



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOÃO RICARDO CUMARÚ SILVA ALVES

**AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DA DIPLOMACIA DO PETRÓLEO
SINO-AFRICANA: os casos de Angola e Nigéria**

Recife

2019

JOÃO RICARDO CUMARÚ SILVA ALVES

**AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DA DIPLOMACIA DO PETRÓLEO
SINO-AFRICANA: os casos de Angola e Nigéria**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A474n Alves, João Ricardo Cumarú Silva.
As novas configurações da diplomacia do petróleo sino-africana: os casos de Angola e Nigéria / João Ricardo Cumarú Silva Alves. – 2019.
141 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva.
Coorientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Diplomacia. 3. China – Relações econômicas exteriores – Angola. 4. China - Relações econômicas exteriores – Nigéria. 5. Petróleo. I. Silva, Cinthia Regina Campos Ricardo da (Orientadora). II. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-009)

JOÃO RICARDO CUMARÚ SILVA ALVES

**AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DA DIPLOMACIA DO PETRÓLEO SINO-
AFRICANA: os casos de Angola e Nigéria**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 30/08/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva (Orientadora)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Joyce Helena Ferreira da Silva (Examinadora Externa)
Faculdade Damas da Instrução Cristã

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador Externo)
Universidade Estadual da Paraíba

À vovô Doda (in memoriam)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais Adalberto e Renata pelo amor, carinho e exemplo maior de dignidade e honestidade, valores que com eles aprendi e levo para sempre.

Ao meu irmão Filipe pelo incentivo e preocupação. Aos meus avós Elza e Josué (*in memoriam*), Célia e Adalberto, meus tios Denise e Josué e toda a minha família pelo apoio incondicional ao longo desses anos em que me mantive dedicado aos estudos sobre a China.

À minha orientadora Cinthia Campos que me acompanhou ao longo dos dois últimos anos sempre muito solícita, atenta e disponível a ajudar nos desafios que surgiram no caminho. Com ela tive boas discussões que me ajudaram a pensar a estrutura da pesquisa de forma mais clara e que se concretiza nesse trabalho.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco, FACEPE, que possibilitou, através da bolsa, a minha dedicação exclusiva ao desenvolvimento deste trabalho.

À Universidade Federal de Pernambuco e aos docentes do Departamento de Ciência Política por terem me preparado e apontado caminhos para o crescimento profissional. Em especial, agradeço às professoras Andrea Steiner, Nara Pavão, Mariana Batista e Gabriela Tarouco. Agradeço também à Professora Christine Dabat com quem muito aprendi sobre a história e cultura chinesa, com seu olhar histórico cuidadoso sobre este país ainda tão desconhecido pelos brasileiros.

Aos amigos do Instituto de Estudos da Ásia (Joyce Helena, Renan Holanda, Eduardo Oliveira, Mariana Yante, Rafael Cacau, Gustavo Rocha, Amanda Salvino, Pedro Gustavo, Denise Galvani e todos os demais que um dia passaram por esse grupo), com os quais, em diversas ocasiões, pude compartilhar os desafios que a pesquisa acadêmica traz, realizar debates saudáveis e aprofundar os conhecimentos sobre a China. Com eles foi possível discutir e aprimorar os resultados da pesquisa, além de desenvolver outros estudos que resultaram em artigos e capítulos de livro. Foi no Instituto que tive oportunidade de crescer enquanto pesquisador e muitas portas foram abertas.

A todos meus amigos de longa data cuja amizade vem desde os tempos de escola. Agradeço em especial a Francisco Pedrosa, por ser uma inspiração de intelectual e pelas boas conversas sobre história e literatura da África; e Marcelo Maciel, amigo para toda a vida, com quem sempre compartilhei muitas alegrias e angústias pessoais e acadêmicas.

Aos amigos que a vida trouxe ao longo da graduação: Luís Paulo, parceiro de muitas aventuras e com quem sempre posso contar, Renata Bezerra, a mais olindense de todas, Kaique Pereira, apesar da distância sempre esteve presente, Pedro França, exemplo de dedicação e trabalho; sem jamais esquecer de Hugo Mariz, Lilian Carvalho, Caio Santos, Fernanda Leal, Carol Stadler, Flavius Falcão e Lucas Lima. Todos eles, de alguma maneira, marcaram a minha trajetória e ajudaram a construir em conjunto o caminho até aqui. Por tudo isso sou muito grato e privilegiado de poder contar com a amizade de todos.

Aos amigos do mestrado, Daniel Sampaio, Fidel Alencar, Mariana Meneses, Ana Carolina, Laís Souza, Marcelo Xavier, Karla Salazar e Marcus Torres, que ajudaram a enfrentar os enormes desafios da vida acadêmica. Amizades que espero levar por muitos anos. Agradeço as boas energias e conversas com Taynah Soares.

Aos amigos e colegas Niklas Weins, Mariana Ueta e Rita Feodrippe que a China me felicitou em conhecer e hoje compartilhamos grandes projetos.

À Dalva Mota, cuja trajetória e exemplo de profissional e intelectual sempre me serviu de inspiração para seguir em frente e ousar encarar desafios. Junto com Heri e meu tio Josué foram grandes mentores e fonte de estímulo no cuidado com a atividade científica e acadêmica.

Por fim, um agradecimento especial ao Professor Marcos Costa Lima, inspiração pela sua dedicação à ciência e busca constante pela construção de um mundo socialmente mais justo. Ainda no primeiro ano de minha graduação o procurei para a primeira orientação e desde então estabeleceu-se uma relação de muito aprendizado e confiança. Sou grato pela sua orientação sempre com um olhar crítico, pelo incentivo constante e paciência durante todo esse longo processo, e por me proporcionar muitas oportunidades e espaços para avançar na pesquisa e crescer profissionalmente nessa área de estudo. Ao mestre toda admiração.

A todos que contribuíram de alguma maneira para a construção deste trabalho meu muito obrigado!

RESUMO

Muito já foi escrito sobre o engajamento chinês no continente africano na tentativa de aprofundar o conhecimento acerca de questões relacionadas à comércio, investimentos, segurança, cooperação, entre outros. Esta pesquisa procurou compreender como a diplomacia do petróleo influencia as estratégias de ação nas relações sino-africanas e qual relação desta no Investimento Externo e na Ajuda Externa da China nos países do continente africano. Parte da literatura e das pesquisas empíricas concentra-se nos determinantes do investimento chinês na África sem grandes aprofundamentos ou foca-se mais detidamente no comércio chinês com a África do que de fato nos mecanismos de investimento e financiamento. Inicialmente foram apontados os aspectos gerais da relação sino-africana e o seu desenvolvimento histórico até a criação do Fórum de Cooperação China-África. O arcabouço teórico baseou-se nos modelos analíticos de Graham Allison acerca dos processos decisórios em política externa e a perspectiva de Susan Strange sobre o poder estrutural e seus subsistemas. Tomando por base dois casos bastante característicos dessas relações, Angola e Nigéria, o foco desta pesquisa foi compreender de que maneira as estruturas das diferentes causas que explicam os interesses por recursos energéticos estão relacionadas, além de adentrar nos mecanismos de funcionamento da diplomacia do petróleo. Apesar de apresentarem um comportamento diferente das principais variáveis determinantes dos interesses chineses (balança comercial favorável para Angola e negativa para a Nigéria, por exemplo), ambos países recebem do governo chinês o apoio e atuação de todos os atores envolvidos na diplomacia do petróleo e que foram identificados no trabalho (MOFCOM, China ExIm Bank, China Development Bank e empresas do setor energético e de infraestrutura). Os resultados indicam que há uma interação de benefícios e desafios dessa relação que vão desde os impactos sobre a economia desses países, a necessidade de diversificação da pauta de exportação e importação, desenvolvimento de infraestruturas, impactos ambientais, os efeitos sobre a economia local e as comunidades locais, em termos de ligações domésticas, transferência de tecnologia, criação de empregos e preocupações ambientais. Todos essas são questões fundamentais para entender os ganhos do engajamento da China na diplomacia do petróleo.

Palavras-chave: China. África. Angola. Nigéria. Petróleo. FOCAC.

ABSTRACT

Much has been written about Chinese engagement on the African continent in an attempt to deepen knowledge about issues related to trade, investment, security, cooperation, among others. The research sought to understand how oil diplomacy influences action strategies in Sino-African relations and how they relate to China's foreign investment and foreign aid in African countries. Most literature and empirical research focus on the determinants of Chinese investment in Africa without much deepening or more focused on Chinese trade with Africa than investment and financing mechanisms. Initially, the general aspects of the Sino-African relationship and its historical development were pointed out until the creation of the Forum on China-Africa Cooperation. The theoretical framework was based on Graham Allison's analytical models of foreign policy decision-making and Susan Strange's perspective on structural power and its subsystems. Based on two very characteristic cases of these relations, Angola and Nigeria, the focus of this research was to understand how the structures of the different causes that explain the interests for energy resources are related, as well as to go into the functioning mechanisms of oil diplomacy. Although they behave differently from the main determinants of Chinese interests (favorable trade balance for Angola and negative for Nigeria, for example), both countries receive from the Chinese government the support and action of all actors involved in oil diplomacy and that were identified in the paper (MOFCOM, China Eximbank, China Development Bank and energy and infrastructure companies). The results indicate that there is an interaction of benefits and challenges of this relationship ranging from the impacts on the economy of these countries, the need for diversification of the export and import agenda, infrastructure development, environmental impacts, the effects on the local economy and local communities in terms of domestic connections, technology transfer, job creation and environmental concerns. These are all key issues in understanding the gains from China's engagement in oil diplomacy.

Keywords: China. Africa. Angola. Nigeria. Oil. FOCAC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - As quatro fontes (faces) do poder estrutural	70
Figura 2 - Consumo total de energia no mundo 2017	74
Figura 3 - Estrutura do Modelo de Diplomacia do Petróleo	81
Figura 4 - Modelos do investimento chinês em Angola.....	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Quantidade de países que estabeleceram relações diplomáticas com a China (por ano)	26
Gráfico 2 -	Balança Comercial China-África 2000-2017 (em bilhões de dólares)	38
Gráfico 3 -	Participação no comércio exterior da China por região, 2017.....	39
Gráfico 4 -	IED chinês no mundo 2005-2017 (em bilhões de dólares)	42
Gráfico 5 -	Investimentos e contratos chineses na África 2005 – 2018 (em bilhões de dólares)	43
Gráfico 6 -	Investimentos e contratos chineses na África por setor (número de contratos)	44
Gráfico 7 -	Contribuição da China para as operações de paz por continente (1990-2017) ..	54
Gráfico 8 -	Consumo das principais fontes de energia na China em 1980, 1990, 2000, 2017	75
Gráfico 9 -	Produção das principais fontes de energia na China em 1980, 1990, 2000 e 2017.....	76
Gráfico 10 -	Consumo, produção e importação de petróleo na China.....	77
Gráfico 11 -	Importações chinesas de petróleo bruto por origem.....	93
Gráfico 12 -	Balança Comercial Angola-China 2000-2017 (em milhões de dólares)	95
Gráfico 13 -	Investimentos e contratos chineses em Angola por setor (em número de contratos)	97
Gráfico 14 -	Investimentos e contratos chineses em Angola 2005 – 2017 (em milhões de dólares)	98
Gráfico 15 -	Balança Comercial Nigéria- China 2000-2017 (em milhões de dólares)	109
Gráfico 16 -	Investimentos e contratos chineses na Nigéria 2005 – 2018 (em bilhões de dólares)	110
Gráfico 17 -	Investimentos e contratos chineses na Nigéria por setor (em número de contratos)	111

LISTADE QUADROS

Quadro 1 - Estabelecimento de relações diplomáticas com a China (por ano)	25
Quadro 2 - Descrição das variáveis	92
Quadro 3 - Aspectos comparativos da relação entre China e Angola e Nigéria.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais destinos das exportações chinesas para a África (2017)	39
Tabela 2 - Principais países africanos exportadores para a China (2017)	40
Tabela 3 - Maiores receptores de IED da China (2006-2015)	44
Tabela 4 - Ajuda Externa China-África (2006-2015)	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADB	Asian Development Bank
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APE	Análise de Política Externa
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BAII	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
BCD	Banco Chinês de Desenvolvimento
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CCECC	China Civil Engineering Construction Cooperation
CDB	China Development Bank
CGC	China Geo-Engineering Corporation
CGGC	China Gezhouba Group Corporation
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
EPI	Economia Política Internacional
FDI	Foreign Direct Investment
FNLA	Frente Nacional para Libertação de Angola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAC	Fórum de Cooperação China-África
G20	Grupo dos 20
IEA	Agência Internacional de Energia
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IOC	International Oil Companies
MDS	Most Different System Design
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola

MOFCOM	Ministry of Commerce of China
ODA	Official Development Assistance
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCX	Organização de Cooperação de Xangai
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OUA	Organização da União Africana
PBOC	Popular Bank of China
PCC	Partido Comunista Chinês
PEX	Política Externa
PIB	Produto Interno Bruto
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RDC	República Democrática do Congo
RI	Relações Internacionais
RMB	Renminbi
RPC	República Popular da China
SAIS-CARI	School of Adv. International Studies / China-Africa Research Initiative
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SINOCHEM	China National Chemicals Import and Export Corporation
SINOPEC	China Petrochemical Corporation
SOE	State Owned Enterprises
SONANGOL	Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
SSI	Sonangol Sinopec International
UA	União Africana
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	A CHINA E A NOVA ORDEM ENERGÉTICA MUNDIAL	17
1.2	OS INTERESSES DA CHINA NA ÁFRICA	20
1.3	ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS.....	21
2	AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS	23
2.1	BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS.....	23
2.2	O FOCAC E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS (2000-2018)	28
2.3	A ÁFRICA DENTRO DA ESTRATÉGIA CHINESA NOS ANOS 2000-2018.....	33
2.3.1	Os interesses políticos	33
2.3.2	Os interesses econômico-comerciais	36
2.3.2.1	Investimento Externo Direto (IED)	41
2.3.2.2	Ajuda Externa.....	46
2.3.3	Os interesses de segurança	51
2.4	COMENTÁRIOS PARCIAIS.....	55
3	AS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	57
3.1	O ESTUDO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	57
3.1.1	A política burocrática (Graham Allison)	60
3.1.2	A política externa da República Popular da China: princípios e estrutura burocrática	62
3.2	A ECONOMIA POLÍTICA E O PODER ESTRUTURAL (SUSAN STRANGE) .	68
3.3	DIPLOMACIA DO PETRÓLEO.....	73
3.3.1	A matriz energética chinesa	73
3.3.2	Os mecanismos da diplomacia do petróleo	78
3.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	86
4	METODOLOGIA E ESTUDOS DE CASO	88
4.1	METODOLOGIA.....	88
4.2	ESTUDOS DE CASO.....	92
4.2.1	República de Angola	92
4.2.1.1	As relações sino-angolanas pós-guerra civil.....	95

4.2.1.2 A diplomacia do petróleo no contexto angolano.....	100
4.2.2 República Federal da Nigéria.....	105
4.2.2.1 A relação sino-nigeriana entre 1960 e 1999.....	106
4.2.2.2 As relações sino-nigerianas pós 1999.....	107
4.2.2.3 A diplomacia do petróleo no contexto nigeriano.....	112
4.2.2.3.1 <i>O setor energético da Nigéria.....</i>	<i>112</i>
4.2.2.3.2 <i>A presença chinesa no setor petrolífero nigeriano.....</i>	<i>114</i>
4.2.3 Implicações da diplomacia do petróleo para Angola e Nigéria	118
5 CONCLUSÃO.....	122
REFERÊNCIAS.....	127
ANEXO A - MAPA DE ANGOLA.....	137
ANEXO B - REPÚBLICA DE ANGOLA - INFORMAÇÕES GERAIS.....	138
ANEXO C - MAPA DA NIGÉRIA.....	139
ANEXO D - MAPA DELTA DO NÍGER E CAMPOS DE PETRÓLEO.....	140
ANEXO E - REPÚBLICA DE NIGÉRIA - INFORMAÇÕES GERAIS.....	141

1 INTRODUÇÃO

O comércio China-África cresceu exponencialmente desde o início dos anos 2000, expandindo-se para outras dimensões de desenvolvimento, política e cultura ao longo dos anos (FRENCH, 2014). Nesta segunda década do século XXI, a região é de grande interesse dos chineses, os quais se colocam como contraponto à presença outrora hegemônica de tradicionais potências ocidentais (MENEZES, 2013). Em 2013, o volume total do comércio sino-africano ultrapassou os US\$ 210 bilhões. Todavia, entre 2014 e 2015, as importações chinesas de bens africanos caíram 42%, de US\$ 79,8 bilhões para US\$ 46,1 bilhões (ATKINS et al., 2017). Isso se deve principalmente a queda no preço das *commodities*, entre elas o petróleo, que constitui o principal produto de exportação dos países africanos para a República Popular da China (RPC), embora outros produtos também tenham diminuído em valor (Ibidem).

O fim da autossuficiência chinesa em petróleo fez com que as relações sino-africanas crescessem significativamente ao longo da década de 1990. Na busca pelo aumento de sua influência política e econômica na África, os chineses passaram a financiar grandes obras de infraestrutura e restaurar serviços básicos em países que fecham acordos com empresas chinesas ou tornam-se fornecedores de recursos naturais, principalmente petróleo. Esta forma de atuação passou a ser nomeada de diversas maneiras, como diplomacia do petróleo¹, diplomacia dos recursos naturais, *Angola mode*, ou política de recursos por infraestrutura (RFI). Nessa perspectiva, este trabalho busca compreender melhor o funcionamento da Diplomacia do Petróleo e as implicações políticas da atuação chinesa no continente africano.

Antes de tudo é preciso considerar que, para além da perspectiva de uma linha de atuação da política externa chinesa, essa temática está inserida em um processo estrutural mais amplo, o da dinâmica dos polos de poder hegemônicos mundiais.

1.1 A CHINA E A NOVA ORDEM ENERGÉTICA MUNDIAL

Desde o início deste século vivemos uma reorganização de forças na balança de poder do sistema-mundo moderno, como preconizado por teóricos como Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein. A realidade atual, nessa segunda década do século XXI, vem reforçando processos originários do século passado. Entre os principais está o deslocamento do centro do poder político e financeiro mundial para o Leste asiático, com forte influência da China

¹ Apesar das diversas expressões existentes optou-se nesse trabalho pela adoção do termo Diplomacia do Petróleo, uma vez que é a expressão mais abrangente e comumente utilizada na literatura especializada. Apesar do nome, inclui não apenas petróleo, mas também outros combustíveis fósseis, minérios e metais.

(WALLERSTEIN, 1974; ARRIGHI, 2008). Essa nova ascensão chinesa e a construção de suas relações com países do chamado Sul Global inserem-se dentro da dinâmica do capitalismo histórico (ALVES, 2017). No âmbito das relações sul-sul, a China está desempenhando um papel de liderança, tanto como consumidora de matéria-prima quanto como provedora de investimentos, expandindo sua influência de maneira rápida e ultrapassando os Estados Unidos em alguns países ricos em recursos.

A cadeia de produção global de petróleo e gás natural passou por intensas mudanças nas últimas décadas, contrastando com a hegemonia da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) no século passado. Antes, a indústria petrolífera estava concentrada em sete grandes empresas conhecidas como as “sete irmãs” que controlavam o mercado de petróleo internacional, desde a exploração até as redes de venda ao consumidor. Esse cartel foi sendo rompido com o surgimento das chamadas empresas “independentes” e com a forte expansão de empresas petrolíferas estatais. Hoje, essas empresas concentram 52% da produção petrolífera mundial e controlam 88% das reservas (KLARE, 2008). A política de internacionalização das empresas chinesas, iniciada na década de 1990, levou à globalização das petrolíferas do país. As estatais do petróleo da China não costumavam figurar nas listas das maiores e, hoje, elas estão presentes em toda parte e têm grande peso no setor. Gigantes como CNPC, CNOOC e Sinopec obtêm até 20% de sua produção total fora da China. A PetroChina produz mais petróleo que a ExxonMobil, por exemplo (Ibidem). Além das empresas estatais, várias empresas privadas, que já eram as maiores do mundo, passaram por processos de fusões, originando as atuais Exxon-Mobil, ConocoPhillips, Chevron, BP, Total, StatoilHydro, entre outras (FIORI, 2018).

Essa dinâmica de transformações, num curto espaço de tempo, caracterizada pela forte concentração do capital petrolífero privado, pela multiplicação das grandes petroleiras estatais, e pela crescente hegemonia do nacionalismo econômico e do nacionalismo energético (ou seja, uma preocupação com a garantia de fornecimento energético do próprio país), teria gerado o que Klare (2008) denominou de “nova ordem energética mundial”².

² Apesar do papel ainda bastante expressivo do petróleo, é importante mencionar que essa “nova ordem energética mundial” também traz preocupações acerca da degradação ambiental gerada pelo desenvolvimento da economia global e os limites que a ação humana já se depara. A China hoje está entre os maiores produtores e consumidores de energia do mundo, e destaca-se também por ser o maior emissor de gases fósseis, sendo o carvão sua principal fonte energética. Paradoxalmente, o país figura no topo dos maiores investidores em energia limpa do planeta; são os chineses quem mais investem em tecnologia de baixa emissão de carbono, possuem a maior capacidade instalada de energia eólica e exportam painéis solares fotovoltaicos para todo o mundo. Os custos sociais e ambientais acumulados da exploração do carvão são muitos e altamente maléficos para a saúde dos chineses, as taxas de doenças respiratórias são as mais altas do mundo, por exemplo. Apesar desse cenário bastante negativo,

Após duas décadas dessas mudanças, cerca de dois terços das reservas de petróleo do mundo concentram-se no território de 15 países, e em 13 deles são de propriedade estatal; das 20 maiores empresas petroleiras do mundo, 15 são estatais e controlam 80% das reservas mundiais. As outras cinco empresas são privadas e controlam menos de 15% da oferta mundial do petróleo (FIORI, 2018).

Fiori (2018) afirma que o forte crescimento dos países asiáticos e, em particular, da China e da Índia, é um dos eventos na geopolítica mundial que ajuda a compreender melhor como esse novo contexto foi originado, uma vez que produziu um choque de demanda sobre o mercado mundial de petróleo. Associado às instabilidades constantes da região do Oriente Médio, esses contextos intensificaram a concorrência das grandes potências, e sua luta para conquistar e monopolizar os novos recursos descobertos ao redor do mundo. No caso chinês isso fica claro através do interesse no petróleo, em diversas fontes de recursos naturais e insumos de países como Angola, Sudão do Sul, Venezuela, Brasil e Nigéria, entre outros.

Inserido nessa conjuntura, nos últimos anos, a China, maior importadora de petróleo do mundo, vinha pactuando e pressionando para que países exportadores ampliem suas vendas baseadas no yuan, a moeda chinesa, e abandonem o dólar norte-americano, que é o padrão utilizado desde a crise de 1973. O objetivo é que o chamado *petroyuan* passe ser a moeda de comercialização da produção de petróleo ao redor do mundo. Esse processo já se iniciou por meio da Venezuela, Indonésia e Irã ao operar em contratos futuros em yuan. Em 2018, a China lançou os primeiros contratos futuros de petróleo denominados em renminbi (*petroyuan*) negociados no mercado futuro de Shanghai, concorrendo com as bolsas de Nova York e Londres, onde tais contratos são transacionados em dólar. Esta mudança pode totalizar dezenas de bilhões de dólares a menos de demanda pelo dólar, gerando uma inflexão que paralelamente valorizaria o yuan (JOHNSON, 2018; SPUTNIK, 2018).

Em resumo, para Fiori (2018), esta nova ordem energética mundial, que continua a se concentrar no petróleo, é ainda reflexo da expansão do sistema interestatal capitalista, ocorrida na segunda metade do século XX e ocorre entre todos os estados nacionais “que disputam hoje um recurso extremamente escasso, concentrado e essencial para sua sobrevivência como sociedades e economias nacionais, mas também como unidades territoriais soberanas que participam de uma luta sem quartel pelo poder e pela riqueza mundial”.

desde 2006, a China passou a elaborar diversas políticas visando a construção de um caminho mais sustentável para o crescimento econômico do país (ALVES, 2018).

1.2 OS INTERESSES DA CHINA NA ÁFRICA

Os países africanos representam menos de 4% do comércio global da China e menos de 3% dos fluxos e estoques de investimento estrangeiro direto (IED) global da China. Da mesma forma, a China representou apenas cerca de 5% do IED global na África em 2015. A África é muito mais dependente da China para o comércio do que para o IED. Em contraste, cerca de 25% do comércio global da África em 2015 foi com a China (BRAUTIGAM et al., 2017), como poderá ser visto em detalhes no Capítulo 1.

Esses números nos levam a considerar outros fatores que esclarecem os interesses da China nos diversos países africanos. Para além das explicações de caráter econômico-comerciais, que focam a África como uma fonte de recursos naturais e oportunidades de mercado para impulsionar o crescimento doméstico da China, a literatura aponta para outros elementos explicativos acerca da presença chinesa (SUN, 2014), quais sejam: o fator político, segundo o qual a China buscaria o apoio dos países africanos à política da *One China* (China Única) e às agendas da política externa em fóruns multilaterais, como as Nações Unidas; o fator de segurança, que contempla os desafios de segurança para a proteção dos seus interesses comerciais e políticos diante de instabilidades políticas e atividades criminosas em alguns países da região; e, por fim, o fator ideológico, que traz a preocupação da propagação do modelo de desenvolvimento chinês.

Como será visto no Capítulo 1, as três principais variáveis aplicadas ao fator econômico das relações sino-africanas são o comércio, o investimento externo direto e a ajuda externa. Assim sendo, observa-se uma necessidade de pesquisas mais aprofundadas acerca do tema. Na tentativa de contribuir para preencher essa lacuna, fundamental para a melhor compreensão da interação da China com regiões em desenvolvimento, pode-se delimitar como pergunta de pesquisa que este trabalho pretende responder: *Como a diplomacia do petróleo influencia as estratégias de ação nas relações sino-africanas e qual relação desta no Investimento Externo e na Ajuda Externa da China nos países do continente africano?* Partimos da premissa de que, em países como Angola e Nigéria, o estabelecimento da política da diplomacia do petróleo vem garantindo, por um lado, o fornecimento de petróleo e outras fontes energéticas para a manutenção do crescimento chinês, e, por outro, desenvolve e recupera a infraestrutura de diversos países do continente africano. Pretende-se testar a hipótese de que as variáveis do comércio (1), investimento externo direto (2) e ajuda externa (3) atuam de maneira complementar para atender os objetivos da diplomacia do petróleo.

Nesse sentido, essa pesquisa trata de um estudo comparado cujo objetivo maior é entender as diferentes causas que explicam os interesses chineses em Angola e Nigéria, países africanos dotados de recursos energéticos e que estão inseridos na lógica da diplomacia do petróleo. Como objetivos secundários pretende-se, a partir dos dois casos mencionados: a) descrever o contexto institucional da política externa chinesa para a África; b) analisar o processo de formulação e identificar os mecanismos e atores da diplomacia do petróleo; c) analisar a relação entre as exportações de petróleo, minérios e metais e o Investimento Externo chinês na África; d) analisar a relação entre trocas de petróleo, minérios e metais e de ajuda externa chinesa.

Não obstante a quantidade de estudos já realizados, e diante dos fatores levantados pela literatura especializada observa-se que não há consenso a respeito das reais intenções da diplomacia de Beijing no continente africano. A variável da demanda energética, por si só, não deixa claro o que a China busca, mesmo naqueles países africanos que mais exportam petróleo e outros minérios para o país. Não é tão simples acessar as verdadeiras motivações do governo chinês e os dados a disposição ainda não confirmam a tese de que apenas um dos fatores orienta a atuação do país na África.

De maneira complementar, faz-se necessário ampliar o foco para questões além da economia, agregando variáveis e atores do âmbito político e socioeconômico. Apesar de não ser o foco deste trabalho, em paralelo, busca-se compreender também as implicações políticas dessa relação, além de trazer a preocupação de estar sempre atento à perspectiva africana da relação com a China e não apenas o olhar sob o lado apenas dos interesses chineses.

1.3 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

Além desta introdução, a dissertação está dividida em outros três capítulos e uma conclusão. No Capítulo 1, discute-se os aspectos gerais da relação sino-africana e o seu desenvolvimento histórico até a criação do Fórum de Cooperação China-África, por meio das Declarações de Cúpula e do Planos de Ação dos encontros trienais. Por fim, esse capítulo irá analisar, em detalhe, os principais determinantes apontados pela literatura da presença chinesa na África.

No Capítulo 2, está localizado o arcabouço teórico que guia essa dissertação, com enfoque nos modelos analíticos de Graham Allison sobre processos decisórios em política externa, considerando as estruturas internas da burocracia chinesa, assim como aspectos da filosofia e princípios próprios da China para o entendimento da política externa. Nesse sentido,

são abordadas as principais diretrizes dadas à política externa no país desde a Revolução de 1949.

Considerando que a diplomacia do petróleo está associada à outras estratégias de política externa e insere-se numa lógica sistêmica maior, optou-se por tomar como base as contribuições da Economia Política Internacional, através da análise de Susan Strange sobre o poder estrutural e seus subsistemas (segurança, produção, conhecimento e finanças). Para Strange, é necessário observar como a dinâmica do poder estrutural na determinação das tomadas de decisões tem como cerne fundamental a relação de barganha, e, assim, de negociação e de planejamento de objetivos entre autoridade política e mercado.

O capítulo ainda contém uma discussão sobre a aplicação desses conceitos ao objeto central da pesquisa, a diplomacia do petróleo no contexto das relações sino-africanas, identificando como os subtipos de poder estrutural apontados por Susan Strange se manifestam nesse contexto, além de identificar os principais atores da burocracia estatal chinesa e seus papéis na construção da estratégia da China para os países do continente africano (bancos, ministérios, empresas chinesas e demais atores).

No Capítulo 3, é apresentada a metodologia de estudo de caso, considerações sobre o desenho da pesquisa, os critérios para seleção de casos, as fontes dos dados e as limitações da metodologia serão também apontados. Em seguida, a análise empírica trará o caso de Angola e Nigéria separadamente, e, prontamente, uma análise comparada dos pontos de convergência e divergência da diplomacia do petróleo.

Por fim, porém não menos importante, serão feitas considerações finais sobre os achados e alguns apontamentos de tendências da política chinesa para a África.

2 AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS

As primeiras relações da China com o continente africano remontam a tempos antigos e progrediram gradualmente dentro de contextos históricos peculiares. Já por volta do século XV, antes dos europeus, o explorador Zheng He foi enviado pela dinastia Ming ao continente africano e realizou duas viagens à costa africana, viagens de exploração de onde surgiram as primeiras relações comerciais (LYRIO, 2010; VISENTINI, 2010). Desde as primeiras relações diplomáticas formais com o Egito em 1956 até o *boom* atual, as conexões entre a RPC e os governos africanos passaram por diversas mudanças influenciadas pelo contexto internacional da segunda metade do século passado.

Na busca pelo aumento de sua influência política e econômica no continente africano, atualmente os chineses têm financiado grandes obras de infraestrutura e reestruturado serviços básicos em países que, em troca, fecham acordos com empresas chinesas, ampliam o comércio entre os países ou tornam-se fornecedores de recursos naturais. A atuação da RPC vai desde os mecanismos de financiamento oficiais do estado chinês em diversos projetos e iniciativas como obras de infraestrutura, investimentos em petróleo e outras fontes energéticas, passando por bolsas de estudo, programas de cooperação militar, extração de recursos naturais e demandas por mercados consumidores (BRAUTIGAM, 2009).

Neste capítulo iniciaremos abordando as principais fases desse relacionamento desde a década de 1950 até os dias atuais, as principais características, os parceiros fundamentais, críticas, as percepções dos africanos da presença chinesa, críticas e interesses geopolíticos e estratégicos. Em seguida, será discutida a expansão do comércio e da presença chinesa, após a criação do Fórum de Cooperação China-África, por meio das Declarações de Cúpula e do Planos de Ação dos encontros trienais. Por fim, esse capítulo irá analisar em detalhes os principais determinantes apontados pela literatura da presença chinesa na África.

