

Policy Brief



A Cooperação Sino-Africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento


Dezembro, 2010

BPC Policy Brief - Volume 1 Número 01



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS





A Cooperação Sino-Africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

BRICS Policy Center

PolicyBrief v.1 N.01



PUC-Rio

Reitor

Pe. Josafá Carlos de Siqueira SJ

Vice-Reitor

Pe. Francisco Ivern Simó SJ

Vice-Reitor para assuntos Acadêmicos

Prof. José Ricardo Bergmann

Vice-Reitor para assuntos Administrativos

Prof. Luiz Carlos Scavarda do Carmo

Vice-Reitor para assuntos Comunitários

Prof. Augusto Luiz Duarte Lopes Sampaio

Vice-Reitor para assuntos de Desenvolvimento

Pe. Francisco Ivern Simó SJ

Decanos

Prof. Luiz Alencar Reis da Silva Mello

Prof. Luiz Roberto A. Cunha

Prof. Hilton Augusto Koch

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito

Eduardo Paes

Secretaria Municipal da Casa Civil

Pedro Paulo Carvalho Teixeira

Instituto Pereira Passos

Eduarda La Rocque



Equipe BPC

Supervisor Geral

João Pontes Nogueira

Coordenador Geral

Alex Jobim

Coordenador Adjunto

Carlos Frederico P D S Gama

Coordenadores de Núcleo

Monica Herz

Leane Cornet Naidin

José María Gomez

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

Paulo Esteves

Secretária Administrativa

Lia Frota E Lopes

Secretária de Comunicação

Thalyta Gomes Ferraz

Assistente Administrativa

Anna Carolina Vasquez Muniz

Equipe técnica

Conselho Editorial

Paulo Esteves

Sérgio Veloso

Revisão de originais

Sérgio Veloso

Revisão de provas, Editoração e Design

Thalyta Gomes Ferraz

Vinicius Kede

O Policy Brief é um documento que descreve as razões para a escolha de uma alternativa política particular ou um curso de ação em um determinado debate político, geralmente produzido em resposta direta a um tomador de decisão, ou em conjunto com uma organização com a intenção de defender a posição descrita no documento.

O Policy Brief pode também concentrar-se em oferecer um argumento para a adoção de uma alternativa particular, ou em convencer o público alvo para a urgência do problema trazido no documento, e a necessidade de adotar a alternativa preferida ou o curso de ação delineado e, portanto, servir como um impulso para a ação política.

Editora BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ

Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020

www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Ficha Catalográfica

A Cooperação Sino Africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento;

Paulo Luiz M. L. Esteves; Fernando N. da C. Maia; Aline F. V. de Abreu; João Moura M. da Fonseca; Amir Clementino Niv; Rhenan Captivo

Rio de Janeiro: BPC, 2010

18p ; 29,7 cm / Inclui bibliografia

ISSN:

1. Relações Internacionais. 2. Cooperação Internacional.
3. Desenvolvimento.

Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS é uma iniciativa conjunta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

O Centro é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP).



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Sumário

- 6 Introdução
- 7 O Investimento Direto Externo da China na África
- 9 Ajuda Oficial ao Desenvolvimento da China na África
- 14 Apenas Segurança Econômica?
- 18 Referências Bibliográficas

A Cooperação Sino-Africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

Paulo Luiz M. L. Esteves;
Fernando N. da C. Maia; Aline F. V. de Abreu;
João Moura M. da Fonseca; Amir Clementino Niv; Rhenan Captivo

Introdução

A presença chinesa na África tem, desde o século passado, promovido projetos na área de infra-estrutura, recursos naturais, agricultura e indústria têxtil. De fato, desde a Guerra Fria, podemos registrar a presença chinesa na África, embora naquele período suas ações obedecessem à motivações estritamente políticas. Sob a lógica do mundo bipolar, a ação chinesa na África se concentrava 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 anti-coloniais da África Meridional. Nos anos 1960, após a revolução Cultural, China e União Soviética passaram a disputar a 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 ao longo da década de 1980, diante de problemas econômicos, a China tenha sido obrigada a diminuir sua presença na África, após a Guerra Fria, o país retomou seu interesse no continente africano. 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

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

de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento². 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 do Fundo de Desenvolvimento China-África. A partir desse quadro histórico, esse Policy Brief procura analisar as relações sino-africanas enfatizando suas principais tendências, e seus possíveis impactos para as práticas da ajuda ao desenvolvimento em geral e da cooperação técnica em particular.

