sob os princípios do benefício mútuo, reciprocidade e desenvolvimento sustentável. A parte africana se responsabilizou a fornecer as informações necessárias para tal, a conceder facilidades às empresas chinesas, além de promover a cooperação efetiva entre as empresas chinesas e africanas, conforme regem as regras e práticas comerciais internacionais (FOCAC, 2009a).

Assim, a China passou a fornecer amplos investimentos em infraestrutura, crédito de longo prazo e ajuda humanitária, para além do cancelamento de dívidas de países africanos ricos em recursos energéticos e outras fontes de matérias-primas. Na África, os países que recebem empréstimos chineses em troca de *commodities* são: Angola, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gana, Nigéria, Sudão e Zimbábue. Dessa forma, os

empréstimos chineses garantidos por recursos naturais a países africanos são assegurados por uma diversidade de *commodities*, sendo elas: petróleo, cacau, platina, tabaco, sementes de gergelim e lucros da mineração de cobre e diamantes (Singh, 2020).

Entretanto, essas trocas por *commodities* não recaem apenas no interesse da China em garantir seu abastecimento de recursos naturais a longo prazo, pois “o objetivo dessa garantia é muito menos o bloqueio de recursos naturais e mais a redução dos riscos de empréstimos a países pobres e instáveis” (Brautigam & Hwang, 2016). Somado a isso, a política de não interferência de Pequim, que não pressupõe condicionalidades políticas – como instituições democráticas, manutenção e preservação dos Direitos Humanos – para estabelecer a cooperação, também atraiu os Estados africanos para firmar acordos com o país asiático (Vadell *et al.*, 2013). Assim, empresas chinesas passaram a possuir vantagem competitiva em relação a outras empresas ocidentais no acesso ao petróleo e outros recursos naturais.

Contudo, a questão do acesso aos recursos naturais apresenta maior complexidade. Experiências como as de Angola e da República Democrática do Congo ilustram a política de financiamento atrelada à exploração de recursos naturais, conhecida como *resources for infrastructure* ou “modelo angolano”. Embora opere paralelamente ao FOCAC, essa estratégia fornece elementos importantes para compreender o pano de fundo dos interesses estratégicos da China, que também se manifestam por meio das iniciativas e compromissos estabelecidos no Fórum.

No contexto da reconstrução de Angola após a guerra civil, empresas estatais chinesas ofereceram cerca de US\$ 2 bilhões em financiamento garantido por petróleo, inaugurando o modelo de troca de recursos naturais por infraestrutura (Olander, 2020). Embora inicialmente vantajoso, esse mecanismo revelou limitações ao reduzir a geração de receitas em moeda e expor o país às oscilações do preço internacional do petróleo. Com a queda dos preços durante a crise de 2008, Angola enfrentou dificuldades para cumprir os compromissos assumidos, recorrendo à contratação de novos empréstimos, o que ampliou seu nível de endividamento (Olander, 2020).

Esse modelo também foi aplicado na República Democrática do Congo (RDC), onde, em 2008, um consórcio formado pela Sinohydro e pela Corporação de Engenharia Ferroviária da China criou, em parceria com o governo congolês, a *joint venture* Sicominer para explorar cobre e cobalto. O acordo previa US\$ 6 bilhões em investimentos em infraestrutura e US\$ 3 bilhões em mineração, em troca de concessões sobre esses recursos (Hansrod, 2023). Em 2023, uma auditoria da Inspeção Geral das Finanças (IGF) apontou que apenas US\$ 822 milhões

havam sido investidos em infraestrutura, levando o governo congolês a exigir compensações da Sicomin. A embaixada chinesa contestou as conclusões do relatório, defendendo que a parceria havia sido mutuamente benéfica (Hansrod, 2023). Em 2024, o acordo foi revisado, prevendo cerca de US\$ 7 bilhões em novos investimentos em infraestrutura, condicionados aos preços do cobre, além da manutenção de benefícios como a isenção fiscal da Sicomin até 2040, medida criticada por organizações congoleesas e internacionais (Rolley, 2024). Diante dessas limitações, Song Wei, pesquisador da Academia Chinesa de Comércio Internacional e Cooperação Econômica do Ministério do Comércio da China, defendeu a necessidade de aperfeiçoar o modelo de cooperação. Embora considere o chamado “modelo angolano” um caso de sucesso, o autor reconhece que ele envolve riscos relacionados às políticas econômicas, à segurança, à capacidade de reembolso e aos impactos ambientais (Rede Angola, 2016).

A cooperação em segurança

No Plano de Ação de Beijing (2025-2027), a China apresentou pela primeira vez a Iniciativa Global de Segurança (GSI) que no contexto do FOCAC busca o fortalecimento da governança global, da justiça internacional e de uma ordem baseada em consultas amplas e benefícios compartilhados (FOCAC, 2024). A iniciativa possui seis princípios estruturantes:

Tabela 1
Princípios da GSI

Princípio	Descrição
Promover a visão da China de segurança comum	Defesa de um modelo de segurança baseado em benefícios compartilhados e estabilidade coletiva
Respeitar a soberania do Estado	Ênfase na não intervenção em assuntos internos
Cumprir com a Carta das Nações Unidas	Valorização da ordem internacional baseada em normas multilaterais
Levar a sério as preocupações legítimas de segurança de todos os países	Reconhecimento das ameaças percebidas por diferentes Estados
Resolver as diferenças por meio do diálogo e da consulta	Prioridade a soluções diplomáticas e negociadas
Manter a segurança nos domínios tradicional e não tradicional	Inclusão de ameaças como terrorismo, cibersegurança e desenvolvimento