2.1 BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS

A partir da constituição da RPC com a Revolução de 1949, a política externa chinesa passou um período sendo associada e determinada pelas lideranças do partido, entre eles Mao Tsé-Tung, Zhou Enlai e Deng Xiaoping. Em determinados períodos, a ideologia foi um fator mais determinante do que a própria personalidade dos líderes, como, por exemplo, a época da dissensão sino-soviética (MENDES, 2008) e da Revolução Cultural (1966-1976). Entretanto, o contexto geopolítico mundial a partir das décadas de 1980 e 1990 veio modificar as diretrizes

da política externa chinesa, tornando-a menos ideológica e personalizada, e mais institucionalizada e pragmática, como descrito mais abaixo.

O período pós-revolucionário, comumente descrito na literatura como “confrontação com o ocidente”, fez com que a China iniciasse um processo de transição da condição de um império estático para um país economicamente dinâmico e buscasse uma readaptação da sua postura perante a comunidade internacional. Nesse momento (década de 1950), a China aproximou-se dos africanos através da demonstração da solidariedade anticolonialista e anti-imperialista expressas na Conferência de Bandung³ (1955), e passou a apoiar as lutas políticas pela independência africana, bem como forneceu ajuda para a África, para atrair os novos países ao seu campo de influência e difundir os ideais comunistas (MENEZES, 2013).

Na década de 1960, a China deu continuidade ao estreitamento das suas relações com a África. Nesse sentido, houve uma nova abordagem para a referida aproximação com os países do continente africano, baseada nos princípios estabelecidos entre os anos 1963 e 1964, quando da visita do premier Zhou Enlai à África⁴. A partir desse momento, a China passou a apoiar o processo de independência africano. Esses princípios de ajuda foram pensados para competir simultaneamente com o bloco imperialista (Estados Unidos) e os chamados revisionistas (União Soviética), além de obter reconhecimento da diplomacia africana e o estabelecimento de novas relações oficiais que reforçassem a legitimidade do regime comunista chinês.

Durante a Revolução Cultural, a China forneceu grande volume de ajuda aos países do continente, através de parcerias e investimentos na área de infraestrutura, por exemplo, com a construção de hospitais, estádios, aeroportos; ações que representavam não somente meras construções, mas “símbolos nacionais de independência e incorporados pelo espírito de descolonização cultural” (ANSHAN, 2007, p. 71). Um exemplo desses investimentos foi a ferrovia Tanzânia-Zâmbia (TAZARA), construída entre 1970 e 1975, que passou a ligar Dar Es Salaam, antiga capital da Tanzânia, à cidade de Kapingoshi, na Zâmbia, o maior projeto até então financiado e executado pela RPC fora de seu território (MENEZES, 2013). Como se vê

³ Conferência ocorrida em abril de 1955, em Bandung, Indonésia, com o objetivo de se construir uma cooperação afro-asiática em oposição ao chamado neocolonialismo. Contou com a participação dos seguintes países: Afeganistão, Birmânia (atual Myanmar), Camboja, Ceilão (atual Sri Lanka), China, Egito, Etiópia, Costa do Ouro (atual Gana), Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tailândia, Turquia, Vietnã do Sul (atual Vietnam) e Iêmen.

⁴ Os Cinco Princípios são: 1) respeito mútuo acerca da soberania e integridade territorial; 2) não agressão mútua; 3) não interferência nos assuntos internos; 4) igualdade ou benefício mútuo; e 5) coexistência pacífica.

no quadro abaixo, foi durante nas décadas que compreendem o período da Revolução Cultural que mais países africanos (20) estabeleceram relações diplomáticas com a China.

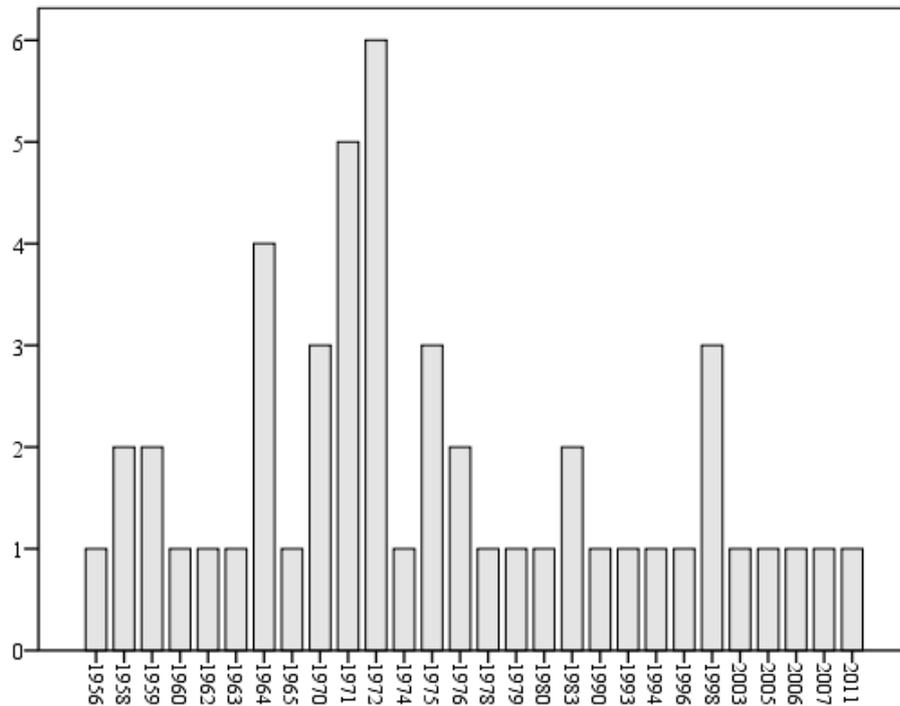
Quadro 1. Estabelecimento de relações diplomáticas com a China (por ano).

Intervalo	Países
Anos 1950	Egito (1956), Marrocos e Argélia (1958), Guiné e Sudão (1959)
Anos 1960	Somália (1960), Uganda (1962), Quênia (1963), Congo, Tanzânia, Tunísia e Zâmbia (1964), Mauritânia (1965)
Anos 1970	Etiópia, Guiné Equatorial e Mali (1970), Burundi, Camarões, Nigéria, Ruanda e Serra Leoa (1971), Benin, Gana, Madagascar, Maurício, R. D. do Congo e Togo (1972), Gabão (1974), Botsuana, Comores e Moçambique (1975), Cabo Verde e Seychelles (1976), Líbia (1978), Djibuti (1979)
Anos 1980	Zimbábue (1980), Angola e Costa do Marfim (1983)
Anos 1990	Namíbia (1990), Eritreia (1993), Lesoto (1994), Níger (1996), Guiné-Bissau, República Centro-Africana e África do Sul (1998)
Anos 2000	Libéria (2003), Senegal (2005), Chade (2006), Malawi (2007), Sudão do Sul (2011)

FONTE: Montenegro e Alves (2016).

Fica nítido que os anos 1970 foram essenciais para o estreitamento dos laços sino-africanos, já que este período registrou o maior número de relações diplomáticas entre as partes. Em particular, os anos de 1972 (seis relações estabelecidas) e 1971 (cinco) são, respectivamente, o 1º e o 2º momentos em que foram estabelecidas a maior quantidade de relações diplomáticas. É justamente no ano de 1971 que a República Popular da China passa a ocupar o lugar na ONU que era até então da República da China (Taiwan). A votação que garantiu a entrada da RPC nas Nações Unidas contou com votação expressiva dos países africanos (26 dos 76 votos). O ano de 1964, com quatro reconhecimentos, ocupa a 3ª posição. Através do Gráfico 1, também se pode notar que houve uma espécie de estagnação neste cenário a partir da metade dos anos 1970. Dali em diante os países que ainda não haviam estabelecido relações oficiais com a China comunista passaram a fazê-lo a conta-gotas – exceto os anos de 1983 e 1998, quando houve, respectivamente, dois e três reconhecimentos diplomáticos.

Gráfico 1. Quantidade de países que estabeleceram relações diplomáticas com a China (por ano)



FONTE: Montenegro e Alves (2016)

O período de abertura econômica do final da década de 1970 foi caracterizado por uma transição do caráter ideológico para uma aproximação de cunho mais pragmático e diversificado com a África. O novo foco no desenvolvimento interno de sua economia levou a um ajuste gradual da política externa chinesa para o continente africano, agora focada em estabelecer uma cooperação econômica mutuamente benéfica e a promoção de contratos de serviços, investimentos e comércio (ANSHAN, 2007; SUN, 2014).

Na década de 1980, a atuação internacional da China consolidou o que o governo havia começado anos antes e o discurso ideológico leste-oeste cedeu espaço a um viés mais liberal ensejado pela própria abertura de Xiaoping; tanto que o país ingressou no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional. Decisões estratégicas tomadas durante 12º Congresso Nacional do PCC, em 1982, tiveram implicações para a política da China em relação à África: a primeira em que o país enfatizaria o desenvolvimento econômico doméstico chinês; e o segundo, que a China buscava uma política externa pacífica e independente (ANSHAN, 2007). Nesse sentido, esses anos foram caracterizados por uma queda na cooperação sino-africana, já que os chineses teriam perdido interesse pelo continente, pois acreditavam não precisar de apoio externo ao seu projeto de crescimento e desenvolvimento econômico. Somente três países africanos estabeleceram relações diplomáticas com a China nesse período.

Contudo, os laços sino-africanos vieram a sofrer mais uma reviravolta, tomando um novo rumo após a repercussão negativa do “Massacre de Tiananmen” no Ocidente. Nesse período, a RPC concentrou sua atenção e esforços nas relações com grandes potências e com países vizinhos, e começou a renovar as relações com países em desenvolvimento para além do continente asiático. Esse novo movimento de ampliação da diplomacia chinesa, com mais encontros de cúpula, cooperação econômica e iniciativas de diplomacia pública, indicava as primeiras tentativas do governo chinês em dar um novo rumo na diplomacia do país, com frentes políticas e econômicas, além de sua esfera de atuação regional (MENEZES, 2013). Essas mudanças deram um novo impulso também no relacionamento com a África.

A partir de então, e somando isso ao fim da autossuficiência chinesa em petróleo, as relações sino-africanas cresceram significativamente ao longo da década de 1990⁵. A China procurou retomar a retórica dos anos 1970 ao destacar elementos da política para o continente, alguns dos quais se mantêm, como por exemplo: apoio à África para salvaguardar a soberania e a independência de seus países; oposição à intervenção estrangeira e desenvolvimento de suas economias; respeito aos diferentes sistemas políticos e caminhos econômicos para o desenvolvimento escolhidos pelos países africanos; apoio à união e à cooperação africanas; apoio à Organização da União Africana (OUA), hoje União Africana (UA); confiança na ativa participação da África no sistema internacional como membros iguais aos demais; e apoio à cooperação econômica com o continente. A estratégia chinesa passou a ser mais aguda: visava garantir recursos naturais, mercados consumidores e a posição de líder no mundo em desenvolvimento (TAYLOR, 2006; MENEZES, 2013).

Como resultado da diplomacia chinesa, um novo e significativo impulso às relações sino-africanas foi dado com a criação de Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), que viria a tornar-se o principal mecanismo de interlocução e atuação da diplomacia chinesa para a África.

⁵ Foi a partir de 1991 que teve início uma prática da diplomacia chinesa que se estende até os dias atuais. Todos os anos, o Ministro de Negócios estrangeiros da RPC viaja à um conjunto de países africanos. Segundo Menezes (2013), essa prática é bem recebida pelos países africanos pois sinaliza a importância que a RPC atribui ao continente.

2.2 O FOCAC E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS (2000-2018)⁶

O lançamento do FOCAC, no ano de 2000, tornou-se um marco no processo de fortalecimento e institucionalização das relações sino-africanas. Reunindo quase todos os países do continente⁷, em pouco tempo, o Fórum tornou-se a principal plataforma de diálogo e coordenação China-África a partir de um discurso marcado pela construção de uma identidade comum, além de recuperar e reafirmar os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica⁸ (MONTENEGRO e ALVES, 2016). O FOCAC transformou-se numa plataforma multilateral de facilitação do relacionamento bilateral entre a RPC e os países africanos diante dos objetivos dos chineses em garantir a sua segurança em relação aos recursos naturais, abertura da economia para novos mercados e novas oportunidades de investimento no setor energético (VADELL, LOPES et NASCIMENTO, 2013). Além disso, o FOCAC acabou por assumir um papel político relevante ao reforçar o comprometimento dos países africanos junto às organizações internacionais multilaterais, como a ONU (Ibidem).

O FOCAC foi lançado durante a presidência de Jiang Zemin e, em 18 anos de existência, seu papel e influência tornaram-se cada vez mais sofisticados e abrangentes. A ideia do Fórum teve origem ainda no final dos anos 1990, quando países como Etiópia, Maurício e Madagascar tentaram formar um grupo para trocas comerciais com a China (GRIMM, 2012; MENEZES, 2013). Desde que foi criado já foram realizadas sete reuniões de cúpula – previstas para ocorrer trienalmente - a mais recente, em setembro de 2018, teve lugar em Beijing, China. Encontros anteriores foram realizados em outubro de 2000, em Beijing; dezembro de 2003, em Addis Abeba, Etiópia; novembro de 2006, em Beijing; novembro de 2009, em Sharm El Sheik, Marrocos; julho de 2012, em Beijing; e dezembro de 2015, em Joanesburgo, na África do Sul.

Como descrito por Montenegro e Alves (2016), a primeira Conferência Ministerial, em 2000, contou com a participação de mais de 80 ministros da China e de 44 países africanos, representantes de organizações regionais e internacionais e empresários. O objetivo inicial do primeiro encontro era a construção de um caminho para o desenvolvimento de uma nova

⁶ Esta seção foi resultado de estudo anterior apresentado no Congresso da Alacip, em 2017, e publicado no periódico *Conjuntura Internacional* (v. 13, p. 153-162, 2016). Aqui os achados empíricos foram ampliados e incorporados à discussão desta dissertação.

⁷ Atualmente, apenas a Suazilândia não integra o FOCAC.

⁸ Seguindo o espírito de Bandung, esses princípios passaram a ser compreendidos também como fatores de desenvolvimento, guiando o comportamento da China ao lidar com os países do mundo emergente. Por exemplo, a China comprometeu-se a respeitar o direito de cada país africano a dirigir sua política econômica de forma independente, incentivando a participação desses países na competição internacional (MONTENEGRO e ALVES, 2016).

parceria de longo prazo marcada pela igualdade e benefícios mútuos entre a China e os países do continente africano (FOCAC, 2000a). Os questionamentos iniciais apontavam para como deveria se dar, a partir daquele momento, o relacionamento China-África e de que maneira a cooperação econômica poderia ser reforçada (FOCAC, 2000b). Diversos acordos relativos a investimentos e ao comércio foram fechados, como por exemplo: a criação de fundos especiais para *joint ventures*; continuidade no fornecimento de assistência; perdão de dívidas que somaram 10 bilhões de *yuans* (MONTENEGRO e ALVES, 2016).

Talvez o único enfoque diplomático abordado na primeira conferência do FOCAC tenha sido a defesa pela reforma do Conselho de Segurança da ONU. A declaração reivindicava “o reconhecimento do lugar legítimo devido à África no Conselho de Segurança e nas organizações e agências especializadas do sistema das Nações Unidas” (FOCAC, 2000c). A ONU é chamada também a assumir um papel maior na resolução dos conflitos que afetavam o continente à época (MONTENEGRO e ALVES, 2016).

Em dezembro de 2003 ocorreu a Segunda Conferência Ministerial, em Adis Abeba, Etiópia. O premier chinês Wen Jiabao, junto aos representantes africanos, propôs uma maior democratização das relações internacionais por meio de consultas intensificadas e uma cooperação conjunta entre os países para superar os desafios da globalização (FOCAC, 2003a; 2003b). A partir dessa reunião, cada encontro passou a emitir um Plano de Ação, que estabeleceria a orientação no avanço das relações sino-africanas para os próximos três anos. Da Segunda Conferência resultou o Plano de Ação de Adis Abeba (2004-2006), o qual reforçava as principais áreas de cooperação política e econômica já estabelecidas na declaração anterior. Destaque para o cancelamento de dívidas de 31 países africanos, somando um montante de US\$ 1,27 bilhão (FOCAC, 2003c, 2003d). Diplomáticamente, a China voltou a afirmar sua posição e compromisso de que, como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, estaria sempre ao lado dos países africanos não só nas Nações Unidas, como também em outras organizações internacionais (FOCAC, 2003d).

A III Conferência, em 2006, ocorreu em um momento em que as relações sino-africanas ganharam enorme visibilidade internacional. Esse ano foi definido como o “Ano da África” pelo governo chinês, marcando os 50 anos do estabelecimento das primeiras relações diplomáticas com um país do continente: o Egito, em 1956. Em janeiro de 2006, foi lançado o *China's Policy to Africa*, documento que especifica a estratégia de longo prazo da China para o continente africano. Além disso, nesse mesmo ano, dez países do continente receberam visitas oficiais do presidente Hu Jintao e do premier Wen Jiabao (MENEZES, 2013).

Na ocasião, foi lançado o Plano de Ação de Pequim (2007-2009), no qual a China traçava um planejamento para o aprofundamento de suas relações com o continente africano, principalmente no campo político-econômico. Entre as ações estabelecidas, foi colocada como meta que o comércio bilateral alcançasse os US\$ 100 bilhões até 2010; a concessão de empréstimo de US\$ 3 bilhões e créditos preferenciais em torno de US\$ 2 bilhões aos países africanos; criação do Fundo de Desenvolvimento Sino-Africano com subsídio de US\$ 5 bilhões para encorajar firmas chinesas a investir na África; construção de nova sede da União Africana; cancelamento de dívidas relacionadas a empréstimos aos países pobres altamente endividados; entre outras iniciativas (FOCAC, 2006a; GRIMM, 2012).

Em 2009, reunidos em Sharm El Sheikh, Marrocos, chefes de Estado da África e China participaram da IV Conferência do FOCAC. Influenciado pelos reflexos da crise financeira internacional, o encontro foi uma tentativa de apaziguar os efeitos da crise nos países em desenvolvimento. Em linhas gerais, o Plano de Sharm El Sheikh (2010-2012) indica em maiores detalhes algumas das principais iniciativas que seriam tomadas no âmbito do FOCAC: elevação em US\$ 3 bilhões no Fundo de Desenvolvimento sino-africano para apoio à expansão de negócios chineses na África; oferta de US\$ 10 bilhões em empréstimos preferenciais para o desenvolvimento de projetos em infraestrutura; expansão de isenção tarifária para 95% das exportações provenientes dos países menos desenvolvidos da África (FOCAC, 2009a).

A V Reunião Ministerial do FOCAC reuniu, além de representantes chineses e africanos, o presidente da Comissão da União Africana. Essa foi a primeira vez que o Sudão do Sul, criado em 2011, e a Comissão participaram como membros oficiais do Fórum (VADELL, LOPES et NASCIMENTO, 2013). O encontro foi pautado na revisão do desenvolvimento das relações China-África e visava, ainda, avaliar a implementação das ações da Conferência anterior (FOCAC, 2012a).

Além da expansão dos fundos de investimentos sino-africanos, com o Plano de Beijing 2013-2015, o governo da RPC deu continuidade à sua política de apoio ao desenvolvimento de zonas de cooperação econômico-comerciais tanto na China quanto na África, ademais de facilitar e ajudar a entrada de empresas chinesas e africanas nessas zonas, visando a aceleração da industrialização e reestruturação econômica da África (FOCAC, 2012b).

O encontro seguinte, no ano de 2015, em Joanesburgo, África do Sul, foi fortemente influenciado pelos rumores de desaceleração da economia chinesa, apontado por alguns como uma transição do crescimento chinês para um ritmo mais lento e sustentável, além da

flexibilização na determinação da taxa de câmbio do *yuan*, na tentativa de torná-lo mais confiável como moeda de reserva internacional (MEDEIROS, 2010; RODRIK, 2011). Os reflexos dessa mudança no perfil do modelo econômico chinês associado ao colapso no preço das *commodities*, além de outros fatores da crise econômica, levaram a um resfriamento das relações comerciais com os africanos. Foi nesse contexto que ocorreu a VI Conferência do FOCAC.

Durante o encontro, o presidente chinês Xi Jinping propôs planos para impulsionar a cooperação e sinalizar à comunidade internacional que a cooperação sino-africana não havia perdido forças. Nesse intuito, na Declaração de Joanesburgo (FOCAC, 2015a) e no Plano de Ação 2016-2018 (FOCAC, 2015b) foi apresentado um pacote de apoio financeiro de US\$ 60 bilhões divididos em empréstimos preferenciais e linhas de crédito para a exportação; subsídios; e empréstimos voltados ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas africanas (FOCAC, 2015b). Ao final, a Cúpula deixou claro que, apesar das transformações na economia da China e demais adversidades, os investimentos na África não foram, nem seriam reduzidos.

Sob o tema “China e África: Rumo a uma comunidade ainda mais forte e com um futuro compartilhado através da cooperação vantajosa⁹”, o encontro mais recente ocorreu em Pequim, em 2018, e foi considerado como o mais importante evento diplomático ocorrido no país, naquele ano (FOCAC, 2018a). Com a participação de 53 dos 54 países africanos¹⁰, o presidente Xi Jinping exaltou o relacionamento sino-africano visando um futuro compartilhado com responsabilidade conjunta com vistas à cooperação, segurança e harmonia com a natureza (FOCAC, 2018a). Fazendo a defesa de uma economia mundial aberta e do fortalecimento do sistema multilateral de comércio, a declaração conjunta do encontro (FOCAC, 2018a) exaltou oito áreas principais para o aprimoramento das relações entre os países: promoção industrial, conectividade de infraestrutura, facilitação de comércio, desenvolvimento ambiental, desenvolvimento de capacidades, serviços de saúde, intercâmbios interpessoais e paz e segurança. Importante destacar que em ambos os documentos oficiais há um chamamento da China para que os países africanos, no âmbito multilateral do FOCAC, possam se integrar à Iniciativa Uma Faixa, Um Rota (*Belt and Road Initiative*, BRI). Nesse sentido, há uma

⁹ “China and Africa: Toward an Even Stronger Community with a Shared Future through Win-Win Cooperation”

¹⁰ Apenas a Suazilândia não participou da reunião, pois é o único país no continente que ainda mantém relações diplomáticas com Taiwan. Foi a primeira vez também que Gâmbia, São Tomé e Príncipe e Burkina Faso participaram do encontro do FOCAC por terem se tornado novos membros do Fórum na sequência da cúpula anterior, ocorrida em Joanesburgo, em 2015.

expectativa da intensificação da integração regional do continente e uma aceleração da construção da Nova Rota da Seda pela África (FOCAC, 2018a, 2018b).

Todas essas áreas foram contempladas no Plano de Ação de Beijing 2019-2021 (FOCAC, 2018b), com uma promessa por parte do presidente Xi Jinping de US\$ 60 bilhões em novos investimentos para os países africanos. Mesmo que seja um montante considerável (mesmo valor do pacote do Plano de Ação de Joanesburgo), o Estado chinês está colocando US\$ 50 bilhões do seu próprio dinheiro, enquanto encoraja as empresas chinesas a contribuírem com o restante através de investimentos privados. O total fornecido pelo governo inclui US\$ 20 bilhões em novos empréstimos (novas linhas de crédito) e US\$ 15 bilhões em cooperação (subsídios, empréstimos sem juros e empréstimos concessãoais), além de um adicional de US\$ 15 bilhões alocados em dois fundos especiais (para financiar o desenvolvimento e as importações da África) (FOCAC, 2018b).

É perceptível que, passadas quase duas décadas de seu estabelecimento, o FOCAC tenha se consolidado como principal canal institucional, o mais importante *locus* político do relacionamento sino-africano (MENEZES, 2013). Um dos pontos controversos no entendimento da política chinesa para a África é que esta é conduzida no plano bilateral majoritariamente, apesar de se desdobrar no nível multilateral, através do FOCAC (ALDEN, 2007, MENEZES, 2013). Ao centralizar as ações de cooperação entre os países, o Fórum consegue gerar maior visibilidade e potencializa a força política da cooperação. Importante destacar, como aponta Menezes (2013), que o FOCAC foi proposto pela China como um arranjo bilateral, que reúne, de um lado, um único país e, de outro, um conjunto de mais de cinquenta países, o que evidencia a capacidade de convocação da China. Do lado africano nunca existiu até o momento nenhum ator que assumisse o papel de interlocutor coletivo com a China.

As críticas ao FOCAC, frequentemente, relacionam-se aos desequilíbrios nos ganhos e no poder de barganha entre os dois lados. A ausência de uma estratégia comum por parte dos países africanos e o papel preponderante da China na condução das iniciativas de cooperação são um dos principais pontos de crítica de políticos e analistas africanos (HARNEIT-SIEVERS et al., 2010). Apesar disso, alguns resultados concretos têm demonstrado ganhos em larga medida em diversos setores da cooperação sino-africana. Esse debate crítico será abordado no Capítulo 3, de maneira mais aprofundada, a partir dos estudos de caso de Angola e Nigéria.

Após compreender o desenvolvimento e o processo de construção recente do relacionamento sino-africano, é preciso entender as principais áreas e formas de atuação da China nos países da África, o que será feito a seguir.

2.3 A ÁFRICA DENTRO DA ESTRATÉGIA CHINESA NOS ANOS 2000-2018

A literatura mais recente (SUN, 2014; BRAUTIGAM et al., 2017) destaca outros fatores que explicam a presença chinesa no continente africano, que não somente a busca por recursos naturais como é comumente apontado principalmente por analistas e veículos de comunicação ocidentais. É possível falar em três fatores explicativos dos interesses da política externa chinesa para a África: político (1), econômico (2) e de segurança (3). O elemento político está relacionado à busca da China pelo apoio dos países africanos à política de *One China* e às agendas de política externa em fóruns multilaterais, como as Nações Unidas; no que se refere aos interesses econômicos, os países do continente africano são vistos principalmente como uma fonte de recursos naturais e oportunidades de mercado para impulsionar o crescimento doméstico da China; e, por fim, porém não menos importante, a progressiva presença de interesses comerciais chineses no continente africano levou à crescentes desafios de segurança para a China, já que a segurança dos investimentos e dos cidadãos chineses é ameaçada devido à instabilidades políticas e atividades criminosas em alguns países da região. Todos esses fatores serão abordados de maneira mais detalhada a seguir.

2.3.1 Os interesses políticos

Desde a constituição da RPC, os interesses políticos têm sido um tema central e constante no relacionamento com a África. No período inicial desse relacionamento (década de 1950), a China identificou as nações recém-independentes da África como um grupo de atores-chave com o qual poderia se unir. Segundo Sun (2014, p.3), a China viu um terreno comum natural e demonstrou empatia com a África como resultado de suas experiências históricas, uma vez que ambas “foram vítimas da ‘colonização pelos capitalistas e imperialistas’” e enfrentaram os mesmos desafios de independência nacional e libertação após a Segunda Guerra Mundial.

Ao longo da segunda metade do século passado (séc. XX), projetos de ajuda externa contribuíram para o estabelecimento de relações diplomáticas com vários países africanos; em meados da década de 1980 já haviam sido estabelecidos laços diplomáticos¹¹ com 44 países no continente. Essa foi, na história recente, a importância política da África para a RPC, ou seja, o

¹¹ Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, atualmente, dentre os 54 países do continente africano, a RPC possui 52 embaixadas e 4 consulados instalados.

reconhecimento diplomático das nações africanas e o estabelecimento de laços oficiais que fortalecessem a legitimidade política do regime comunista (SUN, 2014).

Nesse sentido, a China confia no suporte diplomático e na cooperação dos países africanos em questões-chave no âmbito internacional e em fóruns multilaterais. Em 1972, quando da sua entrada no sistema das Nações Unidas, o apoio de 26 países africanos foi fundamental para aprovação de seu assento no lugar de Taiwan. Os votos africanos representaram mais de 1/3 dos países que apoiaram a resolução que garantiu o assento da RPC. Em 1989, como reflexo do episódio do massacre de Tiananmen (Praça da Paz Celestial), a China se viu diante de um isolamento internacional e enfrentou sanções de países ocidentais. Novamente foram seis países africanos (Botsuana, Lesoto, Zimbabué, Angola, Zâmbia e Moçambique) que intensificaram e ofereceram à China uma alternativa ao isolamento, convidando o Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Qian Qichen, a visitar esses países, em agosto de 1989. Foi a partir desse episódio que, em reconhecimento ao apoio político, a China retribuiu tornando a África o primeiro destino dos ministros das Relações Exteriores chineses no ano novo, todos os anos, desde 1991 (SUN, 2014).

Muito se debate acerca de qual é o maior enfoque na estratégia chinesa para a África, se o econômico ou o político. Considerando que o comércio com o continente corresponde à apenas uma pequena parte do comércio global do país, com ou sem os benefícios econômicos, a África, invariavelmente, tem sido importante para a China. Nessa direção, diversos estudos empíricos têm sido realizados tentando identificar as consequências do enfoque político nas estratégias de política externa chinesa e suas relações com transações de comércio e investimentos. Flores-Macias et Kreps (2013), analisando o relacionamento bilateral dos chineses com países da África e América Latina nas décadas de 1990 e 2000, identificaram que quanto mais os estados negociam com a China, maior a probabilidade de convergirem com ela em questões de política externa. Isso tem implicações para os Estados Unidos, cujas preferências de política externa divergiram das da China durante o período de estudo e que podem achar mais difícil atrair aliados em fóruns internacionais, por exemplo.

Apesar do domínio das metas econômicas, há evidências de que a China usa sua crescente rede diplomática para influenciar os resultados na política internacional, incluindo o alinhamento de voto dos países na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (STRÜVER, 2016). Observou-se que, durante a primeira década do século XXI, os estados se moveram desproporcionalmente em alinhamento com a China em resoluções em áreas como normas de soberania, ordem internacional, direitos humanos, não interferência e democracia, que foram

repetidas em várias reuniões da AGNU. Aqueles estados com maiores exportações para a China e que tiveram mais interações diplomáticas com Pequim foram mais propensos a mudar seus votos para se alinhar com as posições chinesas (BRAZYS e DUKALSKIS, 2017).

Atualmente, os 54 países que fazem parte do continente africano representam mais de ¼ dos membros e votos da ONU. Em 2004, os EUA patrocinaram uma resolução na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, que demandava que a China adotasse normas internacionais e de transparência em relação aos direitos humanos. No entanto, a China respondeu com uma proposta de moção pedindo "nenhuma ação" (*no action*), bloqueando um debate que não os interessava. Com a ajuda de 27 estados, incluindo o bloco de votos africanos que representou metade dos votos, a moção dos chineses foi aprovada (MARTINEZ, 2015). Em 2008, antes das Olimpíadas de Pequim, a questão do Tibete tornou-se alvo de discussões novamente no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Também nesse caso, a China confiou nos países africanos para emitir declarações de apoio à política chinesa do Tibete ou se abstivessem em ações e votações hostis à China (SUN, 2014).

Da mesma maneira, a China retribui o apoio recebido ao votar contra ou vetar, por exemplo, proposições que ferem o princípio de não-ingêrcia nos assuntos internos de um país, um dos princípios da política externa chinesa desde a Conferência de Bandung. Em 2007, à título de exemplo, a China bloqueou as sanções contra o Sudão nas Nações Unidas e forçou o Conselho de Segurança a adotar uma abordagem moderada com o governo sudanês, acusado de violações contra os direitos humanos e de praticar crimes de guerra no conflito na região de Darfur (MARTINEZ, 2015).

Os estudos discutidos anteriormente trazem evidências que sugerem uma forte politização do comércio com a China. Hoje, em questões que vão desde os direitos humanos até a reforma da ONU, da segurança regional aos principais interesses nacionais da China, há uma expectativa constante por parte dos chineses de que a África esteja ao seu lado em votações importantes como nos exemplos mencionados acima.

