

A Iniciativa Belt and Road na África: O projeto do Porto de Bagamoyoⁱ

The Belt and Road Initiative in Africa: The Bagamoyo Port Project

RESUMO:

Este artigo apresenta um estudo de caso da interrupção do projeto do Porto de Bagamoyo, na Tanzânia. A obra, a ser desenvolvida no âmbito da Iniciativa Belt and Road (BRI), é componente do projeto da Zona Econômica Especial de Bagamoyo e tinha um investimento avaliado em US\$ 10 bilhões, que resultaria em um dos maiores portos da África, com potencial para transformar a Tanzânia em um *hub* de transporte para a África Oriental. Em um contexto de rápida adesão dos países africanos à BRI, casos desviantes chamam a atenção. Nesse sentido, este trabalho busca compreender a razão que leva os países africanos a interromperem os acordos de cooperação assinados, sobretudo no âmbito da BRI. Argumenta-se que alterações na política doméstica são o principal motivo para que um projeto seja interrompido e isso impulsiona o exercício da agência africana.

Palavras-Chave: BRI. Relações sino-africanas. China. África. Agência Africana.

ABSTRACT:

This article presents a case study of the interruption of the Port of Bagamoyo project in Tanzania. The work, to be developed under the Belt and Road Initiative (BRI), is a component of the Bagamoyo Special Economic Zone project and had an investment valued at US\$ 10 billion, transforming the port into one of the largest in Africa, with potential to turn Tanzania into a transport hub for East Africa. In a context of rapid accession of African countries to BRI, deviant cases draw attention. In this sense, this work seeks to understand the reason that leads African countries to interrupt signed cooperation agreements, especially within the scope of BRI. It is argued that changes in domestic policy are the main reason for a project to be stopped and this impulse the exercise of African Agency.

Keywords: BRI. Sino-african relations. China. Africa. African Agency.

Amabily Bonacina¹

¹ Doutoranda em Ciência política na Université de Montréal e mestre em Ciência Política pela mesma universidade. Membro do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA/UFRGS) e do Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM). E-mail: amabily.bonacina@umontreal.ca.

INTRODUÇÃO

A Iniciativa Belt and Road (BRI na sigla em inglês) foi lançada pelo atual presidente chinês, Xi Jinping, em 2013. Apresentando-se como um projeto que busca a cooperação política, a conectividade, o comércio, a integração financeira e a integração dos povos, fatores que facilitam o comércio, os investimentos e a circulação de pessoas, a iniciativa, hoje muito mais amplo que o previsto, recuperava a antiga Rota da Seda e se estendia também por um componente marítimo (PAUTASSO, 2016). Nos países africanos, a rápida adesão à BRI coincide com um período de crescimento das relações sino-africanas. Uma maior institucionalização das relações multilaterais é construída através do Fórum de Cooperação África-China (FOCAC na sigla em inglês), um espaço de socialização de normas e valores, sobretudo em relação à Cooperação Sul-Sul (ASANTE, 2018).

Nesse contexto, a BRI se coloca como uma nova fonte de financiamento para projetos importantes de conectividades e infraestrutura no continente africanos. Entre os principais gargalos estão a baixa densidade de rodovias nacionais, com má qualidade das estradas e difícil acesso às zonas rurais; as linhas férreas desconectadas e dificuldades de manutenção; o trânsito aéreo caro e quase 12 vezes mais mortal do que em outras regiões do mundo; e os portos, que são limitados, com gestão dispendiosa e baixa efetividade (AREWA, 2016; EHIZUELEN, 2017; VISENTINI, 2014).

A melhoria desses gargalos, além de constituir um impacto considerável para as perspectivas econômicas individuais dos países africanos, pode ser utilizada como um mecanismo para fortalecer iniciativas regionais e projetos da União Africana, pois se propõem a investir em áreas carentes de infraestrutura, nem sempre atrativas aos doadores ocidentais. Espera-se um impacto prático na vida das comunidades, com melhorias na qualidade de vida da população (NDZENDZE; MONYAE, 2019). Para tanto, os projetos devem atender aos modelos econômicos já estabelecidos pelos governos locais. Para alcançar essa complementariedade, temos a política doméstica e a agência dos países africanos como uma parte importante na busca por efeitos positivos associados aos investimentos da BRI – e da China no geral.

É nesse contexto que se insere o caso do projeto do Porto de Bagamoyo, na Tanzânia. A obra, a ser desenvolvida no âmbito da BRI, é uma das etapas do projeto da Zona Econômica Especial de Bagamoyo e tinha um investimento inicial avaliado em US\$ 10 bilhões, que resultaria em um dos maiores portos da África e com potencial de transformar a Tanzânia em um *hub* de transporte para a África Oriental. No continente, apenas um segundo caso de interrupção foi identificado no âmbito da Iniciativa, o Aeroporto de Mamamah, em Serra Leoa, em 2018². De tal modo, questiona-se por que os países africanos decidem interromper os projetos da BRI. Partimos da hipótese inicial de que as interrupções ocorrem por mudanças de política doméstica dos países africanos. Os objetivos deste estudo foram: (i) identificar e analisar essas mudanças na variável de interesse (política doméstica), que levaram a Tanzânia a interromper o seu projeto da Iniciativa Belt and Road, e (ii) verificar como a agência africana pode ser compreendida como um fator importante no rumo dos projetos.

Esta pesquisa é de caráter qualitativo e será feita através do método de análise de estudo de caso desviante (Tanzânia). Combinamos pesquisas documentais em publicações oficiais dos governos e pesquisas em fontes secundárias diversas, tais como artigos científicos e livros especializados e fontes jornalísticas (locais governamentais e privadas e mídias internacionais). Para complementar as informações coletadas, também consultamos dados das bases do China-Africa Research Initiative e do Afrobarometer.

Este artigo está dividido em três partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentaremos nosso quadro teórico, na segunda parte uma breve contextualização da Belt and Road na África e na terceira parte apresentaremos os resultados do estudo de caso do Porto de Bagamoyo.