Fonte: Elaborada pela autora com base em FOCAC (2025)

No mesmo ano de seu lançamento, a Iniciativa de Segurança Global (GSI) passou a identificar o continente africano como uma prioridade, buscando apoiar os esforços dos países africanos, da União Africana (UA) e de organizações sub-regionais na resolução de conflitos regionais, no combate ao terrorismo no Sahel e na proteção da segurança marítima. A iniciativa também enfatiza o princípio de que os problemas africanos devem ser solucionados pelos próprios africanos, promovendo soluções pacíficas para focos de instabilidade em diferentes regiões do continente (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023). Além disso, a China reconhece que áreas de segurança frágil, como o Sahel, possuem impactos tanto regionais quanto globais, partindo da premissa de que a segurança é indivisível, uma vez que os Estados estão interligados por interesses comuns de segurança (Zhang, 2024).

Além desses princípios, Pequim tem ampliado a cooperação material com países do Sahel, como Níger, Mali e Burkina Faso, por meio do fornecimento de armamentos e equipamentos diversos. Em junho de 2024, por exemplo, Burkina Faso recebeu 100 tanques da China. Posteriormente, o Mali firmou um acordo com a North Industries Corporation Limited (Norinco), empresa chinesa produtora de explosivos e equipamentos militares, incluindo armas de fogo e munições, com o objetivo de reforçar suas capacidades no combate ao terrorismo. Nesse contexto, observa-se a expansão da presença da Norinco na região do Sahel, enquanto a Aliança dos Estados do Sahel (AES) também passou a adquirir recursos e materiais de origem chinesa (Oshodi, 2025; Stropasolas, 2025).

Contudo, é importante destacar que, embora iniciativas de segurança tenham sido recentemente lançadas, os esforços militares chineses na África remontam a 2017, quando Pequim inaugurou sua primeira base militar no exterior, em Djibuti. As autoridades chinesas descreveram a instalação como um “centro de logística” destinado a apoiar as tropas mobilizadas no continente. Ainda assim, a iniciativa também reflete o objetivo de desenvolver uma “frota naval capaz de operar em águas profundas e defender os numerosos interesses que o gigante asiático tem longe de casa” (Fontdeglória, 2017).

Além dos ganhos econômicos, a expansão da cooperação em segurança entre Pequim e os países africanos também reflete a preocupação com a proteção de cidadãos chineses e de ativos estratégicos no continente, como embaixadas e investimentos. A salvaguarda desses ativos é particularmente relevante para Pequim, considerando que a China se consolidou como um dos principais investidores em minerais críticos – como ouro, cobre, lítio e urânio – na região do Sahel (Lammich, 2025; Oshodi, 2025).

A expansão econômica: empresas chinesas, bancos chineses e renminbi

Ao longo dos sucessivos Planos de Ação do FOCAC, observa-se um fortalecimento gradual das diretrizes voltadas à atuação das empresas chinesas no continente africano. Inicialmente, o Fórum buscou incentivar os investimentos chineses nas zonas de cooperação econômica e comercial estabelecidas na África. Posteriormente, passou a orientar as empresas a cumprirem ativamente suas responsabilidades sociais, contribuindo para o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades locais (FOCAC, 2009b; 2012; 2015a; 2018; 2021; 2024).

Nos planos mais recentes, o escopo foi ampliado para estimular e apoiar a participação das empresas chinesas em todas as etapas das zonas econômicas, incluindo o planejamento, a concepção, a construção, a operação e a gestão desses empreendimentos. Além disso, o FOCAC estabeleceu a meta de incentivar as empresas chinesas a realizarem investimentos de pelo menos US\$ 10 bilhões na África ao longo de um período de três anos, ao mesmo tempo que promoveu a criação de alianças de responsabilidade social corporativa entre as empresas chinesas atuantes no continente. Essa meta de investimento foi posteriormente reafirmada, reforçando o compromisso de ampliar a presença do capital chinês na África e consolidar sua participação no desenvolvimento econômico regional (FOCAC, 2009b; 2012; 2015a; 2018, 2021; 2024).

Nesse sentido, as empresas chinesas desempenham papel central na implementação de projetos financiados por Pequim no continente africano. Em iniciativas que vão de pequeno a grande porte, essas empresas foram responsáveis, apenas em 2020, por cerca de 31% de todos os projetos de infraestrutura realizados na África (The Economist, 2022). Entre os empreendimentos de destaque estão a Ferrovia Tanzânia-Zâmbia, o Porto da Amizade da Mauritânia, o Grande Teatro Nacional do Senegal e o Estádio Bangui, na República Centro-Africana, construídos pela *China National Complete Plant Import Export Corporation Ltd* (COMPLANT), bem como o Aeroporto de Maputo, em Moçambique, edificado pela *Anhui Foreign Economic Construction Co., Ltd* (AFECC), ambas empresas chinesas (COMPLANT, n.d.; UNCTAD, 2013).

No âmbito dos bancos chineses, o Plano de Ação do FOCAC (2013) evidencia um progressivo fortalecimento dos mecanismos de financiamento voltados ao desenvolvimento econômico africano. Inicialmente, a China passou a apoiar suas instituições financeiras chinesas na oferta de empréstimos em renminbi, além de incentivar a continuidade do suporte financeiro às pequenas e médias empresas africanas (PMEA) (FOCAC, 2012).