Por fim, um dos principais interesses políticos da China nas suas relações com a África é acabar com a presença diplomática de Taiwan (oficialmente República da China) no continente. Para Pequim, é uma questão de legitimidade fundamental do regime que os países africanos acatem a política da China Única (*One China Policy*). Tal política é o reconhecimento diplomático do posicionamento de Pequim de que existe apenas uma China legítima no mundo que abrange o continente e a Ilha de Taiwan. A única exigência para todos os países que desejam

manter relações diplomáticas com a RPC é o reconhecimento deste princípio (BRAUTIGAM, 2009; MENEZES, 2013; SUN, 2014). A rivalidade entre a República Popular da China e a República da China pelos laços diplomáticos com os países africanos já dura mais de seis décadas, desde a fundação da RPC em 1949 (SUN, 2014).

Essa disputa parece estar próxima do fim, uma vez que apenas a Suazilândia remanesce com relações diplomáticas com Taiwan. A Gâmbia, que estabeleceu relações com a China em 1974, restaurou as relações com Taiwan em 1995, mas cortou esses laços novamente em novembro de 2013. Alguns casos recentes foram Burkina Faso que estabeleceu relações diplomáticas com a China em 1973, mudou para Taiwan em 1994, e, em 2018, reestabeleceu o relacionamento com a RPC; e São Tomé e Príncipe que estabeleceu laços diplomáticos com Pequim em 1992, mudou para Taiwan em 1997, e retornou com Pequim em 2016 (DAHIR, 2018). Com a ruptura do relacionamento diplomático de Burkina Faso, Taiwan mantém atualmente ligações diplomáticas com apenas 17 Estados ao redor do mundo, principalmente nações mais pobres no Pacífico e no Caribe, assim como o Vaticano.

2.3.2 Os interesses econômico-comerciais

Apesar da importância política da África para a China, Beijing vem de um processo estratégico de diversificar e consolidar sua legitimidade através da elevada prioridade ao seu desenvolvimento econômico. A integração da China na economia global, associado ao processo de forte industrialização, urbanização, e modernização por qual passa o país internamente, gerou uma demanda por recursos naturais e energia, ao mesmo tempo em que surgiu a necessidade de conquista por novos mercados para os produtos industrializados chineses (MEDEIROS, 2010; MENEZES, 2013, SUN, 2014).

A implementação da política de *Going Out*¹², no início da década de 2000, tornou a África a principal escolha para a consolidação dessa estratégia, por várias razões. O fator principal deve-se ao fato de que as ricas reservas de energia, minérios e matérias-primas da África atendiam diretamente a demanda chinesa por recursos naturais para impulsionar o crescimento econômico doméstico. Esse processo foi acelerado, principalmente após o ano de 1993, quando a China perdeu a autossuficiência em petróleo e se viu obrigada a buscar novos

¹² Também conhecida na literatura como *Going Global* refere-se à estratégia da República Popular da China para incentivar suas empresas a investir no exterior. Iniciada no começo dos anos 2000, essa estratégia faz parte da política de internacionalização de empresas públicas e privadas, embora a predominância das *State Owned Enterprises* continuasse evidente. O principal mecanismo tornou-se a concessão de crédito, com juros abaixo do praticado no mercado, por bancos estatais como o *China Exim Bank* (MENEZES, 2013).

mercados fornecedores dessa fonte de energia. No início dos anos 2000, a China havia acumulado uma grande reserva cambial, enquanto o esgotamento da energia doméstica e dos recursos naturais estava se tornando uma restrição crescente ao seu desenvolvimento econômico (SUN, 2014).

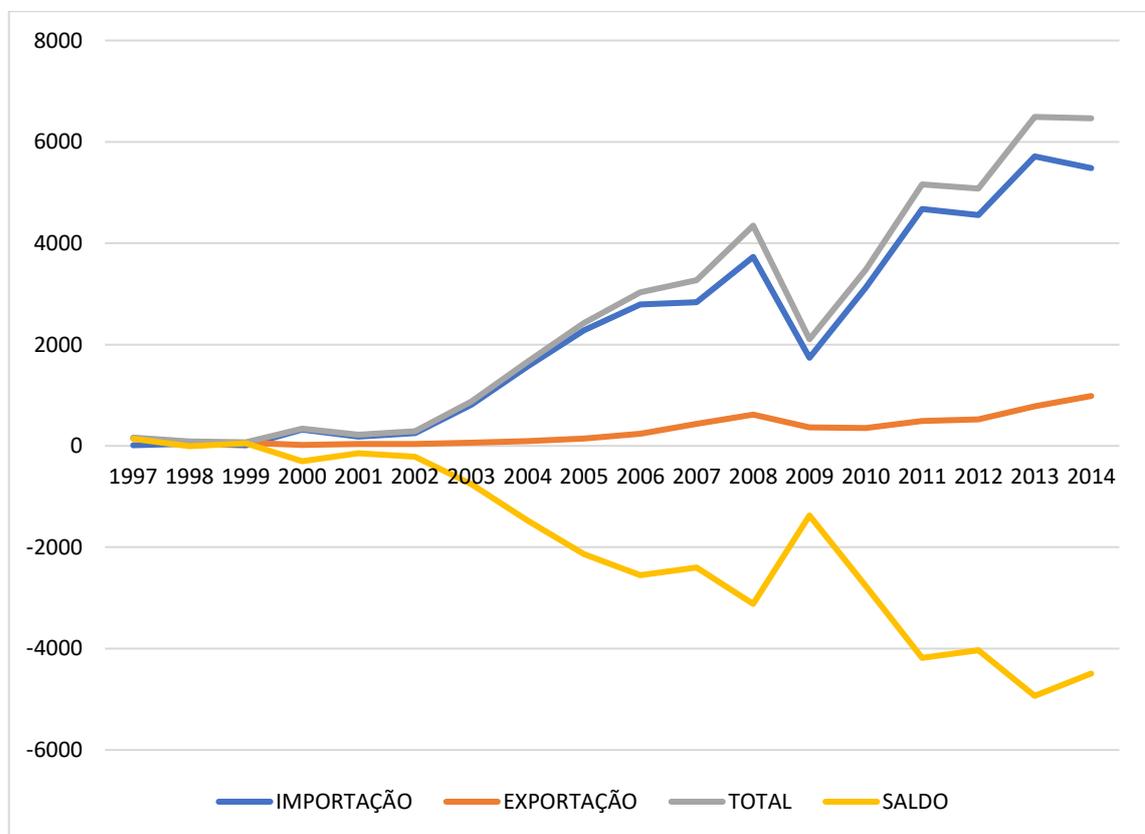
É importante mencionar ainda que o relacionamento que a China cultivou com os países africanos nas décadas anteriores, desde a Conferência de Bandung, resultou, em geral, em boas relações, tornando a África “um parceiro amigável e desejável em comparação com os estados desafiadores que encontrou em outras partes do mundo” (SUN, 2014, p. 6). Desde então, essa situação gerou diversas oportunidades de crescimento para empresas chinesas, através do apoio governamental. Segundo Sun (2014, p. 6), as indústrias manufatureiras chinesas desfrutaram da vantagem de produzir têxteis, eletrônicos e outros produtos a um preço relativamente baixo, o que se encaixa na demanda de mercado dos países africanos menos desenvolvidos. A importância da África como um mercado para a China foi significativamente melhorada como resultado da crise financeira internacional de 2008 e seu efeito negativo sobre as indústrias de exportação da China (Ibidem). Quando a demanda por bens chineses diminuiu em economias ocidentais estagnadas, as indústrias de exportação da China tiveram que recorrer a mercados alternativos para preencher o vazio.

A adoção da estratégia de *Going Out* aumentou substancialmente o comércio sino-africano. É preciso observar que o início desse processo ocorreu de maneira integrada à eliminação de barreiras ao comércio e o aumento dos fluxos de investimento chinês ao redor do mundo (LYRIO, 2010). Não por acaso, fatos importantes ocorreram em sequência num curto espaço de tempo. Em 2000, a criação do FOCAC permitiu o estreitamento e fortalecimento das relações sino-africanas (como discutido na seção 1.2); e, no ano seguinte, a China entrou na Organização Mundial do Comércio (OMC), permitindo a maior inserção dos chineses no comércio global (LYRIO, 2010; MENEZES, 2013; SUN, 2014).

Esses fatores em conjunto impulsionaram o relacionamento sino-africano. Desde a institucionalização das relações bilaterais com a África, o comércio com a China vem crescendo exponencialmente, com um saldo comercial negativo para o lado chinês, uma vez que as importações são consideravelmente mais expressivas do que o montante que os chineses exportam para a África, como pode ser observado no Gráfico 2, abaixo. Em 2014, o volume total do comércio China-África ultrapassou os US\$ 221 bilhões, o que equivale a um crescimento de 2090% no período de pouco mais de uma década (2000-2014). Do total, US\$ 106 bilhões consistiram de exportações chinesas para o continente africano e aproximadamente

US\$ 115 bilhões de importações chinesas da África. A crise financeira de 2008, quando as economias avançadas experimentaram uma profunda contração econômica que reduziu sua demanda por importações, fez com que o valor do comércio sino-africano sofresse uma queda para US\$ 91 bilhões, em 2009, mas recuperou-se logo no ano seguinte e somou US\$ 127 bilhões. A partir de 2013, com a retração do preço internacional das *commodities*, que constituem o principal produto de exportação da África para a China, percebe-se uma queda em valor monetário no comércio, apesar do volume de exportações ter seguido uma linha de crescimento. Em 2017 já foi possível observar um movimento de recuperação do preço das *commodities* (G1, 2017).

Gráfico 2. Balança Comercial China-África 2000-2017 (em bilhões de dólares)

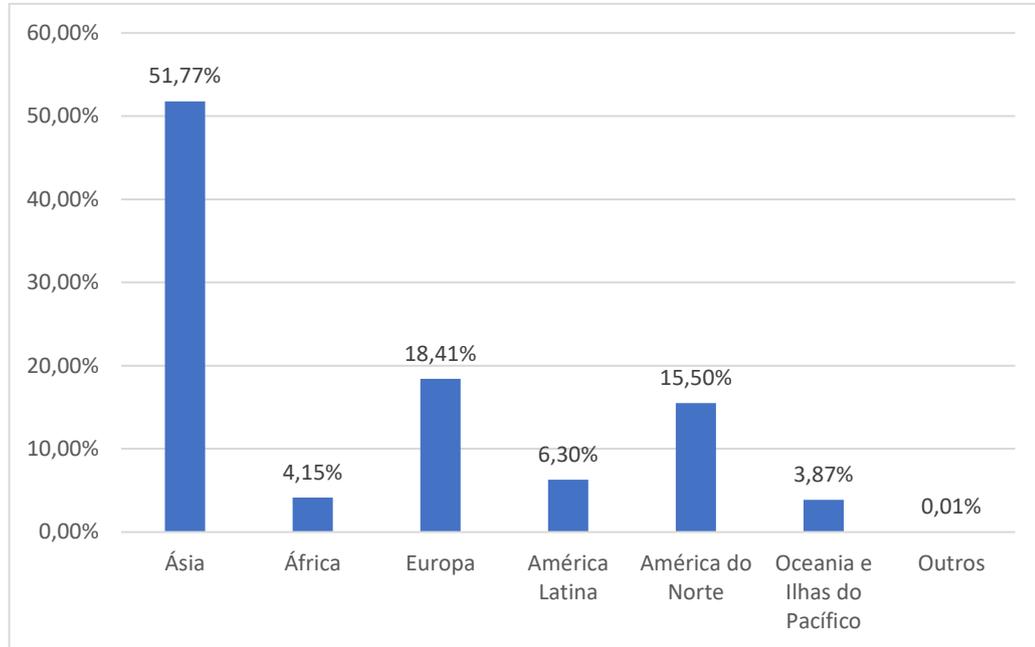


Fonte: National Bureau of Statistics of China, vários anos.

Comparando com outras regiões do mundo, da perspectiva chinesa, o comércio China-África é ainda relativamente modesto, uma vez que, em 2017, a proporção do volume de comércio com a África, como parte do total do comércio externo da China, foi de apenas 4,15%, à frente somente da Oceania (3,87%); enquanto que mais de 51% do comércio é realizado com o continente asiático, como pode ser observado no Gráfico 3. Isso deixa evidente que apesar do grandioso crescimento da presença chinesa no continente, a África é ainda uma pequena parte do comércio global da China, o que reforça o argumento de que a estratégia chinesa para o

continente não se restringe apenas às questões econômicas e de fornecimento de recursos naturais, como já discutido na seção anterior (1.3.1).

Gráfico 3. Participação no comércio exterior da China por região, 2017



Fonte: National Bureau of Statistics of China, 2018.

Ao observarmos a balança comercial China-África é possível perceber características diferentes entre o que a China exporta para os países africanos e o que é importado da África pelos chineses. Por um lado, há uma concentração em produtos chineses de bens manufaturados e maquinaria que são importados pelos africanos (CHEN e NODRD, 2017). Os países africanos que mais importaram da China, em 2017, foram a África do Sul (US\$ 14,8 bi), Nigéria (US\$ 12,1 bi), Egito (US\$ 9,5 bi), Argélia (US\$ 6,8 bi), Quênia (US\$ 5 bi) e outros, como pode ser observado na Tabela 1. Segundo dados da UNCOMTRADE, de 2017, em geral, todos esses países importam principalmente equipamentos elétricos e eletrônicos (10% a 20%, dependendo do país), reatores nucleares, caldeiras e máquinas pesadas equipamentos de comunicação, aeronaves, automóveis, locomotivas, e, em menor medida, artigos de vestuário.

Tabela 1. Principais destinos das exportações chinesas para a África (2017)

País	Exportações da China (em US\$ bn)
África do Sul	14,8
Nigéria	12,1
Egito	9,5
Argélia	6,8
Quênia	5

Gana	4,8
Marrocos	3,1
Tanzânia	3,1
Etiópia	2,6
Angola	2,2

Fonte: National Bureau of Statistics of China, 2017

No que se refere ao que é importado da África pela China há uma concentração majoritariamente em *commodities*. O comércio com a China tem sido particularmente importante para os países que são abundantes em outros recursos além da energia. Segundo Dollar (2016), há na África Subsaariana em torno de 22 países exportadores de energia ou abundantes em outros recursos energéticos, e 22 países costeiros com poucos recursos ou países sem recursos e sem litoral. Esta divisão enfatiza a heterogeneidade geográfica da África. Enquanto o continente como um todo é abundante em recursos, isso não é verdade para todos os países. Entre os maiores exportadores para a China, em 2017, estão a África do Sul (US\$ 24,4 bi), Angola (US\$ 20,7 bi), República do Congo (US\$ 3,9 bi), República Democrática do Congo (US\$ 3,3 bi), Zâmbia (US\$ 3,1 bi) e outros, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2. Principais países africanos exportadores para a China (2017)

País	Exportações para a China (em US\$ bn)
África do Sul	24,4
Angola	20,7
República do Congo	3,9
RDC	3,3
Zâmbia	3,1
Gabão	2,3
Gana	1,8
Nigéria	1,6
Guiné Equatorial	1,5
Guiné	1,4

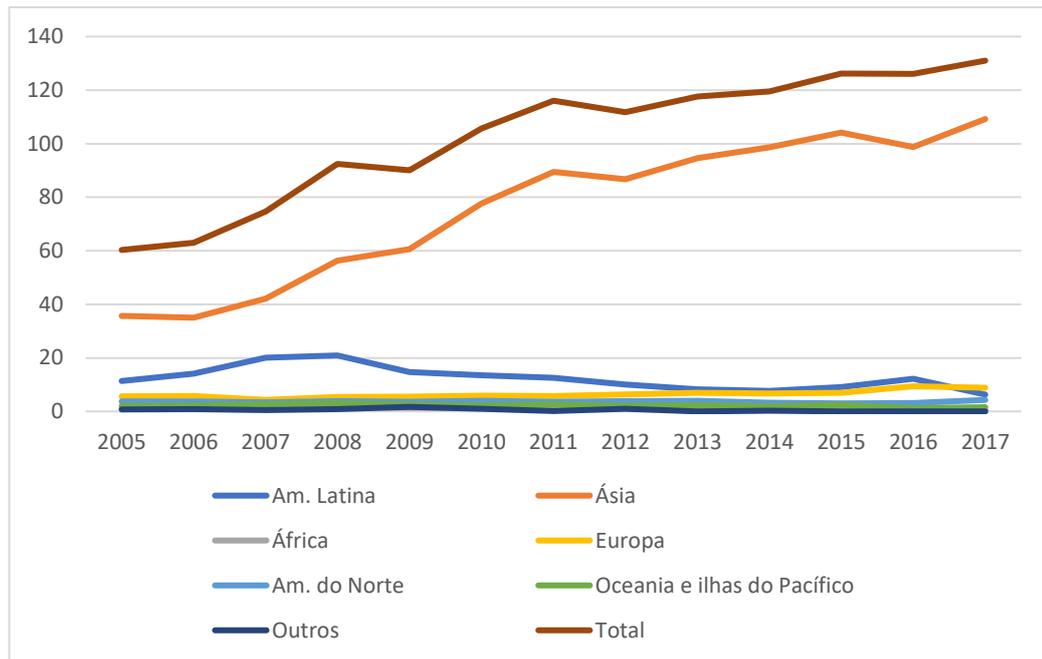
Fonte: National Bureau of Statistics of China, 2017.

Em 2015, aproximadamente 43% da pauta exportadora¹³ foi dominada pelo petróleo e derivados, além de produtos minerais e metais de base (como cobre, níquel, zinco, cobalto, entre outros), o que evidencia o foco na busca da China pelo fornecimento de recursos energéticos (ATKINS et al., 2017). Essa hipótese é reforçada quando identificamos que, entre os países do continente que mais exportam para a China, todos eles são economias ricas em *commodities*: Angola continua a ser o maior exportador de petróleo africano para a China, assim como a República do Congo também se destaca entre os exportadores de petróleo. Como maior exportador para a China, em volume de comércio, a África do Sul produz uma cesta mais diversificada de exportações, incluindo minérios (US\$ 3,4 bilhões), artigos de ferro e aço (US\$ 723,3 milhões), celulose (US\$ 316,7 milhões) e cobre (US\$ 286,1 milhões), entre outros. A República Democrática do Congo exporta principalmente cobre (US\$ 1,3 bilhão), metais básicos (US\$ 746,4 bilhões) e outros minérios (US\$ 496,7 milhões) (ATKINS et al., 2017).

2.3.2.1 Investimento Externo Direto (IED)

O fluxo de investimentos chineses voltados para a África teve início ainda na década de 1980, ao mesmo tempo em que o país passava pelo processo de reforma e abertura e a passagem de uma estrutura rígida para avaliação e aprovação de projetos de IEDs para políticas mais flexíveis e que encorajavam as empresas a expandirem seus negócios no exterior (MENEZES, 2013). Já nos anos 2000, a China surgiu como provedora global de capitais não somente para os países industrializados, mas também como grande financiadora de países em desenvolvimento, devido aos acumulados superávits comerciais e estoque considerável de reservas internacionais (Ibidem). A política de *Going Out* também alavancou os investimentos chineses no continente africano. De acordo com os dados oficiais da China, o acumulado do investimento na África entre 2005 e 2008 foi de US\$ 5,8 bilhões. Apesar do volume, ao compararmos com outras regiões do mundo, a África fica atrás de quase todos os continentes. Os maiores receptores de investimentos são os países do continente asiático que, em 2017, alcançaram quase US\$ 110 bilhões de investimento chinês, como pode ser observado no Gráfico 4.

¹³ Além desses, a cesta de exportação também é composta, em menor medida, por pedras preciosas, pérolas, madeira, carvão vegetal de madeira e demais artigos da madeira.

Gráfico 4. IED chinês no mundo 2005-2017 (em bilhões de dólares)

Fonte: National Bureau of Statistics of China (vários anos).

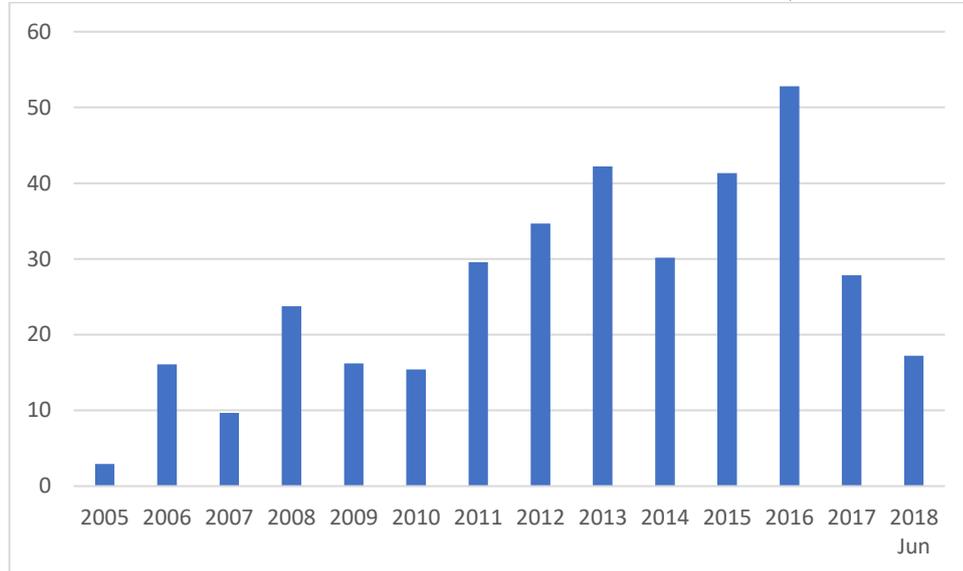
Há uma discussão acerca das estatísticas oficiais que são reportadas. Alguns autores (SUN, 2014; BRAUTIGAM, 2009, 2010, 2011; DOLLAR, 2016; DREHER et al., 2017) chamam atenção para a possibilidade de que nem todos os dados reportam de maneira fidedigna o volume de investimento direto e ajuda externa chinesa. Para o governo norte-americano, as empresas chinesas montam filiais, em lugares como Hong Kong e as Ilhas Virgens Britânicas, que podem ser usadas para fazer investimentos na África. Tais investimentos não são capturados pelos dados da China sobre investimentos estrangeiros diretos e podem ser uma fonte significativa de subnotificação (SUN, 2014, p. 7). Além disso, muitas pequenas e médias empresas podem não registrar seus investimentos estrangeiros diretos, o que, portanto, pode não estar refletido nos dados da China¹⁴.

Levantamento feito pelo *China Global Investment Tracker*, entre janeiro de 2005 e junho de 2018, identificou 619 projetos que contaram com participação de empresas e capital chinês, principalmente investimentos e contratos de construção. Em termos de volume de investimento, o ano de 2016 foi o que mais recebeu investimentos, totalizando US\$ 52,81 bilhões (Gráfico 5). Como também pode ser observado no gráfico, o ano que registrou o menor fluxo de investimento chinês foi o primeiro da série histórica analisada (2005), com apenas US\$

¹⁴ Nesse sentido, surgiram iniciativas de grupos e institutos de pesquisa diversos que empreenderam o esforço de tentar catalogar e fazer o levantamento dos dados sobre investimento direto e ajuda externa que reflita mais de perto a realidade, a partir de diferentes metodologias. Entre eles, o *AidData* e o *China-Africa Research Initiative* que serão utilizados aqui nessa pesquisa.

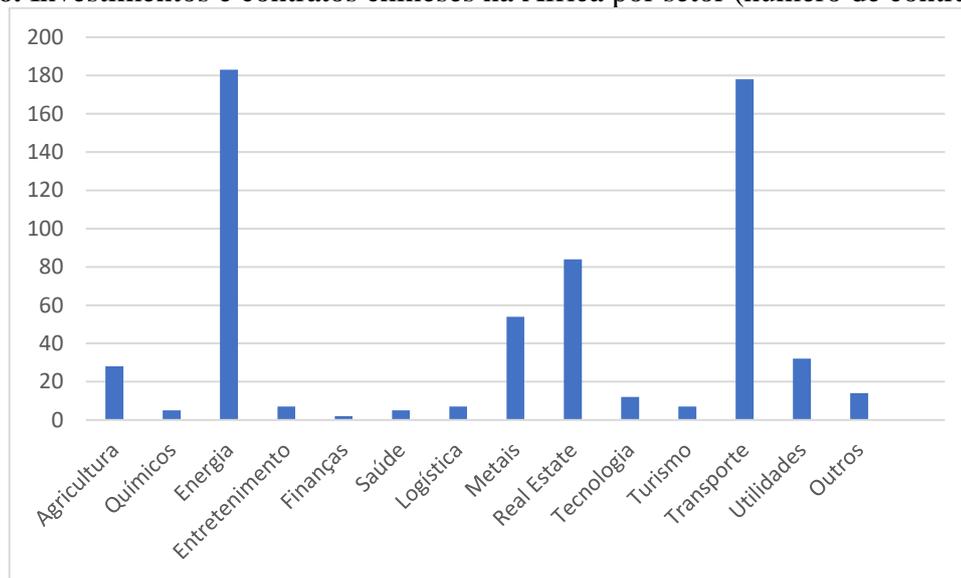
2,91 bilhões quando os principais e maiores contratos se concentravam entre a China e Angola, como será visto posteriormente.

Gráfico 5. Investimentos e contratos chineses na África 2005 – 2018 (em bilhões de dólares)



Fonte: China Global Investment Tracker.

Para além das regras e da dinâmica de mercado, os investimentos chineses no continente africano são direcionados de forma estratégica. A distribuição dos projetos por setores, com um foco maior naqueles do setor energético, em particular petróleo e gás natural, pode evidenciar a forte motivação da necessidade de atender a demanda chinesa por recursos naturais e energia, no contexto da manutenção do crescimento interno da RPC. Como pode ser visto no Gráfico 6, 183 projetos (29,5%) são voltados ao setor de Energia (fontes alternativas, carvão, gás, hidrelétrica, nuclear, petróleo). Ganha destaque também os contratos do setor de Transporte, 178 projetos (28,7%), e *Real Estate* (empreendimentos imobiliários), com 84 projetos (13,5%), que são direcionados para construções de obras de infraestrutura muitas vezes relacionadas ao escoamento da produção ou exploração de minérios, petróleo ou outros tipos de energia.

Gráfico 6. Investimentos e contratos chineses na África por setor (número de contratos)

Fonte: China Global Investment Tracker.

Os dados de IED, por país, indicam que, em 2015, a África do Sul (4,72 bi) foi quem mais recebeu investimentos, seguida da República Democrática do Congo (3,24 bi), Argélia (2,53 bi), Nigéria (2,37 bi) e a Zâmbia (2,34 bi). Como pode ser observado na Tabela 3, ao somarmos o montante de todo investimento chinês em um período de dez anos (2006-2015), identificamos que alguns dos maiores exportadores de petróleo (Nigéria, Sudão e Angola) e de minérios e metais (África do Sul, Zâmbia, República Democrática do Congo) também estão entre os países que mais investimentos receberam da China.

Tabela 3. Maiores receptores de IED da China (2006-2015)

País	IED_China (em bilhões de dólares)
África do Sul	34,3
Nigéria	14,1
Zâmbia	13,1
Argélia	11,7
Sudão	10,6
Zimbábue	6,8
Angola	6,5
República Democrática do Congo	6,2
Etiópia	4,8
Maurício	4,7

Fonte: Johns Hopkins China-Africa Research Initiative

Normalmente grande parte do investimento chinês é associado com o acesso à recursos naturais. Uma das economias que mais cresce no continente africano, Angola, ex-colônia portuguesa, certamente é o caso mais característico da presença chinesa, uma vez que o país é hoje o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita¹⁵. Estima-se que o país possua 9,5 bilhões de barris em reservas e produção diária de aproximadamente 1,67 milhão de barris (BP, 2018). O fim da guerra civil em Angola, em 2002, marcou o fortalecimento das relações com a China, uma vez que os angolanos precisavam obter recursos financeiros e técnicos para reconstruir o país e viabilizar a exploração de recursos naturais (OLIVEIRA et al., 2010). Essa modalidade de investimento e financiamento se expandiu pelo continente e passou a ser adotada por países com menor escala de produção como Gabão, Guiné Equatorial e República Democrática do Congo, até os maiores produtores de petróleo de continente, além de Angola, como Nigéria e Sudão (MENEZES, 2013).

Apesar de a extração de recursos naturais permanecer com grande enfoque, as relações sino-africanas se desenvolvem cada vez mais de maneira multifacetada, com interações entre diversos setores econômicos, como serviços financeiros, agricultura, tecnologias da informação e telecomunicações, como ficou evidente no Gráfico 6 (MENEZES, 2013; BRAUTIGAM et al., 2017). A correlação normalmente encontrada entre exportações de recursos naturais, principalmente petróleo, com o nível de investimentos chineses não se apresenta mais como um padrão de atuação a todos os países do continente africano. As análises mais recentes apontam uma mudança no padrão dos investimentos do setor privado chinês. A maioria dos investimentos está se concentrando em serviços, com um número significativo na também na produção (BRAUTIGAM et al., 2017). Além disso, os investimentos estão espalhados por todo o continente, inclusive em países com poucos recursos naturais. Para Dollar (2016), à medida que o apetite da China por recursos naturais diminui, é provável que esses investimentos em serviços e manufatura se tornem cada vez mais importantes.

Em grande medida, as operações de IED chinês na África ocorrem sob a forma de *joint ventures* com empresas locais. Segundo Menezes (2013, p. 121), essa modalidade permite à parte chinesa uma série de vantagens como i) o acesso direto aos mercados, permitindo aos investidores dispensarem agentes exportadores intermediários, de maneira a incrementar seus ganhos; ii) conquista de mercados locais e penetração neles, sobretudo em setores em que a oferta excede a demanda; iii) garantia de acesso a recursos naturais, fundamentais para o

¹⁵ US Energy Information Administration, 2015.

processo de crescimento da indústria chinesa em diversos setores, não somente para atender sua demanda interna, mas também para permitir o crescimento sustentado de seu parque exportador; iv) reutilização de indústrias e instalações locais ociosas, o que oferece a empresas chinesas maximizar ganhos de eficiência; e v) contorno de políticas de limitação de exportações chinesas (como cotas de importações impostas a produtos chineses, por exemplo), sobretudo nos setores têxtil e de indústria leve.

O governo chinês também promove ativamente investimentos através de empréstimos concessionais, empréstimos comerciais e créditos de compradores de exportação regulares e preferenciais. Muitas vezes estes investimentos estão misturados com ajuda externa para maximizar a viabilidade e flexibilidade, gerando uma dificuldade ao se tentar distinguir o que é ajuda externa de outras formas de investimento e cooperação (BRAUTIGAM, 2009; SUN, 2014; DREHER et al., 2015). Para Sun (2014), o próprio governo da RPC colabora para essa confusão uma vez que as agências governamentais e entidades comerciais acabam associando de maneira próxima a ajuda externa, o investimento direto, os contratos de serviços, a cooperação trabalhista, o comércio exterior e a exportação, o que torna ainda mais difícil a distinção entre ajuda e investimento. Nesse sentido, faz-se necessária uma breve análise da ajuda externa chinesa e suas peculiaridades à seguir.

2.3.2.2 Ajuda Externa

O sistema de ajudas da China é pouco claro e, em muitos aspectos, não se assemelha à categorização tradicional de ajuda externa da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), utilizada por quase todos os países do mundo. Autores como Brautigam (2009, 2011), afirmam que muito do que se acredita ser ajuda externa (“ajuda ao desenvolvimento”, “cooperação técnica”, “cooperação” ou “assistência”), na verdade, são linhas de crédito à taxa de mercado que são enquadradas como *aid*. Algumas dessas categorias incluem as chamadas “linhas de crédito garantidas por recursos naturais”¹⁶, ou seja, uma troca entre recursos naturais por investimentos, principalmente em infraestrutura, que se enquadra na ideia de *resource for infrastructure* ou diplomacia do petróleo.