QUADRO TEÓRICO

O século XXI trouxe mudanças complexas para as relações internacionais, que apresentaram aos países do Terceiro Mundo novas oportunidades para superar a marginalização na política internacional e na ordem liberal (CHERU; OBI, 2010). As

² A identificação dos casos foi realizada em outra pesquisa.

relações sino-africanas se localizam nesse contexto e para analisar como se dão essas relações, opta-se pela abordagem construtivista das Relações Internacionais (RI). Tal abordagem oferece uma perspectiva social da política internacional, com ênfase na importância normativa, além das estruturas materiais; incorpora-se à análise o papel das identidades na construção de interesses e a relação mútua entre o agente e a estrutura (PRICE; REUS-SMIT, 1998). O construtivismo, segundo alguns autores, seria uma abordagem teórica informada e não uma teoria *per se* (ADLER, 1999; JUNG, 2019). Entre os princípios construtivistas estão: (i) a realidade é socialmente construída; (ii) as estruturas são definidas principalmente por ideias, não somente forças materiais; e (iii) identidades e interesses dos atores são construídos por ideias compartilhadas (WENDT, 1999, p. 1).

Compreender as realidades internacionais como realidades sociais permite que se abra um diálogo com outros campos das ciências sociais (DEVIN, 2018). Nesse sentido, aliamos a abordagem construtivista a abordagem da sociologia histórica nas RI. O fato de as ideias não surgirem em um vácuo, mas sim em um contexto histórico é explorada por esse subcampo, que dá ênfase no estudo dos atores e de suas práticas, com forte apego à profundidade histórica dos fenômenos a serem estudados para compreender também suas transformações. A sociologia das RI favorece compreender os vínculos entre atores e grupos, que conduzem relações de conflito ou de cooperação (DEVIN, 2018). Ademais, o presente não é determinado pela natureza das coisas, mas por sua construção social, atribuição de significados e pelo seu contexto histórico (GUZZINI, 2013), o que nos ajuda a compreender os padrões de cooperação, seja Sul-Sul, seja sino-africano.

Agência nas relações afro-chinesas

Na análise das relações entre África e China, é cada vez mais importante o debate sobre a agência dos países africanos. Pensar em como mitigar as assimetrias nas relações entre as partes faz necessária uma compreensão sobre a forma que os países africanos podem obter vantagens nos processos de negociações (NANTULYA, 2021). Buscamos neste trabalho explorar brevemente como a agência se apresenta no

continente (STADEN; ALDEN; WU, 2018). No contexto das relações sino-africanas, compreendemos que tanto atores estatais quanto não-estatais são capazes de exercer agência³. Segundo a abordagem construtivista, os agentes são condicionados e condicionam a estrutura. A mesma estrutura pode, ainda, gerar agentes diferentes e os empoderar de maneiras distintas (LAMPERT; MOHAN, 2015; TAYLOR, 2015).

Especificamente sobre a agência africana frente à BRI, Staden, Alden e Wu (2018) estabelecem três pontos principais a serem observados: (i) pensar as relações afro-chinesas para além das relações entre Estados (a BRI é afetada por questões de política local e por diferentes oportunidades comerciais); (ii) não assumir que a assimetria de poder entre China e África faz com que apenas os países africanos sejam vulneráveis na relação (a China é vulnerável financeiramente, com o perigo do não pagamento de dívidas, e na sua reputação, pois a imagem negativa tem impacto na assinatura de novos acordos), e (iii) o crescimento da pressão africana por uso de mão de obra local e as nuances da agência para além do governo nacional (firmas africanas, ONGs, comunidades locais etc.).

A Cooperação Sul-Sul

De acordo com Campos (2011), um dos acontecimentos mais relevantes atualmente no sistema internacional é a emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS), que experimentou um impulso nas últimas décadas. Dentro desta estrutura é que ocorrem as relações afro-chinesas. Há uma certa flexibilidade na definição do que seria a CSS. Para Mello e Souza (2014), o que orienta a CSS é a própria demanda dos países parceiros e ela é guiada pelo princípio de benefício mútuo. Para Muhr (2016), a CSS compreende uma vasta gama de atividades: comerciais (ligadas ao interesse de desenvolvimento socioeconômico interno, como comércio e transferências de tecnologia, por exemplo) e de cooperação altruísta (ligado ao interesse no desenvolvimento da sociedade do parceiro, feitas através de doações e empréstimos e com foco em segurança alimentar,

³ Agentes estatais sendo partidos, instituições, agências governamentais, líderes e elites e agentes não-estatais sendo organizações comunitárias, sindicatos, empresas privadas, militâncias, e todos os grupos que complementam ou suplementam o Estado (GADZALA, 2015).

saúde, agricultura, cancelamento de dívidas etc.). De maneira geral, portanto, CSS implica em benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle dos recursos. Esses elementos distinguem as relações Norte-Sul, de caráter assistencialista, doador e filantrópico, das relações Sul-Sul, de parceria e benefícios mútuos. Nesse sentido, na CSS os dois lados precisam ganhar, pois estamos falando em geral de dois ou mais países considerados em desenvolvimento, isto é, ainda há um caminho a percorrer (MELLO E SOUZA, 2014).

A África, através de sua emergência econômica, desponta como a nova fronteira das experiências de Cooperação Sul-Sul (PAUTASSO, 2016); vale destacar que o aumento da importância estratégica do continente requer uma certa organização e coordenação política por parte dos países africanos, para aproveitar as oportunidades sem cair em um “neoimperialismo”. Cheru e Calais (2010) ressaltam a importância da integração regional e de uma mobilização coletiva para fazer frente a negociações assimétricas, como é o caso das relações sino-africanas. Para conter os efeitos negativos e alcançar uma cooperação de soma positiva e se beneficiar da CSS, portanto, é importante a agência dos países africanos e uma articulação nacional e regional, compartilhando lições e boas práticas entre casos de sucesso no continente (NANTULYA, 2021).