Nos Planos de Ação posteriores (2016 e 2022), as diretrizes foram ampliadas para estimular as instituições financeiras chinesas a fornecerem financiamento e seguros destinados a projetos nos setores de infraestrutura e de tecnologias da informação e comunicação, entre outros (FOCAC, 2015a; 2021). Paralelamente, incentivou-se a expansão da presença de bancos chineses no continente por meio da abertura de novas filiais, bem como a ampliação da linha de empréstimos especiais para PMEAs, que passou de US\$ 1 bilhão para US\$ 6 bilhões (FOCAC, 2015a). Nos planos mais recentes, foi incentivado que as instituições financeiras chinesas adotassem decisões independentes para a concessão de financiamentos adicionais aos países africanos, ampliando a capacidade de investimento e aprofundando a cooperação financeira sino-africana (FOCAC, 2021).

Além disso, os Planos de Ação (2007-2022) mostraram que Pequim incentivou o estabelecimento e o desenvolvimento de zonas econômicas especiais, parques industriais e áreas de processamento, com a participação de empresas chinesas e africanas, incluindo investimentos estratégicos em logística e manufatura. Nesse contexto, as empresas chinesas foram encorajadas a cumprir responsabilidades sociais, realizar investimentos significativos – estimados em pelo menos US\$ 10 bilhões – e fortalecer parcerias com as comunidades locais (FOCAC, 2006; 2009b; 2012; 2015a; 2018; 2021).

Em relação à moeda chinesa, como explicitado anteriormente pelo Plano de Ação (2013), Pequim buscou ampliar o uso do renminbi em empréstimos oficiais (FOCAC, 2012), tanto por meio de bancos nacionais, como o Banco de Desenvolvimento da China, quanto de instituições multilaterais, como o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (Calabrese, 2024). Nesse contexto, a presença de bancos africanos na China e de bancos chineses no continente africano tem contribuído para a consolidação do renminbi como moeda de transação. Bancos africanos como *Access Bank* (Nigéria), *Absa* (África do Sul), *First Bank of Nigeria*, Banco Marroquino da África e o Banco Nacional do Egito abriram escritórios ou subsidiárias na China. Em contrapartida, instituições chinesas como o *Bank of China* e o *Industrial and Commercial Bank of China* ampliaram sua presença na África. Esse intercâmbio institucional facilita transferências financeiras, a oferta de crédito e as operações comerciais entre as partes. Ao mesmo tempo, contribui para reduzir a dependência do dólar nas transações bilaterais, ampliando o uso internacional do renminbi e aprofundando a integração econômica no âmbito do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e da Iniciativa Cinturão e Rota (Calabrese, 2024).

O *soft power* chinês

Para Nye (2004), o *soft power* refere-se à capacidade de um Estado influenciar outros atores internacionais por meio da atração, em vez de recorrer à coerção ou a incentivos materiais. Essa forma de poder tem como principais fontes a cultura, os valores políticos e a política externa, desde que esses elementos sejam percebidos como legítimos e atrativos pelos demais atores. Dessa maneira, o *soft power* possibilita moldar preferências e comportamentos sem a necessidade do emprego da força militar ou de instrumentos econômicos coercitivos (Nye, 2004).

Longe de constituir um elemento periférico, para a China o *soft power* consolidou-se como um componente central do discurso oficial de sua política externa. Nesse contexto, Pequim o compreende como um instrumento estratégico para fortalecer sua legitimidade internacional e reduzir, a longo prazo, os efeitos da chamada “teoria da ameaça chinesa”, narrativa amplamente disseminada nos planos regional e global (Duarte, 2012). Essa teoria sustenta que a ascensão da China representa um potencial risco à ordem internacional e aos interesses de outros Estados, sendo frequentemente mobilizada para justificar percepções de insegurança em relação à crescente influência política, econômica e militar de Pequim (Yang & Liu, 2012). Com isso, o emprego do *soft power* pela China tem como objetivo ampliar a compreensão internacional sobre as intenções de suas lideranças, reforçando a percepção de que sua ascensão possui caráter pacífico e pode gerar oportunidades para seus parceiros. (Tremblay, 2007, como citado em Duarte, 2012).

Tendo isso em vista, Pequim objetiva “conquistar o coração da população [africana]” (Yu, 2024, tradução nossa). A China lançou programas de intercâmbio acadêmico e formação profissional, prevendo também a criação de 25 *think tanks* sino-africanos. Na área da saúde pública, Pequim comprometeu-se a enviar 2.000 profissionais chineses, estabelecer cinco centros regionais de controle de doenças e incentivar investimentos de empresas chinesas na produção africana de medicamentos e vacinas, fomentando o desenvolvimento da indústria biotecnológica local. Além disso, a RPC anunciou a implementação de 500 projetos filantrópicos voltados à saúde de mulheres e crianças, à educação, ao desenvolvimento rural e ao acesso à água potável (Yu, 2024). Essa vertente filantrópica, em particular, representa um marco na cooperação sino-africana, pois, inspirada em modelos ocidentais, sinaliza um novo passo na expansão do *soft power* chinês no continente (Yu, 2024).

A atuação chinesa em infraestrutura e agricultura também compõe a dimensão social e simbólica da cooperação sino-africana. No campo da infraestrutura,

a China tem financiado a construção de sistemas de transporte e de telecomunicações, entre outros. Na agricultura, o foco recai sobre a erradicação da insegurança alimentar, com o envio de equipes de tecnologia agrícola e a capacitação de técnicos locais (FOCAC, 2006; 2009b; 2012; 2015a; 2018; 2021).

A expansão da mídia estatal chinesa na África também integra a estratégia de *soft power* de Pequim, por meio da internacionalização de veículos como a CCTV, a China Radio International (CRI), a Xinhua e o China Daily (Li, 2008, como citado em Heiermann, 2020; Shambaugh, 2010). A ampliação da presença desses meios de comunicação no continente reforça a difusão de narrativas favoráveis à atuação chinesa, contribuindo para fortalecer sua influência política, econômica e diplomática na África (Bénazéraf, 2014; Heiermann, 2020).