1. O Investimento Direto Externo da China na África

A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento chinesa encontra-se diretamente vinculada ao fluxo de investimentos de empresas chinesas em terceiros países. Tal fato pode ser percebido na própria arquitetura institucional que informa o processo de tomada de decisão e gestão da ajuda ao desenvolvimento: embora conte com a participação de outros órgãos governamentais como o próprio Ministério das Relações Exteriores, a AOD 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 AOD vincula-se ao Investimento Direto Externo (IDE) e adquire a forma de empréstimos subsidiados, cooperação técnica e outras formas de ajuda externa como doações ou perdão da dívida³. 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 AOD⁴.

² Conforme definição da OCDE, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento constitui-se de “doações, subsídios ou empréstimos à países e territórios na lista do DAC (Development Assistance Committee) e às agências multilaterais, que são: (a) realizados pelo sector público, (b) que têm na promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar seus objetivos principais: (c) concessionais em termos financeiros (no caso de empréstimo, tendo um elemento de doação de pelo menos 25 por cento). Para além dos fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluído no auxílio. Subvenções, empréstimos e créditos para fins militares estão excluídos. Pagamentos de transferência a particulares (por exemplo, pensões, indenizações ou prêmios de seguros) não são, em geral, contabilizados”. DAC Glossary of Key Terms and Concepts. http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_34447_42632800_1_1_1_1,00.html#ODA

³ A definição de Ajuda Oficial 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. China White Paper in Foreign Aid <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>

⁴ É importante ressaltar, contudo, que a inexistência ou inconsistência dos dados apresentados pelo governo chinês impõem cautela àqueles que estudam o tema.

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 é motivada pela estratégia chamada de “go out” ou “going global”, que se refere à adoção de políticas governamentais, iniciada 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% (Dent 2011)⁵.

Como forma de canalizar investimentos chineses, sob o Plano de Ação de Pequim⁶, 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 1980⁷, visando à expansão de indústrias específicas e dos níveis de emprego a partir de incentivos fiscais. Uma das primeiras ZEEs a ser desenvolvida encontra-se em Chambishi, ocupando uma área de 45 quilômetros quadrados no cinturão de cobre zambiano, onde companhias ali

⁵ 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).

⁶ O Plano de Ação de Pequim, anunciado durante a FOCAC 2006, pode ser encontrado em inglês no seguinte endereço: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>

⁷ 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>

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 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. Ajuda Oficial ao Desenvolvimento da China na África

A ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) acompanhou o aumento exponencial dos investimentos chineses na África. A promoção do desenvolvimento no continente africano pela China realiza-se através de três instrumentos: empréstimos, doações e cooperação/assistência técnica.

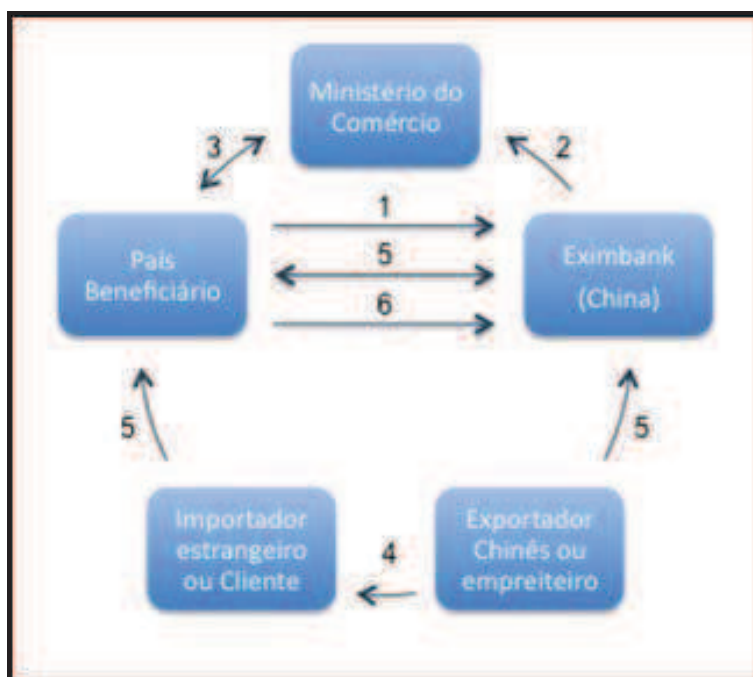
Até setembro de 2006, o EXIMBANK chinês, instituição responsável pela concessão de empréstimos, relacionava-se com 36 países do continente africano, contando com 259 projetos em seu portfólio, dentro dos quais 79% do compromisso estava relacionado à infra-estrutura. Durante o FOCAC 2006, o governo chinês 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 AOD. 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 recebedor solicita empréstimo ao EXIMBANK;
2. EXIMBANK estuda a viabilidade do projeto e, em caso positivo, emite recomendação ao Ministério do Comércio⁸;

⁸ 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, 2008).

