

# Resenha

Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in  
Africa  
Oxford University Press, 2009

Setembro de 2011

Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



# Resenha

Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in  
Africa  
Oxford University Press, 2009



Setembro de 2011

Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa  
Oxford University Press, 2009

**Deborah Brautigam**

## **The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa**

**Oxford University Press, 2009**

**Amir C. Niv**

A Professora Deborah Brautigam possui como foco de pesquisa as relações sino-africanas, ajuda externa, industrialização, state building, e desenvolvimento. Ela é autora do livro *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (Oxford University Press, 2009) assim como de publicações sobre ajuda externa e governança, taxaço e state-building, redes globais e estudo comparado de desenvolvimento na África e Ásia.

Seu livro *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* é uma obra extensa que busca a compreensão aprofundada das mudanças do engajamento chinês no continente africano. O livro possui 414 páginas distribuídas em onze capítulos. O primeiro capítulo faz um longo resgate histórico do relacionamento sino-africano, os capítulos 2 e 3 expõem como a ajuda e o engajamento econômico na África foram moldados por duas novas influências após a morte de Mao Tsé Tung, a própria experiência chinesa como receptor de ajuda e investimento estrangeiro que ensinou como a ajuda poderia servir aos objetivos de desenvolvimento da própria China; e o padrão de um engajamento patrocinado pelo Estado, mais característico do "estado desenvolvimentista do Leste Asiático" do que de uma ditadura comunista. Os capítulos 4, 5 e 6 explicam,

com uso de documentos e tabelas oficiais governamentais juntos a cálculos e tabelas realizados pela própria autora, como ajuda Chinesa funciona, respondendo à questão de quanta ajuda a China realmente fornece à África, através de pesquisas de campo feitas pela autora em países africanos, juntamente a uma abordagem que utiliza a reunião de dados e documentos sobre ajuda chinesa e a influência das redes de empresas chinesas no continente. Os capítulos 7 a 11 abordam questões como o que a China está fazendo atualmente em seu programa de ajuda e na sua inclusão estado-desenvolvimentista da África e o que a nova onda de ajuda e cooperação econômica chinesa significará para o desenvolvimento africano. Capítulos 7 e 8 têm como foco a indústria. Capítulos 9 e 10 centralizam no assunto da agricultura. O capítulo 11 foca diretamente nos mitos e realidades por trás da ideia da China como "doador desonesto" (rogue donor). A partir deste balanço do conteúdo do livro, as questões consideradas centrais são: o que fazem os chineses nessa nova onda de ajuda e cooperação econômica pela África? O que isso significará para pobreza e desenvolvimento no continente africano? E o que isso significará para o Ocidente e a abordagem ocidental para o desenvolvimento e ajuda?

Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa  
Oxford University Press, 2009

Deborah Brautigam objetiva combater as visões da presença chinesa no continente como algo recente, explicitando no decorrer do livro o caráter que a atuação chinesa na África foi assumindo ao longo dos anos. Certas suposições de que as relações sino-africanas são aproximações recentes são alimentadas pelo crescimento vertiginoso do montante de capital e recursos humanos chineses atualmente alocados nos países africanos. Por exemplo, quando da terceira reunião ministerial do FOAC em 2006, quase 900 empresas chinesas investiam na África. Adiciona-se o fato de que Li Ruogu, chefe do Eximbank chinês, previa que seis meses após essa cúpula em Pequim seu banco iria consignar \$20 bilhões pelos próximos três anos para financiar exportações e negócios chineses na África. Em comparação, os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial aos países africanos em período semelhante (2006 – 2008) totalizaram \$17 bilhões.

No entanto, essa atual aproximação intensa já se manifestava de maneira acelerada há uma década. Tais processos atingiram tal intensidade por estarem alicerçados nas práticas de ajuda chinesa que já ocorriam há 45 anos. Desde o início, estas ações prometiam ser baseadas em benefício mútuo. É a partir desse histórico de praticamente cinco décadas de aproximação e insistência chinesa na África que Brautigam contraria a visão de envolvimento apenas recente da China na África<sup>1</sup>.

O livro atenta de início para o fato de a assistência oficial chinesa ser considerada uma área sensível, praticamente um segredo de Estado com informações muito escassas.

Deborah Brautigam organiza seu livro de forma a não se reduzir às críticas que tornam superficiais a ajuda chinesa. Ela vai contra a argumentação que diz que a ajuda chinesa se dirige exclusivamente para países ricos em recursos naturais e de governança questionável, que caracterizam a China como doador desonesto (rogue donor), e por operar além das normas ocidentais torna a governabilidade pior. Dragon's compreende a ajuda externa como uma ferramenta de política externa. A autora demonstra neste livro que o programa de ajuda chinês se originou como forma de ajudar o Partido Comunista em Pequim a superar a contínua influência internacional do seu rival, o Kuomintang, que governava a província de Taiwan, sob a forma de uma "guerra" diplomática travada por influência no terceiro-mundo.