A Belt and Road e o continente Africano

A Iniciativa Belt and Road (BRI) foi lançada no segundo semestre de 2013 pelo presidente chinês Xi Jinping. Inicialmente, o projeto recuperava a antiga Rota da Seda e estendia também seus projetos para um componente marítimo (a Silk Road Economic Belt, com seis corredores econômicos em direção à Eurásia e 21st Century Maritime Silk Road, com três passagens econômicas “azuis”, que inicialmente ficaram conhecidos como “*One Belt, One Road*”), buscando formar uma “Comunidade com destino em comum”.

Nantulya (2019) relata que líderes chineses descrevem a iniciativa como uma estratégia nacional que busca colocar a China no centro de um novo sistema internacional. Tal argumento também é reforçado por Pautasso (2016), que destaca o

esforço chinês para aumentar seu protagonismo no Sistema Internacional. A BRI, nesse sentido, é considerada peça central na política externa chinesa de Xi, servindo como principal caminho para atingir objetivos econômicos domésticos e geoestratégicos (CHEN, 2018). Segundo Bhattacharya (2016), o projeto faz parte da Grande Estratégia Chinesa e é um pilar para alcançar o “*China Dream*”. Na África, a iniciativa se alicerça sobre a intensificação das relações sino-africanas nos últimos anos e chama atenção pela promessa de construção de grandes projetos de infraestrutura (JOHNSTON, 2016).

A BRI na África

No continente, a BRI representa uma mudança de ênfase nas relações sino-africanas: o comércio de troca de recursos dos anos 2000 perde espaço para os investimentos em infraestrutura, conectividade e cooperação industrial. Chen (2018, p. 2) chama este processo de “corredorização” da infraestrutura, com a criação de corredores econômicos e redes de integração regionais. Alguns projetos se sobrepõem a projetos regionais previstos (como foi o caso do corredor de transporte Porto de Lamu-Sudão do Sul-Etiópia) e (ou) são multipaíses (caso da ferrovia Etiópia-Djibouti, entregue em 2017). Além disso, os projetos vêm aos poucos formando uma rede que ajuda a ligar, sobretudo, áreas de produção até portos e ferrovias (BREUER, 2017).

Nesse contexto, Xi Jinping destacou em discurso que a BRI pode beneficiar os países africanos, ajudando-os a solucionar gargalos infraestruturais. Além disso, as novas infraestruturas podem gerar um aumento nas exportações africanas, que em algumas regiões poderia chegar a 192 milhões de dólares anuais (NANTULYA, 2019). Vale destacar a chegada “tardia” do continente à Iniciativa. Nos primeiros dois anos, o continente era secundário no projeto, tendo inicialmente sido apenas conectado pela costa leste ao componente marítimo da BRI. Somente a partir de 2015 os africanos começaram a ser integrados à BRI (EHIZUELEN; ABDI, 2018). Segundo Breuer (2017), entre os primeiros países estão Egito, Djibuti, Etiópia, Tanzânia, Zâmbia e Angola. Até 2019, em torno de 20 países africanos haviam assinado memorandos junto à iniciativa e atualmente são 46 países envolvidos (ADDANEY, 2021).

Muitos países africanos têm na infraestrutura uma de suas prioridades e a China tem se comprometido a ajudar nesse setor. Os investimentos chineses podem ser usados como vantagens para desenvolver as infraestruturas necessárias e atrair mais investimentos no futuro, em efeito multiplicador. Tais melhorias são ainda mais significantes para os países sem saída para o mar, que através de melhores conectividades, serão mais facilmente integrados nas cadeias internacionais de valores. É importante, da parte dos africanos, pressionar por transferência de tecnologia e capacitação local, para que os investimentos possam gerar efeito “*spillover*”. Além disso, é importante olhar para o fator ambiental e social, que, sem uma avaliação de impactos que dialogue com o nível local, mina a sustentabilidade dos projetos (BREUER, 2017; CHEN, 2018).

A BRI compartilha também de algumas ambições regionais africanas, dentre elas destacamos a proposta da Agenda 2063 e o Programa para o Desenvolvimento de Infraestruturas na África (PIDA na sigla em inglês) (CHEN, 2018). A Agenda 2063 é um conjunto de sete aspirações⁴ a serem alcançadas até 2063, visando a modernização e o desenvolvimento do continente africano. Ehizuelen e Abdi (2018) destacam que existe uma clara sinergia entre a Agenda 2063 e a BRI, baseada principalmente nos princípios de desenvolvimento centrado nas relações de pessoa para pessoa, com ênfase em industrialização sustentável e diversificada. Conforme Ndzendze e Monyae (2019) afirmam, a BRI tem capacidade de fortalecer as aspirações dois – através do estabelecimento de corredores econômicos, que viabilizariam a integração regional e conectariam capitais, além de países sem saída para o mar com cidades costeiras – e quatro – securitizando as rotas comerciais marítimas, reduzindo a pirataria e o tráfico –, e indiretamente a cinco – com mais viagens intra-continente. Além disso, a relação entre a BRI e as propostas de integração africanas foram celebradas nos FOCAC de 2015 e 2018. Lisinge (2020) destaca ainda que, além de integrar a BRI nos projetos regionais

⁴ As aspirações são: 1. Uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável; 2. Um continente integrado, unido a nível político e ancorado nos ideais do panafricanismo e na visão do renascimento africano; 3. Uma África de boa governança, democracia, respeito pelos direitos humanos, justiça e Estado de direito; 4. Uma África a viver em paz e segurança; 5. Uma África com uma forte identidade cultural, uma herança comum e valores e ética compartilhados; 6. Uma África cujo desenvolvimento é orientado para as pessoas, que conta com o potencial das suas populações, especialmente as mulheres e os jovens, que se preocupam com o bem-estar das crianças; 7. Uma África que atua como um ator e parceiro forte, unido e influente no cenário mundial (AFRICAN UNION, [s.d.]).

de infraestrutura, os países africanos podem operacionalizar suas estratégias nacionais de desenvolvimento, inserindo-as na Iniciativa.

