

Os BRICS, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África

BRICS, development cooperation and the Chinese presence in Africa

Paulo Esteves*

Aline Abreu**

João Moura E. M. da Fonseca***

Fernando Maia****

Amir Niv*****

Resumo

A partir da crescente visibilidade dos países BRICS na ordem política e econômica internacional, este trabalho pretende discutir suas relações atuais com a África, continente em que interesses respectivos convergem de forma mais clara e tendem a gerar maiores atritos. Para tanto, o artigo trata da ação dos países no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e, em particular, na presença chinesa na África. Explora o papel do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) no avanço das relações sino-africanas, manifesto na notável expansão do comércio, investimento direto externo e cooperação internacional para o desenvolvimento ocorrida após sua criação no ano 2000. Ao final, questiona os objetivos e implicações da presença chinesa na África. Conclui que a busca por segurança econômica e uma *rationale* instrumental caracterizam a cooperação internacional chinesa no continente. Argumenta-se que sua intensificação tende a provocar mudanças tanto nas práticas chinesas como nas práticas tradicionais de ajuda ao desenvolvimento: estas devem voltar a promover o desenvolvimento de infraestrutura e combate à pobreza e aquelas deverão sofrer ajuste relativo em relação a padrões internacionais de sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: África, BRICS, China, cooperação internacional, desenvolvimento

* Coordenador do núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia do BRICS Policy Center do Rio de Janeiro. Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993), mestrado (1995) e doutorado (2003) em Ciência Política pelo IUPERJ. Em 2008 realizou seu pós-doutorado na Universidade Copenhague. É professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ. Email: esteves.paulolui@gmail.com

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2009) e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2011). Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Segurança Internacional e Novos Atores e Direito Internacional Humanitário. Email: alinefv@uol.com.br

*** Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio, tendo realizado cursos no Japão e China. Cursa mestrado no Instituto de Relações Internacionais da mesma universidade. Tem especial interesse em temas ligados a desenvolvimento, cooperação internacional, BRICS e Ásia. Email: joaomouraf@gmail.com

**** Bacharel e Mestre (2009) em Relações Internacionais pela PUC Minas e doutorando pela PUC Rio. Foi Assistente de Pesquisa no BRICS Policy Center no Núcleo Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia. Atualmente é Coordenador adjunto da Graduação e professor no Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio. Email: fncmaia@terra.com.br.

***** Graduando em Relações Internacionais pela PUC-Rio, faz parte do BRICS Policy Center desde abril de 2011. Tem interesse pelas questões da prática do desenvolvimento internacional, em especial o engajamento de países emergentes com projetos de cooperação no continente africano. Email: amircniv@gmail.com

Abstract

Based on the growing visibility of BRICS countries in international economic and political order, this paper intends to discuss their current relations with Africa, the continent where their interests converge most clearly and tend to generate higher friction. To this end, the paper looks at the actions of those countries within the field of international development cooperation and, in particular, the Chinese presence in Africa. It explores the role of the Forum of China-Africa Cooperation (FOCAC) in the advancement of Sino-African relations, which is manifested in the remarkable expansion of trade, foreign direct investment and international development cooperation that has occurred since its creation in the year 2000. Finally, it questions the objectives and implications of Chinese presence in Africa. It is concluded that the search for economic security and an instrumental rationale characterize Chinese international development cooperation in the African continent. It argues that its intensification tends to cause changes in both traditional and Chinese practices of development assistance: traditional donors should return to promoting development infrastructure and combating poverty and China should undergo a relative adjustment in relation to international standards of environmental sustainability.

Key-words: Africa, BRICS, China, development, international cooperation

Introdução

A República Popular da China (RPC) tem, desde o século passado, promovido projetos na área de infraestrutura, recursos naturais, agricultura e indústria têxtil no continente africano. De fato, desde a Guerra Fria, podemos registrar a presença chinesa na África, embora naquele período suas ações obedecessem a motivações estritamente políticas. Sob a lógica do mundo bipolar, a ação chinesa na África concentrava-se na sustentação de movimentos de libertação nacional. Àquela época, a ideia de “terceiro mundo” era, então, apresentada como uma alternativa às duas super potências, a fim de aproximar os países não alinhados. Em 1955, foi realizada a Conferência de Bandung¹, quando se firmaram tratados de comércio com países norte africanos e vínculos com alguns movimentos anticoloniais da África Meridional. Nos anos 1960, após a Revolução Cultural, China e União Soviética passaram a disputar influência sobre o continente africano.

Na década seguinte, a partir da exploração da imagem de país intermediário, a China iniciou uma política externa com ênfase desenvolvimentista. Embora problemas econômicos tenham levado a diminuição da presença chinesa na África na década de 1980, o país retomou seu interesse pelo continente africano após a Guerra Fria. Nesse momento, o viés ideológico das relações sino-africanas foi substituído pela ênfase econômica. Ao adotar um modelo desenvolvimentista caracterizado pela não intervenção política e pela defesa da autonomia estatal, a China inaugurou um novo padrão de relacionamento com países africanos. Desde o início da última década os fluxos de capitais chineses para a África cresceram exponencialmente, tanto em termos de Investimento Direto Externo, quanto em termos de ajuda ao desenvolvimento. A institucionalização dessas relações foi marcada, em 2000, pela inauguração do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) com sua primeira reunião ministerial em Pequim e, em 2003, paralelamente à segunda reunião ministerial na Etiópia, a primeira Conferência Econômica China-África. Em 2006, ocorreram, em Pequim, a Cúpula de Cooperação China-África, a terceira reunião ministerial do FOCAC e a criação

1 Ou Primeira Conferência China-África, em Bandung, Indonésia.

do Fundo de Desenvolvimento China-África. A partir desse quadro histórico, este *policy brief* procura analisar as relações sino-africanas enfatizando suas principais tendências, e seus possíveis impactos sobre as práticas da ajuda ao desenvolvimento em geral e da cooperação técnica em particular.

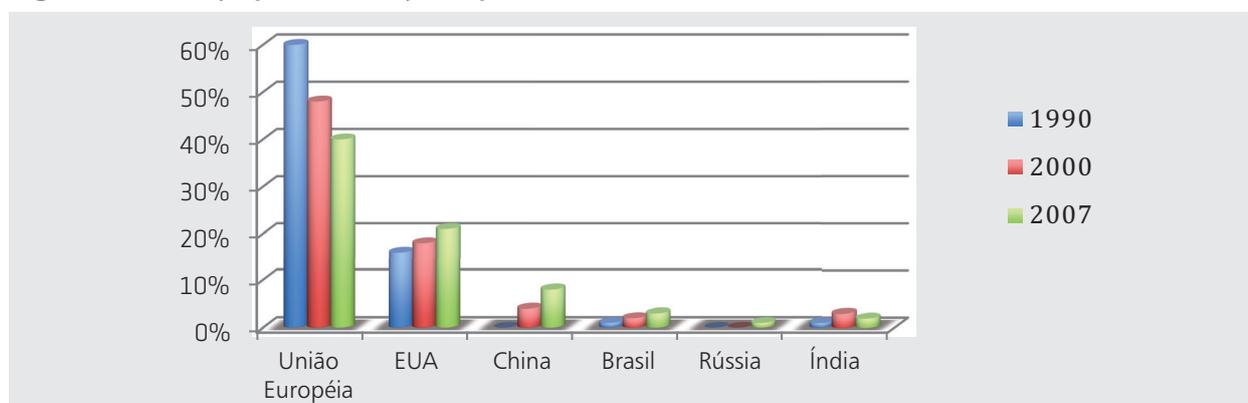
Os BRICS, a Cooperação para o Desenvolvimento e a África

O ingresso dos países emergentes, particularmente os países BRICS no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, foi fonte de intensos debates entre acadêmicos e agentes públicos e privados. Conforme a observação do ex-presidente do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) Richard Manning, “doadores bilaterais não tradicionais estariam reemergindo na cena” da ajuda ao desenvolvimento (apud Kragelund, 2010, p.1). Sua principal preocupação referia-se à emergência de novas práticas de ajuda que não necessariamente seguiam as orientações dos doadores tradicionais. Com efeito, suspeitava-se que países emergentes, como os BRICS, uma vez que não impunham condicionalidades, pudessem colocar em risco as reformas políticas e econômicas que deveriam ser realizadas nos países em desenvolvimento (Kragelund, 2010). A crítica dos doadores tradicionais tinha como alvos, entre outros, os países BRICS e sua crescente presença no continente africano.

De fato, tal presença suscitou um número crescente de críticas e acalorados debates em torno de práticas emergentes de cooperação entre países do hemisfério sul, ou a assim chamada cooperação Sul-Sul. Ainda que este trabalho não tenha como objeto a cooperação Sul-Sul, cabe assinalar a relevância que tais práticas vêm adquirindo no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento². No que se refere à ajuda aos países africanos a presença dos países BRICS é digna de nota, não apenas em razão de seu crescente volume, mas, sobretudo, por suas características distintivas quando contrastadas às práticas da cooperação Norte-Sul.