No que concerne à estrutura e organização da ajuda externa chinesa não há uma agência central que opere esses fluxos. Entretanto, grande parte dos auxílios é administrada

¹⁶ “Three of these instruments create some confusion about what should be termed “aid” (or official development assistance) and what should not: (1) preferential export buyer’s credits; (2) mixed credits and (3) natural resource-backed lines of credit. As the discussion below explains, much of what is believed by outside observers to be “Chinese aid” is actually a market-rate line of credit.” (BRAUTIGAM, 2010, p. 13).

pelo Departamento de Ajuda Externa do Ministério do Comércio, em cooperação com o Ministério de Negócios Estrangeiros (KEELEY, 2012). O departamento é encarregado de múltiplas tarefas que vão desde a construção de políticas de auxílio, execução de programas (como concessão de empréstimos de ajuda de interesse zero, assistência técnica etc.), e o gerenciamento e supervisão de fundos ou empréstimos à juros reduzidos para outros países.

Ainda dentro do escopo de ajuda externa, o Banco de Exportação e Importação da China (*China Eximbank*), juntamente com o Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Desenvolvimento Agrícola, administram o programa de concessões de empréstimos estrangeiros em favor da China, utilizando subsídios do orçamento de ajuda externa para amenizar os termos de seus empréstimos concessionais (BRAUTIGAM 2010, 2011). Esses bancos oficiais podem oferecer subsídios para créditos à exportação, ou investimentos estrangeiros, mas estes tipos de atuação não se qualificam como auxílio. Segundo Brautigam (2011, p. 5-6), o programa de ajuda através da concessão de empréstimo, operado pelo *China Eximbank* agrega objetivos no âmbito da diplomacia, do desenvolvimento e dos negócios. Sendo assim, todos os países em desenvolvimento com os quais a China tem relações diplomáticas recebem ofertas de concessão de algum tipo de auxílio e empréstimos com juros zero, mesmo aqueles com renda per capita mais elevada (por exemplo, Botswana, Namíbia, Ilhas Maurício e África do Sul).

Certamente grande parte da controvérsia sobre a ajuda chinesa deriva de uma falha na distinção entre a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) da China e fontes mais orientadas para o comércio e outros tipos de financiamento estatal. A alocação da ODA chinesa deve ser impulsionada principalmente por considerações de política externa, enquanto os interesses econômicos explicam melhor a distribuição de fluxos de caráter menos concessionais (DREHER et al., 2015).

Assim como outros doadores, a China fornece ajuda externa por uma variedade de razões, que inclui a promoção de seus interesses políticos, estratégicos e econômicos, bem como as necessidades dos países destinatários. É importante enfatizar também que, no caso chinês, a ajuda é apenas uma parte dos objetivos mais amplos de sua política externa, e que existe uma dificuldade em separar os efeitos da ajuda de outras formas de cooperação¹⁷ (SAMY, 2010).

¹⁷ Por exemplo, o pacote de incentivos oferecido pelo governo chinês durante a Cúpula do FOCAC de 2006, em Pequim, incluiu não só o auxílio (empréstimos sem juros, empréstimos concessionais e auxílio militar), mas também medidas de comércio e investimento, principalmente em infraestrutura (MONTENEGRO e ALVES, 2016). Segundo Samy (2010, p. 76) estes são meios para que os chineses assegurem o acesso a recursos

A China fornece relativamente pouca ajuda no sentido estrito do termo (projetos de desenvolvimento com um componente de doação de ao menos 25%, segundo o Banco Mundial). Uma grande proporção do apoio financeiro que a China oferece a outros países vem na forma de créditos de exportação e empréstimos de taxa de mercado ou próximos do mercado. Os doadores e financiadores ocidentais, por outro lado, geralmente fornecem financiamento para o desenvolvimento em termos altamente concessionais e têm programas de crédito à exportação menos agressivos (DREHER et al., 2017).

Ao invés de aderir ao regime de ajuda tradicional, a China tem promovido a integração da ajuda e do investimento, muitas através de acordos e parcerias bilaterais com os países africanos (ZHENG, 2016). Com relação aos setores contemplados pela cooperação chinesa na África estão áreas como infraestrutura, construção de moradias, transportes, agricultura, atendimento médico e saúde pública, educação, desenvolvimento de recursos humanos, energia limpa, preservação ambiental, entre outros (MENEZES, 2013). A RPC oferece doações, empréstimos sem juros e empréstimos preferenciais, cooperação técnica (treinamentos e capacitações), serviço de construção civil (estádios esportivos, edifícios públicos, estradas, escolas, hospitais, entre outros), de acordo com a demanda e necessidades específicas dos países receptores. A única condição para que a ajuda chinesa ocorra é adesão à política de Uma China Única, mas não possui as condicionalidades de práticas de boa governança que atualmente caracterizam os doadores ocidentais, por exemplo (MCCORMICK, 2008).

De forma a ampliar as fontes de fundos de assistência, em 1995 a RPC criou empréstimos preferenciais de quinze a vinte anos subsidiados pelo Governo, com taxas de juros entre 2% e 3%, voltados para países africanos. Tais empréstimos têm como alvo principal a execução de projetos de construção de médio e de grande porte, tais como edifícios públicos, fábricas, e de aquisição de produtos mecânicos e eletrônicos e de serviços técnicos (MENEZES, 2013).

Uma característica importante da cooperação chinesa para a África reside na interconexão entre ajuda (ou assistência), comércio e/ou investimentos. Em alguns países, como Etiópia, Gana e Zâmbia, as práticas de ajuda externa da RPC são utilizadas por suas empresas multinacionais como forma de obter acesso a mercados e oportunidades de investimento. Dessa maneira, segundo Menezes (2013, p. 136):

importantes, se envolvam em comércio e investimento mutuamente benéficos e promovam seus objetivos políticos, ou seja, o reconhecimento contínuo da política de Uma China Única.

[...] a ajuda, sobretudo na forma de empréstimos concessionais e de financiamentos comerciais, serve de plataforma para empresas estatais se estabelecerem em mercados africanos. Uma vez instaladas no país – e adquirida experiência no ambiente local –, as empresas chinesas concorrem, em etapa posterior, com competitividade, na obtenção de projetos e contratos de relevo no país em que se instalaram pela via da “assistência”. Os setores que mais empregam essa estratégia são o de construção de infraestrutura e o de exploração de recursos naturais, em países e regiões em que doadores tradicionais se retiraram. Deve-se mencionar também, nessa linha de atuação, os créditos especiais para compra de exportações concedidos a países africanos ou empréstimos comerciais para empresas chinesas promoverem importações provenientes China, que beneficiam, na outra ponta, empresas estatais chinesas na exportação, sobretudo, de maquinários e equipamentos. Na aplicação dessa estratégia de “inserção” em mercados estrangeiros, a China estaria seguindo os passos do Japão e de outros países asiáticos em estágios iniciais de desenvolvimento de negócios em mercados pouco conhecidos por suas empresas.

Ao adotar essa estratégia de inserção em mercados estrangeiros, a China estaria seguindo os passos do Japão e de outros países asiáticos em estágios iniciais de desenvolvimento de negócios em mercados pouco conhecidos por suas empresas (MENEZES, 2013).

A ajuda chinesa é, em geral, bem recebida pelos países africanos, porém alvo de críticas nos países desenvolvidos (BRAUTIGAM, 2009). Um dos aspectos mais controversos diz respeito ao princípio de *não interferência nos assuntos internos* dos países beneficiários e *não imposição de condicionantes*. A inexistência de outras condições associadas ao apoio ativo da China para países como o Zimbábue e o Sudão, cujos regimes enfrentam graves denúncias de violações dos direitos humanos, certamente é o fator mais relevante que diferencia¹⁸ os veículos de financiamento utilizados pelo governo chinês na África e os instrumentos de financiamento similares usados pelos doadores da OCDE e aqueles doadores multilaterais (Banco Mundial, FMI) (WOODS, 2008; DREHER, NUNNEMKAMP e THIELE, 2011).

Os reflexos dessas diferenças podem ser vistos entre os que criticam a atuação chinesa e aqueles que destacam pontos positivos da presença do país em regiões em desenvolvimento. Os críticos afirmam que o programa de ajuda chinês é focado principalmente em apoiar regimes de párias e abrir o caminho para que empresas chinesas tenham acesso a recursos naturais

¹⁸ A definição peculiar que os chineses têm de quais fundos fazem parte da ajuda externa ou “assistência externa” sempre evoluiu de maneira separada do entendimento usado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da OCDE. Em diversos casos, os itens que os países do Comitê consideram como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) não são incluídos como ajuda externa para os chineses. Por exemplo, o CAD conta o valor do perdão de dívidas como ajuda oficial, os chineses não (BRAUTIGAM, 2010, p. 13). Os chineses tradicionalmente usaram seu orçamento de assistência externa para financiar ajuda militar e empréstimos em apoio a alguns investimentos em *joint ventures* por empresas chinesas; já o CAD não permitiria que estes fossem contados como AOD. Bolsas de estudo para estudantes que estudam na China não estão incluídas no orçamento de ajuda do país, enquanto o CAD permite que esses custos sejam contabilizados como AOD. Os custos do acolhimento de refugiados são permitidos como AOD no âmbito do CAD, mas não estão incluídos no orçamento da China para assistência externa (BRAUTIGAM, 2011, p. 5).

(BRAUTIGAM, 2011); ou o fato de que a China ignora os abusos de direitos humanos na busca por *commodities* (MOYO, 2009). Por outro lado, os defensores da relação, apoiam-se numa retórica oficial do governo (cuja origem encontra-se nos princípios de cooperação pacífica da década de 1960) de que os chineses enfatizam um benefício mútuo afirmando que não são apenas doadores, mas parceiros iguais perante seus pares (Ibidem). Além disso, destacam que a ação da China constitui um contraponto importante para a ajuda oficial dos doadores do CAD, permitindo que os países desenvolvam infraestrutura e invistam em atividades produtivas, áreas que estariam sendo negligenciadas pelas políticas de cooperação para o desenvolvimento da OCDE nos últimos anos (BRAUTIGAM, 2011).

Utilizando-se do levantamento do AidData¹⁹, é possível construir uma aproximação dos valores dos repasses da China para os países africanos, apesar das ambiguidades e pouca clareza dos tipos de cooperação oferecidos por Beijing. A Tabela 4 indica que, entre os 10 maiores receptores de ajuda externa da China, estão Angola, Sudão e Nigéria, que também figuram entre os maiores exportadores de petróleo, maiores parceiros comerciais e entre aqueles que mais recebem IED chinês, com exceção apenas de Angola.

Tabela 4. Ajuda Externa China-África (2006-2015)

País	Ajuda Externa da China (em bilhões de dólares)
Angola	16,5
Etiópia	14,8
Sudão	10,2
Nigéria	7,2
Zimbábue	6,1
Quênia	5,7
Camarões	5,5
Gana	5,1
Costa do Marfim	4,4

Fonte: AidData. 2017. Global Chinese Official Finance Dataset, Version 1.0

As evidências empíricas de trabalhos recentes contradizem algumas das críticas ocidentais de que a China dá preferência a países especialmente ricos em recursos naturais, com

¹⁹ Laboratório de pesquisa e inovação localizado no College of William & Mary (EUA), que analisa o financiamento do desenvolvimento e fornece acesso a registros de atividade financeira de desenvolvimento da maioria dos doadores oficiais de ajuda. O portal AidData fornece acesso a atividades de financiamento do desenvolvimento de 1945 até o presente de 95 agências doadoras.

pior qualidade institucional ou regimes autoritários, o que, por outro lado, confirma a aplicação do princípio da não ingerência nos assuntos internos e rechaça o temor de que a China subverta aos esforços de outros doadores a favor da democracia e da boa governança (DREHER et al., 2015, 2017; DREHER e FUCHS, 2016). A chamada assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) da China tem efeitos positivos sobre o crescimento econômico nos países receptores e não prejudica a eficácia de doações e empréstimos de doadores e credores ocidentais (DREHER et al., 2017). As decisões de alocação chinesas são significativamente influenciadas por interesses políticos e comerciais, mas não pelas características institucionais de um beneficiário (DREHER e FUCHS, 2016; DOMINGUEZ, 2018).

Por fim, o terceiro elemento de interesse da China no continente africano é a variável da segurança, que complementarmente a análise na seção seguinte deste capítulo.

2.3.3 Os interesses de segurança

Principalmente devido à extensa distância geográfica, a África dificilmente constitui uma ameaça física direta para a China ou seu entorno²⁰. A estratégia de segurança da China não é traçada em termos de cálculos puramente estratégicos (MENEZES, 2013). O novo enfoque do relacionamento militar sino-africano é tido como uma estratégia para a manutenção do *status quo*, no sentido de garantir estabilidade naqueles países africanos que fornecem energia e matérias-primas ao país asiático. Apesar desses países receberem maior atenção da RPC, no plano militar e de segurança, isso não representa uma ausência de cooperação militar, com assistência e treinamento, por exemplo, com os demais países africanos (MENEZES, 2013, SUN, 2014, MONTENEGRO, 2019)

Nesse sentido, a progressiva presença de interesses político-comerciais chineses no continente africano levou à crescentes desafios de segurança para a China, já que a proteção dos investimentos e dos cidadãos chineses pode ser ameaçada devido às instabilidades políticas e atividades criminosas em alguns países da região (SUN, 2014). Dados do *China-Africa Research Initiative* indicavam que, em 2015, havia 263.659 trabalhadores chineses na África. Já segundo Sun (2014), há pelo menos 1 milhão de chineses vivendo na África desde 2012. Essas pessoas estão sujeitas a inúmeras ameaças à segurança em nível local e estadual, como resultado de situações políticas voláteis em alguns países e regiões do continente africano.

²⁰ Considerando o continente africano no seu conjunto, nota-se que este não representa para a China a mesma prioridade em termos de segurança que seu entorno regional: Sudeste Asiático, Ásia do Sul, Ásia Central, além de Rússia, Japão, Mongólia, Península Coreana (MENEZES, 2013; SUN, 2014).

Entre os tipos mais frequentes de ameaças à segurança dos chineses estão: i) ataques criminosos como roubo e sequestro (é o tipo mais comum e mais prejudicial de ameaça); ii) ataques politicamente motivados contra os chineses como retaliação pela cooperação da China com governos locais e / ou exploração de recursos locais; iii) ataques a projetos chineses devido a disputas trabalhistas e atividades ilegais de empresas chinesas; e iv) embarcações chinesas atacadas por piratas somalis (SUN, 2014). Esses acontecimentos tiveram lugar em países como Nigéria, Togo, Sudão, África do Sul, Etiópia, Zâmbia, Gana, entre outros.

No que se refere ao Estado, as instabilidades políticas e mudanças de regime na África geram as ameaças mais sérias tanto aos investimentos como aos cidadãos chineses. Durante o golpe militar na Libéria, em 2003, por exemplo, foi preciso evacuar 36 funcionários da Embaixada chinesa em caráter de emergência. Apesar de não ter havido vítimas, a imprensa chinesa explorou as possíveis perdas financeiras que o episódio traria aos investimentos do país na Libéria (SUN, 2014). Outro exemplo a ser citado ocorreu durante a Guerra da Líbia, em 2011, ao mobilizar seu aparato militar e diplomático para evacuar mais de 30 mil cidadãos chineses baseados no país. Ao final a mudança de regime resultou em perdas totais de até US\$ 20 bilhões para as empresas chinesas instaladas na Líbia, devido a contratos incompletos feitos originalmente com o governo de Muammar Gaddafi (Ibidem).

Episódios como o da Libéria levaram a China a mudar o seu tratamento com a questão da segurança. Até então os chineses dependiam, principalmente, de instituições multilaterais, especialmente da ONU, para segurança e missões dentro da África, incluindo missões de paz (MENEZES, 2013; SUN, 2014). O livro branco *China's Policy to Africa*, de 2006, traz o direcionamento da importância da cooperação sino-africana no campo militar e de segurança. O livro explicita que a RPC promove intercâmbios militares de alto nível e desenvolve cooperação em matérias relacionadas a tecnologias militares, além de fornecer ajuda a países africanos com treinamento de pessoal e apoio a construção de forças de defesa com vistas a segurança dos países (MENEZES, 2013).

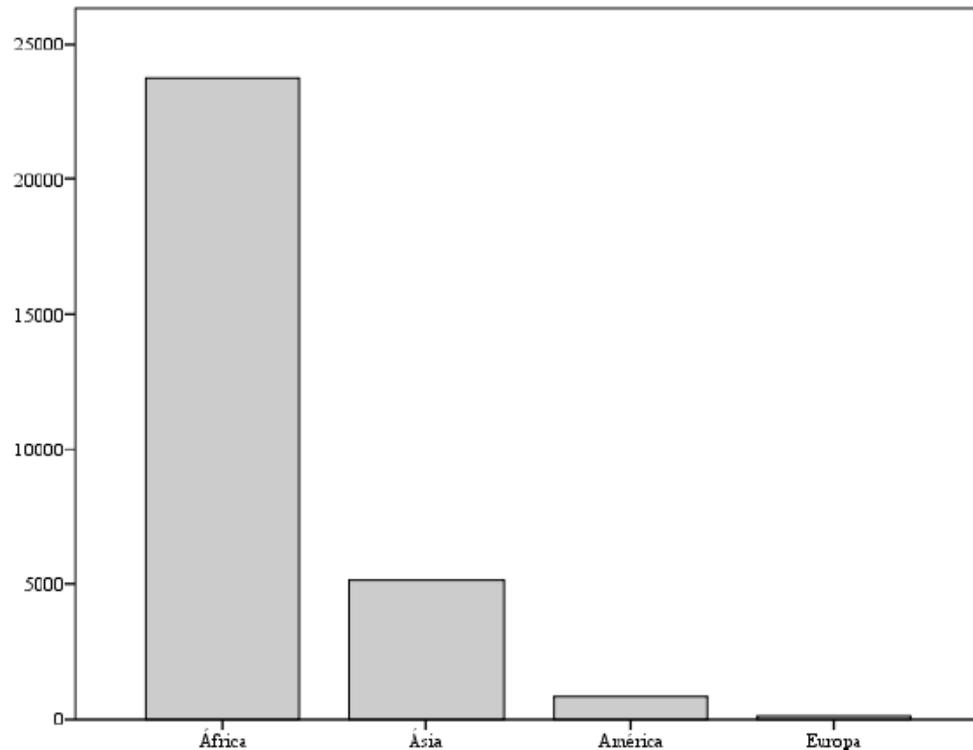
Para solucionar alguns dos problemas de segurança já mencionados, a China passou a demonstrar um interesse crescente em soluções bilaterais, principalmente através do fortalecimento da cooperação com a União Africana (UA), e os demais países sobre questões de paz e segurança (SUN, 2014). Durante a 5ª Reunião Ministerial do FOCAC em Pequim, em julho de 2012, o então presidente Hu Jintao lançou a Iniciativa de Parceria Cooperativa China-África pela Paz e Segurança. Além de apoiar as operações de manutenção da paz da UA dentro da África, a China assumiu o compromisso de fornecer apoio financeiro ao exército permanente

da UA e de treinar oficiais de segurança e forças de paz (MENEZES, 2013). Nesse mesmo caminho, em junho de 2018, foi lançado o Fórum de Defesa e Segurança China-África, em evento organizado pelo Ministério da Defesa Nacional da China com a presença de representantes de 50 países africanos e da União Africana (PEOPLE, 2018). Na ocasião foram discutidos vários temas como os planos da África para fortalecer sua defesa e segurança, bem como a cooperação militar sino-africana. Essas medidas podem sugerir que a China vê a UA como uma força estabilizadora promissora na África para proteger os interesses de segurança chineses, e que os chineses estão dispostos a ajudar a UA no desenvolvimento de tais capacidades para neutralizar e combater as ameaças à segurança em África (MENEZES, 2013).

Um último aspecto importante do relacionamento militar sino-africano é a participação de Beijing nas operações de paz na África, que vem em um processo de ampliação, em compasso com o aprofundamento das relações político-econômicas sino-africanas e a projeção do país no cenário internacional como potência emergente chamada a prestar contribuições na superação de conflitos e crises internas (MENEZES, 2013).

Mesmo após seu ingresso no sistema da ONU em 1971, a China se manteve distante nos primeiros anos como membro oficial. Essa postura mudou de maneira radical com o passar do tempo. Até 2012, os chineses desempenhavam um papel de apoio discreto nas operações multinacionais de manutenção da paz no continente, preferindo enviar engenheiros militares e equipes médicas ao invés de mobilizar forças de combate. Atualmente, os chineses estão entre os principais contribuidores de pessoal para as operações de paz, enviando desde equipes de apoio a batalhões de infantaria, sendo o membro mais ativo nesse sentido entre aqueles com assento permanente no Conselho de Segurança (MONTENEGRO, 2018). Para a China, a única forma legítima de intervenção militar em uma nação soberana é a intervenção internacional baseada em um mandato da ONU, com o consentimento do governo local.

Além de mais ativo, entre os membros do Conselho de Segurança da ONU, a China também faz a maior contribuição de pessoal para as missões de manutenção de paz das Nações Unidas em todo o mundo, além de ter encerrado 2015 como o nono país que mais envia contribuições de pessoal, sua melhor posição nesse ranking. Em 2009, ocupava a 14ª posição. Até o fim de 2017, a China participava de dez missões de paz da ONU, sendo seis delas na África, quais sejam: Libéria, Sudão, República Democrática do Congo (RDC), Sudão do Sul, Mali e Saara Ocidental (SUN, 2014; MONTENEGRO, 2019). A presença de tropas chinesas concentradas na África comparada em relação aos demais continentes fica evidente no gráfico abaixo (Gráfico 7):

Gráfico 7. Contribuição da China para as operações de paz por continente (1990-2017)

Fonte: Montenegro (2019).

A grande e crescente presença militar chinesa na África também está se tornando cada vez mais diversificada, tanto em termos de onde suas forças são desdobradas quanto de sua capacidade operacional. Alguns dos navios de guerra mais sofisticados da China têm estado ativamente envolvidos em operações antipirataria desde 2008 ao largo da costa da Somália no Golfo de Áden. Na África Ocidental, o exército chinês enviou unidades médicas de elite, incluindo um grande navio hospitalar, a regiões devastadas pelo Ebola na Libéria e Serra Leoa, em 2014 (NANTULYA, 2017).

O momento de maior inflexão na postura da China ocorre quando esta modifica o perfil de seu pessoal enviado, passando a contribuir com tropas de combate. Nesse contexto, é possível citar o episódio em que foram enviadas forças de segurança para a missão da ONU no Mali (MINUSMA²¹), em 2013, e pela primeira vez foi aprovado o envio de um batalhão completo de infantaria, em fins de 2014, para a UNMISS²², no Sudão do Sul, que recebeu da China – além dos soldados de capacete azul – drones, mísseis antitanque e veículos de guerra blindados (MONTENEGRO, 2019). Em 2015, Pequim enviou 8.000 soldados adicionais para integrarem os capacetes-azuis e se comprometeu com o novo sistema de prontidão para a

²¹ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.

²² United Nations Mission in South Sudan.

manutenção da paz da ONU e prometeu alocar US\$ 1 bilhão em 10 anos para um fundo de paz e desenvolvimento das Nações Unidas (NANTULYA, 2017).

Pode-se observar que o envolvimento da RPC em forças de paz na África está ligado a países em que Pequim tem expressivos interesses econômicos, ou seja, são fornecedores de recursos naturais, em particular, petróleo (MENEZES, 2013). Apesar de se identificar uma correlação entre a presença militar e os interesses econômicos, não é possível afirmar que haja uma relação de causalidade entre interesses econômicos e contribuições chinesas para missões de paz. Isso acontece, segundo Montenegro (2019), porque os países que mais recebem missões de paz por parte da China são nações mais pobres, logo seria difícil argumentar que a proteção de interesses comerciais e financeiros pode explicar sozinha o envolvimento nas missões de paz.

Do mesmo modo, as perspectivas de participação da China em operações de paz da ONU e da UA na África apontam para um engajamento progressivo, dados os interesses chineses na região, bem como os chamados cada vez mais fortes para que a RPC assuma responsabilidades maiores em questões internacionais, em razão de sua condição de potência emergente.

Em resumo, apesar da abordagem da China para a África ter tradicionalmente se concentrado em questões econômicas, deixando a segurança e o envolvimento militar com maiores espaços para atuação dos Estados Unidos, durante a última década, a RPC aumentou significativamente seu envolvimento em missões de manutenção da paz e ajuda humanitária da ONU, participou de operações antipirataria no Golfo de Aden, fortalecendo os contatos militares com uma ampla gama de países africanos. Por meio de exercícios conjuntos, venda de armas, demonstrações técnicas, treinamentos e milhões de dólares comprometidos em assistência de segurança, a China está ajudando os países a desenvolver sua própria capacidade militar. Em resumo, episódios como os mencionados estão alinhados com a doutrina das “Novas Missões Históricas”, que exige uma capacidade expedicionária que possa, entre outras coisas, salvaguardar os interesses chineses crescentes no continente, manter uma presença naval no Oceano Índico ocidental, proteger seus navios comerciantes da pirataria, e apoiar a crescente participação da China nas missões da ONU na África (MONTENEGRO, 2018).

2.4 COMENTÁRIOS PARCIAIS

Como pode ser visto ao longo do capítulo, as interações da China com os mais diversos países africanos ocorre desde a segunda metade do século passado, sendo intensificada com a

criação do FOCAC, no ano 2000. Apontada como principal fator explicativo para a presença chinesa no continente, a busca por recursos energéticos se complementa com os interesses políticos e as estratégias no âmbito da segurança. E, apesar da África representar ainda uma parcela relativamente pequena do total das importações chinesas de recursos energéticos, o contrário não se aplica, uma vez que a China é responsável por uma parte significativa das exportações de petróleo dos países africanos.

Esse relacionamento suscita diversas questões polêmicas e controversas entre si. O crescimento progressivo dos investimentos e concessões de empréstimos à África é visto com cautela e de maneira crítica por muitos analistas principalmente pelo suposto aumento do endividamento dos países e sua dependência para com a China. Haveria uma percepção da China como um credor predatório visando assegurar sua influência política e econômica na região. Por outro lado, existe a visão da China como grande criador de oportunidades com volumoso aporte de investimentos e por gerar dezenas de milhares de empregos através do continente. Essas questões serão observadas de maneira mais detalhada a partir dos casos de Angola e Nigéria, no Capítulo 3.

O foco que esta dissertação tem está na variável econômico-financeira da atuação chinesa inserida no contexto da diplomacia do petróleo, sem obviamente deixar de considerar as demais variáveis na análise. Todavia a dinâmica da relação sino-africana precisa ser compreendida ainda de maneira integrada com outros fatores e as estruturas burocráticas envolvidas.

3 AS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Esta dissertação está focada em uma estratégia de ação da política externa chinesa, a chamada diplomacia do petróleo, que vem sendo implementada em regiões em desenvolvimento, em especial países da África e da América Latina, na busca pela garantia de sua segurança energética, mas também ligadas a outros interesses estratégicos da China nessas regiões, como debatido no capítulo anterior. Nesse sentido, serão discutidos nesse capítulo o arcabouço teórico que guia essa dissertação, com enfoque nos modelos analíticos de Graham Allison sobre processos decisórios em política externa e na perspectiva de poder estrutural e seus subsistemas de Susan Strange. Em um primeiro momento serão explorados conceitos e ferramentas da Análise de Política Externa (APE), principais correntes e autores, para, em seguida, serem discutidas as proposições acerca do modelo de política burocrática de Allison. Posteriormente, será lançada mão das contribuições da Economia Política Internacional, através da análise de Susan Strange sobre o poder estrutural e seus componentes de segurança, de produção, de conhecimento e das finanças.

O capítulo ainda contém uma discussão sobre a aplicação desses conceitos ao objeto central da pesquisa, a diplomacia do petróleo no contexto das relações sino-africanas, identificando como os subtipos de poder estrutural apontados por Susan Strange se manifestam nesse contexto, além de identificar os principais atores da burocracia estatal chinesa e seus papéis na construção da estratégia da China para os países do continente africano.

3.1 O ESTUDO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Em termos gerais, a política externa pode ser entendida como a expressão da estratégia ou abordagem adotada pelo governo nacional para alcançar seus objetivos no âmbito das relações internacionais. A Análise de Política Externa é um subcampo específico dentro da disciplina das Relações Internacionais/Política Internacional, mas que não se diferencia em seus fundamentos. A especificidade da APE está no foco dado nas ações internacionais de unidades particulares. Ou seja, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas (SALOMON e PINHEIRO, 2013).

Uma das primeiras percepções difundidas entre teóricos trazia o entendimento da Política Externa apenas como a expressão dos objetivos dos representantes dos Estados. Esse era o entendimento existente no primeiro momento em que se começou a teorizar sobre os

interesses dos Estados frente à comunidade internacional, ainda nos idos dos anos 1950. Todavia, um olhar mais aprofundado acerca das especificidades da Política Externa aponta para diversas outras nuances e atores inseridos nessa dinâmica, desnudando assim um processo mais complexo envolvendo interesses e disputas que vão além do simples desejo dos chefes de estado.

Por influência do pensamento racionalista dos teóricos do realismo, as decisões em política externa eram vistas como sendo tomadas por um ator único e racional, o Estado, personificado na figura de seu líder máximo. Por influência do movimento behaviorista, ao final da década de 1950, surgiram críticas a essa simplificação do entendimento da política externa. A primeira crítica foi manifestada com Snyder, Bruck e Sapin (1954) na obra *Decision making as an approach to the Study of International Politics*, na qual os autores defendiam que a análise da política externa deveria ser centrada no comportamento dos tomadores de decisão, responsáveis pela materialização das ações dos estados. A simplificação da análise da política externa seria responsável pelo obscurantismo da estrutura burocrática existente nos Estados (SNYDER, BRUCK e SAPIN, 1954). Para além dos resultados gerados pela política externa, Snyder, Bruck e Sapin (1954) destacam que é necessário compreender as variantes do processo decisório, de tal maneira que a política externa seria um produto de decisões e a maneira pela qual as decisões são tomadas afeta o seu conteúdo.

Ou seja, a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados decisores; que esses decisores agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas são sim processadas por um mecanismo dentro do Estado. Em contraponto ao que as análises sistêmicas de base realista defendiam, a partir dessa nova perspectiva o analista estaria em condições de explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013, p. 43)

O trabalho de Snyder, Bruck e Sapin é considerado o marco inaugural da subárea de Análise de Política Externa nos estudos das Relações Internacionais, a partir do momento em que as percepções dos tomadores de decisão passaram a ser considerados um elemento explicativo essencial na formulação e execução de política externa (JESUS, 2014). É a primeira vez em que a política externa foi pensada de maneira sistemática integrando os fatores externos, os fatores internos e os elementos do contexto social que, juntos, comporiam a situação percebida pelos formuladores de decisão.

A partir de então, duas correntes de pensamento foram formadas: uma vertente ligada ao behaviorismo cujo objetivo maior era a criação de uma teoria geral da política externa, com

poder de explicação da política externa de qualquer país; e outra vertente de caráter mais pluralista e voltada a construir teorias dirigidas à análises de situações específicas no campo da política externa (SALOMON e PINHEIRO, 2013). O maior expoente da primeira vertente é James Rosenau que defendia uma aproximação entre as ciências sociais e as ciências naturais, e apontava o anseio por uma teoria geral e testável de política externa, que mediasse princípios gerais e a complexidade da realidade. Na obra *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, Rosenau (1966) indica que para construir uma teoria de política externa seria necessária uma “pré-teoria” que permitisse a comparação dos dados de política externa de um determinado país com outros e, assim possibilitasse a teorização para esse campo de estudos. Em outras palavras, a “pré-teoria” de política externa seria necessária para possibilitar a identificação de causalidades nas relações internacionais. É a partir da obra de Rosenau que foi inaugurado o campo de estudos da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*) (SALOMON e PINHEIRO, 2013).