3. Ministério do Comércio negocia os termos de concessão do empréstimo (o período de carência e o valor do juros são negociados separadamente);
4. Os empreiteiros chineses apontados no acordo entram, então, em contato com os importadores estrangeiros para receber pagamento, que, por sua vez, notificam a agência responsável do governo receptor;
5. Um relatório de progresso é enviado ao EXIMBANK, que pode então enviar os fundos previamente acordados para o exportador;
6. Por fim, o país receptor paga o montante principal mais os juros ao EXIMBANK⁹.

Figura 1: Arranjo Institucional para a concessão de empréstimos da China



⁹ 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 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 infra-estrutura seria pago com recursos naturais. 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 AOD envolve doações e cancelamentos de dívidas¹⁰. As doações visam principalmente o auxílio na construção de hospitais, escolas, moradias de baixo custo e 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 técnica¹¹ e assistência em ajuda humanitária emergencial¹². Também fazem parte desta categoria o perdão de dívidas e o apoio à organizações não-governamentais.

Essas doações são concedidas pelo governo chinês e distribuídas aos vários projetos nos países receptores de acordo com o que foi demandado por este (Davies, 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 (Pehnelt and Abel 2007). Segundo o estudo da New York University Wagner School, o valor da ajuda chinesa a 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 ajuda chinesa para o continente africano. Em números, até 2009, a China perdoou 35 países africanos de 312 dívidas contraídas, totalizando um

¹⁰ 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 AOD. 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.

¹¹ 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.

¹² White Paper in Foreign Aid <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>

montante de 18,96 bilhões de yuans (aproximadamente US\$ 3.06 bilhões)¹³. 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 preferenciais¹⁴.

A última modalidade de AOD chinesa para a África tem a forma de cooperação técnica. Esta 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, 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 capacidades de auto-desenvolvimento e por envolver várias 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 receptor¹⁵. A título de exemplo, em 2005 um grupo de especialistas chineses foi enviado para disseminar uma tecnologia de alta produção de arroz híbrido na Libéria¹⁶. Há projetos sul-africanos, através da Iniciativa de Crescimento Compartilhado da África do Sul (ASGISA) e as Iniciativas Associadas para Aquisição Prioritária (JIPSA), onde fundos têm sido distribuídos para ajudar o treinamento técnico em agricultura, turismo, defesa e relações internacionais (Davies, 2008).

¹³ China White Paper in Foreign Aid <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>

¹⁴ China-Africa Economic and Trade Cooperation. Information Office of the State Council of People's Republic of China. 2010, Pequim.
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/wjbps/2010/201101/t847811.htm>

¹⁵ China White Paper in Foreign Aid <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>

¹⁶ 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)

TABELA 1: Relatório da República Popular da China sobre ajuda externa por tipo e região (2002 – 2007)
(em milhões de dólares)

	África	América Latina	Sudeste Asiático
Recursos Naturais	9.432	18.585	4.788
Infra-estrutura	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

Os gastos com assistência técnica são menores apenas que os gastos com projetos em infra-estrutura e projetos públicos (ver Tabela 1). Contudo, se comparada a outros países, a China presta uma pequena porcentagem da assistência técnica enviada ao continente africano, sendo os dois Estados mais ativos a Coreia do Sul (33% da assistência técnica recebida pela África) e a Turquia (29% da assistência técnica à África) (UNCTAD 2010). Infere-se que existe uma intenção da China em aumentar sua participação no que tange a assistência técnica aos países africanos. Isto porque, no FOCAC, a assistência técnica foi reforçada em várias áreas e os benefícios de compartilhamento de conhecimento e ferramentas é considerado como sendo benéfico para ambos africanos e chineses.

A Tabela 1 mostra, em milhões de dólares¹⁷, os valores gastos pela China em ajuda externa de 2002 a 2007. Os dados são classificados pelo tipo de ajuda e pela região receptora. Vemos que a maioria dos gastos em infra-estrutura, ajuda humanitária, auxílio militar, assistência técnica, 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, também podemos

¹⁷ Os valores totais anuais representam empréstimos anunciados, outras formas de ajuda relatadas e projetos econômicos com financiamento chinês.

concluir que 44.5% da ajuda foi em investimentos para recursos naturais e agricultura, e 43% foi direcionado ao desenvolvimento de infra-estrutura.