Prima facie, tal presença pode ser verificada no âmbito do comércio internacional. Conforme estudo elaborado por Raphael Kaplinsky and Masuma Farooki para a Organização das Nações Unidas em 2009, o exame dos fluxos comerciais entre países emergentes e países africanos no período compreendido entre 1990 e 2007 aponta o declínio do peso relativo da União Europeia como destino das exportações africanas e a crescente importância dos EUA e da China (veja-se figura 1).

Figura 1: Participações nas Exportações Africanas

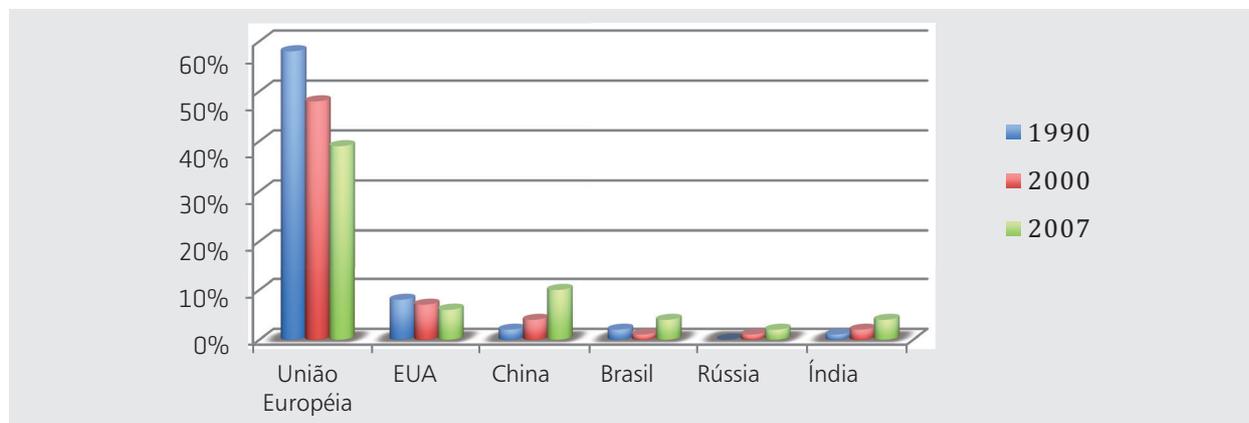


Fonte: (Kaplinsky & Farooki, 2009)

² Ver Vaz e Inoue (2008), Kaplinsky & Farooki (2009), Kragelund (2010).

Do ponto de vista das importações dos países africanos, percebe-se, também, a crescente relevância dos países BRICS, em especial da China (veja-se Figura 2), como parceiros comerciais.

Figura 2: Participação nas Importações Africanas



Fonte: (Kaplinsky & Farooki, 2009)

Conforme o mesmo relatório, o aumento dos fluxos de investimentos dos países BRICS para a África é igualmente significativo. Investimentos provenientes da China, Brasil e Rússia tornaram-se relevantes ao longo da última década, particularmente nos setores de petróleo e gás, energia, mineração, construção e telecomunicações. A tabela 1 apresenta os principais destinos e setores dos investimentos dos países BRICS.

Tabela 1: Investimentos Externos Diretos dos Países BRICS na África: Destinos e Setores

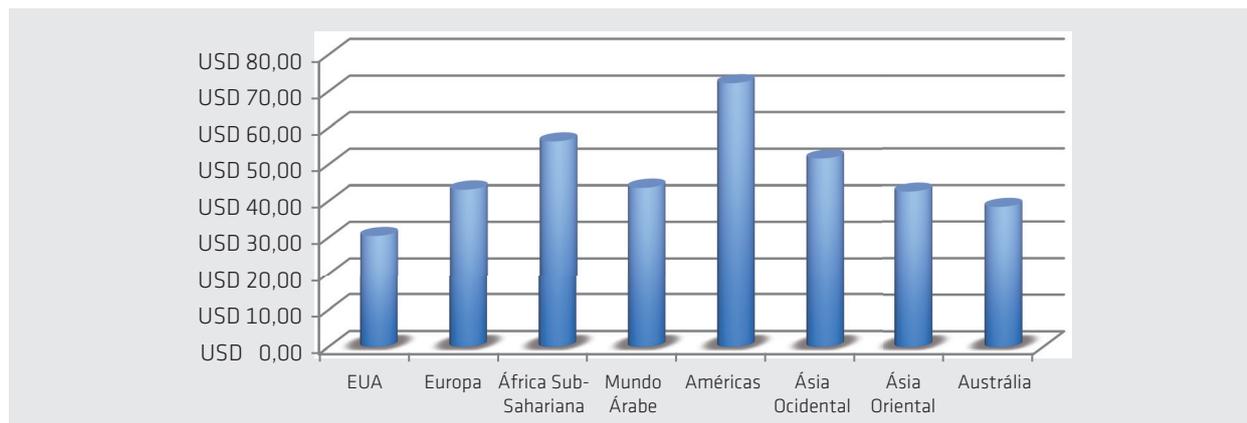
	China	Brasil	Índia	Rússia
Destinos	África do Sul Sudão Argélia Nigéria Zâmbia	África do Sul Sudão Angola Nigéria Moçambique	África do Sul Sudão Marrocos Ilhas Maurício Líbia	África do Sul Angola Nigéria Guiné Equatorial Botsuana
Setores	Petróleo e Gás Mineração Energia Construção Manufaturas	Petróleo e Gás Energia Construção	Petróleo e Gás Energia Construção Manufaturas Telecomunicações	Mineração

Fonte: (Kaplinsky e Farooki, 2009)

O acompanhamento dos investimentos externos chineses ao longo da década passada permite identificar a importância atribuída pelo país aos seus relacionamentos no hemisfério sul. Tal importância pode ser atestada pelo exame da figura 3, que apresenta o destino dos investimentos chineses no período compreendido entre janeiro de 2005 e junho de 2011. Destacam-se os pesos relativos da África, do mundo Árabe e das Américas. No período em tela, Nigéria, Irã e Brasil foram, respectivamente terceiro, quarto e quinto destinos mais importantes dos investimentos chineses atrás apenas da Austrália e dos Estados Unidos da América (EUA).

No mesmo período, cabe ressaltar, o somatório dos investimentos chineses nos demais países BRICS (aproximadamente 30 bilhões de dólares) excedeu os investimentos nos EUA e o continente africano superou Europa e EUA como destino desses investimentos. Para a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), a opção de investimento e eventual alinhamento com os países do hemisfério sul justificar-se-ia pela disponibilidade de recursos naturais e em razão de seu contingente populacional (cf. Mendes, 2010).

Figura 3: RPC – Investimento Direto Externo em bilhões de dólares (2005-2011)



Fonte: Heritage Foundation, 2011.

Na mesma direção dos fluxos comerciais e dos investimentos, os países BRICS, especialmente China, Índia e Brasil, tornaram-se, ao longo da década passada, importantes fontes de assistência ao desenvolvimento para os países africanos. Embora a participação dos países emergentes no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento não se resume aos países BRICS, a particularidade desses países reside no caráter estratégico que as práticas da cooperação adquiriram para seus respectivos posicionamentos no sistema internacional. Considerando que tais práticas encontram-se, no mais das vezes, relacionadas aos fluxos comerciais e de investimento, podemos supor que se encontrem orientadas por pelo menos dois vetores: acesso a recursos naturais (matérias-primas) e a mercados. Tais são os principais vetores que orientam as práticas da cooperação para o desenvolvimento de países emergentes como a Turquia, cuja ênfase reside no acesso a mercados, ou Coréia do Sul, que busca acesso aos estoques de recursos naturais. A singularidade dos países BRICS é que além de combinarem esses dois vetores, buscam ainda alinhar as práticas da cooperação a uma agenda global que inclui tanto a observação do princípio da não intervenção, quanto a reforma dos mecanismos de governança global entre outros tópicos (Kaplinsky & Farooki, 2009; UNCTAD, 2010).