Brautigam sustenta seus argumentos a respeito do fornecimento de ajuda chinesa elucidando o processo de transição sofrido para superação da pobreza extrema rumo à prosperidade. Entre 1981 e 2001 a China reduziu a proporção de pessoas vivendo na pobreza de 53% para 8%, segundo os economistas Shaouha Chen e Martin Ravallion, citados pela autora. Em sequência, o encaminhamento para uma economia de mercado socialista, feito por Deng Xiaoping, "após resgatar a China do caos da Revolução Cultural"<sup>2</sup> introduziu o conceito chamado de Going Global policy, responsável pelo "florescimento" de empreendimentos chineses através de um misto de mercado e planejamento. Os estados chineses paulatinamente criaram seus próprios líderes, encorajando-os a desenvolver marcas globais e buscar lucro no exterior.

Deborah Brautigam

*The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa*

Oxford University Press, 2009

Influenciada pela sua própria experiência de desenvolvimento e pelos anseios dos países receptores, os programas de ajuda e cooperação econômica chinesa enfatizam os setores de infraestrutura, produção, e bolsas universitárias. A ajuda e cooperação econômica chinesa diferem, tanto no conteúdo como nas normas de prática da ajuda ocidental. Do modo com que Deborah Brautigam apresenta o tema, torna-se difícil falar sobre um modelo próprio chinês de ajuda nos moldes de um “Consenso de Pequim”. Isso reside no fato de não haver um conjunto de elementos, exigências, preferências que estejam, ou devam estar sempre presentes em todas as interações de ajuda e cooperação econômicas chinesas. Quer dizer que ainda não se fala de uma cartilha fixa de itens, conteúdo e normas de prática da ajuda – em contraposição ao que possui o chamado “Consenso de Washington”. Segundo o que é expresso pela autora, é possível inferir que a ajuda e cooperação chinesa a partir de sua estruturação institucional permitem a China firmar seus acordos através de processos de negociações; e por serem negociações existem as possibilidades de alterações nas formações dos conjuntos de oportunidades de ganhos chineses, logo não há um modelo rígido que é sempre aplicado e repetido exatamente da mesma forma.

O teor da assistência Chinesa é consideravelmente mais simples e mudou menos se comparado às mudanças que a assistência Ocidental sofreu. A autora nos mostra que a concepção ocidental de boas práticas para fornecimento de ajuda passou por grandes alterações, condenando publicamente a ajuda que prioriza o benefício comercial pró-

prio, e defendendo um fornecimento de ajuda internacional mais neutro. Passou-se a condenar o fornecimento de ajuda atrelado a compra de produtos domésticos – apesar de essa prática persistir entre os países desenvolvidos - e foram inseridos mecanismos de financiamento e monitoramento. O Ocidente de modo geral atravessou diversas mudanças na maneira com que concebe, pensa, fornece, discute e avalia o teor do seu sistema de ajuda, enquanto o da China desde seu início sofreu menos alterações.

O conteúdo da ajuda chinesa, como mencionando anteriormente, reflete o que eles acreditam ter funcionado para o seu próprio desenvolvimento, e é em torno dessa temática, abordada no Capítulo 2, que centralizaremos a nossa resenha. A autora atenta para a dificuldade de definir a ajuda, e com a intenção de facilitar essa tarefa entre sessenta a setenta doadores tradicionais tentaram desenvolver uma definição que possibilitasse o registro e comparação no desenvolvimento da ajuda de modo consistente. Esses países membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reportam sua ajuda de acordo com a definição de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD). No entanto, a autora vai além da definição de AOD e inclui uma série de instrumentos utilizados pelo governo chinês para mediar o engajamento econômico na África. Créditos à exportação geralmente não se qualificam como AOD, nem empréstimos a fundo perdidos e subsídios para apoiarem investimentos privados, esses outros instrumentos são geralmente mal rotulados como ajuda na mídia. Eles são

Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa  
Oxford University Press, 2009

parte da pasta de instrumentos usados pelo governo ativista e desenvolvimentista chinês com clara visão do que precisa fazer para promover seus objetivos nacionais no exterior.

Isso se deve em grande parte ao entrelaçamento chinês entre ajuda e negócio. Como exemplificado no decorrer do livro, em diversas ocasiões é iniciada uma relação através de ajuda para que se criem oportunidades para negócios posteriores numa mesma área ou áreas distintas. Na seção Aid as a Springboard for Investment, é explicado como um entrelaçamento tão forte entre ajuda e negócios serviu para lidar com três objetivos de uma só vez: o crescente acúmulo de empréstimos para ajuda não pagos, a consolidação de projetos de ajuda anteriores, e conferir experiência (e talvez lucros) para as novas e recém-formadas corporações chinesas. Como o investimento no exterior era uma área complicada para um país comunista no início de sua transição, os chineses tentaram uma série de experimentos para explorar como a ajuda poderia alimentar o investimento, dando segurança e prática para empresas sem experiência.