O campo da Política Externa Comparada buscava a identificação de tendências e de padrões no comportamento externo dos Estados, por meio da agregação e da análise de correlação entre variáveis diversas, como, por exemplo, econômicas, sociais e institucionais, para explicar tal comportamento (JESUS, 2014). Para tanto, a Política Externa Comparada foi marcada pela influência positivista, com utilização de métodos quantitativos e pela busca de compilar eventos de política externa, no intuito de identificar padrões generalizáveis de comportamento (Ibidem). Todavia, os críticos dessa abordagem afirmavam que a complexidade do cenário internacional, composto por diferentes culturas, sociedades e evoluções históricas não permitiriam serem agregadas num modelo matemático; além de não dar o peso necessário a atores não estatais (SALOMON e PINHEIRO, 2013). Algumas dessas críticas são reconhecidas por Rosenau na obra *A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence* (1984).

Enquanto autores como James Rosenau buscavam teorias gerais, outros estavam à procura de teorias menos ambiciosas, de menor alcance com um esquema conceitual do qual se poderia derivar grande número de uniformidades empiricamente observadas do comportamento social (JESUS, 2014).

Essas teorias desagregavam a ideia de Estado único e homogêneo, que permeou o pensamento realista e, em partes, também o behaviorismo. Com o desenvolvimento do debate das teorias em Relações Internacionais, novos atores não-estatais passaram a ser considerados nas modificações de estruturas e nos processos da comunidade internacional. Com o fracasso

dos comparativistas em desenvolver uma teoria geral de política externa, os novos autores passaram a afirmar a necessidade de observar a burocracia intraestatal e as dinâmicas internas associadas. A política externa poderia ser melhor entendida a partir dos processos sociopolíticos internos que influenciariam na formulação de decisões; além disso, em geral, operavam com diferentes combinações de variáveis em níveis distintos, de Estado a Estado e de questão a questão (SALOMON e PINHEIRO, 2013; JESUS, 2014).

Desde então, diversas linhas teóricas surgiram e trouxeram inovações na conceituação, no desenvolvimento de teorias em diferentes níveis de análise e nas abordagens metodológicas, no intuito de compreender melhor o que de fato influencia e explica a política externa. À título de exemplo, algumas das teorias desenvolvidas no período: a influência do contexto psicológico e social (crenças, atitudes, valores, experiências, emoções) no processo de tomada de decisão (SPROUT e SPROUT, 1961; CARLSNAES, 1986; HUDSON, 2005, 2007); a influência das características nacionais (tamanho, riqueza, regime político e sistema econômico) e sociais (HOLSTI, 1970; PUTNAM, 1988); e, por fim, a análise de fatores ideacionais, ou seja, elementos não-materiais como cultura e regras sociais, onde se incluem perspectivas contemporâneas como a abordagem neoinstitucionalista sobre ideias, as análises construtivistas moderadas e os estudos pós-estruturais de autores como Katzenstein, Wendt, Keohane, entre outros (JESUS, 2014). Em resumo, o debate desde então identificou que as decisões são determinadas por fatores variados (ambiente da decisão, fatores psicológicos, fatores internacionais e fatores domésticos), que não necessariamente exercem influência de maneira homogênea, dado o cenário de incerteza permanente característico das relações internacionais (MONTENEGRO, 2019).

Para os fins desta dissertação, dentre as diferentes vertentes teóricas aqui apresentadas, os modelos de análise de Graham Allison se apresentam como os mais adequados.

3.1.1 A política burocrática (Graham Allison)

O autor apresenta uma abordagem de como a formulação da política externa pode ser captada a partir da investigação de organizações e burocracias. Em fins da década de 1960 e início de 1970, os analistas que seguiam essa linha pensavam as questões de políticas militar e de defesa em termos de modelos conceituais, quais sejam: o Modelo I – Modelo da Política Racional –; o Modelo II – Modelo do Processo Organizacional – e o Modelo III – Modelo da Política Burocrática (ALLISON, 1969, 1971). Essa proposição surge no artigo *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, em que o autor apresenta os três modelos analíticos que,

além de permitir pensar a política externa norte-americana no episódio da Crises dos Mísseis, também tornou-se referência no campo da APE.

No Modelo I (Política Racional), as decisões em política externa são interpretadas como resultado das ações de governos nacionais unificados. Tal modelo está baseado nas premissas de que (a) o ator é um governo nacional; (b) as ações em política externa são uma resposta calculada para um problema estratégico; (c) a explicação consiste em mostrar qual objetivo o governo estava perseguindo ao agir de determinada forma, e como essa ação foi uma escolha razoável, dados os interesses nacionais (ALLISON, 1969). Ou seja, o Estado age como um organismo indivisível e independente, que trata a decisão como um jogo de ganhos e perdas e escolhe racionalmente a opção mais vantajosa.

De maneira complementar, no Modelo II (Processo Organizacional) Allison (1969) afirma que para entender o comportamento do governo é necessário observar o funcionamento de grandes organizações. As decisões de Estado não partem apenas dos chefes de Estado, importantes decisões antes de serem tomadas passam por uma complexa estrutura de relações de ministérios, órgãos, departamentos e agências que têm problemas divididos e poder fracionado, bem como responsabilidade por áreas temáticas específicas. A análise da decisão tem como foco o comportamento institucional, para identificar padrões de protocolos e de ação no intuito de verificar o impacto que em alguma medida estes podem ter nas decisões finais em política externa (ALLISON, 1969, 1971). Com frequência essas organizações contrapõem interesses distintos.

Por fim, o Modelo Burocrático (III) está centrado nos muitos atores organizados hierarquicamente dentro da estrutura burocrática do Estado, e que são responsáveis pela orientação da política externa. Nessa perspectiva, o Estado é concebido como uma pluralidade de indivíduos atentos aos múltiplos assuntos e problemas nacionais e internacionais.

A decisão não é examinada como uma escolha de um ator unitário, mas como um resultado de jogos de barganha simultâneos e sobrepostos [...]. Ela é investigada em termos da barganha entre jogadores que estão em cargos na burocracia estatal e que têm poder variado sobre questões particulares e objetivos separáveis em subjogos diversos. O aparato do governo configura-se como uma arena complexa para o jogo, em que são levadas em consideração as preferências de indivíduos que participam do processo político e a forma como o poder está distribuído entre eles. As escolhas dos jogadores, as resultantes de jogos, as opções abandonadas e os mal-entendidos definem a ação estatal (JESUS, 2014, p. 87).

O modelo da política burocrática analisa as decisões com base na premissa de que as ações são tomadas por um número de entidades independentes e concorrentes dentro de um determinado Estado. Cada uma dessas entidades separadas traz valores para o processo de

tomada de decisão, bem como sua própria visão do que é melhor para interesses pessoais, organizacionais e nacionais. Cada parte tenta satisfazer seus objetivos, o que significa que qualquer ação coletiva depende de negociações bem-sucedidas e da chegada a um consenso final entre todas as entidades. O Modelo III dispensa completamente a ideia de governo "unitário" e as resultantes políticas provêm de jogos de barganha entre esses líderes. As decisões e ações dos governos são essencialmente resultados políticos intra-nacionais: resultados no sentido de que o que acontece não é escolhido como uma solução para um problema, mas pode resultar de compromisso, coalizão, competição ou confusão entre atores do governo que trazem diferentes faces de uma questão. São avaliadas as posições dos indivíduos com capacidade de decisão no processo em questão e o impacto dessas posições para o resultado final (ALLISON, 1969; 1971). Allison (1971) descreve os jogos de barganha como uma operação na qual os líderes competem para decretar decisões ou gerar resultados.

Esta dissertação pretende analisar os interesses chineses no continente africano, com foco no setor energético, através da Diplomacia do Petróleo. Nesse sentido, a análise deste por meio do Modelo III, em conjunto com outras ferramentas, parece ser uma alternativa correta, uma vez que será possível observar atores diversos dentro do organograma estatal chinês que influenciam nas estratégias resultantes da Diplomacia do Petróleo. Allison (1971) afirmava que o modelo de política burocrática seria suficientemente geral para se aplicar ao comportamento da maioria dos governos modernos nas nações industrializadas, mesmo tendo baseado sua análise apenas no governo dos EUA. No entanto, é importante não apenas identificar os atores e suas funções dentro da burocracia chinesa, mas ir além e compreender a filosofia e as peculiaridades que envolvem a burocracia sob perspectiva chinesa e de que maneira isso está ligado à atuação externa da China.

3.1.2 A política externa da República Popular da China: princípios e estrutura burocrática

A partir da constituição da RPC, com a Revolução Comunista de 1949, a política externa (PEX) do país passou um período sendo associada e determinada pelas lideranças do Partido Comunista da China (PCC), entre eles Mao Tsé-Tung, Zhou Enlai e Deng Xiaoping. Em determinados períodos, a ideologia foi um fator mais determinante do que a própria personalidade dos líderes, à exemplo dos anos da dissensão sino-soviética e da Revolução Cultural (1966-1976) (MONTENEGRO e ALVES, 2016). Porém, o contexto geopolítico mundial a partir das décadas de 1980 e 1990 modificou as diretrizes da PEX do país, tornando-a menos ideológica e personalizada, e mais institucionalizada e pragmática. O aumento dos grupos de pressão que, a partir desse momento estão envolvidos no direcionamento da PEX,

fez com que a mesma passasse “progressivamente do plano individual para o coletivo, deixando de ser ‘vertical’ para passar a ser ‘horizontal’” (MENDES, 2008, p. 231).

O processo de elaboração de política externa da RPC progrediu de um caráter baseado em disputas ideológicas para a competição baseada em relações pessoais (*guanxi*), assim como da competição entre facções sob um líder supremo à política do governo em que muitos participantes disputam políticas diferentes²³. Segundo Qingmin (2016), à medida que a China se integra mais profundamente à comunidade internacional, a política burocrática no país exibe características culturais chinesas mais proeminentes e, ao mesmo tempo, compartilha maiores semelhanças com a política burocrática em outros países ocidentais. Portanto, para evitar enfrentar possíveis inflexibilidades ou limitações na aplicabilidade da teoria de Graham Allison, deve-se dar atenção às variações na política burocrática, conforme interpretadas no contexto chinês.

A influência global da China é grande, complexa e especializada em funções. Nesse sentido, a burocracia no país pode ser dividida em frentes de atuação e organização, como por exemplo: de coordenação de políticas; de formulação e implementação de políticas; e de organizações com funções especializadas²⁴. Sob a perspectiva da política burocrática com características chinesas, como bem apontado por Norton (2013),

A burocracia chinesa pode ser melhor compreendida não apenas como uma estrutura hierárquica de tomada de decisão, mas como uma série de círculos concêntricos, com alguns círculos se sobrepondo. Em termos gerais, a proposta de política inicial fica no centro da estrutura. As burocracias com maior interesse na política e seus resultados estão situados nos círculos mais próximos do centro. E aqueles com diferentes graus de interesse e até mesmo o mais vago interesse na política estão localizados em uma ordem decrescente de interesse em cada círculo subsequente para os pontos mais distantes do esquema do círculo concêntrico. (NORTON, 2013)²⁵

Alguns sinólogos (MENDES, 2008; ROSA, 2015) compreendem as relações internacionais chinesas apoiadas em ideais confucionistas²⁶. Segundo Rosa (2015), é possível

²³ No caso chinês, apesar da existência de disputas políticas no PCC, não necessariamente é possível falar em jogos de barganha entre atores, tal como entendido por Allison, uma vez que todos os atores envolvidos nos mecanismos da diplomacia do petróleo ou da PEX chinesa em sua totalidade são, de alguma maneira, parte do Estado e, portanto, atuam no mesmo propósito comum.

²⁴ Para entender melhor as atribuições e importância estratégica de todos os atores da burocracia chinesa ver Lawrence (2013) e Wang e Evans (2017).

²⁵ Traduzido do original: “The Chinese bureaucracy could best be described not as a hierarchical decision-making structure but rather as a series of concentric circles, with some circles overlapping. Generally the initial policy proposal sits at the center of the structure. The bureaucracies with the most interest in the policy and its outcome are situated in the circles closest to the center. And those with varying degrees of interest and even the most vague interest in the policy are located in a descending order of interest in each subsequent circle out to the most distant points of the concentric circle schematic.”

²⁶ Sobre isso Mendes (2008) afirma: “A China tem uma concepção muito própria das relações internacionais: enquanto no Ocidente o sistema internacional é visto como palco de competições entre Estados juridicamente

identificar quatro pilares na PEX chinesa: a manutenção da integridade territorial, o reconhecimento pela comunidade internacional da política de “uma só China”²⁷, propiciar o desenvolvimento econômico do país e incrementar seu prestígio no âmbito internacional. Esses pilares estão baseados em outros três elementos essenciais: a aceitação do *status quo* internacional, a perda de influência do marxismo-leninismo e uma concepção tradicional de soberania. Os dois primeiros elementos são observados no período pós Mao Tsé Tung, quando da evolução das relações da China com outros países da comunidade internacional. No que se refere ao elemento da concepção tradicional de soberania, o governo central é firme ao demarcar os assuntos internos do cenário internacional. A soberania tradicional pode ser interpretada como uma defesa contra os ataques do Ocidente em situações delicadas dentro da China, como é o caso dos movimentos no Tibete e em Xinjiang. Para o governo, temas como esses serão sempre questões internas que dizem respeito apenas ao país, razão pela qual não reconhece autoridade supranacional que possa ter interferência nelas (ROSA, 2015). Entretanto, quando se trata de questões internacionais o foco da PEX passa a ser a cooperação, principalmente com os países latino-americanos e africanos. Os discursos oficiais destacam o respeito pela soberania²⁸ de todos os países.

O elemento da aceitação do *status quo* internacional está associado à ideia de “ascensão pacífica”, uma característica marcante da PEX chinesa, principalmente em regiões periféricas do globo. A noção de “ascensão pacífica” foi incorporada na PEX da China quando do pronunciamento do Premier Wen Jiabao em visita aos EUA em 2003, apresentando a ideia da China como uma potência em ascensão dedicada à paz²⁹. O objetivo do governo era desmistificar a crescente percepção mundial de que a ascensão da China era uma ameaça à economia de outros países e deixar claro que o intento verdadeiro não era a competição com outras hegemonias, mas sim levar a China a um nível sustentável de desenvolvimento

iguais, a tradicional concepção chinesa da ordem internacional não é igualitária. As cinco grandes relações confucionistas - imperador/súdito, pai/filho, irmão mais velho/irmão mais novo, marido/mulher e amigo/amigo – são transpostas para a sociedade internacional, vista como uma família tradicionalmente liderada pela China”.

²⁷ A política de Uma China Única (*One China Policy*) é o reconhecimento diplomático do posicionamento de Pequim de que existe apenas uma China no mundo que abrange o continente e a Ilha de Taiwan. Todos os países que desejam manter relações diplomáticas com a República Popular da China são obrigados a reconhecer este princípio (MCCORMICK, 2008, SAMY, 2010).

²⁸ O princípio da não interferência nos assuntos internos de outros países é considerado o de maior expressão da política externa chinesa (MENDES, 2008; AMARAL, 2011).

²⁹ Segundo Wen Jiabao a “ascensão pacífica” estaria baseada em cinco premissas, quais sejam: promover o desenvolvimento da China e garantir a paz mundial através do desenvolvimento chinês; basear-se na força da própria China e de seu trabalho independente e forte; continuar a política de abertura, atuando ativamente no comércio internacional; a ideia de ascensão pacífica estaria presente por várias gerações; e não significaria uma ascensão na busca pela hegemonia, às custas de outros países.

econômico, baseado no crescimento doméstico, no intercâmbio comercial internacional e na cooperação internacional (AMARAL, 2011; LALLANDE e MAYA, 2015).

É, portanto, no governo Hu Jintao³⁰ (2003 – 2013) que a teoria da ascensão pacífica foi desenvolvida, numa tentativa também de diferenciar-se do governo anterior de Jiang Zemin (1993 – 2003). Uma segunda doutrina que ilustra de maneira clara o desenvolvimento da Política Externa da China no período Hu é a concepção de Mundo Harmonioso. Tal termo foi defendido pela primeira vez pelo então presidente Hu em um relatório político do Congresso Nacional do PCC em 2007 e ele definiu o conceito como “paz duradoura e prosperidade”. A semelhança entre os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e essas novas doutrinas de política externa é que o respeito mútuo e a não interferência nos assuntos internos de cada um se mantiveram como condições necessárias para a construção de um mundo harmonioso (XU, 2016).

Em seu discurso, Hu Jintao identifica alguns fundamentos que guiariam a política externa chinesa à sua época, quais sejam: (1) a promoção da cooperação com outros países em todos os campos, com base nos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica; (2) participação de assuntos multilaterais apoiando a ONU, o Grupo dos Vinte (G20), a Organização de Cooperação de Xangai (SCO), os BRICS e outras organizações multilaterais; (3) a defesa pela solução pacífica de disputas regionais e internacionais, rejeitando todas as formas de hegemonia e políticas de poder, e evitando interferir nos assuntos internos de outros países; e (4) o encorajamento da diplomacia pública, bem como os intercâmbios entre as pessoas e os intercâmbios culturais (Ibidem). Nesse contexto, os anos da administração Hu Jintao foram marcados pelo fortalecimento do multilateralismo, particularmente em suas relações regionais com os países em desenvolvimento. O engajamento de grupos regionais da China, por exemplo, expandiu-se para além do continente asiático. Na América Latina, ganhou status de observador permanente na Organização dos Estados Americanos. (OEA) em maio de 2004, e solicitou o mesmo status no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Pequim e os países do Caribe realizaram a primeira reunião do Fórum Econômico China-Caribe em fevereiro de 2005 (XU, 2016; LANTEIGNE, 2016).

³⁰ Em 2005 foi publicado oficialmente pelo governo central o *China's Peaceful Development Road*, onde o termo “desenvolvimento pacífico” substitui “ascensão pacífica” e foram explicitados os objetivos da China no plano internacional e os mecanismos que guiariam sua atuação para alcançá-los (AMARAL, 2011; LALLANDE e MAYA, 2015).

A continuação desses princípios no governo Xi Jinping (2013 – atual) ocorre num contexto em que a cooperação internacional se torna um tema central da PEX, independentemente de sistemas econômicos e ideologias políticas. Sendo assim, a China apresenta novos aparatos de cooperação internacional que se constituem em mecanismos alternativos³¹ em relação aos estabelecidos por doadores tradicionais do Norte. Isso significa, para um amplo conjunto de países em vias de desenvolvimento e necessitados por uma diversificação com seus parceiros, uma fonte atrativa de apoio externo (LALLANDE e MAYA, 2015).

Desde os seus primeiros discursos ficou claro que seriam mantidos princípios e direcionamentos fundamentais que a China vinha seguindo até então. A ideia de “desenvolvimento comum” em seus pronunciamentos, ou seja, nenhum país pode alcançar o desenvolvimento sustentável sem o desenvolvimento conjunto de outros países na região e no mundo implica na retórica de *win-win* e benefício mútuo, por exemplo. Portanto, as parcerias estratégicas continuariam estimulando o respeito mútuo e a cooperação *win-win* para o desenvolvimento comum (LANTEIGNE, 2016). Nesse sentido, tem-se manifestado cada vez mais o pensamento diplomático de uma grande nação em ascensão, projetos estratégicos que acompanham os tempos e fortes medidas para enfrentar novos desafios, bem como promover mudanças favoráveis para o desenvolvimento contínuo da China (Ibidem, 2015).

Enquanto Hu Jintao estava preocupado com o crescimento da economia chinesa, Xi Jinping, pouco depois de assumir a presidência, começou a falar do “sonho chinês” (*Zhongguo meng* 中国梦) que não só sugeria um grau maior de confiança no futuro econômico do país, apesar dos desafios domésticos e internacionais, mas também estava ligada à ideia do “rejuvenescimento” (*fixing* 复兴) da China como uma grande potência econômica, uma espécie de personificação da aspiração chinesa pelo rejuvenescimento nacional de um século de humilhação estrangeira. Posteriormente, houve discussão sobre a expansão dessas ideias para um nível regional, quando o líder chinês começou a falar do “sonho da Ásia-Pacífico” (*YaTai meng* 亚太) que unificaria a China e outras partes da Ásia no desenvolvimento mútuo e prosperidade (LANTEIGNE, 2016; XU, 2016). A busca e consequente conquista do “sonho

³¹ É possível citar como exemplo o grupo dos BRICS, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB), a Organização para Cooperação de Shanghai (SCO), o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), a iniciativa Um Cinturão, Uma Rota (*One Belt, One Road*) entre outros.

chinês” depende em parte da capacidade do país de moldar um ambiente internacional favorável³².

Nesse sentido, até agora nos anos sob a liderança de Xi Jinping, a China tem adotado uma postura mais assertiva e proativa e identifica na cooperação econômica robusta um elemento-chave em sua estratégia diplomática geral. O desenvolvimento comum, o fortalecimento do multilateralismo e a cooperação sul-sul são alguns dos objetivos cruciais e que formam a base da política externa chinesa para defender e promover os interesses do país (XU, 2016).

Sendo assim, ganha lugar a discussão acerca da ideia de Cooperação Sul-Sul como plataforma de atuação conjunta e diálogo entre países periféricos e em desenvolvimento, os quais almejam objetivos e interesses em comum; é nesse contexto que as relações sino-africanas estão inseridas.

Inicialmente para fortalecer os laços com países inseridos na lógica da Cooperação Sul-Sul, a China desenvolveu um mecanismo diplomático para expandir sua influência internacional através do estabelecimento de parcerias estratégicas. Essas parcerias provocaram o surgimento de diferentes visões entre analistas. Enquanto uns defendem o objetivo de ganhos mútuos da PEX chinesa e retratam a China como um modelo de sucesso para os países em desenvolvimento; outros mais céticos caracterizam a China como uma potência imperial crescente que representa uma ameaça competitiva a regiões como os continentes africano e latino americano (XU, 2016; LANTEIGNE, 2016).

Como apresentado e discutido no Capítulo 1, o foco maior da presença chinesa no continente africano tem sido o comércio e investimentos no setor energético e de infraestrutura, além dos interesses no apoio político à sua agenda perante a comunidade internacional e questões de segurança estratégica. No que concerne à diplomacia do petróleo, os principais atores da burocracia estatal chinesa envolvidos são o Ministério das Relações Exteriores (MFA) para o Ministério do Comércio (MOFCOM), os Bancos de Exportação e Importação (*China Exim Bank*) e de Desenvolvimento (*China Development Bank*), e as petrolíferas chinesas.

³² Nas palavras de Xi Jinping em discurso na Assembleia Geral da ONU, em 2015, “We cannot realize the Chinese dream without a peaceful international environment, a stable international order and the understanding, support, and help from the rest of the world”.

Todos esses atores serão abordados ao longo dos estudos de caso no capítulo seguinte. Porém, antes e de maneira complementar à análise, é importante considerar o instrumental analítico apresentado pela Economia Política Internacional.

3.2 A ECONOMIA POLÍTICA E O PODER ESTRUTURAL (SUSAN STRANGE)

Além das contribuições do campo da Análise de Política Externa, esta dissertação também explora teorias e conceitos atrelados à Economia Política Internacional (EPI), mais especificamente as ideias de Susan Strange que atentou para a necessidade fundamental de associação entre as teorias econômicas e as teorias acerca das relações internacionais para a análise das questões sociais, políticas e econômicas entre as nações, o que, posteriormente, levou à consolidação da EPI como campo de pesquisa.

A EPI parte do pressuposto que os campos da Economia e da Política são indissociáveis. Antes tratada de maneira desconexa por grande parte da literatura especializada, a necessidade de tentar reintroduzir a Política na Economia ressurgiu com vigor durante a crise do sistema de Bretton Woods (1971) e como efeito do primeiro choque do petróleo (1973). Esses e outros eventos na Política Internacional forçaram a inclusão das questões econômicas na agenda de uma disciplina cujo foco era, até então, a preocupação com a segurança e com a estratégia da Guerra Fria (STRANGE, 1988, 1994).

Diversos teóricos da área (Robert Cox, Stephen Krasner, David Held, Immanuel Wallerstein, Robert Gilpin, Peter Katzenstein, entre outros) trouxeram contribuições relevantes para a EPI, destacando aspectos importantes da área e, por vezes, divergentes entre si. Para alguns, a EPI refere-se principalmente ao estudo da base política das ações econômicas, as maneiras pelas quais as políticas governamentais afetam as operações de mercado. Para outros, a principal preocupação é a base econômica da ação política, as formas pelas quais as forças econômicas moldam as políticas do governo (FRIEDEN e LAKE, 2003). Para Frieden e Lake (2003) os dois focos são, em certo sentido, complementares, pois a política e os mercados estão em constante estado de interação mútua.

No entendimento de Robert Gilpin (1987) a Economia Política é criada pela existência paralela e a interação do Estado e do mercado. De tal maneira que na ausência do Estado, o mecanismo de preços e as forças de mercado determinariam o resultado das atividades econômicas; este seria o mundo puro do economista. E na ausência do mercado, o Estado ou seu equivalente alocaria recursos econômicos; este seria o mundo puro do cientista político

(Ibidem). Na perspectiva de Susan Strange, todavia, a percepção de que há uma ligação entre política e economia não é suficiente para se ter um estudo de economia política.

Para a autora, a EPI deve ser compreendida a partir dos arranjos sociais, políticos e econômicos que afetam os sistemas globais de produção, troca e distribuição, e a mistura de valores nela refletidos. Esses arranjos não são divinamente ordenados, nem são o resultado fortuito do acaso. Pelo contrário, são o resultado de decisões humanas tomadas no contexto de instituições criadas pelo homem e conjuntos de regras e costumes (STRANGE, 1988).

Em resposta aos fatos e desafios internacionais impostos nas décadas de 1970 e 80, sobretudo na agenda da política externa norte-americana, e observando as mudanças na realidade internacional, Strange (1988) identificou uma tendência no Sistema Internacional de superação do sistema interestatal, junto com o aparecimento de novas formas de articulação política que já não tivessem os Estados como seu centro. Sendo assim, naquele momento a autora afirmava ser necessário trazer a economia para dentro da análise do Sistema Internacional, uma vez que a economia estaria derrubando fronteiras até então existentes.

Ao afirmar que o estudo da EPI refere-se a arranjos sociais, políticos e econômicos e à combinação de valores básicos que todas as organizações sociais almejam alcançar, Strange descreve as relações dentro da EPI como dadas entre estruturas de poder. Dois são os tipos de poder originários dessas relações na economia política: o poder relacional e o poder estrutural.

O primeiro carrega uma conceituação tradicional, mais utilizada pelos teóricos do realismo, da capacidade ou habilidade de um país A em determinar a reação e/ou comportamento do país B, que, de outra maneira, não o faria. De acordo com Susan Strange, o problema com esta definição é duplo: o poder relacional é uma forma direta e consciente de exercício de poder, dificilmente aplicável no terreno das relações internacionais, onde se acentuam os efeitos não intencionais das ações e formas indiretas de exercício de poder (STRANGE, 1988).

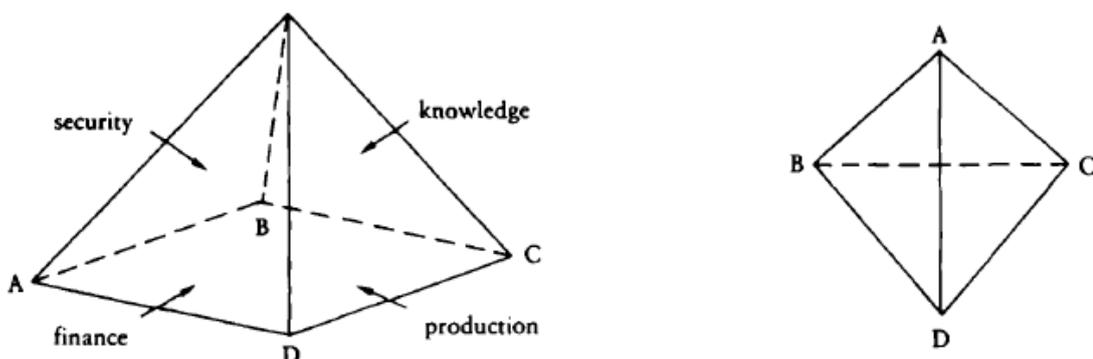
Já o poder estrutural refere-se ao poder de determinar as estruturas da economia política global dentro da qual os demais Estados, suas instituições, empresas e até mesmo os indivíduos deverão operar (STRANGE, 1988). Ou seja, a capacidade de influenciar, moldar e definir o sistema econômico internacional. Essas estruturas da economia política global se dividem entre estrutura de segurança, de produção, de conhecimento, e das finanças. Em termos mais simples: quem detém o poder estrutural é capaz de controlar a violência organizada, o modo como as mercadorias e serviços são produzidos, a oferta e a demanda de crédito e, por

fim, controle sobre as crenças, conhecimento e as ideias. Em seu entender, não há nenhuma hierarquia predefinida entre elas, embora uma delas possa dominar ou influenciar as demais. Nesse ponto, há uma contraposição às análises marxistas do sistema internacional que defendem a divisão do sistema entre infraestrutura e superestrutura, as quais opõem a produção internacional e as normas, valores e diretrizes, em uma relação dialética que conforma a ordem mundial (ALENCAR e NUNES, 2018).

Esses níveis distintos de poder foram representados por Strange (1994) através da figura de um losango formado por quatro triângulos para representar essas quatro fontes de poder, definidas como estruturas interativas. Na Figura 1, em três dimensões, cada estrutura afeta as outras. ACD corresponde à estrutura produtiva, ABD a da segurança, ABC das finanças e BCD a do conhecimento (STRANGE, 1994). A sobreposição indica que as quatro esferas estão inter-relacionadas e se influenciam reciprocamente. O poder se materializa no controle sobre cada uma dessas estruturas, no sentido da capacidade de ameaçá-la ou preservá-la. O poder sobre a estrutura produtiva é o poder de decidir ou controlar o modo como se produz bens e serviços para subsistência, ou seja, o que deve ser produzido, de que forma e com o uso de quais meios entre terra, capital, trabalho e tecnologia. O poder sobre a segurança das pessoas está baseado fundamentalmente no controle da violência, na capacidade de oferecer segurança em relação a itens essenciais como a distribuição de alimentos e serviços de saúde, ou a administração da justiça (FARIA, 2013).

O poder sobre o conhecimento é não apenas o controle de sua geração e difusão, mas também de ideias e crenças. Desenvolver ou adquirir conhecimento, controlar o acesso a algo desejado ou respeitado, dominar os canais de difusão e comunicação desse conhecimento, são um recurso especial de poder estrutural. E, por fim, o poder financeiro é o controle sobre o crédito, que implica, por sua vez, controle sobre o poder de compra (Ibidem).

Figura 1. As quatro fontes (faces) do poder estrutural



FONTE: Strange (1994, p. 27)

Esta dissertação parte da compreensão de que há uma relação entre os aspectos econômicos internos (incluindo a segurança energética da China, que também está associada ao meio econômico) com a atuação internacional da RPC, de igual maneira a que aspectos econômicos globais geram impacto interno ao país. Como destacado por Montenegro (2019), apesar de parte significativa da economia chinesa ser composta por empresas estatais, é importante apontar que não necessariamente a análise esteja restrita somente às relações econômicas do governo chinês. A maior parte desta pesquisa está relacionada com o Estado chinês, mas há de se levar em conta também a atuação de atores não-estatais, como já sinalizado por Susan Strange.

Tradicionalmente, as principais correntes acadêmicas das Relações Internacionais (principalmente realistas e liberais) têm usado um conceito muito restrito e limitado de poder para descrever a natureza e as consequências da ascensão chinesa. O conceito de poder estrutural parece ser o mais bem equipado para fornecer explicações valiosas sobre as consequências da ascensão chinesa na Ásia e no mundo pois consegue apontar para diferentes perspectivas e atores diversos associados à dinâmica de atuação chinesa ao redor do globo.

Com respeito à face das finanças e de produção do poder estrutural, a China tem levado a cabo um processo de internacionalização da sua moeda, o *renminbi*, e promovido várias instituições internacionais centradas na liderança chinesa, a exemplo do Banco de Investimento e Infraestrutura da Ásia (AIIB), o novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, e, principalmente o projeto Um Cinturão, Uma Rota (*One Belt, One Road*) (DIAN, 2016).

