

OS INTERESSES ECONÔMICOS DA CHINA NA ÁFRICA

André Gustavo Miranda Pineli Alves*

Três décadas de forte crescimento econômico, aliadas à rápida urbanização e a mudanças nos padrões de consumo, fizeram com que a China trocasse o posto de maior exportador de petróleo do Leste Asiático, posição que ostentava em meados da década de 1980, para o de terceiro maior importador mundial do produto, atrás apenas dos Estados Unidos e do Japão, devendo ultrapassar este último em pouco tempo.¹ A sede chinesa por recursos naturais não ficou, todavia, restrita ao petróleo: entre 1990 e 2005, a participação combinada da China no consumo mundial de alumínio, cobre, níquel e minério de ferro saltou de 7% para mais de 20% (JIANHAI e ZWEIG, 2005).

Uma mudança tão drástica na posição relativa do país no mercado mundial de matérias-primas não poderia deixar de afetar a maneira pela qual a China relaciona-se com outros países. De fato, desde o governo de Deng Xiaoping no final dos anos 1970, a política externa passou a ficar subordinada à estratégia de desenvolvimento do país. Evidencia esta nova realidade o fato de o Ministério da Defesa da China haver proclamado, em 1998, a segurança energética como parte fundamental da segurança nacional, tornando as políticas econômica, externa e de segurança interligadas (TULL, 2006). A China tornou-se, então, um grande competidor por petróleo e outras matérias-primas, juntando-se a potências econômicas já estabelecidas como os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão.

Dada a necessidade crescente de matérias-primas, as empresas chinesas, em sua maioria estatais, passaram a correr o mundo atrás de contratos de exploração e fornecimento com Estados produtores como a Bolívia (ouro), o Equador (petróleo), a Austrália (gás natural) e as Filipinas (carvão), lançando mão de artifícios diversos como a oferta de crédito de longo prazo, o cancelamento de dívidas, o oferecimento de ajuda humanitária e investimentos em infraestrutura. Nesta perspectiva, a inserção na África,² continente rico em matérias-primas, tornou-se uma extensão natural.

As relações históricas entre a China e a África

Na realidade, as ligações, sobretudo comerciais, entre a China e a África têm raízes seculares. Tais laços foram aprofundados após a Revolução Chinesa (1949), período no qual o objetivo

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. A China deixou de ser autossuficiente em petróleo em 1993 (Oliveira, 2007).

2. De um modo geral, o termo África, nas vezes em que aparece no texto, se refere à África Subsaariana.

de *exportar a revolução* coincidiu com a proliferação de movimentos de libertação nacional pela África, dos quais muitos contaram com a ajuda bélica e humanitária de Pequim (ANSHAN, 2007). O estreitamento das relações foi usado, também, como meio de impedir a aproximação destes países com Taiwan e seu reconhecimento como nação independente. Com a regra de um voto por país adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), o apoio africano foi importante para Pequim conseguir retirar de Taiwan, e em seu favor, o *status* de legítimo representante do povo chinês.³

No final da década de 1980, a China tornou-se alvo de críticas da comunidade internacional após os fatos ocorridos na Praça Tiananmen. Com isto, buscou no mundo em desenvolvimento o apoio para contrapor-se às críticas, num momento em que os próprios países em desenvolvimento eram submetidos a pressões para democratizar seus regimes. Sentindo seu poder ameaçado, não foram poucos os líderes africanos que se alinharam à posição da China, país com o qual compartilhavam visões sobre democracia e direitos humanos (TAYLOR, 2006). Nos anos seguintes, o apoio africano continuou sendo fundamental para a frustração de mais de uma dezena de tentativas do Ocidente de penalizar a China por conta da questão dos direitos humanos (ANSHAN, 2007).