A BRI, ademais, é uma iniciativa flexível, possui um escopo amplo e pode ser operacionalizada como uma aliada ao desenvolvimento de infraestrutura do continente africano. Projetos como os dos corredores, apesar de não serem necessariamente prioridades nacionais (ainda que planos de organizações regionais) podem contribuir para o comércio intra-africano, sobretudo a partir da implementação do African Free Trade Agreement (LISINGE, 2020).

AS RELAÇÕES SINO-TANZANIANAS E O CASO PORTO DE BAGAMOYO

A Tanzânia possui laços históricos com a China, sendo um dos mais antigos aliados dos chineses no continente. Liderado por Julius Nyerere (1964-1985), o país foi membro ativo do Movimento dos não-alinhados. Além disso, a Tanzânia recebeu programas de ajuda para o desenvolvimento do governo chinês, como foi o caso da ferrovia Tanzara (BRAUTIGAM, 2009). Atualmente, as relações sino-tanzanianas são mais pragmáticas e orientadas para o comércio; em 2016 elas atingiram o valor de US\$ 5 bilhões e o investimento externo direto (IED) aumentou 100% entre 2013 e 2014, totalizando US\$ 4 bilhões (o que representa 16,3% do IED chinês na África no período) (MAKUNDI; HUYSE; DEVELTERE, 2017). Vale destacar que os investimentos chineses no país focam sobretudo em agricultura e manufaturas. Em relação ao volume de empréstimos junto aos chineses, atualmente a Tanzânia possui um total de 12 acordos, no valor estimado de US\$ 2,1 bilhões – o último empréstimo tendo sido realizado em 2015, no valor de US\$ 200 milhões (CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE; BOSTON UNIVERSITY GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER, 2021).

Apesar de não ser a principal área de investimentos chineses, o setor de infraestrutura da Tanzânia passou por um boom nos últimos anos, correspondendo a aproximadamente 15% do PIB em 2016. A administração Magufuli (2015-2021) alocou boa parte do orçamento para o desenvolvimento de infraestruturas, apesar dos limites fiscais do país. Nesse sentido, o governo tem buscado financiamento tanto com

parceiros tradicionais quanto emergentes (KIM; TUKIĆ, 2018), o que é interessante dado o contexto em que a China avança na quantidade de Memorandos de Entendimentos no âmbito da BRI, visando consolidar a Iniciativa. Com localização estratégica para o Oceano Índico e como principal rota de escoamento de diversos países vizinhos sem saída para o mar, o país se coloca como candidato a receber cada vez mais investimentos em conectividade e infraestruturas logísticas.

A propósito da percepção da população em relação à China, na sexta rodada do Afrobarometer em 2015, os tanzanianos mantinham, em geral, uma visão favorável da parceria com o país asiático. 70% dos respondentes da pesquisa acreditam que a influência chinesa na economia e na política é positiva e 35% dos tanzanianos preferem o modelo chinês de desenvolvimento em detrimento dos modelos estadunidense, sul-africano, indiano e britânico. Além disso, 51% dos entrevistados responderam que a China faz um bom trabalho para ajudar a Tanzânia a atingir seus objetivos de desenvolvimento (AFROBAROMETER, 2015). Na pesquisa de Makundi, Huyse e Develtere (2017), os autores notaram que com frequência os entrevistados viam a presença de investimentos chineses como complementares aos parceiros tradicionais e não substitutas.

Cronologia do projeto

Segundo Hönke (2018) a ideia do novo porto em Bagamoyo surgiu em 2007, após o lançamento do relatório *Port Master Plan 2008*, financiado pelo Banco Mundial. O estudo indicava que as dificuldades encontradas pelo porto de Dar es Salaam (responsável por 95% do tráfego marítimo do país) e possíveis soluções para a questão. Dar é responsável pelo escoamento da produção da Zâmbia, Malawi e Burundi e grande parte das cargas da República Democrática do Congo, Ruanda e Uganda. Em 2011, de acordo com as informações divulgadas na Estratégia Integrada de Desenvolvimento Industrial 2025, a demanda por manejo de carga crescia 13,1% ao ano. Destaca-se ainda que a capacidade de expansão física de Dar é limitada e, por isso, sua ineficiência custava cerca de US\$ 2,6 bilhões para o país e seus vizinhos. Nesse contexto, o governo, após estudo da Autoridade portuária da Tanzânia (APT), optou por construir

um novo porto suplementar em Mbegani, na região de Bagamoyo (KIM; TUKIĆ, 2018; MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE, 2011).

O objetivo do novo porto, que figuraria entre os maiores da África, é tornar a região um *hub* marítimo regional⁵. Logo, a recomendação do BM era que o projeto estivesse pronto para entrar em operação em 2018, caso o volume de carga seguisse elevado. Bagamoyo terá conectividade com os Corredores Central e Tanzara, através de ferroviárias e rodoviárias, evitando a rodovia Morogoro, por onde é escoada a carga que chega em Dar es Salaam, aliviando o congestionamento na região (MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE, 2011).

O porto está inserido em um projeto que inclui a criação de uma Zona Econômica Especial (ZEE), inspirada nas experiências de Dubai e Shenzhen, onde complexos industriais são desenvolvidos em áreas costeiras. No caso da Tanzânia, foram planejadas três ZEEs costeiras, ligadas cada uma a um porto e conectadas com os corredores que levam ao interior e a países sem saída para o mar que dependem desses portos. A ZEE de Bagamoyo inclui um canal, a construção do porto, um parque logístico e uma zona livre industrial (MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE, 2011; SHAW; BOTES; BUCK, 2018).