O esforço para internacionalizar a moeda chinesa começou em 2006 com a publicação de um relatório sobre "O tempo, caminho e estratégias de internacionalização RMB" por um grupo de estudo criado pelo Banco Popular da China (PBOC), um dos principais bancos da China. O país adotou uma estratégia complexa voltada para a internacionalização do *renminbi*. Promoveu o uso de sua moeda nos mercados financeiros da Ásia e fez um esforço para promover seu uso no comércio internacional e na liquidação de investimentos diretos. Desde então, estados fronteiriços (Laos, Mongólia, Mianmar, Nepal, Coreia do Norte e Vietnã) começaram a usar o *renminbi* como moeda principal do comércio exterior. Para Dian (2016)

Politically, the process of internationalization has relevant consequences in terms of recognition and prestige. The use of Chinese currency in international transactions represents one of the most evident symbols of the renewed centrality of the PRC in the region and of the benign nature of Beijing's rise. Second, it highlights how the Chinese ascendancy leads to a partial redefinition of the order, regionally and, to a minor extent, globally. The "rise of the redback" signals the possibility for China to act as an order maker and public goods provider in Asia. (DIAN, 2016, p. 142)

A tentativa de promover instituições no campo da governança econômica internacional centrada na liderança chinesa ou, no mínimo, nas instituições regionais edificantes, excluindo a presença americana é uma estratégia politicamente importante. As novas instituições são baseadas na centralidade chinesa e normas e regras que favorecem seus próprios interesses. Além disso, os novos arranjos institucionais não estão relacionados ao sistema de Bretton Woods e seus mecanismos de governança, e apresentam-se como formas de governança alternativas às atuais instituições globais (DIAN, 2016).

O poder estrutural sobre o conhecimento no contexto das relações sino-africanas pode ser analisado por meio da investigação da presença cultural da China no continente, que tem na difusão dos Institutos Confúcio o principal indicador da expansão do ensino da língua e cultura chinesa. Em geral, o Instituto Confúcio segue a mesma lógica de outros institutos nacionais, como o alemão Goethe, o espanhol Cervantes, o British Council e a Aliança Francesa. Apesar de ter sido criado em 2004, o Instituto Confúcio, criado em 2004, só fica atrás dos centros franceses em quantidade de institutos culturais mundo afora (MONTENEGRO, 2019). Por fim, como discutido no Capítulo 1, em termos de segurança, a China desempenha um decisivo papel como fornecedor de tropas para missões de paz e como exportador de armas para os africanos (e para os países que mais contribuem com as operações da ONU).

Em suma, esses são alguns dos pontos correlacionados aos subtipos de poder estrutural apontados por Susan Strange quando nos referimos à China. De tal maneira que é possível afirmar que Beijing já desenvolveu formas significativas de poder estrutural, e já é capaz de promover elementos significativos de sua própria visão da ordem internacional, apesar de haver um amplo debate em curso sobre essa questão³³. Consequentemente, o futuro da ordem global provavelmente será mais plural, tanto em termos de liderança, ideias e valores quanto de estruturas institucionais, que se apresentam como alternativas ao arcabouço institucional e normativo do *status quo* vigente há até poucas décadas (DIAN, 2016).

No caso do continente africano, que se assemelha em alguns aspectos com a presença chinesa na América Latina, o maior interesse em termos econômico-comerciais da China tem sido o petróleo, minérios e metais de base, como discutido no capítulo anterior. A atuação chinesa inicialmente voltada para o suprimento da demanda energética interna se convencionou chamar de *diplomacia do petróleo* e será abordada em maior profundidade no tópico a seguir.

³³ Sobre esse debate ver DO (2015); XUETONG (2001, 2014); ZHAO (2009); WANG (2013).

3.3 DIPLOMACIA DO PETRÓLEO

Antes de analisar o funcionamento da diplomacia do petróleo é preciso compreender os motivos que levaram a China a focar na demanda por petróleo no continente africano e em algumas outras partes do mundo. Nesse sentido, analisar a dinâmica de demanda, consumo e produção de energia é fundamental para ter a compreensão das relações sino-africanas ao longo do tempo.

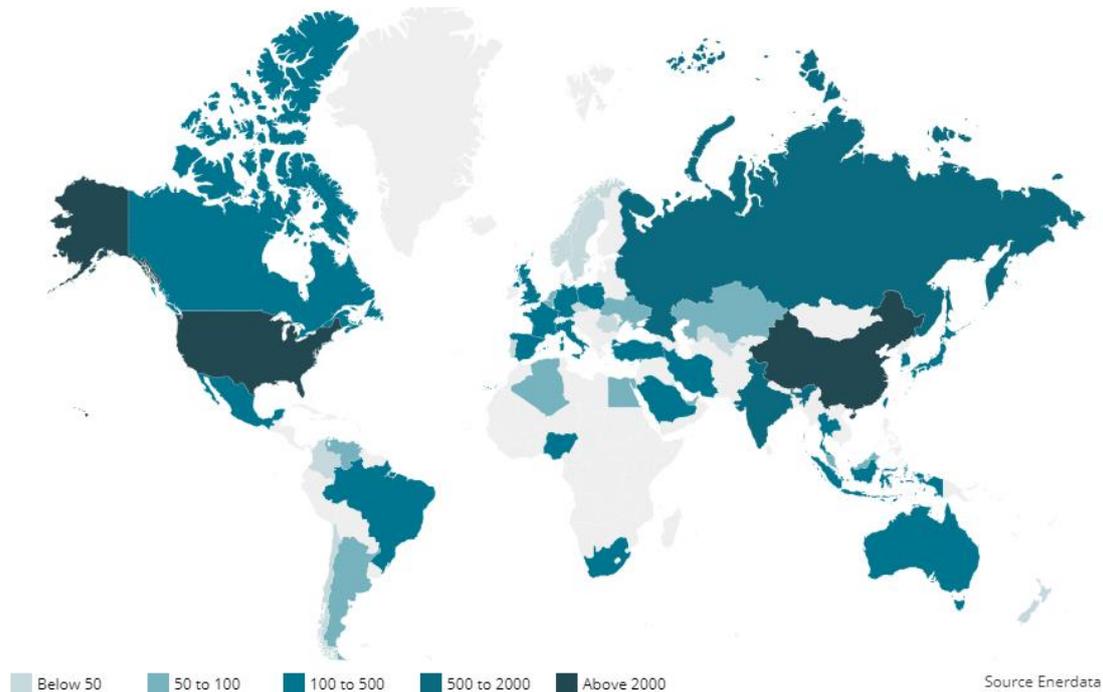
3.3.1 A matriz energética chinesa

O crescimento chinês das três últimas décadas (1980-2010) transformou a China na segunda potência econômica mundial, fez com que o país também se projetasse em nível global e se tornasse um ator relevante no âmbito das relações internacionais (LEÃO, PINTO, ACIOLY, 2011). O processo de forte crescimento do PIB chinês foi guiado pela política de *Going Out*, caracterizada pelo aumento de exportações, investimentos e a gradual liberalização das mercadorias, culminando com a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001 (LYRIO, 2010; LEONARD, 2012).

Fatores como o *boom* econômico chinês, o processo de industrialização associado à urbanização, ao desenvolvimento de infraestruturas e à constituição de uma classe consumidora aumentaram o padrão de vida de milhões de chineses. A China seguiu um padrão semelhante a muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento onde o processo de industrialização está fortemente ligado à deterioração da qualidade ambiental. Essas transformações fizeram com a China alcançasse grandes taxas de crescimento anuais nas últimas décadas, e requeresse altas quantidades de energia para sustentar seu ritmo de desenvolvimento.

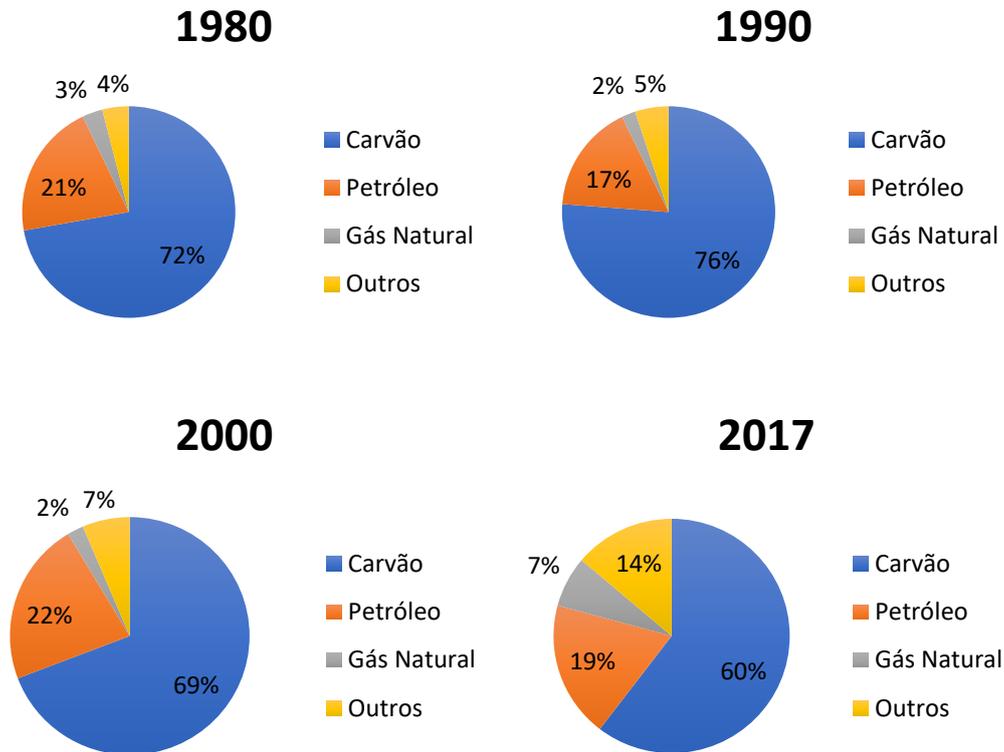
O rápido crescimento de uma classe consumidora com padrões de vida ocidentais na China representa uma dimensão central do aumento no consumo de energia no país. O consumo superior à capacidade de produção energética nacional tem resultado na crescente necessidade de importação de energia. Esse cenário pode ser visto na Figura 2 que mostra, em destaque, a China como maior consumidora de energia do mundo, seguida por EUA, Índia e Rússia (GÓMEZ, CHAMON e LIMA, 2012).

Figura 2. Consumo total de energia no mundo 2017



Fonte: International Energy Agency (2018)

A matriz energética chinesa é basicamente dominada por carvão, petróleo e gás natural, como pode ser visto nos gráficos de produção e consumo de fontes energéticas. Uma das razões da superioridade do carvão se deve as reservas que o país possui, as quais correspondem a 13,4% do total das reservas planetárias, atrás apenas de EUA, Rússia e Austrália (BP, 2018). Nesse sentido, é possível observar que o carvão possui uma posição de destaque no consumo interno de energia no país, como mostra o Gráfico 8, abaixo. Desde a década de 1980, as taxas de consumo mantiveram-se elevadas e sem grande variação, mantendo-se próximo à casa dos 70% e destacando a relevância dessa fonte na matriz energética do país. É importante observar também que a produção interna de petróleo caiu consideravelmente, uma vez que a China possui apenas 1,5% das reservas mundiais provadas (o equivalente a 25,7 bbd), perdendo espaço para a produção de energia nuclear, hidrelétrica e eólica (outros).

Gráfico 8. Consumo das principais fontes de energia na China em 1980, 1990, 2000, 2017

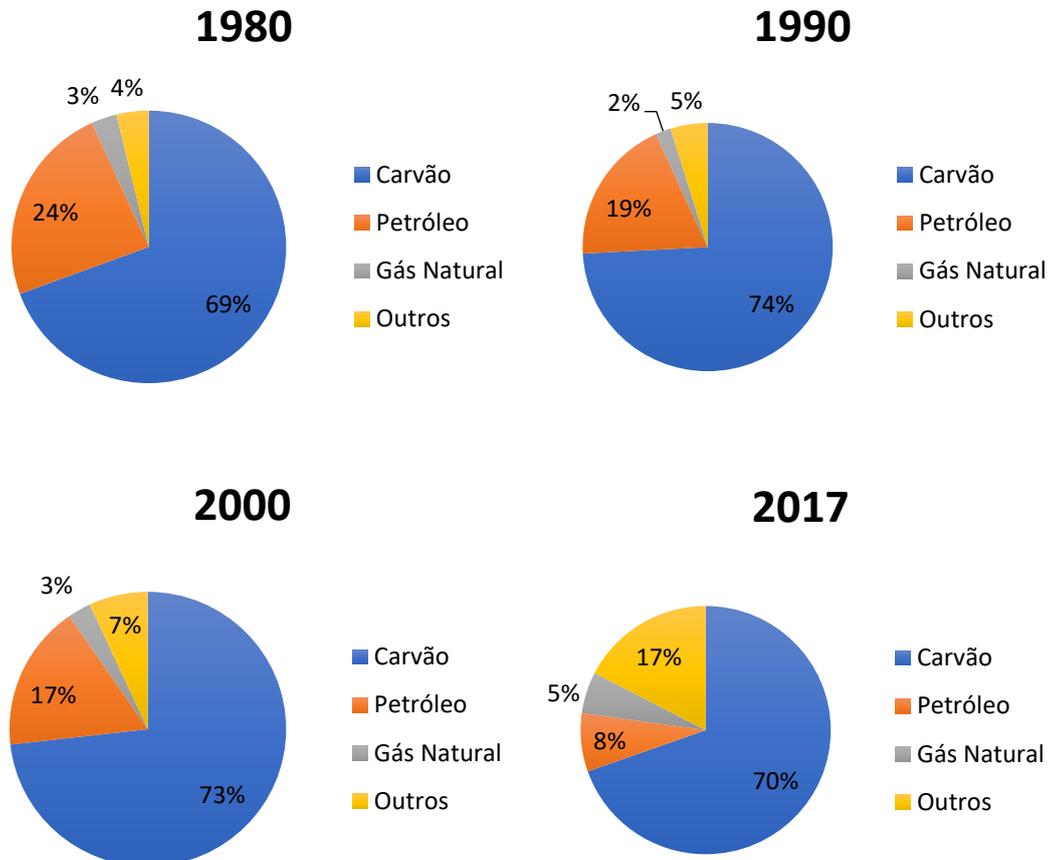
Fonte: China Statistical Yearbook (1981, 1991, 2001, 2018).

Observando o lado do consumo percebe-se que, basicamente toda a produção de carvão é consumida internamente. Outro aspecto que chama atenção é que apesar da produção de petróleo ter diminuído, como observado no Gráfico 9, o consumo dessa fonte energética (18%) ainda ocupa espaço considerável na matriz do país (ver Gráfico 8). Entretanto, desde o início da década de 1990, a produção interna não mais supre a demanda, o que faz com que as importações desse recurso se concentrem nas regiões da África e América Latina.

Os investimentos e descobertas de novas reservas de gás natural aumentaram sua participação na matriz do país de 3% para 5%. Além disso, o consumo de energias renováveis como eólica, solar e hidrelétrica também cresceu, em vista da tentativa de inovação nas políticas de sustentabilidade³⁴ dos planos quinquenais.

³⁴ Desde fins do século passado, o Partido Comunista Chinês, através dos Planos Quinquenais, vem implementando uma série de medidas que visam a reestruturação da matriz energética do país, tornando-a menos dependente de combustíveis fósseis e da importação de energia e baseada cada vez mais em fontes sustentáveis. Segundo Gómez, Chamon e Lima (2012, p. 553-554), entre 2007 e 2010, a China foi o maior investidor mundial em energias limpas e renováveis (respondendo por um total de US\$ 120 a US\$ 160 bilhões). O país tornou-se o maior mercado de energia solar do mundo, o maior produtor de energia hidrelétrica, o 3º maior produtor de biocombustíveis e o 5º maior produtor de energia eólica.

Gráfico 9. Produção das principais fontes de energia na China em 1980, 1990, 2000 e 2017



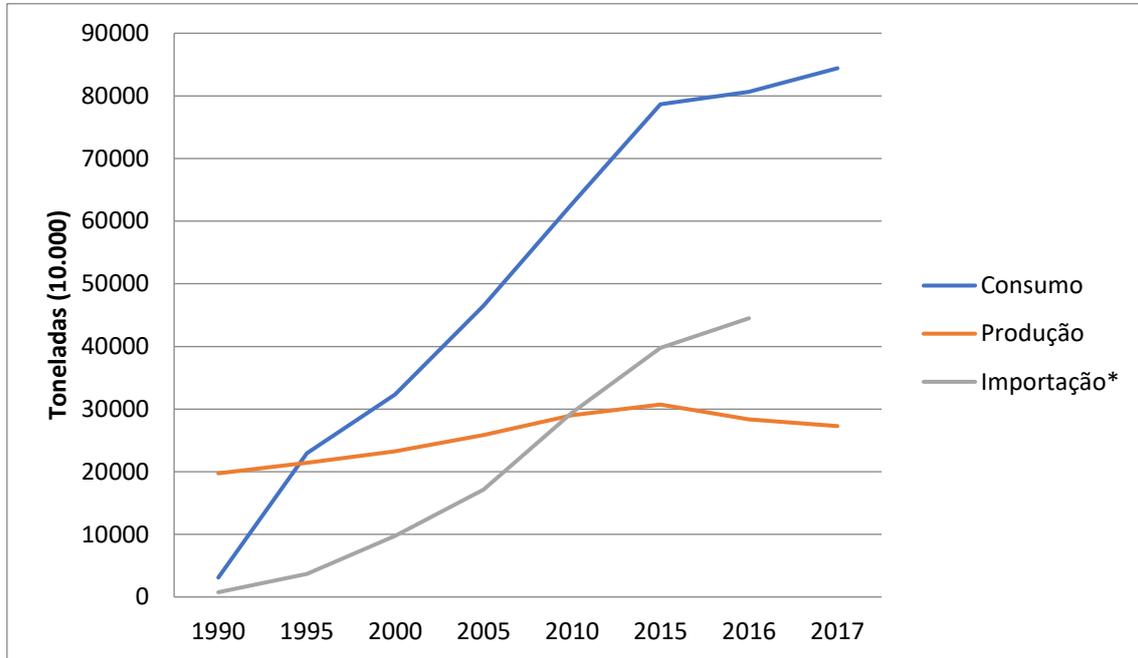
Fonte: China Statistical Yearbook (1981, 1991, 2001 e 2018).

Apesar de ser grande produtora de uma vasta variedade de minerais (entre eles alumínio, carvão, cobre, ouro, ferro, aço, chumbo, prata, estanho, tungstênio, zinco, etc), a demanda chinesa por alguns minerais estratégicos como petróleo, carvão, minério de ferro, manganês, níquel, é amplamente superior à oferta (ALVES, 2012). O petróleo é, no entanto, o recurso de maior dependência externa do país. Apesar de novas descobertas de campos de exploração dentro da China terem ocorrido nas últimas décadas, há um consenso entre os especialistas de que não importa a maneira com que Pequim planeje e cuide das suas políticas energéticas, a dependência nas importações de petróleo irá continuar no curto e médio prazo e a produção doméstica chegará num momento de estagnação (DAOJING, 2006; ALVES, 2012).

A produção chinesa de petróleo atingiu seu pico em 1985. Com o fim da sua autossuficiência, e uma vez já o maior exportador na Ásia (HANSON, 2008; MENDES, 2009), a China se tornou um importador líquido de petróleo em 1993, e hoje, já é o maior importador de petróleo do mundo, segundo dados do IEA (2018). O Gráfico 10 abaixo compara o consumo,

produção e importação de petróleo, onde os chineses foram responsáveis por 43% do consumo mundial de petróleo em 2014, em torno de 10,7 milhões barris por dia.

Gráfico 10. Consumo, produção e importação de petróleo na China.



Fonte: National Bureau of Statistics of China (1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2016, 2017).

*Dados indisponíveis para o ano de 2017.

A produção de petróleo chinês cresceu 50% nas últimas duas décadas, basicamente servindo ao consumo interno. Entretanto, o aumento da produção não acompanhou o aumento na demanda durante esse período. Em 2014, a China produziu aproximadamente 4,6 milhões de barris de petróleo por dia, dos quais 92% foi petróleo bruto e o restante não refinado. Segundo previsões da *International Energy Outlook*, a produção chinesa irá evoluir para 5,1 milhões de barris em 2020, 5,5 milhões de barris em 2030, e 5,7 milhões de barris diários de petróleo em 2040. Por outro lado, é estimado que a China tenha consumido 10,7 milhões de barris diariamente em 2014, mais do que o dobro da produção interna. A Agência de Informação de Energia (IEA) dos EUA estima que esse consumo irá crescer para 13,1 milhões de barris/dia em 2020, 16,9 milhões em 2030, e 20 milhões em 2040; ultrapassando o consumo dos EUA até 2034³⁵ (IEA, 2014).

³⁵ É importante ressaltar que todas as previsões devem estar atentas ao fato de que o governo chinês busca cada vez mais que o crescimento de longo prazo do país seja alimentado por fontes não fósseis e alternativas de energia.

Até antes da invasão do Iraque em 2003, mais da metade das importações de petróleo³⁶ chinesas eram provenientes do Oriente Médio, devido a sua farta oferta (DAOJING, 2006). Com o reforço da presença norte-americana na região e o receio pelo futuro do abastecimento de petróleo e de outras fontes energéticas surgiu a necessidade de uma política de diversificação das fontes fornecedoras de petróleo. Segundo Mendes (2009), é possível identificar três zonas preferenciais pelas quais os chineses decidiram importar petróleo: Ásia Central, América Latina e África.

Para Alves (2012), a aquisição de ativos de produção e reservas no exterior desempenha um papel fundamental, não só como um meio para garantir fornecimento estável em longo prazo, mas também para ter uma maior influência na evolução futura do mercado em que a China está se tornando cada vez mais dependente. Esta estratégia tem sido particularmente evidente na África e América do Sul, onde o rastro das estatais mineradoras e petrolíferas chinesas aumentou significativamente ao longo da última década.

É nesse contexto de dependência externa que a diplomacia do petróleo começou a ser aplicada ao redor do mundo, com destaque para as regiões aqui já mencionadas (África e América do Sul, em destaque).

3.3.2 Os mecanismos da diplomacia do petróleo

*Oil for infrastructure, Angola mode, resource diplomacy, oil diplomacy*³⁷ ou *resource for infrastructure (RFI)*, todos resumem uma nova forma de infraestrutura de financiamento criada em países ricos em recursos naturais, porém pobres em infraestrutura essencial para uma economia em crescimento (BRAUTIGAM, 2009; ALVES, 2011; HALLAND et al., 2014). Apesar de não haver ainda um conceito bem estabelecido sobre o que envolve ou não a diplomacia do petróleo, ou política de Recursos por Infraestrutura (RFI), há um entendimento de que se trata de uma estratégia de atuação do governo chinês³⁸ para promover a troca de recursos naturais, majoritariamente petróleo, por investimentos em infraestrutura nos países

³⁶ A construção da política energética em torno do petróleo tem entre seus objetivos, além da manutenção do crescimento da China, como já observado, o fortalecimento do aparato militar e os esforços do país para evitar a separação de Taiwan, como menciona Lopes (2014).

³⁷ O uso do termo *oil diplomacy* começou a ser difundido a partir da segunda metade do século passado e esteve, inicialmente, muito associado às consequências diplomáticas da dominação da indústria do petróleo por grandes conglomerados e o impacto da formação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), grupo dominado por países da região do Oriente Médio (VENN, 1986).

³⁸ Apesar de existirem modalidades de financiamento de infraestrutura semelhantes, a diplomacia do petróleo tal como entendida aqui teve origem em Angola como iniciativa do governo chinês e tem sido empregada quase exclusivamente pelos bancos da China, incluindo o *China Eximbank* e o *China Development Bank* (LANDRY, 2018).

com os quais estabelece relações. Segundo Vissers (2013, p. 8), a diplomacia do petróleo envolve “cortejar agressivamente os governos dos Estados, fortalecendo relações comerciais bilaterais, concedendo ajuda externa, perdendo dívidas nacionais e ajudando a construir estradas, pontes, estádios e portos”. Alves (2011, p. 44) entende como políticas e estratégias planejadas para assegurar o fornecimento constante de petróleo, minérios e metais diversos a preços razoáveis e a diversificação de suas fontes de importação.

Em geral, a forma dessas transações envolve um pacote em que um governo concede uma licença de desenvolvimento e produção de recursos a um agente privado, enquanto este mesmo governo recebe investimentos em projetos de infraestrutura de acordo com um mecanismo de financiamento vinculado às atividades dos recursos naturais (HALLAND et al., 2014).

Esse tipo de transação tem atraído atenção por causa da nova forma de abordagem, mas ao mesmo tempo também atraiu críticas, como por exemplo, a falta de transparência nas negociações e implementação dos acordos, “especialmente no que se refere ao estabelecimento de um regime fiscal para o componente de recursos e como os contratos de infraestrutura se relacionam com o mecanismo de financiamento” (HALLAND et al., 2014, p.14). Os acordos de diplomacia do petróleo³⁹ derivam de modelos tradicionais de financiamento, como concessões de recursos, compras governamentais tradicionais de infraestrutura, financiamento de projetos e parcerias público-privadas. Apesar de ser possível comparar os acordos da diplomacia do petróleo com as modalidades tradicionais de financiamento, uma diferença importante é que o dinheiro dos acordos da diplomacia do petróleo é gasto quase que exclusivamente em infraestrutura (LANDRY, 2018).

Konijn (2014, p. 11-12) aponta para a existência de diferentes modalidades de contrato dentro da diplomacia do petróleo, como por exemplo os chamados “contratos de propósito único” ligados ao setor energético. Esse tipo envolve a construção de projetos em grande escala, por exemplo, de usinas termelétricas ou hidrelétricas, por uma construtora chinesa financiada por bancos chineses através de um empréstimo garantido por contratos de venda de recursos à longo prazo (KONIJN, 2014).

³⁹ Importante destacar que a assistência econômica chinesa também se manifesta através de doações, empréstimos sem juros, empréstimos concessionais, créditos à exportação, créditos mistos etc. A diplomacia do petróleo enquadra-se nas chamadas linhas estratégicas de crédito garantidas em recursos naturais (BRAUTIGAM, 2009).

Por outro lado, a modalidade de “contratos de propósitos múltiplos”, ligados diretamente ao setor de infraestrutura, pode envolver a construção de uma ampla gama de projetos em transporte (ferrovias, estradas, portos), educação (escolas e universidades), saúde (hospitais), energia (usinas), agricultura ou água. Os mecanismos financeiros envolvidos permeiam a atuação de dois atores burocráticos, os bancos estatais da RPC. Em geral, os projetos são financiados por uma linha de crédito, geralmente em termos e condições não-concessionais, fornecida pelo *China Exim Bank* ou pelo *China Development Bank*, as duas instituições⁴⁰ responsáveis pela administração dos investimentos do país e pela promoção do interesse do governo em adquirir ativos de petróleo no exterior. (BRAUTIGAM, 2009; KONIJN, 2014).

Os pacotes financeiros de ambos os bancos oferecem empréstimos maiores para financiar infraestrutura, energia e mineração; com taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos; além de que seu desembolso é muito mais rápido do que o dos bancos ocidentais e eles não impõem condições de política ao mutuário (ALVES, 2013). Em troca, no entanto, eles exigem a aquisição de bens e serviços da China. Dessa maneira, esses incentivos são mais competitivos quando comparados com as contrapartes ocidentais (BRAUTIGAM, 2009; ALVES, 2013).

Koniin (2014, p. 12) destaca que os empréstimos são garantidos através de comércio compensatório ou por meio de participações na exploração na mineração. No caso do comércio compensatório, a receita futura das exportações de petróleo ou minerais é usada para pagar o empréstimo. Em alguns casos, o comércio compensatório envolve contratos de fornecimento de petróleo a longo prazo com companhias petrolíferas chinesas.

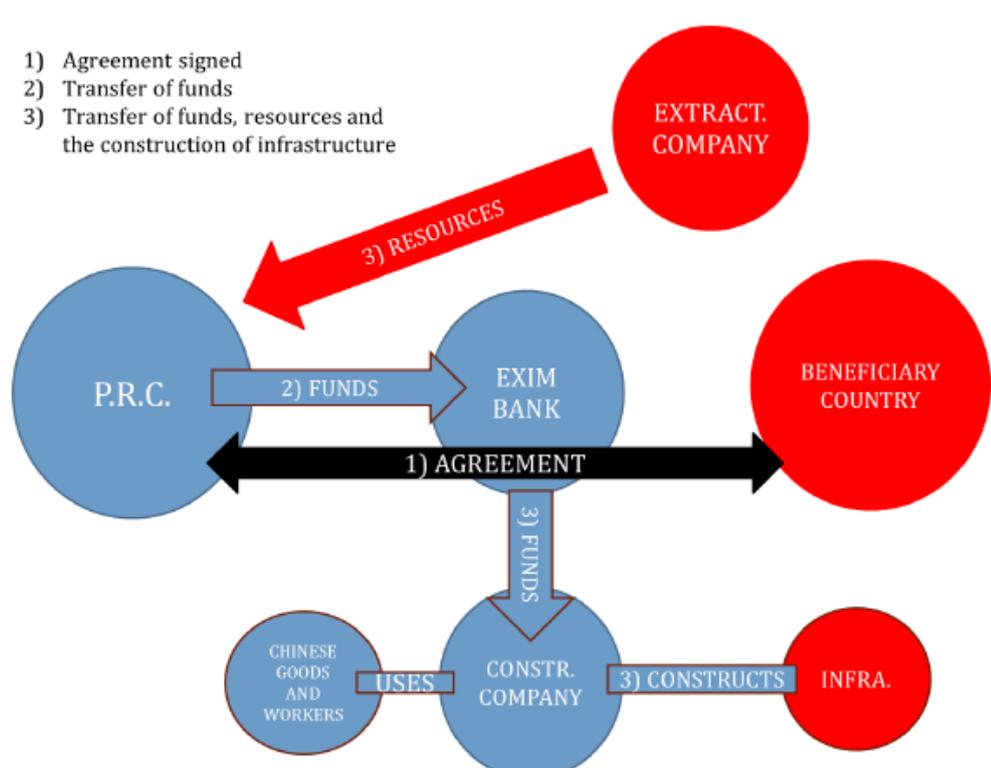
No caso do modelo de participação acionária, as empresas chinesas entram em uma *joint venture* com empresas de mineração locais e principalmente estatais para desenvolver e operar um projeto de mineração. Exemplos dessa modalidade são o caso da exploração de minério de ferro no Gabão e de uma mina de cobre na República Democrática do Congo. Parte da receita da operação de mineração é usada para pagar o empréstimo de infraestrutura (KONJIN, 2014).

⁴⁰ A diferença entre os dois bancos está no fato de que o *China Exim Bank* detém o mandato exclusivo para estender empréstimos concessionais (baixas taxas de juros subsidiadas pelo MOFCOM, que se enquadram na categoria de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). Segundo Alves (2013), a maior parte de seus empréstimos lastreados em petróleo, no entanto, são estendidos em uma base mais comercial. Por outro lado, as linhas de crédito do CDB oferecem taxas de juros exclusivamente baseadas no mercado.

Através da lógica da diplomacia do petróleo ou dos contratos de RFI, o governo chinês pode usar os mesmos fundos duas vezes. Primeiro, a China utiliza-se dos fundos para importar recursos e, em segundo lugar, reembolsar as empresas chinesas pela infraestrutura que construíram no exterior (KONIJN, 2014; DUROVIC, 2016). O Governo da RPC, dessa maneira, acabar por utilizar o recurso duas vezes sem perder o controle total sobre ele. Além disso, Durovic (2016, p. 74) recorda que também é considerado um empréstimo vinculado porque as empresas envolvidas são geralmente chinesas e têm que usar produtos originários da China.