Outra característica distintiva das práticas de cooperação dos países BRICS é sua ênfase em reuniões de caráter regional ou mini-lateral e, em especial em plataformas de cooperação. Ao longo da última década, países emergentes e países africanos estabeleceram uma série de acordos de cooperação que supunham relações mutuamente vantajosas nos campos do comércio, investimento e cooperação internacional para o desenvolvimento. Tais iniciativas conduziram à criação de plataformas cooperativas que reúnem países emergentes e países africanos. Entre essas, podemos destacar:

- Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) – 2000;
- Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau) – 2003;
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) – 2003;
- New Asian-African Strategic Partnership – 2005;
- Africa-South America Strategic Partnership (ASA) – 2006;
- Republic of Korea's Initiative for Africa's Development (KIAD)- 2006;
- India-Africa Forum – 2008;
- Turkey-Africa Cooperation – 2008;

2. A China na África

Entre os países BRICS a China é, certamente, o que mais se destaca no campo das práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente por sua presença crescente na África. Tal presença ganhou novo impulso com o lançamento do FOCAC e do Fórum de Macau³. Este trabalho analisa a presença chinesa na África e o FOCAC como instrumento de negociação sino-africana. Para tanto, apresentamos a seguir um panorama da presença chinesa na África no que concerne ao Investimento Direto Externo e às práticas de cooperação para, em seguida, tratar do FOCAC.

Um panorama da cooperação para o desenvolvimento promovida pela RPC na África envolve reconhecer como seus elementos centrais a busca pela promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no continente africano (Sautman & Hairong, 2007, p.77 e ss). Do ponto de vista prático, a cooperação chinesa na África traduz-se principalmente em empréstimos concessionais, em grande parte direcionados a empresas alinhadas a Pequim (Davies et al, 2008, p.52). Geralmente pertencentes ao setor de infraestrutura, as empresas beneficiadas são costumeiramente ligadas à indústria extrativista, à produção de energia ou ao escoamento de matérias primas – necessárias à manutenção do acelerado crescimento econômico chinês.

Outras modalidades de ajuda, no âmbito das práticas chinesas, incluem assistência à formulação de projetos, concessão de bens e serviços, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, envio de pessoal médico, ajuda humanitária emergencial, programas voluntários em países estrangeiros e perdão da dívida⁴. Juntamente com a modalidade de empréstimos, ganha destaque a atuação chinesa por meio de investimento externo direto (IED). Diante delas, três grandes tendências consolidam-se: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais à sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessionais, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contratação de fornecedores de bens e serviços do país credor; e 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos contraídos.

3 São participantes do Fórum de Macau: Portugal, Brasil, Timor-Leste, Moçambique, Angola, Cabo Verde e Guiné; São Tomé e Príncipe tem estatuto de observador, por ter relações diplomáticas com Taiwan (Mendes, 2010).

4 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

Com relação à cooperação técnica sino-africana e à oferta de doações, pode-se divisar outras duas tendências: 4) concentração em projetos que explorem uma complementaridade econômica entre ambas as partes, cabendo aí programas e projetos de educação e transferência de tecnologia; e 5) ênfase em projetos que permitam a consolidação dos laços comerciais entre China e África, incluindo projetos de formação de mão de obra e infraestrutura.

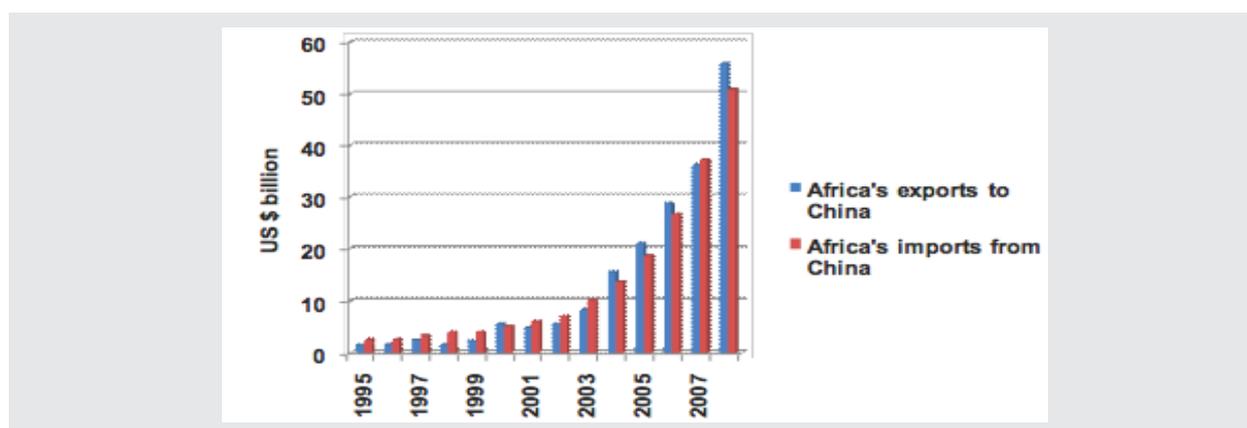
Inserido no contexto mais amplo dos relacionamentos sino-africanos que datam da década de 1950 com a consolidação dos laços diplomáticos, encontra-se o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), definido oficialmente⁵ como:

[...] a platform established by China and friendly African countries for collective consultation and dialogue and a cooperation mechanism between the developing countries, which falls into the category of South-South cooperation.

Essa plataforma de consulta e diálogo e mecanismo de cooperação orienta-se oficialmente pelos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional visando à prosperidade e ao desenvolvimento econômico.

Trata-se de um mecanismo institucional de iniciativa chinesa com vistas a fortalecer os relacionamentos entre os países envolvidos e é por meio desse mecanismo que são avançadas propostas para fortalecer os relacionamentos sino-africanos, como veremos a seguir. Do ponto de vista comercial, por exemplo, houve um aumento nas trocas sino-africanas da ordem de 400% desde a formalização do FOCAC em 2000, com cifras variando entre 2003 e 2008 de US\$ 18.6 bilhões para US\$ 106.8 bilhões (Jansson, 2009, p.4):

Figura 5: Comércio China-África (1995-2008)



Fonte: World Trade Atlas Data

O exemplo indica uma aproximação sino-africana, seja do ponto de vista estritamente comercial, seja no contexto mais amplo da ajuda chinesa. Desse ponto de vista, o FOCAC emerge como uma arena central para o relacionamento sino-africano: uma arena para onde convergem – ou pelo menos se espera que converjam – as ações dos países envolvidos. Do ponto de vista

⁵ Ver <<http://www.focac.org/eng>>.

concreto, espera-se a materialização da cooperação operada via FOCAC nas áreas de comércio, projetos de assistência, agricultura, cancelamento de dívidas, empréstimos, cultura e turismo.

Além do crescimento exponencial do comércio com a África, apresentado na figura 4, a importância relativa desse continente para o modelo econômico e político chinês não é desprezível. Pretende-se aqui, então, identificar a centralidade do FOCAC nesse processo enquanto potencial fórum multilateral onde as partes chinesa e africanas podem fazer avançar seus relacionamentos. Nesse sentido, trata-se de discutir seu grau de institucionalização e o caráter multilateral do relacionamento estabelecido em seu interior.

Discutir isso significa pensar os possíveis impactos que o FOCAC tem no processo de cooperação sino-africana. Duas vias podem servir de baliza para tanto: ou bem o Fórum é um arranjo (framework) concebido pela China com vistas a manter fortes relações com as elites africanas de modo a promover os interesses chineses naquele continente – o que revelaria uma nítida assimetria nos relacionamentos sino-africanos – ou bem ele é uma plataforma que permite aos líderes africanos moldar uma cooperação no âmbito do FOCAC mais próxima de suas preferências, possibilitando, a despeito da assimetria de poder entre a China e suas contrapartes, maiores benefícios para os países envolvidos (Centre for Chinese Studies, 2010, p.187). Ao fim e ao cabo, no primeiro caso, tratar-se-ia de uma sobreposição da estratégia do bilateralismo chinês sobre o apelo multilateral do Fórum na relação com os países africanos e, no segundo caso, tratar-se-ia de um avanço da plataforma multilateral que, sem excluir o bilateralismo, ampliaria o intercâmbio entre os países e daria maior adensamento institucional ao Fórum. Noutras palavras, nesse caso, o FOCAC deixaria de ser uma “plataforma de diálogo para interação política” (Centre for Chinese Studies, 2010, p.182) para ser um facilitador na expansão das relações entre os países africanos e a China. A próxima seção descreve e analisa o perfil da cooperação sino-africana sob o FOCAC.