A agência africana

Mohan e Lampert (2013) argumentam que estudos mais recentes sobre a presença chinesa na África frequentemente reproduzem interpretações semelhantes às antigas teorias da dependência, nas quais os processos políticos e econômicos africanos são vistos como determinados por forças externas (Mohan & Lampert, 2013). Especialmente no debate ocidental, prevalece frequentemente a percepção de que os países africanos carecem de agência frente à China, adotando uma postura passiva diante das iniciativas de Pequim (Jones & Hameiri, 2020).

Um dos principais argumentos críticos à atuação chinesa na África é a chamada “armadilha da dívida”, conceito formulado por Brahma Chellaney – chefe da agência de inteligência britânica MI6 – segundo o qual Pequim utilizaria financiamentos para infraestrutura a fim de criar relações de dependência por meio do endividamento dos países receptores (Pautasso & Maia, 2024). Essa interpretação foi posteriormente defendida por autoridades ocidentais, como Richard Moore e o ex-secretário de Estado norte-americano Rex Tillerson, que acusam a China de recorrer a empréstimos predatórios e contratos opacos para ampliar sua influência política e econômica (Tao, 2023).

Em contraposição, autores como Will Brown (2011) sustentam que as transformações na ordem internacional – como o aumento da demanda por recursos naturais, a securitização pós-11 de setembro e a ascensão de novos atores do Sul Global, especialmente a China – ampliaram a margem de manobra dos Estados africanos, fortalecendo sua capacidade de negociação (Brown, 2011).

Com a fortificação de sua capacidade de negociação e margem de manobra, os países africanos passaram a ter mais agência em relação aos atores externos. Assim, visando fundamentar essa ideia de agência, Mohan e Lampert (2013) re-

correm à teoria de Colin Wight (1999; 2004), que distingue três dimensões da agência. A primeira refere-se à capacidade dos atores de agir de forma intencional e responsável. A segunda destaca que toda ação ocorre em um contexto social, no qual os indivíduos são moldados por estruturas, mas também podem reproduzi-las ou transformá-las. A terceira diz respeito aos papéis institucionais ocupados pelos agentes, como o de diplomatas, que persistem independentemente de quem os desempenha. Segundo Wight, essas três dimensões são interdependentes e devem ser analisadas conjuntamente (Wight, 1999; 2004, como citado em Mohan & Lampert, 2013).

Entretanto, Mohan e Lampert (2013) apontam limitações na abordagem de Wight ao argumentarem que ela atribui pouca importância às relações econômicas e restringe a agência ao Estado. Para os autores, as relações sino-africanas envolvem múltiplos atores chineses e africanos, cujas interações são marcadas por processos contínuos de negociação, contestação e adaptação. Nessa perspectiva, a agência africana é exercida por diferentes atores, de modo que a cooperação com a China deve ser compreendida como uma dinâmica negociada, e não como uma relação unilateral em que os países africanos atuam apenas como receptores passivos (Hagmann & Péclard, 2010, como citado em Mohan & Lampert, 2013).

Nesse sentido, Madakufamba (2024) contesta a ideia de que os países africanos são receptores passivos da cooperação chinesa, argumentando que seus líderes utilizam o FOCAC para negociar financiamentos e promover prioridades nacionais e regionais, como infraestrutura, agricultura, industrialização, economia digital e desenvolvimento verde. De forma semelhante, Mboya (2024) argumenta que os países africanos priorizam parcerias que atendam às suas necessidades de desenvolvimento, aproximando-se da China e de outras potências emergentes em busca de cooperação e apoio diplomático.

À luz disso, a obra *Angola's Management of China's Credit Lines*, de Lucy Corkin, evidencia justamente a capacidade de agência da parte africana nesse processo de cooperação com o país asiático, especialmente em relação à capacidade dos atores de agir de forma intencional e responsável, e no que diz respeito ao papel institucional ocupado pelos agentes.

No acordo de financiamento com a China, o governo angolano estruturou as linhas de crédito de acordo com seus objetivos de reconstrução pós-guerra. Para isso, criou uma conta *escrow*, administrada conjuntamente pelo Banco Nacional de Angola e pelo Banco de Importação e Exportação da China, na qual eram depositadas as receitas do petróleo destinadas ao financiamento da infraestrutura. Os recursos somente eram liberados mediante validação das autoridades angolanas, e o governo ainda exigiu a concorrência entre ao menos três empresas chi-

nessas em cada projeto para evitar sobrepreços e aumentar a eficiência das obras (Corkin, 2013). O Ministério das Finanças de Angola desempenhou papel central na gestão dos contratos com a China, evidenciando que o país exerceu agência na negociação e implementação dos acordos. A opção pelos empréstimos chineses, motivada pela ausência de condicionalidades políticas, refletiu uma escolha estratégica voltada à maximização dos benefícios da cooperação (Corkin, 2013).

Além disso, a agência africana pode ser pensada em seis frentes de análise: (i) presidencial; (ii) executiva; (iii) burocrática; (iv) co-agência; (v) cívica organizada e (vi) cívica semi-organizada (Soulé, 2025). No que tange a agência presidencial, ela é exercida por chefes de Estado na definição e implementação de projetos com a China. Nesse sentido, a agência presidencial pode promover, renegociar ou cancelar projetos conforme interesses nacionais, geopolíticos ou de sobrevivência política, utilizando a intervenção direta em projetos, contorno da burocracia e monitoramento intensificado como um dos mecanismos possíveis para exercer essa agência (Soulé, 2025).