Vários atores estão envolvidos no funcionamento da diplomacia do petróleo tal como essa política é levada a cabo pela RPC. De maneira mais simples, as possibilidades e os fluxos de financiamentos já identificados pela literatura especializada tornam-se visualmente mais compreensíveis a partir da Figura 3. Além dos dois governos, uma empresa chinesa é utilizada para construir a infraestrutura, e outra é necessária para extrair os recursos. Além disso, os empréstimos garantidos por recursos são dispensados através de empresas estatais chinesas (*State Owned Enterprises, SOEs*), sendo a principal delas o *Exim Bank*. O *Exim Bank* é um dos três bancos de políticas da China e, em 2007, tornou-se a maior agência de crédito para exportação do mundo (DUROVIC, 2016).

Figura 3. Estrutura do Modelo de Diplomacia do Petróleo



Uma comissão mista com representantes do governo solicitante do empréstimo e o *China Exim Bank* outorga os acordos e contratos para os projetos de infraestrutura (linha 1). Os contratos são adjudicados a empresas chinesas, pré-selecionadas e aprovadas pelo governo chinês. Após a conclusão do projeto de infraestrutura, o pagamento ao contratado precisa ser aprovado pelo comitê conjunto (linha 2). O *China Exim Bank* paga as empresas de construção, após a aprovação da comissão conjunta (linha 3). As receitas das exportações de recursos naturais são colocadas em uma conta de depósito e usadas para pagar o empréstimo (linha 3).

De acordo com os termos dessa modalidade do modelo de Diplomacia do Petróleo para Recursos, as empresas chinesas realizam projetos de infraestrutura e são reembolsadas pelo *Exim Bank*, que deduz as despesas de construção do valor dos recursos que os países africanos transferem para o governo chinês. Portanto, em vez de transferir os fundos de empréstimo para os governos africanos, os fundos são transferidos diretamente para as empresas que realizam o trabalho de construção. Desse modo, por meio desse modelo, a probabilidade de casos de corrupção ocorrerem no âmbito das elites africanas é reduzida, o que, por sua vez, ajuda a evitar ou minimizar o fenômeno da maldição dos recursos⁴¹ (HARTOR, 2005; BRAUTIGAM, 2009; MOYO, 2009; NAGER, 2013; DUROVIC, 2016).

Um dos efeitos gerados nos países envolvidos na diplomacia do petróleo é sob a legitimidade política das elites e para o desenvolvimento econômico dos países. Isso ocorre em um contexto global em que a disponibilidade e o acesso ao financiamento externo para o desenvolvimento de infraestrutura são limitados. Este contexto explica em parte a popularidade da diplomacia do petróleo entre os governos africanos (KONIJN, 2014). Segundo Durovic (2016), o atraso no desenvolvimento dos países africanos até a década de 1990, associado ao fracasso dos programas de ajuste estrutural implementados pelo Banco Mundial e o FMI criaram as bases para a implementação da diplomacia do petróleo chinesa. A situação era especialmente precária nos países da África Subsaariana, cujas economias foram negativamente influenciadas por uma mistura de grandes dívidas, medidas de austeridade e políticas de ajuste estrutural exigidas pelas instituições financeiras internacionais em troca de acesso a empréstimos (DUROVIC, 2016). Além disso, o financiamento inadequado para o

⁴¹ A teoria da maldição dos recursos (*resource curse*) afirma que os países exportadores de recursos naturais têm maior probabilidade de apresentar efeitos sociais negativos – autoritarismo, corrupção, *rent seeking* e baixo desempenho econômico – em decorrência de problemas macroeconômicos ou da ausência de instituições sólidas (LIMA, 2011)

desenvolvimento de infraestrutura restringiu por muito tempo o ritmo do desenvolvimento econômico africano.

A diplomacia do petróleo também é um elemento-chave nas estratégias políticas das elites em exercício nos países africanos. Em tempos eleitorais, novas obras públicas são anunciadas como grandes conquistas do partido político no poder, ou seja, torna-se um instrumento das elites políticas para legitimar o exercício do poder⁴². Como consequência, o sucesso ou fracasso do relacionamento com a China torna-se um problema político na maioria dos países (DUROVIC, 2016).

Ainda dentro da perspectiva da tipologia de Política Burocrática de Graham Allison, na dinâmica estratégica da diplomacia do petróleo necessita serem levadas em conta três outros atores burocráticos da estrutura estatal da RPC: as companhias petrolíferas estatais, *China National Petroleum Corporation* (CNPC), *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec) e *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), que dominam a indústria de petróleo do país (LOPES, 2014).

O crescimento na demanda por energia fez com que a indústria petrolífera do país passasse por uma rápida evolução num curto espaço de tempo. Em princípio, no início dos anos 1980 o governo chinês “decidiu transformar os ativos da indústria de petróleo e gás natural, pertencentes originalmente aos ministérios, em estatais segmentadas por ramos de produção, com o objetivo de promover a eficiência econômica” (CORREA, 2015).

Segundo Lopes (2014), a estruturação da atual indústria petrolífera chinesa⁴³ vai surgir de uma cadeia de três fatores: reformulação administrativa, aumento do interesse de exploração *offshore* e parcerias com companhias estrangeiras no início dos anos 1980. A primeira das empresas criadas, em 1982, foi a China National Offshore Oil (CNOOC) cuja função, além de lidar com explorações *offshore*, era administrar contratos em conjunto com outras petrolíferas estrangeiras; hoje é a terceira maior estatal no setor de petróleo. No ano seguinte, a união dos

⁴² Um exemplo do uso político da diplomacia do petróleo ocorreu na República Democrática do Congo (RDC). O então presidente Joseph Kabila havia vencido as eleições presidenciais de 2006 com a promessa de reconstruir a RDC usando como propagandas as chamadas “Les Cinq Chantiers” (as Cinco Obras Públicas), que seriam todas as necessidades práticas do país: infraestrutura, saúde, educação, água e eletricidade, habitação e emprego. Sua campanha de reeleição em 2011 concentrou-se em sua capacidade de realizar essas obras públicas. Diante dos entraves com investidores e doadores ocidentais, Kabila se pautou por acordos firmados com o governo chinês para o financiamento de seu programa de reconstrução (DUROVIC, 2016).

⁴³ A estrutura do setor petrolífero da China está inserida numa forte hierarquia burocrática e administrativa do Estado. O *State Petroleum and Chemical Industry Bureau* foi estabelecido sob o *State Economic and Trade Commission* no intuito de gerir as funções da CNPC e da Sinopec, as quais, por sua vez têm atuado constantemente na aquisição de direitos de operação no exterior.

Ministérios da Indústria do Petróleo, da Química e do Têxtil fez surgir a China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), responsável pela formulação de políticas para a produção de artigos petrolíferos refinados e petroquímicos, e a supervisão da construção e operação de usinas de refino e petroquímica, além da comercialização destes produtos na China (FRANCISCO, 2013 *apud* LOPES, 2014).

E, por fim, em 1988, o Ministério da Indústria do Petróleo passa por uma reestruturação e é renomeado como China National Petroleum Corporation (CNPC), com a transmissão de todas as funções administrativas e de exploração e produção do sistema petrolífero chinês. A empresa também administra serviços técnicos para projetos de petróleo e gás, incluindo logística e manufatura. A *PetroChina* é a subsidiária internacional da CNPC. Há ainda uma quarta empresa que se destaca no aparato energético administrado pelo PCC, a China National Chemicals Import and Export Corporation (Sinochem). A Sinochem é uma grande petrolífera nacional responsável pela comercialização e venda de petróleo, fertilizantes e produtos químicos diversos. Suas atividades se estendem à exploração, produção e refino de petróleo no exterior, incluindo serviços de armazenamento de petróleo (IEA, 2012).

Em um segundo momento de reformulações, em 1998, o governo resolveu racionalizar e tornar mais eficientes as operações no setor de combustíveis, submetendo aos cuidados da State Energy Administration (TAYLOR, 2006). Nesse sentido, houve uma ampla reestruturação do setor, de maneira que as principais empresas estatais da área ampliaram sua integração e seus campos de atuação. As reformas levaram a uma nova estrutura de coordenação entre o governo e a indústria do petróleo e gás natural. Às estatais do setor foi concedido alto grau de autonomia operacional, que não necessariamente significou uma autonomia estratégica, como ressalta Correa (2015)⁴⁴.

Correa (2015) resume assim a questão da administração das petrolíferas pelo Estado chinês:

Para o governo chinês, a questão energética assumiu um caráter estratégico e de controle. As decisões do setor não poderiam ser entregues às forças do mercado, nem às empresas estrangeiras, que tomariam suas decisões de investimento e de precificação com base em suas estratégias internacionais. Com isso, as decisões de investimento, precificação e operações são controladas pelo Estado por meio de suas três principais grandes empresas estatais nacionais: CNPC/PetroChina, Sinopec e CNOOC. Cabe observar que outras empresas estatais e privadas também atuam no desenvolvimento energético, só que na franja de mercado.

⁴⁴ Uma última reformulação foi realizada em 2008 modificando as estruturas administrativas no intuito de delimitar o espaço da energia nuclear na matriz energética do país e estabelecer um contato das políticas do setor energético junto à defesa nacional e ao desenvolvimento da ciência e tecnologia (CORREA, 2015).

Além da crescente demanda energética da China, a estagnação relativa na produção de petróleo fez com que o governo chinês iniciasse o processo de internacionalização das estatais. Sendo assim, todo esse processo de reformulação esteve associado à aquisição de ativos e direitos de exploração de campos em diversos países no exterior, principalmente em regiões como Oriente Médio, América do Sul e África. Desde o início do processo de internacionalização, essas petrolíferas têm entrado em vastos investimentos ao redor do mundo, reduzindo o grau das importações de petróleo chinesas de fornecedores estrangeiros. A produção das estatais da China no exterior deu um salto de 11% das importações de petróleo, em 2000, para 27%, em 2010 (CORREA, 2015).

O governo chinês busca conquistar as elites políticas e econômicas dos países produtores de petróleo com propostas vantajosas que favorecem as estatais da RPC nas disputas por blocos de exploração com empresas ocidentais (LOPES, 2014). A partir do governo Hu Jintao, segundo Lopes (2014), “a RPC passou a enfatizar a cooperação internacional em suas questões de segurança energética. A cooperação internacional é apresentada pelo governo chinês como um canal alternativo capaz de aprimorar a eficiência energética do país”. Nesse sentido, não somente as empresas do setor de infraestrutura da China, mas também as estatais do setor energético, com destaque às petrolíferas, tem papel importante na lógica da diplomacia do petróleo.

O país que primeiro entrou na diplomacia do petróleo chinesa foi Angola, em 2004, quando o *China EximBank* ofertou acordos nessa modalidade, que se tornou o principal mecanismo de financiamento para reconstrução do país após anos de guerra civil (ALVES, 2011; DUROVIC, 2016). A partir de então, diversos outros países africanos passaram a adotar a modalidade de contrato de recursos por infraestrutura, predominantemente por meio dos bancos chineses. Estimativas indicam que os valores dos contratos de infraestrutura assinados giram em torno de US\$ 30 bilhões em todo o continente, embora não esteja claro quantos desses contratos estejam implementados (DUROVIC, 2016).

Nesse sentido, o financiamento chinês frequentemente volta-se para projetos com foco particular em geração de energia hidroelétrica, ferrovias e rodovias. Segundo Foster et al. (2009), mais de 35 países africanos estão envolvidos com a China em acordos de financiamento de infraestrutura, com os maiores beneficiários sendo Nigéria, Angola, Sudão e Etiópia. O governo chinês consegue prover, em larga escala, fundos para atender às vastas necessidades de infraestrutura da África.

Ao longo das duas últimas décadas, as companhias petrolíferas chinesas garantiram os direitos de exploração e perfuração de petróleo em Angola, Chade, República do Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Quênia, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Sudão (FOSTER et al., 2009). Da mesma maneira, empresas chinesas conseguiram projetos para minérios (incluindo cobre, ferro e bauxita) em países como a República Democrática do Congo, Gabão, Guiné, Zâmbia e Zimbábue (Ibidem).

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A China tem experimentado mudanças rápidas com reflexos também na comunidade internacional. Analisar a China atual sob a ótica do poder estrutural deixa claro como o país vem determinando diversas estruturas da economia política global, ou seja, sua capacidade de influenciar, moldar e definir o sistema econômico internacional. Isso pôde ser observado ao identificarmos os quatro subtipos de poder estrutural aplicados ao contexto sino-africano, objeto desta pesquisa.

Como discutido, o processo de formulação da política externa chinesa caracteriza-se por uma hierarquia institucional altamente centralizada com uma subordinação direta das instituições envolvidas com o Partido Comunista Chinês, que busca a manutenção do monopólio do poder em todas as esferas. A preocupação com a segurança energética chinesa desencadeou novas diretrizes à política externa do país no século XXI, culminando no desenvolvimento da chamada diplomacia do petróleo. Sob a perspectiva de Allison (1969, 1971) foi possível observar a burocracia intraestatal e as dinâmicas internas associadas, ou seja, os muitos atores organizados hierarquicamente dentro da estrutura burocrática do Estado, e que são responsáveis pela orientação da política externa; não deixando de levar em conta as características culturais chinesas mais proeminentes e os princípios que guiam o comportamento do país no âmbito internacional.

Com a grande dependência externa e a política do *going out* também na área energética, o setor petrolífero na China torna-se peça fundamental no entendimento das variáveis implicadas na diplomacia do petróleo. A internacionalização das três principais companhias petrolíferas estatais, CNOOC, Sinopec e CNPC, contou com o apoio diplomático do governo chinês, no intuito de desenvolver relações mais estreitas com países ricos em petróleo, facilitar acordos e assegurar maiores oportunidades de investimentos (LOPES, 2014). Nesse sentido, os acordos estratégicos que se dão em âmbito bilateral envolvem vários órgãos governamentais, como os Ministérios das Relações Exteriores, Finanças e de Comércio, as

petrolíferas e os seus bancos estatais. Os empréstimos e financiamentos disponibilizados pelo *Exim Bank* e o *China Development Bank* caracterizam-se por ser a conexão entre as ambições estratégicas do governo chinês e os interesses econômicos e comerciais das empresas petrolíferas.

Essa estrutura funciona de maneira que o PCC garante que os interesses das empresas estatais estejam alinhados ao interesse político nacional. Deste modo, com base na convergência existente entre os interesses político econômicos do governo e das empresas petrolíferas e os mecanismos utilizados para garanti-los, o próximo capítulo volta-se à análise da diplomacia do petróleo inserida nas relações sino-africanas. A discussão que se segue baseia-se numa análise comparativa dos estudos de caso de Angola e Nigéria.

4 METODOLOGIA E ESTUDOS DE CASO

4.1 METODOLOGIA

Nesse trabalho, serão utilizadas técnicas descritivas e multivariadas para uma melhor análise da diplomacia do petróleo. O tipo do estudo é explicativo com um desenho dividido em três partes. Inicialmente, o trabalho teve um cunho mais descritivo buscando esclarecer os princípios e fundamentos da política externa chinesa e dos interesses do país na África (Capítulos 1 e 2). Para observar as estratégias da política externa chinesa para o continente africano foram analisados os documentos oficiais da diplomacia chinesa e as resoluções do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), disponíveis no próprio website do Fórum⁴⁵.

No Capítulo 1 já foi apresentada uma análise descritiva das principais variáveis de interesse que, como foi visto, podem ser identificados como determinantes da presença chinesa no continente. Entretanto, não é possível falar num padrão de comportamento chinês no trato com toda a África, ou seja, não há uma lógica ampliada para todos os países. Apesar do papel cada vez mais importante que os investimentos chineses desempenham em muitos países ao redor do mundo, poucos estudos empreenderam o esforço de analisar rigorosamente a eficácia dos investimentos e da ajuda externa chinesa com dados em painel globais e entre países (DREHER e FUCHS, 2016). Isso se deve à indisponibilidade ou ausência de dados sistematizados sobre determinados assuntos, além da falta de transparência do governo chinês em algumas áreas, como o fluxo de ajuda oficial (alguns dados de empréstimo, por exemplo, entre as autoridades chinesas e os governos africanos são confidenciais). O governo chinês e os governos africanos, em geral, não divulgam informações abrangentes ou detalhadas sobre os projetos de desenvolvimento financiados no exterior. A maioria das pesquisas e estudos realizados até então são baseados em artigos de jornais, bancos de dados publicamente acessíveis, entrevistas e observações do pesquisador. Além disso, no caso específico da diplomacia do petróleo, muitos investimentos e acordos ainda estão em fase de construção ou implementação. Isso certamente limita o escopo das pesquisas para muitas questões relevantes.

Diante dessa dificuldade, muitos estudos já realizados sobre os efeitos políticos, sociais e econômicos que tentam basear-se em desenhos de pesquisa *large-N* se contradizem ou apontam para diferentes direções. Algumas análises destacam efeitos positivos de ajuda externa e investimentos em setores relacionados com a exploração de minérios sob o crescimento econômico, índices de IDH, qualidade da democracia, etc. Enquanto que outros

⁴⁵ <http://www.focac.org/eng/>

tendem a reportar as repercussões negativas do investimento e da ajuda externa chinesa - principalmente que ele é focado em recursos naturais, associado a estados autoritários e isolado das economias locais (BRAUTIGAM et al., 2017).

Quantitativamente, modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) demonstraram que elementos como a presença de reservas de petróleo, fluxo comercial e a possibilidade de exercer influência diplomática tendem a resultar em investimentos da China naquele país. Isso ocorre de maneira mais expressiva naqueles países com grandes reservas de recursos naturais (BRAUTIGAM, 2009; DREHER et al., 2015, 2017; MONTENEGRO, 2019).

O propósito aqui não é criar generalizações ou identificar um padrão único de atuação estratégica da China para o continente africano. O objetivo é entender os mecanismos de atuação da diplomacia do petróleo, suas relações entre comércio, ajuda e investimento e as consequências políticosociais nos países analisados. Considerando ainda as limitações para desenvolver estudos de *large-N*, já encontradas em estudos anteriores (STRANGE et al., 2014; DREHER et al., 2017; BRAUTIGAM et al., 2017; MONTENEGRO, 2019), optou-se pela realização de estudo de caso para compreender melhor a dinâmica do funcionamento da diplomacia do petróleo. A análise dos casos compreende a segunda etapa do desenho de pesquisa.

Os esforços de pesquisa até aqui deixam claro que uma conjunção de fatores influencia no processo decisório chinês quanto à diplomacia do petróleo. Nesse sentido, para que seja possível a compreensão detalhada dos mecanismos de atuação da diplomacia do petróleo (que perpassam pelas variáveis de comércio, IED e ajuda externa), a parte principal do desenho da pesquisa consiste em uma análise aprofundada dos casos selecionados. O objetivo é descrever e comparar casos de forma sintética, sem desconsiderar a complexidade de cada caso individualmente e as implicações teóricas dos achados. Aqui “caso” está sendo entendido como “um exemplo de uma classe de eventos de interesse para o investigador” (BENNETT, 2004). Os estudos de caso devem ser compreendidos como metodologias que produzem explicações causais e interpretações densas e não apenas observações singulares sem conexões com teorias ou método (REZENDE, 2011). Landmann (2008) afirma que os estudos de caso são importantes também para a produção de descrições contextuais profundas e exaustivas, contribuindo para a identificação de novas tipologias, por exemplo.

Com base no método da diferença (MDS) em que a comparação é feita entre casos diferentes entre si, mas que apresentam um resultado comum (LANDMANN, 2008), o objetivo

será identificar o comportamento das variáveis de interesses relacionadas à diplomacia do petróleo. Esse tipo de técnica se aplica a poucos casos, onde o limite se estabelece pela possibilidade de comparabilidade. A principal vantagem é o fato de diminuir o problema do viés na escolha de casos, no qual há o risco de considerar associações espúrias ou identificar erroneamente uma variável, como aquela responsável pelo fenômeno quando se seleciona casos com base apenas nos dados da variável dependente (CAMPOS, 2017).

Como identificado no capítulo 1 é possível observar várias configurações causais entre aqueles países que mais exportam petróleo para a China.

O Sudão, por exemplo, teve seu território separado em 2011, dando origem a um novo país, o Sudão do Sul (ESTADÃO, 2011), que passou a concentrar o comércio de petróleo com a China. Os sul-sudaneses exportam basicamente petróleo para a China e importam produtos manufaturados de baixo custo, além de armamentos. É o terceiro país petrolífero da África e é por isso que seu território sempre foi um ponto de confrontações geopolíticas; atualmente encontra-se envolvido em conflito com o governo do Sudão, seu antigo território.

A República do Congo é o terceiro maior exportador de petróleo para a China, que é o principal destino de suas exportações (43%), apesar de importar poucos produtos dos chineses. Além de exportar petróleo, também exporta cobre refinado. O Congo também não figura entre os que mais recebem investimento externo nem ajuda oficial do governo chinês.

Como maior exportador de minérios e metais para a China, a África do Sul é o principal parceiro comercial do país no continente africano, com exportações que atingiram um pico de US\$ 48,4 bilhões, em 2013⁴⁶. Apesar disso, a relação da China com os sul-africanos é mais diversificada do que em outros países do continente, uma vez que este país é uma das principais economias do continente, sua pauta exportadora inclui manufaturados e produtos agrícolas, é um dos membros do grupo BRICS, e uma liderança entre os países da região (OLIVEIRA, 2015).

Já o caso da Zâmbia destaca-se pela sua longa história de relação de cooperação para o desenvolvimento com a China desde a década de 1960 (XAVIER, 2011). Além disso, quase todo o investimento externo do país é proveniente da China, e o produto que domina as exportações da Zâmbia para os chineses é o cobre (CHATHAM HOUSE, 2018). Apesar de

⁴⁶ National Bureau of Statistics of China.

chamar atenção pelo volume de IED chinês, a Zâmbia é pouco abordada pela literatura especializada.

Portanto, tendo em vista a existência de múltiplas configurações causais, reforça-se o argumento de que a decisão da China de desenvolver a diplomacia do petróleo em um país se define, antes de tudo, a partir da farta oferta de petróleo e outros recursos minerais, mas também por meio de avaliações caso a caso, considerando as especificidades de cada um. Esses e outros casos (República Democrática do Congo, Tanzânia, Gana, Guiné Equatorial, Chade), são característicos da diplomacia do petróleo e poderiam ser incorporados nessa análise. Todavia, devido aos limites de escopo e tempo não serão abordados nesta dissertação.

Foram selecionados os seguintes países, dentre os exportadores de petróleo para a China: Angola e Nigéria. Ambos são casos que diferem entre si no que diz respeito ao comércio, o investimento externo direto e/ou a ajuda externa, mas que a literatura aponta que haveria a política da diplomacia do petróleo.

Angola é uma das economias que por vários anos ao longo das duas últimas décadas apresentou taxas de crescimento do PIB comparadas à da China. Além disso é o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita; foi o caso pioneiro da diplomacia do petróleo; quase metade das suas exportações são direcionada à China (42%, em 2015); e recebe um volume baixo de IED, porém elevado de Ajuda Externa, sendo o maior receptor no período entre 2006 e 2015.

Por fim, apesar da Nigéria exportar pouco para a China, aproximadamente 35% das suas importações foram provenientes desse país, em 2015. Além disso, o país está no segundo lugar no ranking de maiores reservas de petróleo do continente, além de ser o maior produtor desse recurso. É o segundo maior receptor de IED chinês e o quarto maior receptor de AID.

A terceira e última etapa do desenho de pesquisa envolve a análise comparada da diplomacia do petróleo em Angola e na Nigéria, em que se destacam os pontos de convergência e divergência dos dois países.

Sobre os dados, são secundários e provenientes de diversas fontes, como pode-se verificar no Quadro 2. As variáveis de interesse (investimento externo direto, comércio e ajuda externa) que se seguem serão analisadas para cada caso.

Quadro 2. Descrição das variáveis/fonte dos dados

Variável	Anos	Fonte
Exportação de Petróleo	2000-2017	British Petroleum
Exportação de minérios e metais	2000-2017	Chatham House
Investimento Externo Direto	2000-2017	China Global Investment Tracker
Ajuda Externa	2000-2017	AidData/ China Global Investment Tracker
Produto Interno Bruto	2000-2017	Banco Mundial
Balança comercial China-África	2000-2017	National Bureau of Statistics of China
População	2000-2017	Banco Mundial

Fonte: o autor.

A operacionalização das informações sobre Investimento será realizada através da variável Investimento Externo Direto, a partir dos dados do *China Global Investment Tracker*. Para mensurar a ajuda externa da China, além do *China Global Investment Tracker*, serão utilizados dados a partir do banco *AidData* (DREHER et al., 2017). Nesse banco de dados, as informações estão desagregadas por setor e pelos projetos realizados. Serão agregados por ano e por país, para facilitar a análise, sendo considerados diversos tipos de transferências⁴⁷ para os países.

O recorte temporal estabelecido vai de 2000, ano em que as relações com a África são institucionalizadas com a criação do FOCAC, até o ano de 2017, devido a disponibilidade dos dados.

Em resumo, os casos de Angola e Nigéria seguirão a seguinte estrutura de análise: (1) perspectiva histórica do relacionamento com a China, antes do ano 2000; (2) análise das variáveis de interesse (comércio, investimento e ajuda externa), após o surgimento do FOCAC; (3) o setor energético e a diplomacia do petróleo; (4) e a análise comparada da diplomacia do petróleo nos dois casos.

4.2 ESTUDOS DE CASO

4.2.1 República de Angola

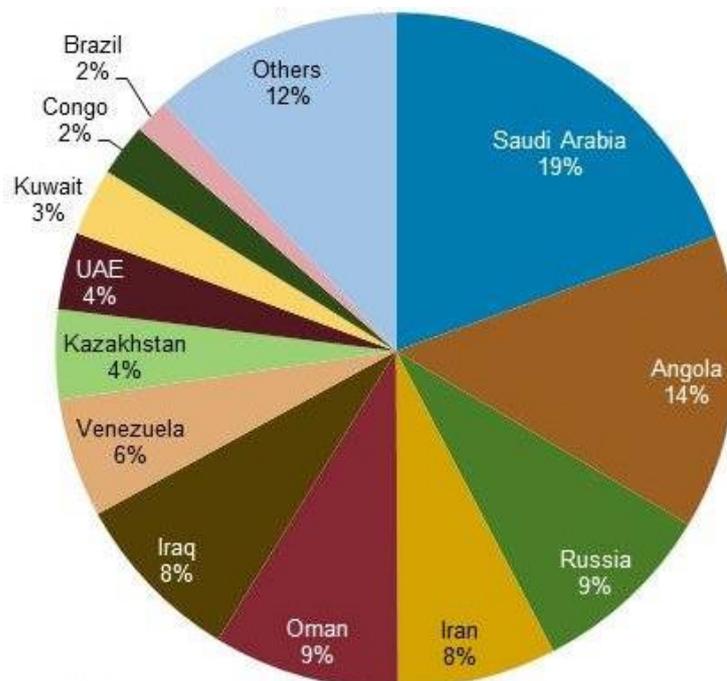
Uma das economias que mais cresceu no continente africano na primeira década dos anos 2000, Angola⁴⁸, ex-colônia portuguesa, é hoje o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita, como observado no Gráfico 11. O país

⁴⁷ Segundo os criadores do banco, seus tipos de transferências (*flow*) são: perdão de débito, reagendamento de débito, exportação de crédito, Investimento Estrangeiro Direto, Assistência Técnica Independente, Doação de Dinheiro, Doação em espécie, Doação (Vago), Garantia de empréstimo, empréstimo, Empreendimento Conjunto com recipiente, Bolsas/Treinamentos no país doador, Crédito estratégico ou fornecimento de crédito.

⁴⁸ Para maiores informações ver Anexo B.

aderiu à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 2007 e, hoje, é o segundo maior produtor de petróleo da África, seguindo a Nigéria. A economia de Angola depende fortemente da produção de hidrocarbonetos, tornando a sua economia vulnerável às oscilações dos preços do petróleo bruto (IEA, 2019). Estima-se que o país possua 9,5 bilhões de barris em reservas e produção diária de aproximadamente 1,67 milhão de barris (BP, 2017). As relações sino-angolanas vão muito além dos acordos comerciais, uma vez que as empresas chinesas instaladas em Angola estão envolvidas em diversos projetos de infraestrutura nas áreas de saúde, educação, transportes, entre outros.

Gráfico 11. Importações chinesas de petróleo bruto por origem.



Fonte: US Eergy Information Administration (2014).

O relacionamento com Angola passou por diversos momentos peculiares desde a independência do país em 1975, com atuação das grandes potências nos conflitos internos, especialmente EUA e URSS. Segundo Xavier (2011), as mudanças na política externa chinesa, na sua política para a África e no contexto internacional ecoaram diretamente na sua posição em relação aos movimentos de libertação angolanos, o que, na prática, significou uma grande variação na postura chinesa em relação a cada movimento, ora apoiando um, ora apoiando outro. A atuação da diplomacia chinesa à época⁴⁹ refletia as incertezas e instabilidades

⁴⁹ Diversos autores dividem a política chinesa para Angola, durante o período de luta pela independência em quatro fases distintas: (1) entre a década de 1960 até o início da Revolução Cultural; (2) os anos da Revolução Cultural, entre 1966 e 1969; (3) do início da década de 1970 até a Revolução dos Cravos (1974); (4) e, por fim, os últimos anos da luta até a independência. Para uma leitura detalhada de todas as fases, ver Xavier (2011).

existentes ao apoiar, em períodos diferentes, os movimentos políticos existentes: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), e a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA).

Somente em 12 de janeiro de 1983, influenciada pela Revolução dos Cravos de Portugal, pelo fim da ditadura de Antônio Salazar e pela política chinesa de reforma e abertura de Deng Xiaoping, a RPC fez o reconhecimento oficial da independência de Angola. Em 1988, a partir de uma visita do presidente angolano à China, foi assinado o primeiro acordo comercial entre os dois países, e, como resultado da visita, houve um incremento significativo no comércio dos dois países. Além disso, foi estabelecida a Comissão Mista Econômica e Comercial, embora esta só tenha iniciado suas atividades mais de dez anos depois, no seu primeiro encontro, em dezembro de 1999 (PAUTASSO, 2010; XAVIER, 2011).

Não somente com Angola, mas com diversos países africanos, a década de 1990 marca uma aproximação mais forte da China. A instabilidade interna de Angola⁵⁰ não impediu que seu relacionamento com a RPC ganhasse maior intensidade. Segundo Xavier (2011), assim como grande parte dos países africanos, Angola não direcionou críticas ao episódio da Praça Tiananmen, mas sim declarou apoio à RPC. O fortalecimento dessa relação fica mais evidente no campo econômico, uma vez que Angola tornou-se o segundo maior parceiro comercial da China no continente, atrás apenas da África do Sul, situação esta que se mantém atualmente (ver Tabela 2). As transações comerciais saltaram de US\$ 150 milhões, em 1990, para US\$ 1,8 bilhão, no ano 2000 (XAVIER, 2011). Porém, foi somente no início do século XXI que o relacionamento ganhou relevância estratégica para ambos os países (ALVES, 2007; PAUTASSO, 2009; 2010; OLIVEIRA et al., 2012; LOPES, 2014).

Embora Angola seja atualmente um dos países mais ricos da África, essa condição não se estende à população. Dessa maneira, apesar dos seus recursos naturais, o PIB per capita de Angola⁵¹ continua a ser um dos mais baixos e a agricultura de subsistência é uma das atividades econômicas mais importantes, com aproximadamente 85% da população envolvida (BEGU et al., 2018). Dado que a economia de Angola está intimamente ligada às exportações de petróleo e, implicitamente, ao seu preço, uma diminuição nos preços do petróleo impacta nas despesas

⁵⁰ Hodges (2004, p. 199) resume bem o relacionamento sino-angolano ao longo da década de 1990: “Since the early 1990s, Angola has been simultaneously trying to grapple with a quadruple transition: from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system of governance to pluralista democracy; and from a command economy to an economy based on the laws of market”.