2.1. O Investimento Direto Externo da China na África

A assistência ao desenvolvimento chinesa encontra-se diretamente vinculada ao fluxo de investimentos de empresas chinesas em terceiros países⁶. Tal fato pode ser percebido na própria arquitetura institucional que informa o processo de tomada de decisão e gestão da cooperação para o desenvolvimento: embora conte com a participação de outros órgãos governamentais como o próprio Ministério das Relações Exteriores, a cooperação é coordenada basicamente pelo Ministério do Comércio, através dos seus departamentos de Ajuda Externa e Investimento Externo e Cooperação Econômica. A partir dessa estrutura institucional, a cooperação vincula-se ao Investimento Direto Externo (IDE). A importância do IDE como promotor do desenvolvimento chinês cresceu rapidamente nas últimas duas décadas. O país não só se constitui no maior recipiente de IDE dentre os países em desenvolvimento desde 1990, como seus fluxos externos (outflows) passaram de menos de 100 bilhões de dólares nos anos 1980 para 12 bilhões no ano de 2005, conforme dados da UNCTAD (UNCTAD, 2010). Essa expansão

6 A definição de Assistência ao Desenvolvimento do governo chinês contempla oito atividades: projetos completos, concessão de bens e materiais, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, envio de pessoal médico, ajuda humanitária emergencial, programas voluntários em países estrangeiros e perdão da dívida. White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

é motivada pela estratégia chamada de “go out” ou “going global”, que se refere à adoção de políticas governamentais, iniciadas em 1999, que incentivam empresas chinesas a investirem no exterior. Como forma de viabilizar a internacionalização de empresas chinesas, o Estado promoveu uma série de mudanças na legislação na primeira metade dos anos 2000, proporcionando a simplificação no processo de aprovação de projetos, estímulo ao investimento exterior, gestão cambial e avaliação estatística.

Contudo, o continente africano encontrava-se à margem da dinâmica de internacionalização dos negócios, permitida pelos cada vez maiores IDE chineses até um passado muito recente. Na década de 1980, não houve nenhum projeto relevante implementado pela China na África e, nos anos de 1990, o investimento na região era apenas residual: em 2003, o continente recebia cerca de 3% do total do IDE chinês, contrastando com os 53% destinados à Ásia e os 37% destinados à América Latina. De 1979 a 2000, foram investidos 315 milhões de dólares no setor manufatureiro, o que corresponde a 46,2% do IED chinês para o continente, e 188 milhões em extração de recursos, cerca de 27%⁷ (Dent, 2011).

Como forma de canalizar investimentos chineses, sob o Plano de Ação de Pequim, o governo chinês anunciou, durante o FOCAC 2006, a intenção de desenvolver zonas econômicas especiais (ZEEs) no continente africano. Estas teriam objetivos similares às existentes na China desde os anos 1980, visando à expansão de indústrias específicas e dos níveis de emprego a partir de incentivos fiscais⁸. Uma das primeiras ZEEs a ser desenvolvida encontra-se em Chambishi, ocupando uma área de 45 km quadrados no cinturão de cobre zambiano, onde companhias ali localizadas receberão diversos incentivos alfandegários. A região, que também é rica em diamantes, cobalto, urânio e estanho deverá contemplar a criação de mais de 6000 empregos para zambianos (Davies et al, 2008). A segunda zona oficial, anunciada em julho de 2007, é localizada em Maurício, um centro financeiro com atrativas leis relacionadas a investimento externo. Encontram-se ainda em desenvolvimento zonas na Etiópia, Egito e Nigéria (Brautigam & Xiaoiang p.31). Segundo estudo da UNCTAD, o volume de IED para a África tende a se manter em ascensão devido à natureza complementar do desenvolvimento entre a China e seus parceiros africanos e a necessidade cada vez maior de recursos para manter o seu desenvolvimento industrial.

2.2. A Cooperação para o Desenvolvimento da China na África

A cooperação para o desenvolvimento acompanhou o aumento exponencial dos investimentos chineses na África. Do ponto de vista normativo, o governo chinês destaca os princípios do benefício mútuo, desenvolvimento comum e ausência de condicionalidades políticas como orientadores de suas decisões em termos de promoção da assistência ao desenvolvimento⁹. A promoção do desenvolvimento no continente africano pela China realiza-se através de três instrumentos: empréstimos, doações e cooperação/assistência técnica.

7 O acordo com a Libéria de 2009 no valor 2,3 bilhões de dólares para a extração de minério de ferro, o maior projeto de IDE já realizado no país, é exemplo recente de investimento externo direto no setor de extração de recursos (Dent, 2011).

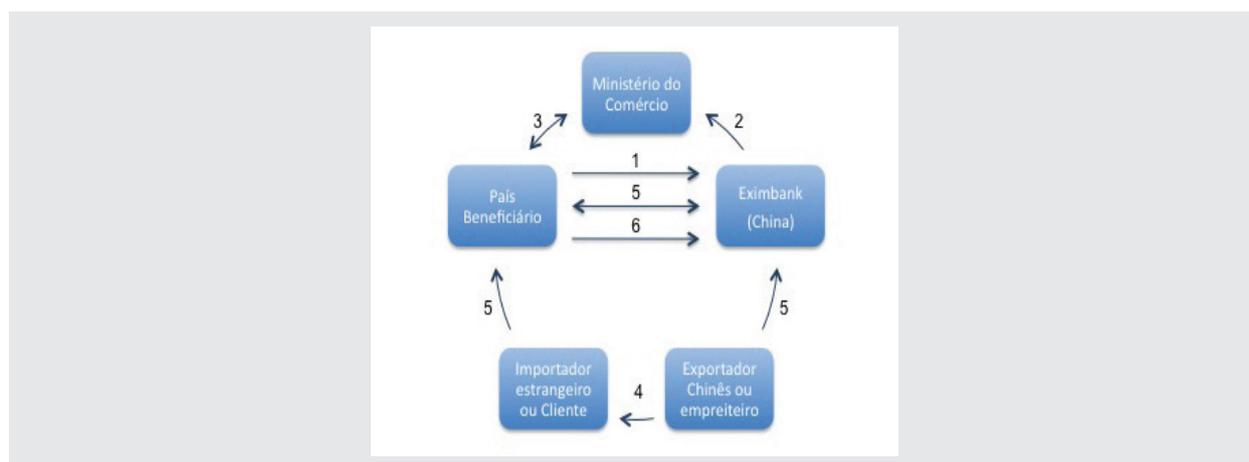
8 Tal iniciativa tem sido bem vista inclusive por organizações multilaterais como o Banco Mundial. Conforme afirmou seu presidente, Robert Zoellick, "The Chinese government is supporting the establishment of SEZs in some countries in Africa. It is a very welcome initiative to expand China's investment in Africa beyond the minerals and infrastructure sectors, into activities that are providing greater opportunities to create jobs" Disponível em: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7140431.html>. Acesso em: 15 jun. 2012.

9 É importante ressaltar, contudo, que a inexistência ou inconsistência dos dados apresentados pelo governo chinês impõem cautela àqueles que estudam o tema.

Até setembro de 2006, o EXIMBANK chinês, instituição responsável pela concessão de empréstimos, relacionava-se com 36 países do continente africano, contando com 259 projetos em seu portfólio, dentro dos quais 79% dos compromissos eram relacionados à infraestrutura. Durante o FOCAC 2006, o governo chinês comprometeu-se com 3 bilhões de dólares em empréstimos e com 2 bilhões em crédito de exportação. Em 2009 foi anunciada a provisão de 10 bilhões de dólares em empréstimos, acrescido de outro bilhão especialmente direcionado ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas no continente africano. O arranjo institucional responsável pela concessão de empréstimos revela o vínculo entre IDE, comércio e assistência ao desenvolvimento. De fato, como apresentado na figura 1, o processo de concessão de empréstimos pelo governo chinês é coordenado pelo Ministério do Comércio e operado pelo EXIMBANK. Tal processo segue as seguintes etapas:

1. O país receptor solicita empréstimo ao EXIMBANK;
2. EXIMBANK estuda a viabilidade do projeto e, em caso positivo, emite recomendação ao Ministério do Comércio ¹⁰;
3. Ministério do Comércio negocia os termos de concessão do empréstimo (o período de carência e o valor dos juros são negociados separadamente);
4. Os empreiteiros chineses apontados no acordo entram, então, em contato com os importadores estrangeiros para receber o pagamento, que, por sua vez, notificam a agência responsável do governo recipiente;
5. Um relatório de progresso é enviado ao EXIMBANK, que pode então enviar os fundos previamente acertados para o exportador;
6. Por fim, o país recipiente paga o montante principal mais os juros ao EXIMBANK ¹¹

Figura 4: Arranjo Institucional para a concessão de empréstimos da China



Fonte: Davies et al, 2008

10 Conforme a observação de Davies, o principal critério de análise utilizado pelo EXIMBANK, é a seleção de empresas chinesas como *contractors* ou exportadores, ou a aquisição de equipamentos, tecnologia e serviços prioritariamente na China (Davies et al, 2008).

11 Estudo da New York University Wagner School indica que de 2002 a 2007 foram concedidos mais de 22 bilhões de dólares em empréstimos com juros subsidiados. Do ponto de vista prático, isso gera grande preocupação por parte dos membros da OCDE na medida que tais práticas podem não só levar países como a Etiópia, Zâmbia e Gana – recém saídos da lista dos HIPC (Highly Indebted Poor Countries) – a um retorno a sua condição prévia de HIPC como produzir dependência nesses países em relação ao cancelamento e reestruturação de dívidas (Davies et al 2008).