A agência presidencial pode ser ilustrada por meio da co-presidência da Cúpula de Joanesburgo de 2015 do FOCAC, exercida por Jacob Zuma, presidente da África do Sul, em conjunto com Xi Jinping (FOCAC, 2015b). Nesse contexto, Xi Jinping visitou a África do Sul em um encontro que antecedeu alguns dias a realização da Cúpula do FOCAC de 2015. Durante a visita bilateral, Jacob Zuma e Xi Jinping assinaram 26 acordos voltados à cooperação em industrialização, infraestrutura, zonas econômicas especiais, desenvolvimento marítimo, recursos humanos e finanças (Presidência da República da África do Sul, 2015). Esses compromissos anteciparam e reforçaram as prioridades posteriormente institucionalizadas no Plano de Ação de Joanesburgo (2016-2018), que colocou a industrialização e a cooperação em capacidade produtiva no centro da agenda do FOCAC (FOCAC, 2015a). Dessa forma, a atuação do governo sul-africano evidencia como a agência presidencial foi exercida tanto no plano bilateral quanto no âmbito multilateral do FOCAC, utilizando o Fórum para alinhar prioridades nacionais às iniciativas de cooperação com a China.

A agência executiva manifesta-se na atuação de ministros e altos funcionários que adaptam as estratégias chinesas às prioridades nacionais, utilizando a cooperação para impulsionar políticas de desenvolvimento e infraestrutura (Soulé, 2025). Um exemplo é a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), anunciadas na Terceira Conferência Ministerial do FOCAC (2006) com base na experiência chinesa de industrialização. Em Moçambique, a Zona Econômica Especial de Nacala foi implementada por meio do Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA), evidenciando a adaptação desse mo-

delo ao contexto nacional (Pinto, 2017). Além disso, a formação da ZEE de Nacala teve como liderança o Ministério da Planificação e Desenvolvimento de Moçambique, indicando que a implementação da ZEE de Nacala era tratada como uma prioridade do Executivo, e não apenas como um projeto de investidores externos (Cuereneia, 2010). Com isso, a construção de ZEEs na África pela China continua ocorrendo, como visto no Plano de Ação de 2024: “as duas partes apoiarão o aproveitamento das diversas zonas de cooperação econômica e comercial na África para promover a cooperação em toda a cadeia industrial de produtos agrícolas” (FOCAC, 2021)

No âmbito da agência burocrática, ela é efetuada por servidores públicos responsáveis pela implementação das políticas, que atuam na negociação e fiscalização dos projetos chineses (Soulé, 2025). A agência burocrática pode ser vista na construção de infraestruturas – previstas nos Planos de Ação – e especialmente na construção da ferrovia Addis Abeba-Djibouti, na qual a *Ethiopian Railway Corporation* – empresa estatal etíope – em articulação com agentes tomadores de decisão do país, foram responsáveis pelo planejamento, implementação e gestão dos projetos ferroviários (Chen, 2021). Em vez de apenas receber o investimento, esses atores buscaram moldar o projeto para atender às prioridades nacionais de industrialização e fortalecimento da capacidade estatal africana (Chen, 2021).

A co-agência, uma cooperação que se dá entre diferentes atores (Estado e sociedade civil), através da formação de coalizões entre burocratas, sindicatos, ministérios e meios de comunicação (Soulé, 2025), também pode ser ilustrada pela construção – ou reabilitação, neste caso – de uma ferrovia. O projeto de reabilitação da rodovia Akassato-Bohicon, no Benim, contou com a cooperação entre burocratas, sindicatos de diferentes ministérios – com destaque para o Ministério da Economia e Finanças – e atores da sociedade civil, como apresentadores de rádio, que ampliaram a visibilidade das críticas feitas pelos burocratas (Benabdallah, 2020). Essa articulação evidenciou a dimensão relacional da agência, demonstrando que atores estatais e cívicos podem formar coalizões e exercer conjuntamente influência sobre a implementação de projetos.

As agências cívicas também estão presentes no que tange a relação sino-africana. A agência cívica organizada, exercida por representantes da sociedade civil como ONGs e sindicatos, podem tanto ampliar quanto limitar a presença chinesa no território africano (Soulé, 2025). Nos Planos de Ação (2016 e 2022), as diretrizes foram ampliadas para estimular as instituições financeiras chinesas a fornecerem financiamento e seguros destinados a projetos relacionados à mineração (FOCAC, 2015a; 2021). Entre este período, em 2020, a *Zimbabwe Environmental Law Association* (ZELA) e organizações da sociedade civil denunciaram que a mi-

neração chinesa no Hwange (Zimbábue) estava causando uma degradação ecológica. Em decorrência disso, a ZELA ingressou com uma ação urgente na Alta Corte do Zimbábue para suspender as licenças de mineração, argumentando que a exploração representava risco de degradação ambiental irreversível. Essa ação, somada à pressão popular, resultou no banimento do parque de mineração de Hwange por parte do governo (BBC News, 2020).

Existe também a agência cívica semi-organizada ou não organizada, exercida espontaneamente por cidadãos e grupos informais (Soulé, 2025). Ainda em relação a mineração, em 2017, o cartunista ganês Bright Tetteh Ackwerh publicou a caricatura *We Dey Beg*, criticando a participação de empresas chinesas na mineração ilegal de ouro em Gana e seus impactos ambientais. A imagem retratava o presidente Xi Jinping como responsável pela poluição causada pela atividade mineradora, o que levou a Embaixada da China a protestar formalmente junto ao governo ganês, alegando que as reportagens e caricatura difamaram líderes chineses (Asiedu, 2017).