3. Apenas Segurança Econômica?

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

Como demonstrado acima, o investimento direto externo e a ajuda chinesa à África em qualquer uma de suas modalidades – operações de crédito, doações e cooperação técnica – cresceu exponencialmente. Prima facie, 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 (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 ajuda ao desenvolvimento, acesso a mercados e segurança econômica que podemos assinalar as principais tendências da ajuda ao 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 (Avaliação de compromissos FOCAC da China em relação a África, e pesquisa do caminho a seguir 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 ajuda ao desenvolvimento chinesa oferece à projetos de infra-estrutura. Enquanto doadores ocidentais tradicionais restringem progressivamente o financiamento a projetos de infra-estrutura, a China permanece investindo maciçamente nesses projetos. Tanto ela 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 infra-estrutura termina contribuindo para a competitividade dos negócios chineses que se instalam no continente.

A interseção entre ajuda ao 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 infra-estrutura e, recentemente, os investimentos em formação de mão-de-obra qualificada parecem não apenas confirmar a instrumentalização da ajuda ao 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 percebeu Sautman, enquanto as práticas ocidentais de ajuda ao 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 ajuda ao desenvolvimento tem como elemento central a promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no próprio continente africano (Sautman 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 China e seus parceiros africanos, quanto a produção industrial em território africano por empresas chinesas, incluindo aqui projetos de infra-estrutura e formação de mão de obra;

As tendências desenhadas acima permitem perceber como a orientação chinesa para a ajuda ao 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 ajuda ao desenvolvimento e para as práticas de cooperação técnica. A instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento, 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 ajuda se constituíram em importantes instrumentos para a realização dos interesses políticos e econômicos das potências centrais. A especificidade das práticas chinesas e, suas conseqüências 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 receptores 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 2007).

É na natureza das práticas da ajuda ao desenvolvimento em geral, e da cooperação sino-africana em particular, que podem ser encontradas algumas das principais conseqüências da expansão da presença chinesa na África. A ajuda ao desenvolvimento proporcionada por Pequim apresenta-se como uma prática horizontal – como parte dos esforços mais gerais de promoção da cooperação sul x sul – em oposição às práticas verticalizadas e, portanto, hierárquicas que caracterizariam a cooperação norte x sul. Uma vez que a China ainda se enquadra na categoria de país em desenvolvimento, como de resto o fazem os campeões da cooperação sul – sul, 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 ajuda ao desenvolvimento, supostamente sustentada por sua natureza horizontal apresenta-se como um processo de mão dupla no qual, não apenas ganhariam o Estado e os empreendimentos chineses, como também os países receptores da ajuda, seja em termos de acesso ao mercado chinês, seja em

termos de investimentos em infra-estrutura ou assistência técnica – ainda que, no mais das vezes, estejam vinculados à iniciativas que favoreçam o investimento chinês (Opoku-Mensah 2010; Dent 2011). Como percebeu Opoku-Mensah a ajuda ao desenvolvimento proporcionada pela China, não tem como ênfase a redução da pobreza ou, poderíamos aduzir, a reforma estrutural, mas sim, o crescimento econômico através da criação de situações que se apresentariam como vantajosas para os dois atores cooperantes (idem, p.78-79)¹⁸.

Não por acaso, a expansão das práticas chinesas da ajuda ao 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-africana¹⁹, 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 oferta de ajuda ao 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 infra-estrutura e combate à pobreza.

¹⁸ 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 o USAID a CIDA ou a Danida e, finalmente Organizações Não-Governamentais, a ajuda chinesa é carregada exclusivamente através de canais estatais bi-laterais. Com efeito, o envolvimento de atores não estatais ou terceiros atores resume-se à mobilização de empresas privadas ou estatais que irão executar os projetos de infra-estrutura: “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 da ajuda ao 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*).

¹⁹ 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 2007, p.76)

4. Referências Bibliográficas

Avaliação de compromissos FOCAC da China em relação a África, e pesquisa do caminho a seguir. 2010. Cidade do Cabo: Centro de Estudos Chineses, Universidade de Stellenbosch.

Davies, Martin. 2008. How China delivers development assistance to Africa. Cidade do Cabo: Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

Dent, Christopher M. 2011. China and Africa Development Relations. Nova York: Routledge.

Opoku-Mensah, Paul. 2010. China and the International Aid System: challenges and opportunities. In *The Rise of China and the Capitalist World Order*, edited by L. Xing. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.

Pehnelt, Gernot, and Martin Abel. 2007. China's Development Policy in Africa SAIIA.

Sautman, Barry. 2007. Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa. *African Studies Review* 50 (3):75–114.

Sithara, Fernando. 2007. *Chronology of China- Africa Relations* London: Sage.

UNCTAD. 2010. *The Economic Development in Africa Report*.