Do ponto de vista substantivo, existe uma tendência na negociação dos empréstimos sino-africanos de se aproximar do chamado "modelo de Angola", sob o qual um empréstimo de no mínimo 20 bilhões de dólares para a implementação de projetos sociais, industriais ou de infraestrutura teria recursos naturais como garantia ou como forma de pagamento. Em Angola, a China assegurou cerca de 10.000 barris de petróleo por dia. Seu preço é verificado diariamente no mercado o que, devido ao clima internacional específico, tem contribuído para a amortização da dívida angolana.

A segunda modalidade de assistência envolve doações e cancelamentos de dívidas¹². As doações visam principalmente ao auxílio na construção de hospitais, escolas, moradias de baixo custo e a projetos populares como escavações de poços e abastecimento de água. Elas são usadas em projetos de desenvolvimento, de cooperação para a formação de recursos humanos ou cooperação técnica¹³ e assistência em ajuda humanitária emergencial¹⁴. Também fazem parte dessa categoria o perdão de dívidas e o apoio a organizações não governamentais.

As doações são concedidas pelo governo chinês e distribuídas aos vários projetos nos países receptores de acordo com o que por este é demandado (Davies et al, 2008). Afirma-se que a China prefere os empréstimos às doações por cultivar a imagem da China como "país generoso". Para tanto, ela adota duas ferramentas: primeiro, o próprio empréstimo; segundo, o perdão do débito, quando demandado pelo país receptor (Pehnel & Abel, 2007). Segundo o estudo da, o valor da cooperação chinesa para países da África, América Latina e Sudeste Asiático foi, somente em 2007, de US\$16,6 bilhões, sendo 5% deste valor utilizado em forma de doações e perdão de dívidas. De acordo com o mesmo estudo, entre os anos de 2002 e 2007, a China teria cancelado cerca de 850 milhões de dólares do montante geral das dívidas africanas. Esse cancelamento é contabilizado, assim, como uma forma de cooperação chinesa com o continente africano. Em números, até 2009, a China perdoou 35 países africanos de 312 dívidas contraídas, totalizando um montante de 18,96 bilhões de yuans (aproximadamente US\$ 3.06 bilhões)¹⁵. Além disso, de 2007 a 2009, a China forneceu à África US\$ 5 bilhões em créditos de diversas formas e preferências comerciais. Estima-se que de 2010 a 2012, a China deverá fornecer um montante de US\$ 10 bilhões em crédito com taxas preferenciais¹⁶.

A última modalidade de assistência chinesa à África tem a forma de cooperação técnica. Essa modalidade envolve o envio de especialistas para orientação técnica na produção, operação ou manutenção de projetos, treinamento da população em administração e atividades técnicas, criação de animais, no processamento de produtos e no ensino de técnicas agrícolas tecnológicas e tradicionais. Além disso,

12 É preciso analisar as informações disponíveis sobre o tema com cautela dada a existência de incongruências nas estatísticas chinesas tanto no que se refere à variação de dados quanto à própria indefinição conceitual do que constitui assistência ao desenvolvimento. Enquanto no China Statistical Yearbook 2003-2006 acusava-se uma ajuda anual de 970 milhões de dólares, outras fontes indicam um valor entre 1,5 e 2 bilhões. Quando se flexibiliza a concepção de ajuda externa, os valores podem superar em muito aqueles reportados pelo governo chinês. Segundo estudo da New York University Wagner School, o montante total da ajuda chinesa para a África no ano de 2007 seria de 18 bilhões de dólares, o dobro do ano anterior. Em contraposição, o montante destinado a América Latina, por exemplo, teria passado de 16 para menos de 2 bilhões de dólares, indicando uma crescente relevância comparativa do continente africano.

13 As formas identificadas de ajuda externa chinesa muitas vezes se cruzam. Neste caso, cooperação técnica é vista como uma doação. Isto demonstra a dificuldade de se tratar os dados apresentados pelo governo chinês.

14 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

15 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

16 China-Africa Economic and Trade Cooperation (2010). Disponível em: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/wjbps/2010/201101/t847811.htm>. Acesso em: 15 jun. 2012.

busca ajudar os países em desenvolvimento em mecanismos de inspeção, pesquisa, planejamento e consultoria para empresas.

Esta é uma forma importante de atuação chinesa por permitir que o país receptor fortaleça suas próprias capacidades e com isso as possibilidades de autodesenvolvimento, envolvendo áreas como produção industrial, administração, agricultura, artesanato, cultura, educação, esportes, medicamentos, desenvolvimento de energia limpa, pesquisa geográfica, mineração e planejamento econômico. Os projetos geralmente duram de um a dois anos, podendo ser estendidos a pedido do país receptor¹⁷. A título de exemplo, em 2005 um grupo de especialistas chineses foi enviado para disseminar uma tecnologia de alta produção de arroz híbrido na Libéria¹⁸. Na mesma direção, é possível encontrar projetos sul-africanos, através da Iniciativa de Crescimento Compartilhado da África do Sul (ASGISA) e das Iniciativas Associadas para Aquisição Prioritária (JIPSA), onde fundos têm sido distribuídos para ajudar o treinamento técnico em agricultura, turismo, defesa e relações internacionais (Davies et al, 2008).

Os gastos com assistência técnica são menores apenas que os gastos com projetos em infraestrutura e projetos públicos (ver Tabela 2). Contudo, se comparada a outros países emergentes, a China oferece uma pequena porcentagem da assistência técnica enviada ao continente africano. Coréia do Sul (33% da assistência técnica recebida pela África) e a Turquia (29% da assistência técnica à África) são os países emergentes mais ativos nesse setor (UNCTAD, 2010). É possível, contudo, identificar uma tendência de aumento da assistência técnica chinesa aos países africanos. Isto porque, no FOCAC, como se verá a seguir, a assistência técnica foi reforçada em áreas diversas e os efeitos do compartilhamento de conhecimento e ferramentas são considerados benéficos tanto para os países africanos quanto para a China.

Tabela 2: Cooperação para o Desenvolvimento chinesa (2002-2007)

Relatório da República Popular da China sobre ajuda externa por tipo e região (2002-2007) (em milhões de dólares) ¹⁹			
	África	América Latina	Sudeste Asiático
Recursos Naturais	9.432	18.585	4.788
Infraestrutura	17.865	7.535	6.438
Não especificado	5.024	608	2.276
Humanitário	802	32	159
Militar	4	0	170
Assistência Técnica	10	1	3

Fonte: Lum et al, 2009.²⁰

A Tabela 2 apresenta os valores empregados pela China em ajuda externa de 2002 a 2007. Os dados são classificados pelo tipo de ajuda e pela região receptora. Observa-se que a maioria dos gastos em infraestrutura, ajuda humanitária, auxílio militar, assistência técnica,

17 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

18 Existem envios de assistência técnica mais antigos, como em 1968, quando foi desenvolvida uma plantação de chá e o processo de plantio na Guiné com a assistência de especialistas da China. A esse respeito, veja-se Sithara (2007).

19 Os valores totais anuais representam empréstimos anunciados, outras formas de ajuda relatadas e projetos econômicos com financiamento chinês.

20 Os dados do estudo apresentaram algumas contestações, principalmente por parte da pesquisadora Deborah Brautigam. Entretanto, deve-se ressaltar a imprecisão de quaisquer dados coletados sobre a cooperação internacional chinesa. Estes, contudo, não devem ser descartados, mas analisados com cautela. Ver *More Mistakes by The Economist: "Charity Begins Abroad"*. Disponível em: <<http://www.chinaafricarealstory.com/2011/08/more-mistakes-by-economist-charity.html>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

além de formas não específicas de cooperação foram direcionados ao continente africano, que foi superado apenas pelos gastos com recursos naturais na América Latina. Além disso, 44,5% dos recursos destinados à cooperação foram dirigidos a investimentos relacionados a acesso a recursos naturais e agricultura, e 43% tiveram como destino o desenvolvimento de infraestrutura.

O FOCAC

Criado no âmbito de uma Conferência Ministerial em Beijing no ano 2000 que foi integrada por líderes chineses e de 44 países africanos, o FOCAC prevê reuniões ministeriais trienais. A primeira reunião teve como objetivo estabelecer as direções para o desenvolvimento de uma nova, estável e longa parceria entre China e África. Duas questões orientaram o encontro: (1) as transformações da política internacional e da ordem internacional no séc. XXI e (2) a busca pelo fortalecimento da cooperação econômica e comercial sino-africana como instrumento de superação das desigualdades existentes no sistema internacional. A maioria dos documentos produzidos na reunião aborda os problemas econômicos, sociais, humanitários e ambientais do continente africano e defende a responsabilização da comunidade internacional para a sua resolução.