A ZEE de Bagamoyo era vista pelo governo de Kikwete como a peça central da industrialização do país no século 21. Situada a 60km ao norte de Dar, cobrindo mais ou menos 8400 hectares, dos quais cerca de 800 hectares são destinados à área do porto. Com capacidade para navios da classe Panamax e com possível expansão para classes pós-Panamax, em caso de aumento da demanda, Bagamoyo deveria ultrapassar Dar em volume de carga até 2020 (MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE, 2011).

O Memorando de Entendimento entre os governos para o desenvolvimento do projeto foi assinado no começo de 2013, quando Xi Jinping visitou o país. Tal oportunidade marcou a entrada da Tanzânia na Belt and Road Initiative. Isso representa uma guinada para as relações sino-tanzanianas, uma vez que, desde 2006, a cooperação entre ambos era focada sobretudo em agricultura (CABESTAN; CHAPONNIÈRE,

⁵ Mesmo com o tamanho do megaporto, um relatório do Banco Mundial de 2018 indica que o porto de Lamu, em construção no Quênia, é mais contado como hub de transbordo na região, devido a sua maior acessibilidade (THE WORLD BANK, 2018).

2016). Vale destacar que o projeto do porto de Bagamoyo, orçado em aproximadamente US\$ 10 bilhões, foi proposto para ser desenvolvido como uma parceria público-privada (PPP), com o mínimo de custos para o governo. Além disso, uma série de benefícios para os investidores das ZEEs foi anunciada, como isenção de impostos por 10 anos e quota automática de 5 imigrantes-trabalhadores especializados (“Tanzania lures investors with 10-year tax breaks, sets aside land for cities”, 2013; THE WORLD BANK, 2018).

O processo de construção começaria em 2014, porém, a oposição conseguiu diminuir o ritmo do projeto; além disso, as etapas de deslocamento de comunidades e reembolso da população estavam atrasadas. Entretanto, o projeto ganhou novo fôlego com a assinatura do acordo de construção com a China (através da China Merchants Ports [CMPorts]) e o Omã (através do State General Reserve Fund [SGRF]) em outubro de 2014, em Shenzhen, marcando a entrada do país árabe no projeto (CABESTAN; CHAPONNIÈRE, 2016). Na oportunidade, a data fixada para o início das obras era 1º de julho de 2015. Além disso, o presidente Kikwete declarou “faremos todo o possível para garantir que este projeto decole porque trará enormes benefícios econômicos para todo o país”⁶ (NG’WANAKILALA, 2014).

Em março de 2015 o projeto do porto virou notícia, em função das dúvidas e críticas em torno de sua construção, especialmente ligadas a seu tamanho e localização afastada das novas reservas de gás, por exemplo. O início da sua construção foi, assim, novamente adiado. Ibrahim Matovu, executivo distrital declarou ao The Africa Report: “será o motor da atividade econômica não só de Bagamoyo, mas de toda a região”⁷. Apesar do otimismo, a obra estava estagnada. Também se noticiou que dificilmente a inauguração da obra ocorreria antes das eleições, agendadas para outubro (HONAN; NG’WANAKILALA, 2015). Entretanto, na metade do mês do pleito, a construção foi iniciada, marcada pelo discurso no qual Kikwete declarou que a obra seria uma “revolução industrial” para o país (DAILY NEWS REPORTER, 2015; “Industrial

⁶ “we will do everything possible to ensure that this Project takes off because it will bring enormous economic benefits to the entire country”.

⁷ “it will be the engine for economic activity not only for Bagamoyo but for the entire region”.

revolution' hailed as work starts on Tanzania's \$11bn megaport", 2015; "Tanzania's \$10 billion port project threatens Mombasa hub status", 2015).

O primeiro revés do projeto, já no novo governo (de John Magufuli), ocorreu em janeiro de 2016, quando o projeto foi suspenso por seis meses para serem feitos novos estudos (a administração Magufuli havia sinalizado que focaria em reformar o porto de Dar es Salaam, com financiamento já aprovado pelo Banco Mundial, com fundos do Banco, do Reino Unido e TradeMark East Africa no valor de US\$ 596 milhões). Importante ressaltar que a oposição havia feito críticas⁸ ao projeto durante as eleições, sendo considerado um desperdício de dinheiro público, além da falta de consulta prévia ao parlamento (HÖNKE; CUESTA-FERNANDEZ, 2018; "Sh1 trillion plan for Dar Port upgrade", 2015; "Tanzania suspends construction of \$10bn Bagamoyo port", 2016). Assim, a suspensão também se tornou politicamente estratégica.

O novo ministro do Trabalho, Transporte e Comunicações, Makame Mbarawa, divulgou a suspensão do projeto no dia 7 de janeiro. Segundo suas declarações, a prioridade do governo seria atualizar os portos já existentes ("Govt halts building of Bagamoyo Port", 2016; "Tanzania suspends construction of \$10bn Bagamoyo port", 2016). No dia seguinte, o governo declarou que o trabalho preparatório iniciado em outubro de 2015 deveria continuar, porém, o acordo seguiria sendo renegociado e a construção foi adiada para julho de 2016 ("Confusion over East Africa's China-backed mega port scheme, Bagamoyo", 2016; "Fate of Bagamoyo Port clarified", 2016).

Até então, a ZEE de Bagamoyo – e o porto – não havia sido inteiramente descartada pelo governo Magufuli. No Segundo Plano Quinquenal Nacional de Desenvolvimento, para o período de 2016/17 a 2020/2021, alguns dos avanços do projeto (ainda que lentos) foram apresentados. Chama a atenção que o documento mantém o novo porto de Bagamoyo entre os projetos de destaque para o desenvolvimento do Corredor central⁹. Com um novo prazo, o início da obra foi mais

⁸ Segundo Hönke (2018) o megaporto também foi criticado por parte dos países ocidentais e doadores tradicionais. O argumento principal era de que o país deveria primeiro esgotar todo o potencial do porto de Dar es Salaam – que terá a reforma financiada por eles.