Em resumo, os diferentes tipos de agência demonstram que as relações sino-africanas não podem ser compreendidas a partir da ideia de uma África passiva diante da ascensão chinesa. Presidentes, ministros, burocratas, organizações da sociedade civil e outros atores mobilizam diferentes repertórios de ação para negociar, adaptar, contestar ou direcionar a cooperação com a China conforme seus próprios interesses e prioridades. Desse modo, a agência africana manifesta-se de forma plural e relacional, variando de acordo com as capacidades institucionais, os contextos políticos e os objetivos perseguidos por cada ator.

Conclusão

A investigação realizada ao longo deste estudo permitiu compreender a complexa arquitetura que sustenta a atuação da China no continente africano no século XXI, tendo o FOCAC como seu principal eixo institucional. Longe de constituir apenas um mecanismo de concertação diplomática, o Fórum consolidou-se como o principal instrumento de operacionalização e socialização da CID chinesa, articulando iniciativas de infraestrutura, financiamento, comércio, segurança e cooperação técnica em torno de uma narrativa de solidariedade Sul-Sul.

Em resposta às questões que orientaram a pesquisa, verificou-se que a CID chinesa permanece fundamentada nos princípios históricos de não interferência, respeito à soberania e benefício mútuo, formulados por Zhou Enlai em 1964 e reafirmados nos documentos oficiais contemporâneos. Contudo, a análise dos Planos de Ação do FOCAC e da literatura especializada demonstra que essa nar-

rativa de solidariedade está estreitamente articulada à promoção de interesses estratégicos da China no continente africano.

Esses interesses manifestam-se em quatro dimensões principais: a garantia do acesso a recursos naturais estratégicos, essenciais para o desenvolvimento industrial e tecnológico chinês; a expansão econômica e financeira, por meio da abertura de mercados, da internacionalização de empresas e do fortalecimento do uso do renminbi; a ampliação da influência política e diplomática, sustentada pela construção de uma imagem positiva da China e pela difusão de normas e valores associados à cooperação Sul-Sul; e o fortalecimento da cooperação em segurança, voltado à proteção de ativos, cidadãos e rotas estratégicas, bem como à ampliação da presença chinesa em temas de paz e segurança no continente.

Entretanto, os resultados também demonstram que a cooperação sino-africana não pode ser interpretada exclusivamente como um processo de imposição de interesses por parte de Pequim. A análise da agência africana evidencia que os Estados do continente exercem papel ativo na formulação, negociação e implementação das iniciativas desenvolvidas no âmbito do FOCAC. Em diferentes contextos, governos africanos negociaram prioridades, renegociaram acordos considerados desfavoráveis e utilizaram os mecanismos de cooperação oferecidos pela China para atender objetivos nacionais de desenvolvimento, ampliar sua capacidade de negociação internacional e diversificar suas parcerias externas. Dessa forma, a relação sino-africana revela-se marcada por processos de negociação, adaptação e benefícios recíprocos, ainda que assimétricos.

Essa constatação permite relativizar interpretações que reduzem a presença chinesa na África à chamada “armadilha da dívida” ou a uma lógica exclusivamente predatória. Embora os interesses estratégicos chineses sejam evidentes, a pesquisa demonstra que os países africanos dispõem de capacidade de influência sobre os rumos da cooperação, participando ativamente da definição de agendas, da renegociação de projetos e da construção dos resultados produzidos pelo Fórum.

Conclui-se, portanto, que o FOCAC constitui um instrumento central da política externa chinesa, por meio do qual Pequim combina diplomacia econômica, cooperação Sul-Sul, *soft power* e mecanismos institucionais para ampliar sua influência internacional. Simultaneamente, o Fórum representa para os países africanos uma importante plataforma de financiamento, cooperação e diversificação de parcerias em um contexto de reconfiguração da ordem internacional. Ao evidenciar tanto os interesses estratégicos da China quanto a capacidade de agência dos Estados africanos, este estudo contribui para uma compreensão mais equilibrada das relações sino-africanas, afastando interpretações excessivamente

deterministas e ressaltando o caráter negociado e dinâmico da cooperação estabelecida no âmbito do FOCAC.