O conteúdo e modo com o qual a ajuda chinesa é entregue diferem do modo ocidental por, pelo menos, quatro razões: 1) Ainda são moldados por um quadro-conjuntural estabelecido nos anos 1950, onde o princípio de não interferência permeia e restringe a sua política de ajuda; 2) seguem um conjunto diferente de ideias centrais sobre desenvolvimento. Inicialmente eram similares ao do Ocidente, mas com a morte de Mao Zedong, e a adoção de uma estratégia

doméstica mais prática, a ajuda chinesa mudou, de uma maneira que diverge das noções em evolução de ajuda no Ocidente. 3) É um país em desenvolvimento e ele mesmo um receptor de ajuda. Atualmente, reproduz práticas e tipos de acordos forjados com o Japão e o Ocidente na sua guinada inicial ao mercado. 4) Assim como o Japão, é influenciada por um padrão regional de estado desenvolvimentista e a ajuda externa torna-se uma ferramenta em uma variedade de instrumentos econômicos habilmente manejados para acelerar as exportações e seu próprio desenvolvimento.

Tal guinada chinesa para o mercado deu-se de maneira cautelosa no que diz respeito à tomada de empréstimos externos, numa região culturalmente inclinada às altas taxas de poupança os líderes chineses foram relutantes a tomar muitos empréstimos à medida que ajustavam sua própria economia liderada pelo Estado. O ano de 1978 é visto como “divisor de águas” para o encaminhamento da economia de mercado socialista e sua abertura. Em março deste mesmo ano, a China anunciou um ambicioso plano de dez anos que focava em cento e vinte projetos chaves para a modernização, incluindo trinta usinas de energia elétrica, seis ferrovias, oito minas de carvão, dez novas usinas de metal, cinco portos, nove complexos de metal não ferroso, e dez novos campos de gás e petróleo.

A autora mostra que o Japão foi um dos pioneiros no mercado Chinês. Em 1973, devido a preocupações sobre segurança energética e buscando diversificar fornecedores após o primeiro choque no preço do

Deborah Brautigam

*The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa*

Oxford University Press, 2009

petróleo, o Japão começou a importar petróleo da China dos campos de Daqing. Quatro anos depois, o petróleo compunha quase metade das importações japonesas oriundas da China. O Japão ofereceu empréstimos em yen a juros baixos para financiar a exportação de \$10 bilhões para modernas instalações, tecnologia industrial e matérias, e a China concordou em pagar exportando o valor equivalente em petróleo cru e carvão para o Japão.

Tais arranjos japoneses com a China seguiam padrões já arraigados. Em 1958, o Japão forneceu seu primeiro empréstimo concessional em yen, para a Índia. Como os equipamentos japoneses ainda estavam abaixo dos padrões Ocidentais, o financiamento concessional foi arquitetado para combater essa desvantagem ao se fazer mais atraente para os receptores. Mais de duas décadas depois, a China atravessava o duplo desafio de promover sua própria exportação de equipamentos - geralmente de qualidade inferior-, e assegurar acesso às matérias primas. O envolvimento com o Japão moldou as percepções chinesas de como relações entre dois países em níveis de desenvolvimento diferentes podem ser benéficas para ambos. Três aspectos desse envolvimento são repetidos no engajamento chinês com países africanos ricos em recursos: investimento em troca de recursos, comércio compensatório, e campanhas publicitárias. A autora encerra essa seção demonstrando como o Ocidente também seguiu em certas situações os passos japoneses, agindo de forma semelhante em algumas de suas interações de ajuda.

Com as informações acima e o raciocínio traçado no decorrer do livro, a autora conclui que não considera a China um doador desonesto (rogue donor) como muitos acreditam, e discorda das condenações do engajamento da ajuda chinesa no continente africano como desestabilizadora, ruim para governança, e improvável de ajudar África acabar com a pobreza. Através de gráficos e cálculos, Deborah Brautigam responde aos que supõem que a ajuda Chinesa seja imensa, afirmando que os doadores tradicionais fornecem mais ajuda do que a China deixando claro que os créditos de exportação da China são bem maiores do que a sua ajuda. Além disso, apesar do que muitos pensam, as zonas econômicas estrangeiras implantadas pela China criam sim empregos para os africanos. No entanto, as preocupações de que exportações chinesas estejam afetando manufaturas africanas são reais. Apesar de a África representar apenas quatro por cento do comércio total da China, são quatro por cento de um gigante.

A autora finaliza o texto afirmando que, segundo os padrões ocidentais, a China realmente não é transparente sobre seus créditos de ajuda e exportação. Essa falta de transparência compreensivelmente causa suspeita e preocupação. Pequim poderia facilmente usar os padrões de relatórios adotados pela OCDE. No entanto, bancos privados e corporações no Ocidente há muito tempo mantêm sigilo sobre seus acordos com líderes africanos. Para a autora, o Ocidente deveria liderar o caminho quando o assunto é transparência e mesmo as promessas de desatar o fornecimento de ajuda da obrigatoriedade de compra de produtos

Deborah Brautigam  
The Dragon's Gift : The real Story of China in Africa  
Oxford University Press, 2009

do país fornecedor não ocorrem em algumas áreas como assistência técnica. Além disso, diversos países membros da OCDE continuam a lucrar com a venda de armas para governos militares e não democráticos.

## **Referências**

<sup>1</sup>A China desde o início esteve envolvida com todos os países africanos, menos a Swazilândia que sempre foi aliada de Taiwan.

<sup>2</sup>Página 9.