⁹ Três corredores econômicos são previstos, ligados às três ZEEs. Uma ao norte, uma no centro e uma mais ao sul.

uma vez adiado – agora para janeiro de 2017 e com entrega prevista para 2020 (MINISTRY OF FINANCE AND PLANNING, 2016).

Depois de novos atrasos, em junho de 2017 o governo da Tanzânia (GoT) estava pronto para negociar uma nova proposta de investimento submetida pela CMPorts e pelo SGRF do Omã, seguindo as diretrizes do novo governo para investimentos em desenvolvimento feitos pelo setor privado (MINISTRY OF FINANCE AND PLANNING, 2018). No fim de 2017 o Ministro do Comércio, Indústria e Investimento anunciou a retomada da obra para janeiro de 2018 – com os investidores tendo recebido autorização para proceder; o projeto estaria operacional entre 2020 para 2021 e completo em 2022 (“Bagamoyo port project now revived”, 2017; “Govt gives the green light for Bagamoyo port project”, 2017; HÖNKE, 2018).

Em 2018 o projeto seguiu travado, voltando a ser destaque nas mídias em 2019. Sem ter avançado na construção, em maio o diretor da APT, Deusdedit Kakoko, declarou a Reuters que “As condições que nos deram são comercialmente inviáveis. Dissemos não, vamos nos encontrar no meio do caminho”¹⁰. Por sua parte, a China Merchants respondeu à agência “Este projeto é um projeto de investimento puramente comercial e o China Merchants Port tem em seus investimentos no exterior sempre seguido os princípios de viabilidade comercial e cooperação *win-win*”¹¹ (“Tanzania’s China-backed \$10 bln port plan stalls over terms -official”, 2019). No mesmo mês, o porta voz da Assembleia Nacional havia solicitado ao governo explicações sobre o atraso, apesar de o acordo já ter sido assinado. Como resposta, o governo informou que as negociações ainda estavam ocorrendo – visto que alguns termos não eram aceitáveis pelo governo. O projeto não estava suspenso e assim que um acordo fosse alcançado o governo daria uma declaração oficial. À época, sobre o contrato, sabia-se que ele seria sob o modelo construído, detido, operado e transferido (BOOT na sigla em inglês) por um período determinado (“Ndugai asks govt to explain lack of progress on Bagamoyo port project”, 2019; “Talks on proposed Bagamoyo port ‘still going on’”, 2019).

¹⁰ “The conditions that they have given us are commercially unviable. We said no, let’s meet halfway”.

¹¹ “This project is a purely commercial, investment project and China Merchants Port has in its overseas investments always followed the principles of commercial feasibility and win-win cooperation”.

Pouco tempo depois, o presidente Magufuli suspendeu indefinidamente a construção do porto, expondo alguns dos termos dos acordos: “Esses investidores estão chegando com condições difíceis que só podem ser aceitas por pessoas loucas. Eles nos disseram que, uma vez que construísem o porto, não deveria haver outro porto a ser construído de Tanga a Mtwara ao sul”¹² (MWANGASHA, 2019). O presidente divulgou ainda algumas das cláusulas do contrato: “Querem que lhes demos uma garantia de 33 anos e um arrendamento de 99 anos e não devemos questionar quem vem investir depois do porto entrar em funcionamento. Eles querem tomar a terra como sua, mas temos que compensá-los pela perfuração da construção”¹³ (MWANGASHA, 2019).

O porto ainda tem alguns desafios, para além da mobilização de recursos financeiros, uma vez que, quando pronto, será um dos maiores portos da África. Bagamoyo competirá diretamente com Dar es Salaam, além de Tanga e Mtwara; regionalmente, há uma disputa com o Quênia, cujo porto de Mombassa já é líder regional em volume de container, além do futuro megaporto de Lamu, que é parte de um corredor de integração com Sudão do Sul e Etiópia. Ademais há interesses políticos e burocracias a superar (KIM; TUKIĆ, 2018; MAKUNDI; HUYSE; DEVELTERE, 2017).

Ainda, Bagamoyo sofre com a falta de mão de obra qualificada para as operações portuárias, bem como *déficits* na cadeia de suprimentos, que atrasam entregas de materiais e alteram com frequência seus preços. Faltam também infraestruturas logísticas ligadas a indústria local para facilitar o acesso a bens necessários à obra (SHAW; BOTES; BUCK, 2018). Em suma, a complexidade do investimento requer, além de recursos, vontade política.

CONCLUSÃO

¹² “*Those investors are coming with tough conditions that can only be accepted by mad people. They told us once they build the port, there should be no other port to be built all the way from Tanga to Mtwara south*”.

¹³ “*They want us to give them a guarantee of 33 years and a lease of 99 years, and we should not question whoever comes to invest there once the port is operational. They want to take the land as their own but we have to compensate them for drilling construction of that port*”.

As relações sino-africanas não são estáticas. Elas evoluíram e foram se adaptando às novas realidades dos países parceiros. A cooperação e ajuda no continente africano começou logo após Bandung (1955) e passou por períodos de retração e expansão. Um primeiro ponto a ser ressaltado é que, partindo dos pressupostos construtivistas e da sociologia histórica, no mundo social a opinião que se tem sobre os atores pode fazer grande diferença em negociações. A identidade comum que foi construída ao longo de décadas, e é constantemente reforçada por líderes chinesas, por exemplo, e favorece a cooperação sino-africana.

O argumento desenvolvido neste trabalho explorou o papel da agência africana em um contexto de cooperação Sul-Sul, para a redução das assimetrias nas negociações. O caso analisado demonstrou que existe um espaço de expressão e de oportunidade para os atores africanos e que eles não serão “punidos” por serem contrários e por imporem suas próprias demandas de maneira clara. Além disso, as dinâmicas de políticas domésticas possuem papel fundamental na postura dos agentes frente aos acordos de cooperação, que contribuem para sua interrupção ou para sua manutenção.