Referências

- Anhui Foreign Economic Construction Co., Ltd. (n.d.). *Introduction*. <https://www.cccme.cn/shop/cccme13699/introduction.aspx>
- Apolinário Júnior, L., Rinaldi, A. L., & Lima, R. C. (2022). Chinese and Indian COVID-19 vaccine diplomacy during the health emergency crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(1), e014.
- Article 19. (2024, 3 de outubro). *Cooperação China-África: A visão de Pequim levanta preocupações com a liberdade de expressão*. <https://www.article19.org/pt-pt/resources/cooperacao-china-africa-a-visao-de-pequim-levanta-preocupacoes-com-a-liberdade-de-expressao/>
- Asiedu, K. G. (2017, 25 de novembro). How a lone Ghanaian cartoonist stood up to China. *Quartz Africa*. <https://qz.com/africa/1137709/how-a-lone-ghanaian-cartoonist-stood-up-to-china>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- BBC News. (2020, 9 de setembro). *Zimbabwe bans coal mining in Hwange and other game parks*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54085549>
- Benabdallah, L. (2020). *Shaping the future of power: Knowledge production and network-building in China-Africa relations*. University of Michigan Press.
- Bénazéraf, D. (2014, 2 de setembro). *Soft power chinois en Afrique: Renforcer les intérêts de la Chine au nom de l'amitié sino-africaine* (Asie.Visions No. 71). Institut français des relations internationales (Ifri). <https://www.ifri.org/fr/notes/soft-power-chinois-en-afrique-renforcer-les-interets-de-la-chine-au-nom-de-lamitie-sino>
- Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Brautigam, D., & Hwang, J. (2016). *Eastern promises: New data on Chinese loans in Africa, 2000 to 2014* (Working Paper No. 2016/4). China Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. <https://hdl.handle.net/10419/248132>
- Brown, W. (2011, 2-3 de novembro). *African agency in international politics* [Unpublished conference paper]. ESRC African Agency in International Politics Seminar, Stellenbosch, South Africa. <http://www.open.ac.uk/socialsciences/bisa-africa/african-agency>
- Calabrese, L. (2024, 30 de setembro). *Why China is seeking greater presence in Africa – The strategy behind its financial deals*. ODI: Think Change. <https://odi.org/en/insights/why-china-is-seeking-greater-presence-in-africa-the-strategy-behind-its-financial-deals/>
- Chen, Y. (2021). *Laying the tracks: The political economy of railway development in Ethiopia's railway sector and implications for technology transfer* (SAIS-CARI Working Paper No. 43). China Africa Research Initiative, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. <https://hdl.handle.net/10419/248171>
- COMPLANT (China National Complete Plant Import & Export Group Corporation Limited). (n.d.). *Company profile*. <https://www.complant.com/english/AboutUs/CompanyProfile/index.html>
- Corkin, L. (2013). *Uncovering African agency: Angola's management of China's credit lines*. Ashgate.
- Cuereneia, A. (2010, 30 de setembro). *Intervenção de Sua Excelência Aiuba Cuereneia, Ministro da Planificação e Desenvolvimento, no Seminário sobre o Desenvolvimento da Zona Económica Especial de Nacala*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento da República de

- Moçambique. <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/discurso/112-discurso-de-sexcia-mpd-no-seminario-da-zeen/file>
- Dreher, A., & Fuchs, A. (2016). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics*, 48(3), 988-1023. <https://doi.org/10.1111/caje.12166>
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. M., & Tierney, M. J. (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62(1), 182-194. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx052>
- Duarte, P. (2012). Soft China: O caráter evolutivo da estratégia de charme chinesa. *Contexto Internacional*, 34(2). <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000200005>
- FOCAC. (2006). *Forum on China-Africa Cooperation: Beijing action plan (2007-2009)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/200611/t20061116_7933564.htm
- FOCAC. (2009a). *Forum on China-Africa Cooperation: Addis Ababa action plan (2004-2006)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/200909/t20090925_7933568.htm
- FOCAC. (2009b). *Forum on China-Africa Cooperation: Sharm El Sheikh action plan (2010-2012)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/200911/t20091112_7933571.htm
- FOCAC. (2012). *The fifth ministerial conference of the Forum on China-Africa Cooperation: Beijing action plan (2013-2015)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201207/t20120723_8079762.htm
- FOCAC. (2015a). *The Forum on China-Africa Cooperation: Johannesburg action plan (2016-2018)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201512/t20151225_7933575.htm
- FOCAC. (2015b). *Declaration of the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*. https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201512/t20151225_7933574.htm
- FOCAC. (2018). *Forum on China-Africa Cooperation: Beijing action plan (2019-2021)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201809/t20180912_7933578.htm
- FOCAC. (2021). *Forum on China-Africa Cooperation: Dakar action plan (2022-2024)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/202201/t20220124_10632444.htm
- FOCAC. (2024). *Beijing Summit Forum on China-Africa Cooperation: Beijing action plan (2025-2027)*. https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/202409/t20240926_11497783.htm
- FOCAC. (n.d.). *FOCAC mechanisms*. https://www.focac.org/eng/ltjj_3/
- Fontdeglòria, X. (2017, 2 de agosto). China inaugura primeira base militar no exterior. *EL PAÍS Brasil*. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/01/internacional/1501589492_007630.html
- Gazibo, M., & Mbabia, O. (2012). Reordering international affairs: The forum on China-Africa cooperation. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1(1), 51-74. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.27992>
- Hansrod, Z. (2023, 12 de agosto). Long road for DRC as it renegotiates minerals deal with China. *Radio France Internationale*. <https://www.rfi.fr/en/africa/20230812-long-road-for-drc-as-it-renegotiates-minerals-deal-with-china>
- Heiermann, F. A. (2020). O soft power como um instrumento da política externa chinesa e sua estratégia na África Subsaariana. *Caderno de Relações Internacionais*, 11(21), 149-173. <https://doi.org/10.22293/2179-1376.v11i21.1339>
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. (2014). *China's foreign aid (2014)*. Foreign Languages Press. https://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261152.htm