O Programa de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento Social para a África, estabelecido durante a Primeira Conferência Ministerial do FOCAC, determinou como centrais para o avanço nas relações sino-africanas as áreas de desenvolvimento social e econômico. Para tal, foram determinadas metas. Dentre elas, a China comprometeu-se a cancelar dívidas referentes a 31 países africanos até junho de 2002, totalizando 156 dívidas no valor de 10,5 bilhões de yuans. Ademais, o governo chinês criou o Fundo Africano de Desenvolvimento de Recursos Humanos, responsável pelo financiamento de 300 cursos de treinamento para 6.000 africanos.

Em 2003, aconteceu em Addis Ababa, capital da Etiópia, a segunda reunião ministerial do FOCAC. Sob o tema Action-Oriented Cooperation, a China comprometeu-se a continuar aumentando a assistência para os países africanos através do FOCAC; abrir o mercado chinês e permitir a entrada de commodities livre de tarifas de países africanos menos desenvolvidos.

O Plano de Ação 2004-2006, assinado por Ministros de 44 países africanos e a China, sintetiza a tônica das relações sino-africanas em torno dos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional e declara a intenção dos países em intensificar as relações em diversas áreas. Abordou-se também nessa reunião o esforço africano para o desenvolvimento do NEPAD (New Partnership for African Development) e da UA (União Africana) como formas de promoção da unidade desses países e a intenção do FOCAC de estabelecer relações com essas organizações sub-regionais. O que se pode constatar é que em meio ao tom declaratório do documento há o reforço das prioridades chinesas na cooperação com o continente africano, quais sejam, comércio, perdão de dívida e desenvolvimento no marco das características da cooperação chinesa.

Paralelamente à segunda reunião ministerial ocorreu a Segunda Conferência entre Empresários Chineses e Africanos, incluindo aí a Primeira Conferência de Negócios China-África. Foi composta por cerca de 500 empresários chineses e africanos e 21 acordos de cooperação

foram assinados num valor total de um bilhão de dólares. Além disso, estabeleceu-se a Câmara de Comércio e Indústria China-África.

A terceira reunião ministerial do FOCAC aconteceu em 2006 novamente em Pequim. Lá se encontraram os principais ministros da China e os representantes de 48 países africanos. A novidade do encontro foi a constituição do Fundo China-África para o Desenvolvimento, cujo montante visava a alcançar cinco bilhões de dólares para incentivar e dar apoio a empresas chinesas que fazem investimentos em projetos na África. Tais empresas devem contribuir para o progresso tecnológico, aumento do número de empregos e para o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, a China comprometeu-se em 2006 a aumentar de 190 para 440 o número de itens importados da África livres de tarifa e providenciar três bilhões de dólares em empréstimos preferenciais e dois bilhões de dólares como crédito para compra de exportações para os países africanos. Foi declarado o apoio chinês na ajuda à construção de escolas em zonas rurais e de 30 hospitais, além de fornecer um empréstimo de RMB 300 milhões para a compra de medicamentos contra a malária.

Dessa reunião resultou a declaração do Presidente chinês Hu Jintao voltada para a construção de um “novo tipo de parceria estratégica sino-africana” (Centre for Chinese Studies, 2010, p.8) em torno de fundamentalmente oito propostas:

- Previsão de duplicação da assistência chinesa à África até 2009;
- Provisão de US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais num prazo de três anos;
- Estabelecimento do Fundo de Desenvolvimento China-África cujo montante de US\$ 5 bilhões visa a encorajar empresas chinesas a investirem na África;
- Estabelecimento de um centro de conferência da União Africana para acompanhar o avanço da unidade africana, um dos elementos reforçados nessa Reunião;
- Cancelamento dos empréstimos sem taxas de juros dos países incluídos na lista HIPC (Heavily Indebted Poor Countries);
- Avanço na abertura do mercado chinês com o aumento de 190 para 440 produtos de países menos desenvolvidos que recebem tarifa de importação zero;
- Estabelecimento de novas ZEEs;
- Treinamento de 15.000 profissionais africanos, construção de 30 hospitais e 100 escolas rurais, doação de cerca de US\$ 38 milhões para ajuda no combate à malária, escolas e duplicação do número de bolsas de estudos chinesas oferecidas a estudantes africanos (cerca de 4.000 até 2009).

Conforme a avaliação de Peter Kragelund, entre as propostas apresentadas pelo presidente Hu Jintao, várias não foram realizadas. Convém ressaltar, no entanto, o forte investimento em empréstimos preferenciais, perdão de dívidas e construção de Zonas Econômicas Especiais.

Tabela 3: Avaliação do FOCAC III

	Compromisso	Status
1	Dobrar a ajuda de 2006 até 2009	ND (não disponível)
2	Providenciar US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais e US\$ 2 bilhões em créditos para exportações preferenciais	US\$ 8.3 bilhões em empréstimos preferenciais para a Nigéria para construção de ferrovias e US\$ 2.5 bilhões do EximBank para um projeto de eletrificação.
3	Estabelecer um fundo para apoiar empresas chinesas estáveis e de boa reputação com investimentos realizados na África	O Fundo China-África foi criado em junho de 2007. Até o final de 2008, o Fundo já tinha aprovado projetos no valor de US\$ 2 bilhões.
4	Construir um Centro de Conferências para a União Africana	Construção iniciada em 2007 e prevista para três anos.
5	Perdão de dívidas	Até março de 2008, a China já havia perdoado dívidas bilaterais de 33 países africanos.
6	Aumentar de 190 para 440 o número de itens exportados para a China com taxa zero de tarifa dos países menos desenvolvidos da África	Até julho de 2007, 454 bens de 26 países dos menos desenvolvidos da África deixaram de ser taxados.
7	Estabelecer de 3 a 5 zonas econômicas e de comércio além-mar	A primeira ZEE já se encontra em funcionamento, desde 2009 na Zâmbia. Em 2007 foi iniciada a construção de ZEEs em Maurício e Tanzânia e Nigéria. Em 2010 foi iniciada a construção de ZEEs no Egito, Etiópia e Argélia.
8a	Treinar 15 mil profissionais africanos	Entre 2007 e 2008, aproximadamente 10.000 profissionais africanos haviam sido treinados em regiões não especificadas.
8b	Enviar 100 especialistas em agricultura para a África e construir 10 centros de demonstração de tecnologia agrícola.	Até 2008, 100 especialistas em agricultura e 113 jovens voluntários foram enviados a vários países africanos; Um centro de demonstração está em operação em Madagascar, outros dois em construção (Ruanda e Togo) e, já foram assinados contratos para construção de oito centros. No total, a China espera construir 14 centros – todos desenvolvidos por empresas chinesas.
8c	Assistência na construção de 30 hospitais	US\$ 10 milhões para um hospital na Líbia, e outros dois em Serra Leoa e Ruanda.
8d	Providenciar US\$ 40 milhões para medicamentos antimaláricos	US\$ 370.000 (5 milhões de Yuans) para medicamentos para Gana.
8e	Construir 30 centros de demonstração para prevenção e tratamento da malária	O primeiro centro foi aberto na primavera de 2009 em Camarões.
8f	Auxiliar na construção de 100 escolas rurais	Quatro escolas rurais na Nigéria, e duas no Lesoto, e vários memorandos de entendimento e promessas.
8g	Aumentar o número de bolsas escolares disponibilizadas pelo governo chinês para estudantes africanos de 2000 (2006) para 4000 (2009)	2000 bolsas escolares para estudantes africanos foram concedidas em 2006 e 2700 bolsas em 2007 (Xinhua, 2008).

Fonte: Kragelund, 2010

O Fundo China-África para o Desenvolvimento teve suas atividades iniciadas oficialmente em 2007. A inovação da proposta reside no fato de que os investimentos não operam na lógica da ajuda econômica para a África no sentido de que ela não é alocada por Estado Nacional, mas

pela possibilidade de ganhos passíveis de serem auferidos numa lógica que se aproxima daquela das economias de mercado. Os investimentos do Fundo tampouco são créditos concedidos aos países, o que significa que não há aumento na dívida dos mesmos. Nesse sentido, o Fundo opera como “parceiro” nos projetos, assumindo os riscos da atividade respectiva.

O quarto encontro aconteceu em 2009 em Sharm El-Sheikh, Egito. As declarações dos Ministros ratificaram o alcance das metas da reunião de 2006.

Do ponto de vista da cooperação econômica e financeira, foi determinada como cooperação econômica a construção de seis Zonas Chinesas de Cooperação e Comércio na África, isto é, na Zâmbia, Maurício, Nigéria, Egito e Etiópia. A criação das zonas econômicas especiais busca atrair investimentos e negócios. Os documentos resultantes da reunião relatam alguns dos resultados da cooperação China-África como em 2007, quando o Banco Industrial e Comercial da China adquiriu 20% do Standard Bank of South Africa por 5,46 bilhões de dólares, tornando-se o maior investimento financeiro da China na África. Até 2009, a China tinha apoiado 54 projetos em 28 países africanos, contabilizando 2.647 bilhões de dólares em empréstimos concessionais, além de outros 10 projetos por meio de exportação no valor de 2 bilhões de dólares. Protocolos de cancelamento de dívida foram assinados com 33 países pobres e altamente endividados (HIPC) e menos desenvolvidos (LDC).