Vale ressaltar que o projeto visava suplantiar uma infraestrutura já existente (e passível de reforma). A construção a partir do zero foi uma opção política dos governos; isso, associado ao contexto doméstico, expõe uma fragilidade que vem justamente com o fator “legado” que o projeto assumiu na política do governo Kikwete: esses projetos são mais vulneráveis às mudanças políticas internas. As interrupções, nesse contexto, ocorrem logo após as trocas dos chefes de Estado; com a mudança da vontade política de levar os projetos adiante, bem como as novas prioridades governamentais, Bagamoyo entra em uma sucessão de renegociações, provocando a suspensão final do projeto em 2019.

De maneira mais ampla, ambas as obras se dão em um espaço de Cooperação Sul-Sul e podemos ver o exercício da agência africana no caso analisado. As vontades nacionais (e políticas) se sobrepõem aos acordos firmados e a interrupção acontece justamente por causa da estrutura de CSS, que propõe ser menos assimétrica e que empodera os agentes africanos. Nesse projeto também observamos que o fator político se torna mais decisivo que o fator econômico, apesar de este ser a justificativa

frequente. Assim, verificamos que as dinâmicas de política doméstica possuem sim influência na manutenção ou não desses acordos.

REFERÊNCIAS

ADDANEY, M. **Cascading climate impacts and Africa's engagement with China's Belt and Road Initiative.** Disponível em: <<https://www.africaportal.org/features/cascading-climate-impacts-and-africas-engagement-with-chinas-belt-and-road-initiative/>>. Acesso em: 22 maio. 2021.

ADLER, E. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 47, p. 201–246, 1999.

AFRICAN UNION. **Our Aspirations for the Africa We Want.** Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/aspirations>>. Acesso em: 13 maio. 2020.

AFROBAROMETER. **Chinese engagement in Tanzania: Is it considered positive or negative by Tanzanians? Findings from the Afrobarometer Round 6 Survey in Tanzania.** Dar es Salaam: Afrobarometer e Policy Research for Development, 25 fev. 2015.

AREWA, O. B. Constructing Africa: Chinese Investment, Infrastructure Deficits, and Development. **Cornell International Law Journal**, v. 49, n. 1, p. 101–140, 2016.

ASANTE, R. China and Africa: Model of South-South Cooperation? **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 04, n. 02, p. 259–279, 1 jan. 2018.

Bagamoyo port project now revived. **The Citizen**, 24 nov. 2017.

BHATTACHARYA, A. Conceptualizing the Silk Road Initiative in China's Periphery Policy. **East Asia**, p. 20, 2016.

BRAUTIGAM, D. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

BREUER, J. **The role of Africa in Chinas's Belt & Road initiative.** [s.l.] Stiftung Asienhaus, jul. 2017.

CABESTAN, J.-P.; CHAPONNIÈRE, J.-R. **TANZANIA-CHINA ALL-WEATHER RIENDSHIP FROM SOCIALISM TO GLOBALIZATION: A CASE OF RELATIVE DECLINE.** [s.l.] Centre for Chinese Studies/Stellenbosch University, maio 2016.

CAMPOS, G. S. La Cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria. In: CAMPOS, G. S. (Ed.). **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso.** Madrid: ICEI, 2011. p. 7–18.

CHEN, Y. **Silk Road to the Sahel: African ambitions in China's Belt and Road Initiative.** Washington, D.C.: SAIS-CARI, 2018.

CHERU, F.; CALAIS, M. Countering 'new imperialisms': what role for the New Partnership for Africa's Development? In: CHERU, F.; OBI, C. (Eds.). **The rise of China and India in Africa: challenges, opportunities and critical interventions.** Africa now. London: Zed Books, 2010. p. 221–237.

CHERU, F.; OBI, C. Introduction – Africa in the twenty-first century: strategic and development challenges. In: CHERU, F.; OBI, C. (Eds.). **The rise of China and India in Africa: challenges, opportunities and critical interventions.** Africa now.

London: Zed Books, 2010. p. 1–9.

CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE; BOSTON UNIVERSITY GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER. **Chinese Loans to Africa Database, Version 2.0.**, 2021. Disponível em: <<https://chinaafricaloandata.bu.edu/>>

Confusion over East Africa's China-backed mega port scheme, Bagamoyo. **Global Construction Review**, 15 jan. 2016.

DAILY NEWS REPORTER. Bagamoyo Port construction begins. **Embassy of the People's Republic of China in the United Republic of Tanzania**, 16 out. 2015.

DEVIN, G. **Sociologie des relations internationales**. Paris: La Découverte, 2018.

EHIZUELEN, M. M. O. More African countries on the route: the positive and negative impacts of the Belt and Road Initiative. **Transnational Corporations Review**, v. 9, n. 4, p. 341–359, 2 out. 2017.

EHIZUELEN, M. M. O.; ABDI, H. O. Sustaining China-Africa relations: Slotting Africa into China's One Belt, One Road initiative makes economic sense. **Asian Journal of Comparative Politics**, v. 3, n. 4, p. 285–310, 1 dez. 2018.

Fate of Bagamoyo Port clarified. **The Citizen**, 9 jan. 2016.

GADZALA, A. W. Introduction. In: GADZALA, A. W. (Ed.). **Africa and China: how Africans and their governments are shaping relations with China**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015. p. xv–xxix.

Govt gives the green light for Bagamoyo port project. **The Citizen**, 1 dez. 2017.

Govt halts building of Bagamoyo Port. **The Citizen**, 8 jan. 2016.

GUZZINI, S. Uma reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 3, p. 376–429, dez. 2013.

HONAN, E.; NG'WANAKILALA, F. **Transport: Tanzania plans \$11 bn port project**. Disponível em: <<https://www.theafricareport.com/3231/transport-tanzania-plans-11-bn-port-project/>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

HÖNKE, J. Beyond the gatekeeper state: African infrastructure hubs as sites of experimentation. **Third World Thematics: A TWQ Journal**, v. 3, n. 3, p. 347–363, 4 maio 2018.