O princípio da não interferência em assuntos internos de outros países

Uma vez instalado no poder, o Partido Comunista Chinês instituiu uma política externa voltada à promoção da coexistência pacífica com outras nações, alicerçada em cinco princípios: respeito mútuo da integridade territorial e da soberania, não agressão mútua, não interferência em assuntos internos de outros países, vantagens mútuas e igualitárias, e coexistência pacífica.

Apesar de não ter seguido à risca esses princípios, como demonstram os apoios concedidos a movimentos revolucionários na África nos anos 1960 e 1970, a China os manteve como peças centrais em sua retórica até os dias atuais. Entre os cinco princípios, o que mais transparece na estratégia adotada em sua busca por recursos naturais no continente africano é o da não interferência em assuntos internos.

Nas palavras de Jianhai e Zweig (2005, p. 30), “a política externa chinesa guiada pela busca de recursos naturais não dá espaço para moralidade”. Isto significa que a China não discrimina os países por conta das políticas adotadas em âmbito doméstico. Acusações de desrespeito aos direitos humanos ou corrupção não são motivos para se deixar de fechar um negócio,⁴ o que muitas vezes suscita críticas por parte de governos ocidentais.⁵

3. Após a reaproximação com o governo norte-americano, que culminou na ida do presidente Richard Nixon a Pequim no início de 1972, a China reobteve, no final do ano anterior, seu assento na ONU, com o auxílio dos votos de 26 países africanos, o que representou um terço dos votos a seu favor.

4. Alden e Davies (2006, p. 94) citam um comentário feito pelo chefe da Comissão de Promoção de Investimentos da Nigéria, Mustapha Bello: “Os Estados Unidos falam contigo sobre governança, eficiência, segurança, meio ambiente. Os chineses apenas perguntam: como fazemos para conseguir essa licença?”.

5. Taylor (2006) alude à hipocrisia por trás da crítica em relação à China, dizendo, por exemplo, que a política francesa em relação à África nunca foi orientada pelos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade.

Ao adotar o princípio da não interferência em assuntos internos, a China permite-se fazer negócios com países com os quais as empresas ocidentais são desincentivadas ou mesmo impedidas de ter relações comerciais – no caso de embargos, por exemplo. Isto traz uma enorme vantagem para as firmas chinesas, que acabam enfrentando pouca concorrência nas disputas por campos de exploração de petróleo, minas etc. Tull (2006) chega mesmo a sugerir a existência de uma estratégia deliberada por parte do governo chinês de focar Estados párias (na visão do Ocidente).

O exemplo mais notório é o Sudão. Desde o final da década de 1980, as firmas do Ocidente foram desestimuladas pelos governos de seus países a permanecerem no país africano, por conta dos conflitos civis existentes e das acusações de dar abrigo a grupos terroristas. Com a saída de grupos ocidentais como a Chevron, cujos investimentos acumulados ultrapassavam US\$ 1 bilhão, o terreno ficou livre para a entrada das petrolíferas chinesas que, juntamente com as indianas e malaias, rapidamente ocuparam o espaço. Conforme números apresentados pelo Council on Foreign Relations (2005, p. 43), os investimentos chineses no Sudão superam os US\$ 4 bilhões,⁶ o que faz da China a maior fonte de investimento direto externo no país.