A IV Reunião estabeleceu ainda um Plano de Ação (2010-2012) que amplia sobremaneira o escopo da tradicional da cooperação chinesa com a África. Tal ampliação manifesta-se concretamente nas agendas da cooperação cultural, judicial e particularmente na área de segurança. Medidas para avançar o intercâmbio cultural, por exemplo, são adotadas como a manutenção do FOCAC Culture Forum para o fortalecimento de consultas regulares entre os órgãos governamentais competentes a fim de promover projetos na área respectiva. Ademais, decidiu-se promover os Cultures in focus, que operarão como plataformas para intercâmbio cultural.

Há também propostas no âmbito do FOCAC de intensificação da cooperação judicial, por exemplo. A preocupação com o avanço da integração africana como um caminho para solução dos problemas continentais, algo crescentemente visível no histórico das reuniões, ganha destaque no Plano. Nesse sentido, África e China reconhecem a necessidade de fortalecimento das organizações regionais africanas, especialmente no que tange à promoção da paz e do desenvolvimento naquele continente. Dessa feita, a China vem encorajando o fortalecimento do NEPAD como uma plataforma viável de discussão com o Fórum dado o compartilhamento dos objetivos citados. Assim, a *rationale* que parece orientar esse plano é a de que uma África integrada e fortalecida é capaz de explorar melhor as possibilidades de cooperação com a China no âmbito do FOCAC. No entanto, o tema em si não é novo, na medida em que no FOCAC II declarou-se:

3.2.2 The Chinese side, encouraged by the progress of the NEPAD implementation and African regional cooperation, will support and assist African countries in realizing their objectives for peace and development of the continent. China will, under the framework of the Forum on China-Africa Cooperation, take concrete measures to strengthen cooperation with African countries, African regional and sub-regional organizations in priority sectors identified under the NEPAD, such as infrastructure development, prevention and treatment

of communicable and infectious diseases (HIV/AIDS, malaria and tuberculosis, etc.) human resources development and agriculture²¹.

Por fim, merece destaque a temática de paz e segurança no Plano de Ação. Um acompanhamento do desenrolar desse tema nos Planos anteriores (2004-2006 e 2007-2009) sugere que (i) a temática de segurança está intimamente ligada a questões de agricultura, por exemplo, o que, por conseguinte, indica que o conceito mais amplo de segurança está fortemente relacionado ao conceito de segurança alimentar e que (ii) este ocupa um lugar acessório na agenda do FOCAC, que é dominada fundamentalmente pelas questões de comércio e desenvolvimento.

O Plano de Ação do FOCAC IV (2010-2012) reverte essas duas tendências e coloca as orientações ligadas à paz e segurança em primeiro plano. Cumpre reconhecer também que a temática deixa de ter posição acessória – ao menos enquanto plano de ação – bem como a associação que se faz a ela é ampliada: não apenas a segurança passa a ter sua dimensão alimentar referida, como o Fórum relaciona essa dimensão à resolução de conflitos e operações de paz. Do lado chinês, há a declaração de apoio ao Conselho de Segurança das Nações Unidas na sua atuação em conflitos no continente africano bem como sua participação nas missões de paz lá realizadas, especialmente na reconstrução de países no momento pós-conflito²².

No Plano, a China ainda declara sua apreciação pelo conceito e pela prática de “resolução dos problemas da África pelos africanos” (*solving African problems by Africans*). Nesse sentido, afirma que apoiará os esforços de organizações regionais como a União Africana na pesquisa, treinamento e construção de capacidade de manutenção da paz no continente. Do ponto de vista dos países africanos, há boa receptividade das ações chinesas em relação à sua atuação nas questões que geram instabilidade e insegurança na região. Por tudo, uma leitura do Plano de Ação 2010-2012 demonstra, em primeiro lugar, a ampliação das preocupações que orientam as relações sino-africanas e, em segundo, a relevância crescente do tema da segurança e da estabilidade política da África.

Apenas Segurança Econômica?

Diante do incremento da cooperação para o desenvolvimento chinesa com a África ao longo da última década, duas questões devem ser abordadas. A primeira delas diz respeito à manutenção dos investimentos e da cooperação chinesa com a África nos próximos anos; a segunda concerne aos impactos e consequências mais gerais das práticas chinesas para o próprio campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Como demonstrado acima, o investimento direto externo e a cooperação chinesa com a África em qualquer uma de suas modalidades – operações de crédito, doações e cooperação técnica – cresceram exponencialmente. A presença da China na África é resultado da combinação de dois vetores centrais da política econômica externa chinesa: o acesso a mercados necessário à expansão comercial e à projeção internacional de empresas de orientação estatal e a garantia de insumos suficientes para a manutenção de seu desenvolvimento e estabilidade social

21 Disponível em: <<http://www.focac.org/eng/ltada/dejbjzjhy/DOC22009/t606801.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

22 <<http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>>

(Sutter, 2008: 2). O crescente fluxo de IED chinês para a África e as operações de crédito são testemunhas dessa equação. É a partir da interseção entre cooperação para o desenvolvimento, acesso a mercados e segurança econômica que podemos assinalar as principais tendências da cooperação para o desenvolvimento chinesa para a África nos próximos anos. No que se refere, particularmente, ao investimento externo direto e às operações de crédito, é possível identificar três tendências que deverão se consolidar em um futuro próximo:

1. a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) como forma preferencial de canalização dos fluxos de IED: desde a reunião do FOCAC de 2006 a China elevou a construção de ZEE's à sua lista de ações prioritárias no continente africano. Até 2010, a China havia anunciado sete ZEE's nos seguintes países: Zâmbia, Ilhas Maurício, Egito, Argélia, Etiópia e duas na Nigéria (Centre for Chinese Studies, 2010)
2. a expansão das operações de crédito concessionais que, por um lado, oferecem aos países devedores condições mais favoráveis que aquelas do mercado e, por outro, impõem níveis variados de restrição quanto à contratação exclusiva de fornecedores de bens e serviços do país credor.
3. difusão do modelo de Angola que permite o uso de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos.

Cabe assinalar, ainda, a ênfase que a cooperação para o desenvolvimento chinesa oferece a projetos de infraestrutura. Enquanto doadores ocidentais tradicionais restringem progressivamente o financiamento a esses projetos, a China permanece investindo maciçamente nesse setor. Tanto pela via do IDE ou das operações de crédito, quanto através do recurso às doações ou à cooperação técnica, a ênfase atribuída por Pequim aos projetos de infraestrutura termina por contribuir para a competitividade dos negócios chineses que se instalam no continente.

A interseção entre cooperação para o desenvolvimento, acesso a mercados e segurança econômica permite, ainda, compreender a orientação que as doações e que a cooperação técnica chinesa adquirem no continente africano. O financiamento de projetos de infraestrutura e, recentemente, os investimentos em formação de mão-de-obra qualificada parecem não apenas confirmar a instrumentalização da cooperação para o desenvolvimento aos objetivos da política econômica externa chinesa, como, sobretudo, apontar um caminho para a África que é substantivamente distinto daquele traçado pelo Ocidente. Como perceberam Sautman e Hairong, enquanto as práticas ocidentais de cooperação para o desenvolvimento enfatizam as dimensões do livre mercado, expansão da democracia, boa governança e, após a crise do Consenso de Washington, redução da pobreza, as práticas chinesas da cooperação para o desenvolvimento têm como elemento central a promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no próprio continente africano (Sautman & Hairong, 2007, p.77 e ss). Nesse sentido, no que concerne à cooperação técnica e à oferta de doações, é plausível supor que a tendência das práticas chinesas na África em um futuro próximo se caracterizarão por:

4. ênfase em projetos que facilitem o incremento da produção de bens em setores complementares à economia chinesa como forma de garantir a manutenção de suas

taxas de crescimento econômico, incluindo programas e projetos de educação e transferência de tecnologia;

5. ênfase em programas e projetos que fortaleçam tanto os laços comerciais entre a China e seus parceiros africanos, quanto a produção industrial em território africano por empresas chinesas, incluindo aqui projetos de infraestrutura e formação de mão de obra;

As tendências desenhadas acima possibilitam observar como a orientação chinesa para a cooperação internacional para o desenvolvimento em geral e, para a cooperação técnica em particular, é instrumental para a segurança e expansão econômicas da própria China. Cabe indagar, então, quais são os impactos das práticas chinesas para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e para as práticas de cooperação técnica. A instrumentalização da cooperação não deve ser tomada como uma característica específica da cooperação chinesa e, tampouco da cooperação sino-africana. Ao contrário, desde sua emergência, após a Segunda Guerra Mundial, as práticas de cooperação se constituíram em importantes instrumentos para a realização dos interesses políticos e econômicos das potências centrais. A especificidade das práticas chinesas e suas consequências de médio e longo prazo residem não apenas nos seus impactos econômicos, senão no contraste com o quadro mais geral da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento tal como consolidada após a Guerra-Fria. De fato, o modelo chinês emerge e ganha força sob a sombra das práticas liberais que se consolidaram no campo da ajuda ao desenvolvimento ao longo da década de 1990. Tais práticas se caracterizavam pela imposição de condicionalidades aos países recebedores e por sua ênfase em projetos de reforma institucional assentados em modelos liberais de boa governança que, muitas vezes, encontravam resistências entre setores expressivos das elites dos países africanos (Sautman & Hairong, 2007).