HÖNKE, J.; CUESTA-FERNANDEZ, I. Mobilising security and logistics through an African port: A controversies approach to infrastructure. **Mobilities**, v. 13, n. 2, p. 246–260, 4 mar. 2018.

“Industrial revolution” hailed as work starts on Tanzania's \$11bn megaport. **Global Construction Review**, 19 out. 2015.

JOHNSTON, L. A. Africa, and China's One Belt, One Road initiative: Why now and what next? **Bridges Africa**, v. 5, 15 jul. 2016.

JUNG, H. The Evolution of Social Constructivism in Political Science: Past to Present. **SAGE Open**, v. 9, n. 1, p. 2158244019832703, 1 jan. 2019.

KIM, Y.; TUKIĆ, N. **Tanzanian infrastructure development and the role of China: the case of Bagamoyo Port**. South Africa: Centre for Chinese Studies/Stellenbosch University, out. 2018.

LAMPERT, B.; MOHAN, G. Making Space for African Agency in China-Africa Engagements: Ghanaian and Nigerian Patrons Shaping Chinese Enterprise. In: GADZALA, A. W. (Ed.). **Africa and China: how Africans and their governments are shaping relations with China**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015. p. 109–126.

LISINGE, R. T. The Belt and Road Initiative and Africa's regional infrastructure development: implications and lessons. **Transnational Corporations Review**, v. 12, n. 4, p. 425–438, 2020.

MAKUNDI, H.; HUYSE, H.; DEVELTERE, P. Negotiating the technological capacity in Chinese engagements: Is the Tanzanian government in the driving seat? **South African Journal of International Affairs**, v. 24, n. 3, p. 331–353, 2017.

MELLO E SOUZA, A. DE. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: MELLO E SOUZA, A. DE (Ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. p. 11–32.

MINISTRY OF FINANCE AND PLANNING. **National Five Year Development Plan 2016/17 - 2020/21** United Republic of Tanzania, jun. 2016.

MINISTRY OF FINANCE AND PLANNING. **Implementation Strategy for the National Five - Year Development Plan 2016/17 – 2020/21. Volume 1 The Action Plan** United Republic of Tanzania, abr. 2018.

MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE. **Integrated Industrial Development Strategy 2025** United Republic of Tanzania, dez. 2011.

MUHR, T. Beyond 'BRICS': ten theses on South–South cooperation in the twenty-first century. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 630–648, 2 abr. 2016.

MWANGASHA, J. **Why Magufuli scrapped Bagamoyo Port deal with Chinese investor**. Disponível em: <<https://www.constructionkenya.com/3128/bagamoyo-port-construction/>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

NANTULYA, P. **Implications for Africa from China's One Belt One Road Strategy** Africa Center for Strategic Studies, 22 mar. 2019. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/implications-for-africa-china-one-belt-one-road-strategy/>>. Acesso em: 10 fev. 2020

NANTULYA, P. **Reshaping African Agency in China-Africa Relations** Africa Center for Strategic Studies, 2021. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/reshaping-african-agency-china-africa-relations/>>. Acesso em: 22 maio. 2021

Ndugai asks govt to explain lack of progress on Bagamoyo port project. **The Citizen**, 13 maio 2019.

NDZENDZE, B.; MONYAE, D. China's belt and road initiative: linkages with the African Union's Agenda 2063 in historical perspective. **Transnational Corporations Review**, v. 11, n. 1, p. 38–49, 2 jan. 2019.

NG'WANAKILALA, F. Tanzania says construction of China-funded port to start in 2015. **The Africa Report**, 27 out. 2014.

PAUTASSO, D. O papel da África na Nova Rota da Seda Marítima. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 1, n. 2, 2016.

PRICE, R.; REUS-SMIT, C. Dangerous Liaisons?: Critical International Theory and Constructivism. **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 3, p. 259–294, 1 set. 1998.

Sh1 trillion plan for Dar Port upgrade. **The Citizen**, 15 abr. 2015.

SHAW, A.; BOTES, F.; BUCK, S. **Strengthening Africa's gateways to trade**. [s.l.] PwC, abr. 2018.

STADEN, C. VAN; ALDEN, C.; WU, Y.-S. **In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU and the BRI**. [s.l.] South African

Institute of International Affairs (SAIIA), 21 set. 2018. Disponível em: <<https://www.africaportal.org/publications/drivers-seat-african-agency-and-chinese-power-focac-au-and-bri/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Talks on proposed Bagamoyo port ‘still going on’. **The Citizen**, 14 maio 2019.

Tanzania lures investors with 10-year tax breaks, sets aside land for cities. **The East African**, 23 nov. 2013.

Tanzania suspends construction of \$10bn Bagamoyo port. **The East African**, 8 jan. 2016.

Tanzania’s \$10 billion port project threatens Mombasa hub status. **The East African**, 20 out. 2015.

Tanzania’s China-backed \$10 bln port plan stalls over terms -official. **Reuters**, 23 maio 2019.

TAYLOR, I. The Good, the Bad, and the Ugly: Agency-as-Corruption and the Sino-Nigerian Relationship. In: GADZALA, A. W. (Ed.). **Africa and China: how Africans and their governments are shaping relations with China**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015. p. 27–44.

THE WORLD BANK. **Port Development and Competition in East and Southern Africa: Prospects and Challenges**. Washington, DC: World Bank, 2018.

VISENTINI, P. F. A África e as Potências Emergentes: o sul e a cooperação profana. **AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 3, n. 5, 10 jul. 2014.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.

ⁱ Esta pesquisa foi financiada pela Bolsa de estudos de fim de mestrado da Vice-Reitoria de ciclos superiores da Universidade de Montréal e é parte da minha dissertação de mestrado. Uma versão deste estudo foi apresentada no Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais 2021.