Embora seja possível argumentar que o princípio da não interferência serviu, nos primórdios, para proteger a própria China da ingerência de outros países – particularmente as grandes potências –, parece claro que a manutenção de sua observância trouxe ganhos econômicos para o país, a tal ponto que o seu virtual abandono, mesmo que em casos específicos, passou a implicar abrir mão de benefícios não desprezíveis. Voltando ao caso do Sudão, mesmo com o aparecimento de evidências de prática de genocídio em Darfur, o governo chinês posicionou-se contra a imposição de sanções econômicas, argumentando que isto só traria maiores problemas à região (ANSHAN, 2007). Tull (2006) argumenta que a manutenção do *status quo* era favorável à China, pois mantinha as empresas petrolíferas ocidentais longe do Sudão, o que se somava ao fato de a aceitação de sanções poder colocar em risco o fornecimento de petróleo e os investimentos realizados. Contudo, o espraio do conflito, que aumentou a percepção de risco sobre os ativos chineses, associado à percepção de que a opção pela não interferência acarretava um custo significativo para a imagem do país, fizeram com que a China flexibilizasse a observância do princípio (KLEINE-AHLBRANDT e SMALL, 2008). Usando de suas boas relações, Pequim convenceu o governo sudanês a cooperar com a Organização das Nações Unidas (ONU), o qual aceitou inclusive a entrada de uma missão de paz (ANSHAN, 2007). Na visão de Kleine-Ahlbrandt e Small (2008), os volumosos investimentos em Estados párias nos últimos anos forçaram a China a desenvolver uma abordagem mais sofisticada do princípio da não interferência, de modo a proteger seus ativos e cidadãos no exterior. Conforme os autores, o suporte acrítico e incondicional a governos impopulares e repressivos não parece mais ser a estratégia de maior efetividade na defesa dos interesses chineses.

6. Os dados do governo chinês para o estoque de investimento direto no Sudão são muito inferiores: US\$ 528 milhões em 2008. Contudo, é muito provável que este número esteja subestimado, porque a forma utilizada pela China para financiar os empreendimentos na África torna muito difícil a distinção em relação ao investimento direto. Sabe-se, por exemplo, que a estatal petrolífera China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) possui 45% de participação num campo de exploração de petróleo na Nigéria, pelo qual pagou US\$ 2,3 bilhões em 2006. Contudo, o estoque de investimento direto chinês no país nunca superou a casa dos US\$ 800 milhões, conforme as estatísticas oficiais chinesas.

O pacote chinês

Além do princípio da não interferência, a China diferencia-se do Ocidente em sua abordagem africana por oferecer um pacote completo aos países em que aporta. Como bem ressalta Wang (2007, p. 23), para a África, a China “tem sido um mercado, um doador, um financiador, um investidor, um empreiteiro e um construtor”. Conforme o Council on Foreign Relations (2005), a China foi à África no século XXI não apenas com uma necessidade de recursos naturais, mas também com os recursos financeiros e a influência política para perseguir seus objetivos de forma vigorosa.

As principais empresas chinesas com investimentos na África são estatais, como são os casos das petrolíferas China National Petroleum Corporation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec). Por serem empresas controladas pelo Estado chinês, seus investimentos, tomados de forma individual, não precisam ser lucrativos, podendo submeter-se à estratégia nacional do país. Isto possibilita a adoção de comportamentos mais propensos ao risco, assim como a entrada de forma mais agressiva nas concorrências pelas licenças de exploração. Este tipo de postura acaba tendo impacto de longo prazo, pois os empreendedores mais arrojados, que entram quando o investimento parece não ter uma boa relação entre risco e retorno, acabam levando grande vantagem sobre os retardatários, se não por outro motivo, pela influência política angariada.⁷

Não bastassem as vantagens já elencadas em relação às firmas privadas ocidentais, as empresas chinesas usualmente dispõem, como atrativo adicional nos processos licitatórios dos direitos de exploração, da possibilidade de oferta de crédito de longo prazo aos governos locais por parte de instituições financeiras oficiais chinesas.⁸ Além disso, estes empréstimos possuem uma característica muito apreciada pelos governos africanos: são isentos de condicionalidade – o contrário do que ocorre com os recursos colocados à disposição por entidades multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que exigem como contrapartida a observância de padrões mínimos de governança. Exemplar desta prática foi o ocorrido numa concorrência em Angola, na qual, juntamente com seu lance pelos direitos de exploração de um campo de petróleo, a China ofereceu um empréstimo camarada de US\$ 2 bilhões e acabou vencendo a disputa. O governo angolano, que vinha negociando um crédito de valor similar com o FMI, deu por encerrada a negociação, mostrando-se muito satisfeito pelo fato de ter identificado uma fonte alternativa de recursos que não impunha condições intrusivas para a assinatura do contrato (TAYLOR, 2006).