É na natureza das práticas da cooperação para o desenvolvimento em geral, e da cooperação sino-africana em particular, que podem ser encontradas algumas das principais consequências da expansão da presença chinesa na África. A cooperação para o desenvolvimento promovida por Pequim apresenta-se como uma prática horizontal – como parte dos esforços mais gerais de promoção da cooperação Sul-Sul – em oposição às práticas verticalizadas e, portanto, hierárquicas que caracterizariam a cooperação Norte-Sul. Uma vez que a China ainda se enquadra na categoria de país em desenvolvimento, como de resto o fazem os campeões da modalidade, o estabelecimento de arranjos institucionais, programas ou projetos de cooperação entre a China e os países recipientes africanos desafiaria a própria lógica que presidiu a construção do sistema de ajuda ao desenvolvimento como um sistema de relações entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido (Opoku-Mensah, 2010, p.78). Mais que isso, a orientação chinesa à cooperação para o desenvolvimento, supostamente sustentada por sua natureza horizontal, apresenta-se como um processo de mão dupla no qual ganhariam o Estado e os empreendimentos chineses, bem como os países recebedores da ajuda, seja em termos de acesso ao mercado chinês, seja em termos de investimentos em infraestrutura ou assistência técnica – ainda que frequentemente estejam vinculados a iniciativas que favoreçam o investimento chinês (Opoku-Mensah, 2010; Dent, 2011). Como percebeu Opoku-Mensah, a cooperação para o desenvolvimento realizada pela China não tem como ênfase a redução da pobreza ou, poderíamos aduzir, a reforma estrutural,

mas o crescimento econômico através da criação de situações que se apresentariam como vantajosas para os dois atores cooperantes (idem, p.78-79)²³.

Não por acaso, a expansão das práticas chinesas da cooperação para o desenvolvimento se apresentou aos países africanos como alternativa viável ao chamado modelo do “Consenso de Washington”, causando enorme polêmica entre analistas e operadores do campo da ajuda ao desenvolvimento. Enquanto aqueles que advogam o valor da ajuda ao desenvolvimento chinesa para a África costumam enfatizar o princípio da não ingerência, da horizontalidade, e do desenvolvimento harmônico como elementos centrais da cooperação sino-africana²⁴, críticos têm chamado atenção para as consequências negativas da política externa chinesa para a África em termos de direitos humanos, meio ambiente e, finalmente, da construção de novas relações de dependência entre os países africanos e a China. É provável, contudo, que o aprofundamento da presença chinesa na África tenha impacto tanto sobre suas próprias práticas, quanto sobre as práticas ocidentais da Ajuda ao Desenvolvimento. No primeiro caso, a pressão ocidental deve conduzir a China à imposição de condições mais estritas para a cooperação para o desenvolvimento, particularmente no que se refere ao meio ambiente. No segundo caso, diante da competição chinesa, é muito provável que as práticas ocidentais da ajuda ao desenvolvimento considerem de forma cada vez mais acentuada o investimento em infraestrutura e combate à pobreza.

Referencias Bibliográficas

Forum on China-Africa Cooperation. Disponível em: <<http://www.focac.org/eng/>>. Acesso em: 10 jun 2012.

ATLAS, W. T. **Global Trade Information Services**. Disponível em: <<http://www.gtis.com/english/>>. Acesso em: 10 junho 2012.

BRAUTIGAM, D. More Mistakes by The Economist: “Charity Begins Abroad”. **China in Africa: The Real Story**, 2011. Disponível em: <<http://www.chinaafricarealstory.com/2011/08/more-mistakes-by-economist-charity.html>>. Acesso em: 19 junho 2012.

BRAUTIGAM, D.; XIAOYANG, T. African Shenzhen : China’s special economic zones in Africa. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 49, n. 1, p. 27-54, 2011.

CHINA. China’s Foreign Aid. **Chinese Government’s Official Web Portal**, 2011. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 junho 2012.

DAC. DAC Glossary of Key Terms and Concepts. **OCDE**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#ODA>>. Acesso em: 15 agosto 2012.

23 Opoku-Mensah aponta, ainda, uma segunda característica distintiva das práticas chinesas no campo da ajuda ao desenvolvimento: o canal de distribuição da ajuda. Enquanto a ajuda ao desenvolvimento proporcionada por países ocidentais opera através uma variedade de canais que incluem organizações multilaterais como o Banco Mundial ou as agências do sistema ONU, as agências bilaterais como a USAID, CIDA ou Danida e, finalmente, Organizações Não Governamentais, a ajuda chinesa é carreada quase que exclusivamente através de canais estatais bilaterais. Com efeito, o envolvimento de atores não estatais ou terceiros atores resume-se à mobilização de empresas privadas ou estatais que executarão os projetos de infraestrutura: “a ajuda chinesa é, assim, entregue através do setor privado ou empresas estatais” (Opoku-Mensah, p.78). Conforme o autor, a ajuda chinesa contorna todo o conjunto de atores que tradicionalmente operam no campo cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente o terceiro setor e as organizações internacionais, incluindo ainda “as empresas de consultoria, os institutos de desenvolvimento, e ‘os diplomatas de desenvolvimento’ que são partes essenciais da ajuda tradicional” (idem, *ibid*).

24 Essa é a posição oficial da diplomacia chinesa, para quem o país mantém uma “parceria estratégica com a África que enfatiza a igualdade política, a confiança mútua, a cooperação baseada em ganhos recíprocos e a troca cultural” (cf. Sautman & Hairong 2007, p. 76).

- DAVIES, M. et al. **How China delivers development assistance to Africa**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 68. 2008.
- DENT, C. M. **China and Africa Development Relations**. Nova Iorque: Routledge, 2011.
- INFORMATION Office of the State Council The People's Republic of China. **China-Africa Economic and Trade Cooperation**, 2010. Disponível em: <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/wjbps/2010/201101/t847811.htm>>. Acesso em: 15 junho 2012.
- JANSSON, J. **The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 9. 2009.
- KAPLINSKY, R.; FAROOKI, M. **Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development**. Office of Special Advisor on Africa (OSAA), Dept. of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Nova Iorque, p. 93. 2009.
- KRAGELUND, P. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa**. International Centre for Trade and Sustainable Development. Genebra, p. 35. 2010.
- LUM, T. et al. **China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and South East Asia**. Congressional Research Service. [S.l.], p. 21. 2009.
- MENDES, C. A. A China e a cooperação Sul-Sul. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 26, p. 6, junho 2010.
- OPOKU-MENSAH, P. **China and the International Aid System: Challenges and Opportunities**. Research Center on Development and International Relations, Aalborg University. Aalborg, p. 16. 2009.
- PEHNELT, G.; ABEL, M. **China's Development Policy in Africa**. South African Institute of International Affairs. [S.l.], p. 31. 2007.
- SAUTMAN, B.; HAIRONG, Y. Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa. **African Studies Review**, v. 50, n. 3, p. 75-114, dezembro 2007.
- SCISSORS, D. Chinese Outward Investment: More Opportunity Than Danger. **Heritage Foundation**, 2011. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/2011/07/chinese-outward-investment-more-opportunity-than-danger>>. Acesso em: 7 novembro 2011.
- SITHARA, F. Chronology of China-Africa Relations. **China Report**, v. 43, n. 3, p. 363-373, novembro 2007.
- STUDIES, C. F. C. **Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 222. 2010.
- SUTTER, R. G. **Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War**. 1a. ed. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- UNCTAD. **Economic Development in Africa 2010. South-South Cooperation: Africa and New Forms of Development Partnership**. United Nations Conference on Trade and Development. [S.l.], p. 116. 2010.
- VAZ, A. Costa; INOUE, C. Aoki. Emerging donors in International Development Assistance: the Brazil case. 2007 In: ROWLANDS, D. **Emerging donors in International Development Assistance**. Canada: International Development Research Centre, 2008.
- 祁澍文. Nation to hike SEZ spending in Africa. **People's Daily Online**, 2010. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7140431.html>>. Acesso em: 15 junho 2012.