- Johnston, A. I. (2001). Treating international institutions as social environments. *International Studies Quarterly*, 45(4), 487-515. <https://www.jstor.org/stable/3096058>
- Jones, L., & Hameiri, S. (2020, 19 de agosto). *Debunking the myth of “debt-trap diplomacy”: How recipient countries shape China’s Belt and Road Initiative*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy>
- Kai, W. (2022, 8 de janeiro). A China está se aproveitando de países pobres com “armadilha da dívida”? *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59895468>
- Lammich, G. (2025). China’s evolving security engagement in Africa: Policies, strategies, and implications. *European Journal of International Security*, pp. 1-18. <https://doi.org/10.1017/eis.2025.3>
- Madakufamba, M. (2024, 4 de setembro). *FOCAC 2024: More than just diplomacy: Africa’s modernisation top on the agenda*. Southern African Research and Documentation Centre. <https://sardc.net/en/southern-african-news-features/focac-2024-more-than-just-diplomacy-africas-modernisation-top-on-the-agenda/>
- Mboya, C. (2024, 4 de novembro). *What happened in Beijing in September? An analysis of FOCAC and the geopolitics of Africa’s partnerships*. Africa Policy Research Institute (APRI). <https://afripoli.org/what-happened-in-beijing-in-september-an-analysis-of-focac-and-the-geopolitics-of-africas-partnerships>
- Milani, C. R. S., & Carvalho, T. C. (2013). Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 1(1), 77-100.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (2023, 21 de fevereiro). *The Global Security Initiative Concept Paper*. https://www.mfa.gov.cn/mfa_eng/xw/wjbxw/202405/t20240530_11343274.html
- Mohan, G., & Lampert, B. (2013). Negotiating China: Reinserting African agency into China-Africa relations. *African Affairs*, 112(446), 92-110. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads065>
- Nye, J. S., Jr. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs.
- Olander, E. (2020, 14 de janeiro). China’s infrastructure finance model is changing: Here’s how. *The Africa Report*. <https://www.theafricareport.com/22133/chinasinfrastructure-finance-model-is-changing-heres-how/>
- Oshodi, A.-G. T. (2025, 10 de fevereiro). West Africa: Power vacuum in West Africa’s Sahel – 3 ways China could fill the gap as West exits. *AllAfrica*. <https://allafrica.com/stories/202502110005.html>
- Pautasso, D., & Maia, I. (2024). A China e a armadilha da dívida: Entre a narrativa e as mudanças sistêmicas. *Conjuntura Austral*, 15, 49-61. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.136340>
- Pinto, R. E. F. (2017). *A presença da China em África e os modelos de zonas económicas especiais: O caso de Nacala* [Tese de doutorado, Instituto Universitário de Lisboa – Iscte-IUL]. Repositório do Iscte.
- Presidência da República da África do Sul. (2015, 2 de dezembro). *Government signs 26 agreements worth R94 billion with China*. South African Government. <https://www.gov.za/speeches/government-signs-twenty-six-agreements-worth-r94-billion-china-2-dec-2015-0000>
- Rede Angola. (2016, 22 de outubro). *China em processo de rever o seu “modelo angolano” de relações com África*. <http://m.redeangola.info/china-em-processo-de-rever-o-seu-modelo-angolano-de-relacoes-com-africa/>

- Reuters. (2025, 18 de novembro). *US is biggest recipient of Chinese loans, study shows*. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/us-is-biggest-recipient-chinese-loans-study-shows-2025-11-18>
- Rolley, S. (2024, 8 de maio). *IMF and DR Congo reach agreement on final review of loan deal*. <https://www.reuters.com/world/africa/imf-dr-congo-reach-agreement-final-review-loan-deal-2024-05-08/>
- Sanny, J., & Selormey, E. (2021, 15 de novembro). *Africans welcome China's influence but maintain democratic aspirations*. Afrobarometer. <https://www.afrobarometer.org/publication/ad489-africans-welcome-chinas-influence-maintain-democratic-aspirations/>
- Shambaugh, D. (2010, 7 de junho). *China flexes its soft power*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/opinions/china-flexes-its-soft-power/>
- Singh, A. (2020). The myth of “debt-trap diplomacy” and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42(2), 239-253. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1807318>
- Soulé, F. (2025). The study of agency in Africa-China relations: The case for typologies. *PS: Political Science & Politics*, 58(3), 514-519. <https://doi.org/10.1017/S1049096525000083>
- State Council Information Office of the People's Republic of China. (2021, 10 de janeiro). *China's international development cooperation in the new era*. https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content_77099782_3.htm
- Stropasolas, P. (2025, 19 de setembro). “Rússia e China nos respeitam”, diz membro do governo de Burkina Faso sobre geopolítica no Sahel. *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br/2025/09/19/russia-e-china-nos-respeitam-diz-membro-do-governo-de-burkina-faso-sobre-geopolitica-no-sahel/>
- Tao, A. (2023, 2 de agosto). Beyond the narrative of China's debt trap diplomacy. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2023/08/02/beyond-the-narrative-of-chinas-debt-trap-diplomacy>
- The Economist. (2022, 19 de fevereiro). *How Chinese firms have dominated African infrastructure*.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2013, maio). *Mozambique sector-specific investment strategy and action plan: G20 indicators for measuring and maximizing economic value added and job creation from private investment in specific value chains-Pilot study results*. Author.
- Vadell, J. A., Lopes, B., & Cardoso, D. (2013). FOCAC: Estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul sino-africana. *Carta Internacional*, 8(2), 81-99. <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/110>
- Yang, Y. E., & Liu, X. (2012). The “China threat” through the lens of US print media: 1992-2006. *Journal of Contemporary China*, 21(76), 695-711. <https://doi.org/10.1080/10670564.2012.666838>
- Yu, S. Z. (2024, 6 de novembro). *How has a quarter-century of FOCAC shaped the role of China in Africa?* Africa at LSE. <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2024/11/06/how-has-a-quarter-century-of-focac-shaped-the-role-of-china-in-africa/>
- Zhang, C. (2024, 23 de setembro). Global Security Initiative and China-Africa security cooperation. *China Diplomacy*. https://en.chinadiplomacy.org.cn/gsi/2024-09/23/content_117443870.shtml
- Zhou, E. (1964, 15 de janeiro). *Oito princípios da assistência técnica e econômica para outros países*. Marxists Internet Archive. <https://www.marxists.org/portugues/chu-en-lai/1964/01/15.htm>