Outro instrumento usado pela China para conquistar a boa vontade dos governos africanos e, assim, facilitar a obtenção das licenças de exploração de recursos naturais, são os

7. Conforme Oliveira (2007), existem casos, como os da Somália e Etiópia, nos quais o investimento chinês parece totalmente desprovido de racionalidade econômica, podendo ser compreendido apenas como aposta de longo prazo ou exercício de aprendizado.

8. Cabe ressaltar outra fonte de competitividade das empresas chinesas que operam na África: o baixo custo de capital propiciado pelo acesso ao crédito nos bancos estatais da China.

investimentos em infraestrutura. Sobre este ponto, cabe ressaltar o ressentimento das elites africanas em relação aos antigos colonizadores do continente, que, na visão daqueles, nunca se empenharam em construir nada além do estritamente necessário para o escoamento da produção primária. Apesar de a maioria dos investimentos chineses em estradas, ferrovias, portos e dutos estar relacionada à exportação de petróleo e outros recursos naturais para a China, abundam pelo continente africano investimentos em escolas, hospitais e redes elétricas que, se por um lado dão retaguarda à presença de cidadãos chineses na região, por outro também beneficiam a população africana em geral.⁹

O impacto das relações econômicas sino-africanas sobre a África¹⁰

A história da África no século XX é, em grande parte, a história da luta pelo controle de seus recursos naturais, como salienta Oliveira (2007); o caso das relações sino-africanas no século XXI não é diferente.

A estratégia perseguida pela China no que tange à sua segurança energética ou, de um modo mais amplo, à garantia de suprimento de matérias-primas que permita a continuidade de seu projeto de desenvolvimento, tem sido oferecer benefícios como financiamentos de longo prazo e baixo custo e assistência técnica, em troca da garantia de fornecimento. Esta garantia é buscada por meio de contratos comerciais de longo prazo ou de investimentos diretos na exploração e produção, muitas vezes realizados sob a forma de *joint ventures* com firmas locais, principalmente em países que despertam pouco interesse no Ocidente. O objetivo central desta estratégia parece ser diminuir a necessidade de aquisição das matérias-primas em mercados abertos, reduzindo a exposição ao risco de preço e, ao mesmo tempo, aumentando a cobertura de suas necessidades por meio de garantias firmes de fornecimento. Até o momento, pode-se dizer que a China tem sido bem-sucedida em sua empreitada, como demonstra a crescente participação dos países africanos em seu suprimento de petróleo. Com Angola disputando com a Arábia Saudita o posto de maior fornecedor para o país asiático, a África já responde por 28% de suas importações de petróleo. Outros importantes supridores são Sudão, Congo e Guiné Equatorial.

Como resultado do aprofundamento das relações econômicas entre a China e a África, não se nota qualquer mudança qualitativa no padrão de inserção do continente africano na economia global, com a continuidade de sua enorme dependência de exportações de

9. Outros instrumentos de aproximação usados pela China junto às nações africanas têm sido o cancelamento de dívidas, cujo valor supera os US\$ 2,5 bilhões na presente década, a remessa de recursos a fundo perdido, e a provisão de ajuda humanitária e de assistência técnica para o desenvolvimento econômico.

10. Devido à restrição de espaço, não serão apresentadas tabelas com a evolução das relações econômicas entre a China e a África. Contudo, alguns números são suficientes para dar uma ideia desta ligação: o comércio entre as duas regiões cresceu a uma taxa anual superior a 40% entre 2001 e 2006; as exportações africanas para a China saltaram de US\$ 4,8 bilhões para US\$ 28,8 bilhões no mesmo período. O fluxo acumulado de investimento direto da China para a África alcançou US\$ 6,6 bilhões entre 2000 e 2006, conforme dados do Ministério do Comércio da China. No mesmo período, empresas chinesas construíram mais de 6 mil quilômetros de rodovias e 3 mil quilômetros de ferrovias em solo africano, além de oito usinas geradoras de energia de grande ou média envergadura (Wang, 2007).

alguns poucos produtos primários, cujos voláteis preços estão totalmente alheios ao seu controle. Assim como os interesses econômicos da China na África não diferem fundamentalmente daqueles dos países ocidentais, os padrões comerciais também são muito similares, com petróleo e bens industrializados dominando as pautas de exportação e importação africanas, respectivamente.¹¹

Um dos efeitos possíveis da reafirmação desse padrão de inserção da economia africana após a chegada do capital chinês é a ocorrência da chamada doença holandesa,¹² dada a tendência de sobrevalorização cambial decorrente das exportações de *commodities* e da entrada de investimentos diretos. Embora o tema seja controverso, existe também a preocupação com outras formas de manifestação do que se conhece por maldição dos recursos naturais como a corrupção, o *rent seeking* e o desperdício de recursos, normalmente associados à abundância de receitas provenientes da exploração de recursos naturais em sociedades com instituições frágeis. Neste sentido, a prática de concessão de créditos sem condicionalidades ou a estrita observância do princípio da não interferência pelo Estado chinês enfraquecem os esforços ocidentais na promoção de reformas que ampliem a transparência, a probidade e a *accountability* dos governantes africanos.

Os efeitos dos investimentos chineses nos países africanos são, também, atrofiados pelo costume de se empregarem cidadãos chineses nas obras de infraestrutura, pela tendência de importação de toda sorte de materiais da China como forma de criar demanda para suas cadeias produtivas,¹³ e pela exigência de subcontratação de firmas chinesas nos empréstimos concedidos aos governos africanos.¹⁴ Anshan (2007) apresenta várias justificativas para a baixa utilização de trabalhadores locais, desde afinidades culturais e idiomáticas entre os operários chineses e a alta administração das empresas até a sua maior adaptabilidade às práticas trabalhistas do país asiático, como longas jornadas e trabalho durante os fins de semana. Como consequência desta pouca relação com firmas e trabalhadores locais, os efeitos de transbordamento e de demonstração, normalmente associados ao investimento estrangeiro, tendem a ser modestos.¹⁵

Por fim, cabe comentar o efeito da entrada vigorosa da China na disputa mundial por recursos naturais sobre os termos de troca dos diversos países africanos. Estimativas apresentadas

11. A parcela representada pelo petróleo nas exportações africanas para a China é de 63%, enquanto nos casos dos Estados Unidos e da União Europeia ela é de 84% e 55%, respectivamente (Wang e Bio-Tchané, 2008). Neste sentido, o comércio sino-africano não se distancia muito do padrão esperado a partir do modelo Heckscher-Ohlin, exceto pelo fato de a África ter se tornado, após o fim da vigência do Acordo Multifibras em janeiro de 2005, um importador de produtos têxteis chineses intensivos em mão de obra, fator de produção muito abundante em todo o continente.

12. O termo *doença holandesa*, cunhado pela revista *The Economist* em 1977, foi inspirado pelo aumento das exportações de gás natural e concomitante declínio das exportações de bens manufaturados na Holanda durante os anos 1970.

13. Em reportagem veiculada pela BBC News (2007), apreende-se que todo o material, de andaimes a sacos de cimento, utilizado por empresas chinesas que construíam uma escola técnica e um hospital na cidade angolana de Sumbe, havia sido importado da China.

14. Os contratos de construção vinculados ao empréstimo de US\$ 2 bilhões concedido ao governo de Angola, citado anteriormente, exigem que pelo menos 70% deste montante seja subcontratado com firmas chinesas, restando às firmas angolanas uma parcela de, no máximo, 30% do total. Esta exigência, como se vê, contraria a retórica da não imposição de condicionalidades.

15. Para Tull (2006), a estrutura da relação econômica entre a China e a África contraria o discurso chinês de benefício mútuo (*win-win*), uma vez que a África cria empregos na China enquanto as importações provenientes da China, principalmente de produtos têxteis, destroem empregos da África.

por Wang (2007) indicam que, entre 2001 e 2006, os termos de troca da África em relação à China aumentaram entre 80% e 90%. Grande parte deste aumento se deve à elevação dos preços das *commodities*, cuja dinâmica esteve bastante atrelada ao crescimento da demanda chinesa.¹⁶ Contudo, os efeitos sobre cada país em particular dependem, fundamentalmente, de sua dotação de recursos naturais. Países ricos em petróleo, como Sudão, Angola e Nigéria, são nítidos ganhadores, enquanto países pobres em recursos naturais e importadores de petróleo, como Madagascar e Maurício, tendem a ficar no lado perdedor. No meio termo, ficam países sem petróleo, mas dotados de outros recursos naturais, como Botsuana, grande produtor de diamantes, cujos preços tendem a acompanhar os de outras *commodities*.¹⁷

REFERÊNCIAS

- ALDEN, C.; DAVIES, M. A profile of the operations of Chinese multinationals in Africa. **South African journal of international affairs**, vol. 13, n. 1, p. 83-96, 2006.
- ANSHAN, L. China and Africa: policy and challenges. **China security**, vol. 3, n. 3, p. 69-93, 2007.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inflação**. vol. 10, n. 3, setembro de 2008.
- BBC NEWS. **China in Africa: developing ties**. 04/12/2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7047127.stm>>.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **More than humanitarianism: a strategic U.S. approach toward Africa**. Washington D.C.: CFR, 2005.
- JIANHAI, B.; ZWEIG, D. China's global hunt for energy. **Foreign affairs**, vol. 84, n. 5, p. 25-38, 2005.
- KLEINE-AHLBRANDT, S.; SMALL, A. China's new dictatorship diplomacy: is Beijing parting with pariahs? **Foreign affairs**, vol. 87, n. 1, p. 38-56, 2008.
- OLIVEIRA, A. **A política africana da China**. 2007 (Mimeo).
- TAYLOR, I. China's oil diplomacy in Africa. **International affairs**, vol. 82, n. 5, p. 937-959, 2006.
- TULL, D. China's engagement in Africa: scope, significance and consequences. **Journal of modern African studies**, vol. 44, n. 3, p. 459-479, 2006.
- WANG, J. **What drives China's growing role in Africa?** IMF (Working Paper 07/211): Washington D.C., 2007.
- WANG, J.; BIO-TCHANÉ, A. Africa's burgeoning ties with China. **Finance & development**, vol. 45, n. 1, 2008.
- ZAFAR, A. The growing relationship between China and Sub-Saharan Africa: macroeconomic, trade, investment, and aid links. **The World Bank research observer**, vol. 22, n. 1, p. 103-130, 2007.

16. A expansão da demanda chinesa por minério de ferro, níquel, cobre, petróleo, alumínio e aço equivaleu, respectivamente, a 71%, 94%, 68%, 30%, 85% e 69% do aumento da demanda mundial pelos mesmos produtos em 2007 (Banco Central do Brasil, 2008).

17. Conforme estimativas de Zafar (2007), entre 2002 e 2005, período de forte valorização das *commodities* metálicas e minerais no mercado mundial, os termos de troca da Guiné Equatorial, da Nigéria e do Gabão, todos exportadores de petróleo, melhoraram 94%, 67% e 50%, respectivamente. Em sentido oposto, o Lesoto, cujos principais produtos de exportação são tecidos e vestimentas de algodão, viu seus termos de troca piorarem em 36%.