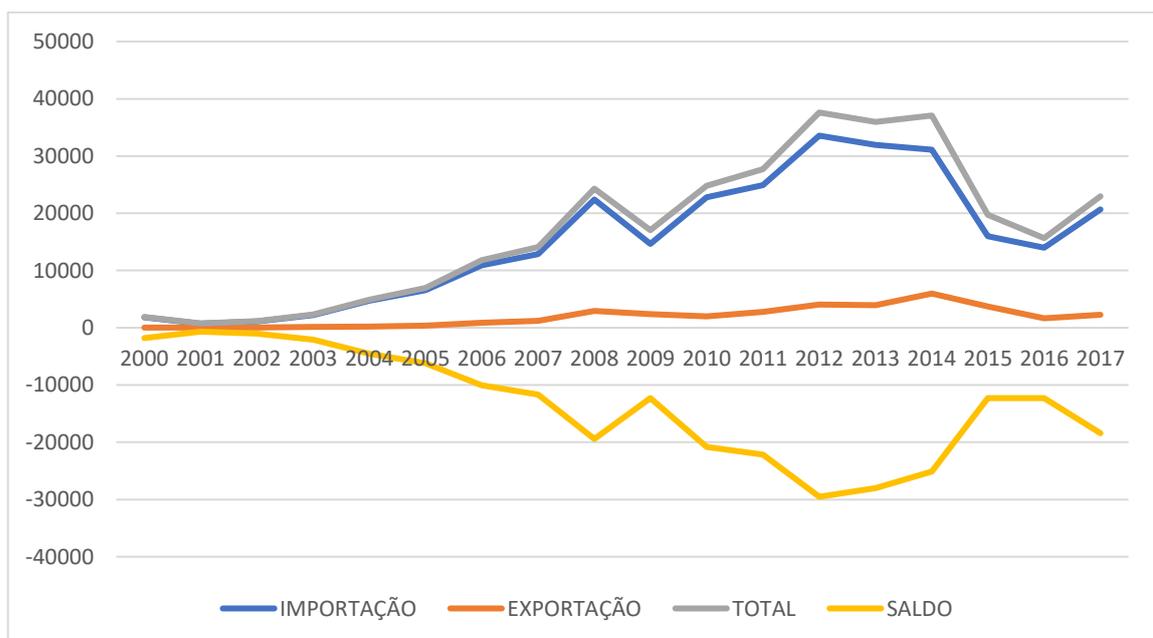
⁵¹ Ver Anexo B.

do governo. Neste contexto, a importância das relações estratégicas com a China torna-se ainda mais evidente, uma vez que a China fornece recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos de construção e infraestrutura (BEGU et al., 2018).

4.2.1.1 As relações sino-angolanas pós-guerra civil

A institucionalização do FOCAC, em 2000, e o fim da sangrenta guerra civil⁵² angolana, em 2002, foram os marcos iniciais para o fortalecimento das relações com a China e o foco passou a ser uma parceria econômica de caráter pragmático. Antes de 2002, as questões de defesa e de segurança eram o foco nas relações sino-angolanas, principalmente devido aos conflitos internos e ao contexto da Guerra Fria. O comércio bilateral saltou dos US\$ 1,8 bilhão, em 2000 atingindo um pico de US\$ 37,6 bilhões em 2012, como pode ser observado no Gráfico 12. Os fluxos comerciais a partir dos anos 2000 seguiram um caminho de forte expansão acompanhando o desenvolvimento de acordos de cooperação e de investimento entre os dois países, que será discutido mais à frente. Todavia, a balança comercial do comércio sino-angolano, em todo o período analisado, sempre foi negativa para o lado chinês. Importante destacar dois momentos de inflexão no comércio sino-angolano: em 2009, diante da crise global das finanças; e, em 2015 quando da queda vertiginosa dos valores de mercado das *commodities*, havendo uma recuperação já nos anos seguintes. Com

Gráfico 12. Balança Comercial Angola-China 2000-2017 (em milhões de dólares)



Fonte: National Bureau of Statistics of China, vários anos.

⁵² Segundo estimativas, o processo de independência e guerra civil deixou um total de 2 milhões de mortos, 1,7 milhão de refugiados e 80 mil mutilados pelas milhões de minas espalhadas pelo país (O GLOBO, 2013).

Em 2017, Angola exportou US\$ 30,3 bilhões, tornando-se o 60º maior exportador do mundo. Durante os últimos cinco anos, as exportações de Angola diminuíram a uma taxa anual de -13%, de US\$ 58,4 bilhões, em 2012, para US\$ 30,3 bilhões, em 2017. Diante de uma pauta exportadora dependente de *commodities*, a queda na exportação de petróleo afetou a balança comercial do país. As exportações são lideradas pelo petróleo bruto⁵³, que representam 88,5% do total, seguido por gás de petróleo (4,45%), e diamantes (4,3%). O principal destino das exportações do país é a China, que absorve mais da metade de todo o volume (61,05%). Em seguida vem a Índia (12%), EUA (7,9%) e África do Sul (4,4%) (OEC, 2017).

Quando observamos as importações do país, percebe-se que há uma diversidade tanto nos produtos quanto nos países que exportam para Angola (maquinário industrial, transporte, gêneros alimentícios, metais, produtos químicos, produtos animais). As principais origens das importações angolanas são a China (21%) e Portugal (19%), seguidos de Brasil (6,4%), África do Sul (6,1%) e República do Congo (5%) (OEC, 2017).

Olhando especificamente para a balança comercial sino-angolana, o petróleo domina 97% da pauta exportadora (OEC, 2017). Além disso, hoje, o petróleo angolano corresponde a 11,3% do total que a China importa no mundo, atrás da Rússia (14,3%) e Arábia Saudita (11,7), oscilando entre a segunda e a terceira posição na última década, segundo dados da Chatham House (2018). Por outro lado, Angola compra da China equipamentos eletrônicos, veículos elétricos, maquinário industrial, reatores nucleares, caldeiras, entre outros (TRADING ECONOMICS, 2015).

Como visto anteriormente, o comércio sino africano está concentrado em cinco países, entre eles Angola, que é responsável por quase 1/4 do total (24,2%)⁵⁴. A economia angolana, desde fins do século passado, é fortemente dependente das exportações de petróleo. Essa ligação estratégica com a China tem sido vista por alguns analistas como um casamento de conveniência, uma vez que o interesse da China está centrado no petróleo e outros recursos minerais, e o plano de Angola é reconstruir o país destruído pela guerra civil (OLIVEIRA et al., 2012, BEGU et al., 2018).

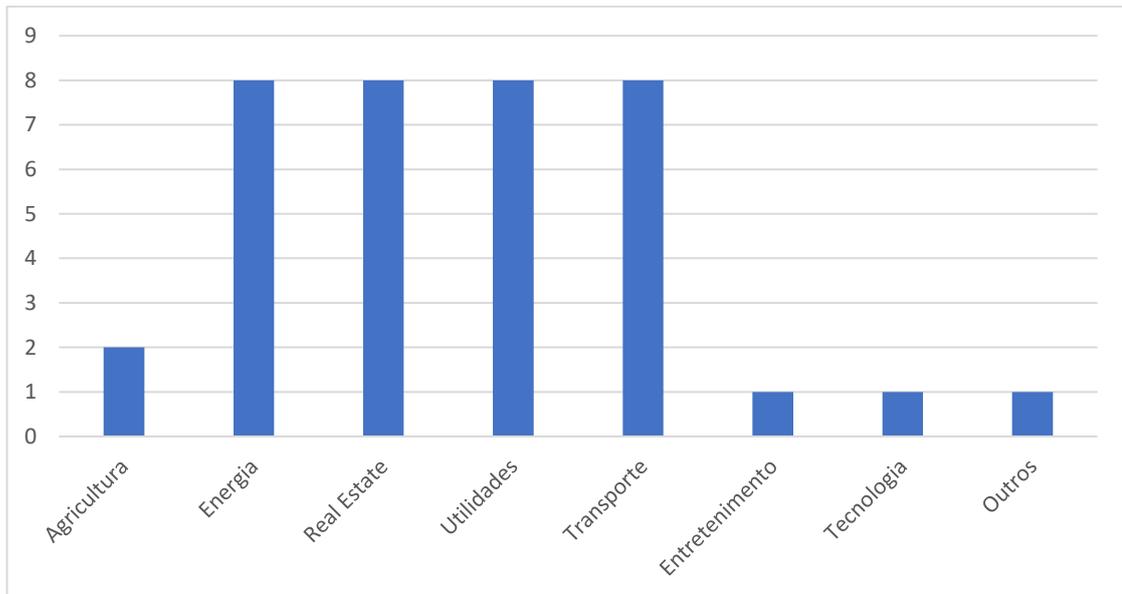
A estratégia dos investimentos chineses está voltada para projetos de transporte, energia, *real estate* e utilidades, como pode ser observado no Gráfico 13. Entre 2005 e 2017

⁵³ O país ainda possui grandes reservas de diamantes, cobre, manganês, fosfato, sal, chumbo, ouro e gás natural (CHATHAM HOUSE, 2018).

⁵⁴ National Bureau of Statistics of China, 2017.

foram 37 projetos capitaneados pelo governo chinês. Todos os quatro setores estão, em alguma medida, relacionados por se tratar de projetos na área de petróleo, gás natural, hidrográficas e fontes alternativas, estradas e portos que servem para o escoamento das *commodities*.

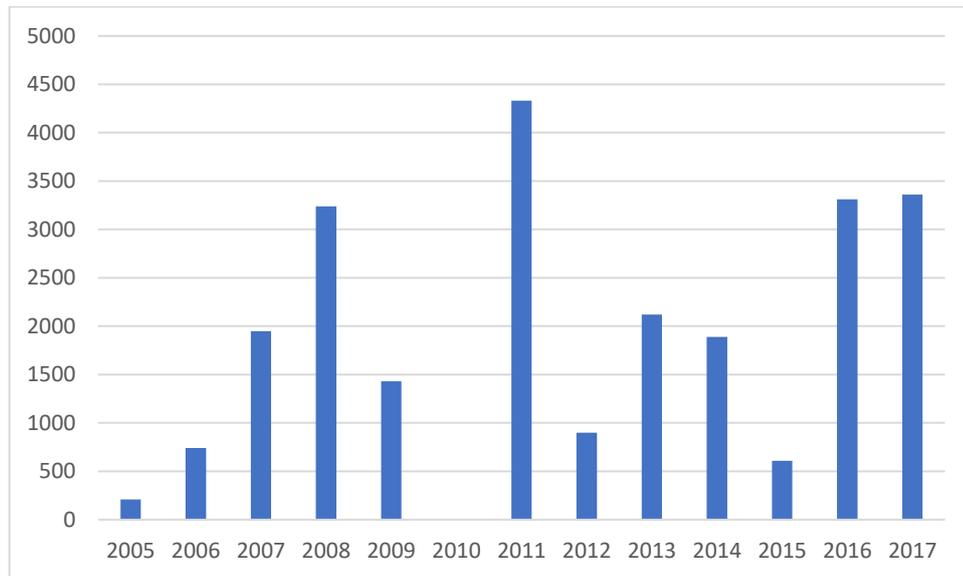
Gráfico 13. Investimentos e contratos chineses em Angola 2005-2017 (por setor, em número de contratos)



Fonte: China Global Investment Tracker.

Os investimentos diretos chineses em Angola, sem considerar os empréstimos e fundos direcionados à reconstrução do país e obras públicas, não apresentam números tão expressivos quanto o comércio (XAVIER, 2011). No período reportado (Gráfico 14), os investimentos tiveram um pico de US\$ 4,33 bilhões, em 2011, quando, entre outros investimentos, o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) concedeu um empréstimo, cujo pagamento é garantido por recursos naturais (ou seja, uso dos recursos financeiros revertidos em licenças para explorar recursos naturais), de US\$ 2 bilhões para Angola, com o objetivo de expandir as ações da Sonangol. Em 12 anos foram US\$ 24,09 bilhões de recursos chineses em sua maioria, aportados pela China.

Gráfico 14. Investimentos e contratos chineses em Angola 2005 – 2017 (em milhões de dólares)



Fonte: China Global Investment Tracker.

*Dados indisponíveis para o ano de 2010.

Apesar de proporcionalmente receber poucos investimentos chineses, por alguns anos, Angola foi o país que mais recebeu investimento externo em todo o continente africano. Segundo, Xavier (2011), os investimentos chineses de grande porte concentram-se, além do setor petrolífero, também na infraestrutura de telecomunicações. Em 2006, foi firmado um acordo entre a ZTE, empresa de telecomunicação chinesa, e a Munda Startel, empresa angolana de telecomunicação fixa, para o fornecimento de equipamentos, melhoria da infraestrutura e ampliação do setor de atuação para a telefonia móvel (XAVIER, 2011).

Como também discutido no ponto 1.3.2.2, no Capítulo 1, muitos dos investimentos chineses se confundem repasses de ajuda externa. Os empréstimos concessionais constituem uma grande parte da assistência ao desenvolvimento da China a Angola e esses repasses perpassam por vários setores (saúde, educação, energia e água, agricultura e pesca, transportes, comunicações e obras públicas) (KIALA, 2010). Como muitas vezes há incerteza em distinguir os projetos uns dos outros e discernir seus respectivos esquemas de financiamento, é válido apontar alguns projetos já desenvolvidos nessas áreas.

Desde o fim da guerra, o governo de Angola tem buscado fortemente a restauração das instalações de assistência médica do país e do seu sistema de saúde pública, ambos fatores significativos na produção e produtividade do capital humano do país (KIALA, 2010). E o governo chinês agiu ativamente para a assistência médica e melhoria do sistema de saúde de Angola. As empresas chinesas têm modernizado as instalações médicas existentes em nome do

Ministério da Saúde. Em 2001, por exemplo, a China financiou a construção do Hospital Geral de Luanda, em Kilamba Kiaxi, no valor de US\$ 13,6 milhões, por meio de empréstimo (excluindo a atualização da dívida). Esse mesmo hospital passou por uma reforma de US\$ 32 milhões em 2013, também financiada pela RPC (DREHER et al., 2017).

Na área de educação, por exemplo, em 2005, os angolanos receberam financiamento para construir 11 escolas: quatro escolas juniores nos distritos de Cacuaco, Panguila e Viana em Luanda; e seis colégios de ciência e tecnologia nos bairros de Cacuaco, Cazenga, Panguila, Sambizanga e Viana e no Lobito. Esses investimentos foram inaugurados em julho de 2007 pelo então Presidente José Eduardo dos Santos. Nesse mesmo ano, Angola recebeu uma segunda rodada de financiamento para construir cinco institutos técnicos e quatro escolas secundárias em Bengo, Benguela e Luanda (KIALA, 2010).

Já no setor agrícola, em agosto de 2004, China e Angola assinaram um contrato de aquisição de seis meses no valor de US\$ 22,36 milhões, para equipamentos agrícolas, máquinas e ferramentas para o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Angola. A mercadoria foi distribuída ao Instituto de Desenvolvimento Agrário de Angola e à Empresa Nacional de Mecanização Agrícola. Outro contrato de aquisição foi assinado em março de 2005, avaliado em US\$ 32 milhões (KIALA, 2010; DREHER et al., 2017).

Em 2005, o Ministério da Agricultura de Angola contratou a empresa China Sinohydro por US\$ 54 milhões para instalar sistemas de irrigação em quatro regiões: Caxito (Bengo), Andgelas (Huíla), Luena (Moxico) e Waco-Kungo (Kwanza Sul). Pouco tempo depois, a Sinohydro completou outro projeto de US\$ 5 milhões que também foi financiado por linhas de crédito do governo chinês. Foi construída uma barragem hidroelétrica em Gangelas e um canal de irrigação em Chibia, situado a cerca de 20 quilômetros ao sul do Lubango, na província de Huíla (KIALA, 2010).

Em 2014, o Governo da China concluiu o projeto de reconstrução da Estrada de Ferro de Benguela, a segunda maior ferrovia construída pela China em solo africano (atrás apenas da construção da Tazara, na Tanzânia), que liga o porto de Lobito, na costa do Atlântico, até a fronteira da Zâmbia com a República Democrática do Congo (LOPES, 2014). Boa parte de todo o setor ferroviário angolano vem sendo recuperado pelos chineses.

Em resumo, os projetos de ajuda da China abarcam ainda os setores de pesca, habitação, esportes, infraestrutura de transportes, capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, comunicação, abastecimento de água etc. Na próxima seção, serão analisados os

acordos para aquisição de petróleo, e os investimentos em setores relacionados à diplomacia do petróleo.

4.2.1.2 A diplomacia do petróleo no contexto angolano

As dificuldades de Angola em conseguir auxílio financeiro internacional para a sua reconstrução no pós-guerra, devido às diversas condições impostas para a concessão de empréstimos teria impulsionado diretamente o governo angolano a se voltar para a ajuda e os investimentos chineses (KIALA, 2010; XAVIER, 2011).

Um dos primeiros aportes financeiros de Angola, ainda no período de transição entre os conflitos da guerra civil e os tempos de paz, foi feito pelo China Eximbank e o China Construction Bank (CCB), em 2002, no valor de US\$ 145 milhões. O financiamento destinou-se a reabilitar uma via férrea de 444 km através de Luanda e a expandir os sistemas elétricos em Luanda, Lubango, Namibe e Tombwa (KIALA, 2010).

Esse relacionamento entra em outro patamar em 2004, quando a Sinopec⁵⁵ procurou obter direitos de produção no Bloco 3. O lance da Sinopec incluiu uma linha de oferta de crédito de US\$ 2 bilhões do China Eximbank. Isso ajudou a suavizar o negócio, e o governo angolano decidiu em favor da Sinopec e não ampliou a licença da francesa Total. No âmbito das empresas estatais do setor petrolífero, em Angola, o destaque é para o Grupo Sonangol, criado em 1976, que é responsável pela administração e exploração de petróleo e gás natural no país. A empresa atua normalmente com companhias internacionais de petróleo por meio de *joint ventures* e acordos de partilha de produção (OLIVEIRA et al., 2012). A subsidiária chinesa da empresa é a China Sonangol Resources Enterprise Ltd. Assim como na China, o Estado angolano também é o principal supervisor administrativo e regulador da economia.

Até 2012, os campos de petróleo em Angola estavam divididos em 76 blocos, dos quais 35 estavam ativos (OLIVEIRA et al., 2012). O primeiro bloco adquirido pela China, em 2004, concretizou-se através da Sinopec, por meio da linha de crédito do China Eximbank de US\$ 2 bilhões. Após esse acordo, a Sinopec fez algumas tentativas de expansão dos seus negócios ao tentar adquirir os direitos de exploração do Bloco 18, numa disputa com a anglo-holandesa Shell. Esse caso fez surgir a *joint venture Sonangol Sinopec International (SSI)*, uma

⁵⁵ Dollar (2016) chama atenção para o fato de que alguns poços adquiridos pela Sinopec, entre 2004 e 2013, transformaram em um buraco negro, consumiu fundos da estatal sem gerar qualquer valor comercial. Auditoria do governo chinês, em março de 2015, indicou que os investimentos feitos em cinco campos petrolíferos entre 2008 e 2013 atingiram cerca de US\$ 10 bilhões e estimativas exageradas de reservas de petróleo e quedas acentuadas nos preços internacionais do petróleo levariam a maioria do investimento a ser desperdiçado.

junção de petrolíferas chinesas e angolanas que acabou por ficar com os direitos de exploração do Bloco 18. Entretanto, o Governo de Angola a considera como uma companhia petrolífera privada, e não nacional. Depois de criada, a SSI expandiu suas atividades para os Blocos 15, 17, 18⁵⁶, através de novos acordos em 2006. Junto com outros campos de exploração, o grupo Sinopec controlava, à época, mais de 5 milhões de toneladas de petróleo em Angola. Outra estatal chinesa que atua no país é a CNOOC, que, junto com a Sinopec, comprou 20% do Bloco 32 por US\$ 1,3 bilhão, operado pela companhia francesa Total⁵⁷, em 2009 (OLIVEIRA et al., 2012).

Ao longo da primeira década dos anos 2000 os acordos comerciais foram fundamentais para a intensificação da parceria chinesa com Angola. Em 2004, o empréstimo de US\$ 2 bilhões que permitiu a aquisição de um dos blocos de exploração de petróleo, permitia que o pagamento fosse realizado num período de 12 anos em troca de petróleo. Esse primeiro acordo foi dividido em duas partes: a primeira lançada em 2004 possuía 27 contratos correspondendo a 50 projetos (12 em saúde, 20 em educação, 8 em água e energia, 6 em agricultura, 1 em transporte, 1 telecomunicações e 1 em obras públicas) totalizando US\$ 1,1 bilhão; e a segunda fase, em 2007, com o restante dos investimentos. Vale ressaltar que a maioria das empresas contratadas para a realização das obras eram empresas chinesas (OLIVEIRA et al., 2012; LOPES, 2014).

O segundo acordo foi assinado em 2006 entre o Ministério das Finanças de Angola e o China Eximbank no valor de outros US\$ 2 bilhões, em mais de 100 projetos, com destaque para a recuperação e expansão da rede elétrica da capital Luanda e outras importantes cidades no país, a construção da infraestrutura integrada entre algumas das grandes cidades de Angola, entre outros. Em 2007, foi negociado ainda um adicional de US\$ 500 milhões com o objetivo de financiar obras complementares necessárias para a conclusão dos projetos inseridos nas linhas de financiamento do primeiro acordo (PAUTASSO, 2010; OLIVEIRA et al., 2012; LOPES, 2014).

Entre 2004 e 2010 as linhas de crédito disponibilizadas pelo China Eximbank totalizaram o montante de US\$ 10,5 bilhões garantidos pelo fornecimento de petróleo. Segundo Lopes (2014), esse modelo de financiamento se tornou mais atraente para Angola devido,

⁵⁶ Em 2010, a Sinopec passou a adquirir 50% do bloco 18 após investimentos em torno de US\$ 2,46 bilhões.

⁵⁷ As companhias petrolíferas internacionais ocidentais ainda detêm as maiores participações e a maior parte dos direitos operacionais nos campos petrolíferos angolanos. Entre os maiores participantes estão a ChevronTexaco (EUA), ExxonMobil (EUA), TotalFinaElf (França), British Petroleum (Reino Unido) e Agip / Eni (Itália). Mesmo assim, Angola possui papel estratégico relevante no fornecimento de petróleo à China, assim como os empréstimos e linhas de crédito em conexão com projetos de infraestrutura da RPC são de grande importância para Angola (IEA, 2019).

principalmente, aos prazos longos de pagamento e às taxas de juros bastante reduzidas pelo China Eximbank e o China Development Bank. Sobre isso, Corkin (CORKIN 2008) afirma:

Ofertas de outros bancos e governos estrangeiros apresentam custo mais elevado das taxas de capital por comparação em quantidades muito menores. A fonte tradicional de empréstimos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tem sido menos acessível com empréstimos de longo prazo em grande escala visto que o governo angolano não tem cumprido os pré-requisitos em termos de transparência e práticas de boa governança. Angola ainda está lutando para implementar as práticas de governança que são consideradas necessárias pelos doadores ocidentais antes de tais empréstimos serem concedidos. A emergência da China como uma fonte alternativa de financiamento tem sido particularmente bem-vinda, considerando a escassez de opções disponíveis para o governo angolano e a urgência com que são necessários tais fundos (CORKIN (2008) apud LOPES (2014).

Em 2011, o China ExIm Bank estendeu uma nova linha de crédito US\$ 3 bilhões de dólares para Angola. Tal como os pacotes de empréstimos anteriores do China ExIm Bank, este empréstimo foi financiado pelo petróleo angolano. Apesar da dificuldade no acesso aos termos dos acordos e dos contratos, Dreher et al. (2017) reportam que em Julho de 2010, o ministro angolano das Finanças, Carlos Albert Lopes, transmitiu à Rádio Nacional de Angola que o China ExIm Bank disponibilizaria uma linha de crédito adicional de US\$ 6 bilhões a Angola, para além dos US\$ 4,5 bilhões que tinha comprometido entre 2004 e 2009. Este compromisso acabou sendo reduzido de US\$ 6 bilhões para US\$ 3 bilhões. Não está claro quais projetos estão sendo financiados sob esta linha de crédito ou quanto dinheiro foi desembolsado até o momento.

Em fevereiro de 2013, o Banco de Desenvolvimento da China concedeu um empréstimo de US\$ 1,32 bilhão à Sonangol. O empréstimo, que foi assumido através da Sonangol Finance Limited, deve ser reembolsado ao longo de um período de 10 anos a uma taxa de juro acordada de 3,5% sobre à taxa de oferta interbancária de Londres (Libor) (DREHER et al., 2017). Em dezembro de 2014, o presidente da Sonangol, Francisco de Lemos José Maria e o presidente do Banco de Desenvolvimento da China, Zheng Zhijie, assinaram um acordo em Beijing para empréstimo de US\$ 2 bilhões à petrolífera estatal Sonangol, com período de 10 anos para pagamento, visando a expansão dos projetos de petróleo e gás em Angola. Segundo a Sonangol, este empréstimo poderia ser seguido por outro financiamento de longo prazo, como a construção da refinaria do Lobito, um projeto há muito almejado pelo Governo de Angola.

Durante visita à RPC do novo presidente angolano, João Lourenço, em outubro de 2018, o governo angolano solicitou à China um novo financiamento para o país, no valor de US\$ 2 bilhões, para projetos de infraestrutura no país. O anúncio resultou na assinatura de um Acordo de Facilitação entre o Banco de Desenvolvimento da China e o Ministério das Finanças

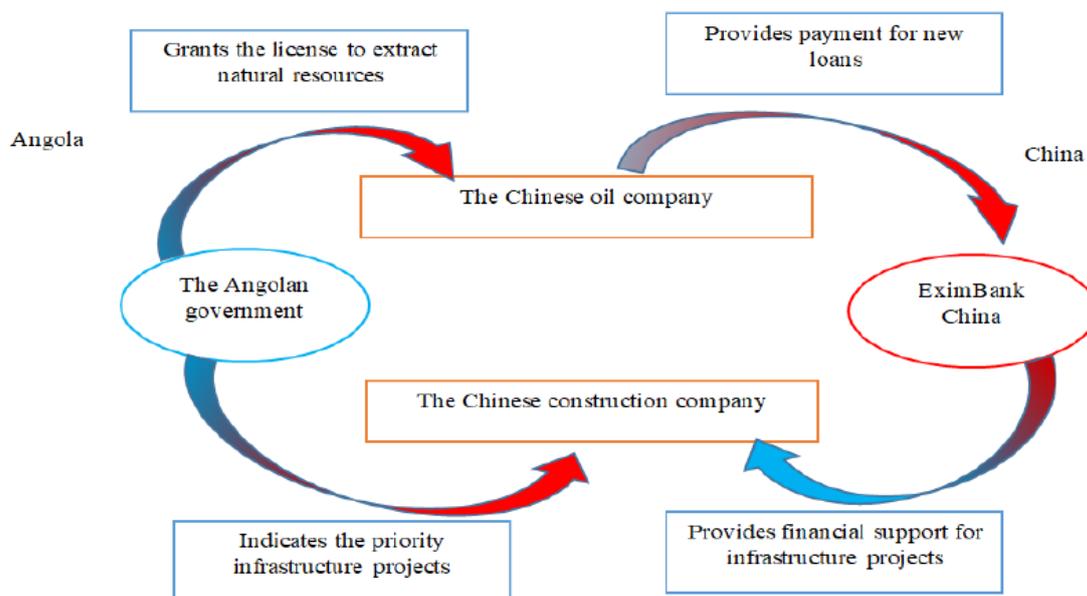
de Angola (ANGOP, 2018a). Também no ano de 2018, em ocasião pela comemoração dos 35 anos de relação com Angola, o então embaixador chinês no país, Cui Aimin, destacou que nas últimas duas décadas de cooperação entre os países, a China ajudou Angola a construir e reconstruir mais de 2,8 mil quilômetros de linhas férreas, 20 mil quilômetros de estradas, 100 mil habitações sociais, 100 escolas e 50 hospitais, bem como a formações de mais de 2 mil e 500 angolanos (ANGOP, 2018b). O embaixador ainda lembrou que empresas chinesas têm implementado atualmente projetos diversos em Kilamba Kiaxi, Luanda; a Central Hidroelétrica Caculo Cabaça e o novo Aeroporto Internacional de Luanda, entre outras ações nas áreas da agricultura, indústria de processamento e manufatura.

Por ter sido o estado pioneiro a receber esse tipo de modalidade de investimento da China em todo o continente africano, a diplomacia do petróleo também é conhecida na literatura especializada como “Modo Angolano” (*Angola Mode*). Este modelo começa com um empréstimo, por vezes na cifra dos bilhões de dólares, a taxas de juro muito baixas, concedido ao governo de Angola pela China. Em seguida, o governo angolano utiliza esses empréstimos na construção de infraestruturas adjudicadas a empresas chinesas. Finalmente, os empréstimos eram pagos por Angola à China em petróleo ou minerais. Tal *modus operandi* se repete em outras partes do continente.

A assinatura dos acordos envolve o chamado Grupo de Trabalho Conjunto, composto pelo Ministério das Finanças de Angola e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Comerciais da China (MOFCOM), com o intermédio do China Eximbank e do China Development Bank. Um Gabinete de Apoio Técnico de Gestão da Linha de Crédito da China acompanha a execução de projetos financiados (PAUTASSO, 2010). Somente após a conclusão da obra, o Eximbank realiza o pagamento às empresas contratadas (geralmente, as empreiteiras chinesas) pelo débito da importação de petróleo angolano (com taxas de juros baixas e prazos alongados de pagamento sem mobilização de moeda forte, como o dólar). Além disso, há também o financiamento à Angola através de fundos de investimento, como é o caso da China International Fund, de Hong Kong, que já emprestou cerca de US\$ 2,9 bilhões (Ibidem).

A Figura 4 sintetiza o modelo de investimento aplicado em Angola e seu fluxo. Importante lembrar, como discutido na seção 2.3.2 do Capítulo 2, que estes investimentos não representam quantias entregues diretamente ao governo angolano, mas sim a provisão dos fundos necessários para as empresas públicas chinesas desenvolverem projetos industriais e de infraestruturas em troca de petróleo e minerais (BEGU et al., 2018).

Figura 4. Modelos do investimento chinês em Angola



Fonte: BEGU et al., 2018.

O Governo de Angola não impõe a obrigação de que investidores externos assumam a execução dos projetos acordados, porém a China tem proposto e indicado três ou quatro companhias de seu país em cada obra a ser realizada. Como bem descreve Oliveira et al. (2012), os financiamentos dos projetos são realizados através de desembolsos diretamente do Eximbank para os empreiteiros sem passar por nenhuma outra conta.

“Esses desembolsos dão lugar os registros de dívida efetuados pelo próprio ministério e pelo Banco Nacional de Angola. Assim que o projeto é concluído inicia-se o pagamento da dívida. As receitas de petróleo que servirão para pagar a dívida são depositadas em uma conta bloqueada e assim a dívida vai sendo diminuída” OLIVEIRA et al., 2012, p. 76.

Brautigam (2010) chama atenção de que, por meio desse método de atuação, a China junta numa só operação ações de ajuda e de comércio. Em outras palavras, estabelece uma ligação entre ações de ajuda ao desenvolvimento de infraestrutura com uma operação de financiamento de exportação. Esse método é usado normalmente por países que não conseguem fornecer garantias financeiras para o pagamento dos empréstimos realizados e, por isso, autoriza que o país financiador explore seus recursos naturais em troca dos investimentos em infraestrutura (TAKAHASI, 2012; LOPES, 2014). Para Lopes (2014), o *Angola Mode* possui uma característica de atuar como uma proposta de cooperação *win-win* com ganhos para ambas as partes, ainda que haja assimetrias.

O relacionamento com a China ao longo das duas últimas décadas tem gerado forte debate na sociedade angolana e entre os analistas que acompanham essa relação, principalmente

no que se refere à sustentabilidade financeira das modalidades dos investimentos chineses e os impactos da parceria com a China para a população de Angola. Essas e outras questões serão discutidas na seção 3.3.

4.2.2 República Federal da Nigéria

Assim como para Angola, diversos outros países absorveram a política do *oil for infrastructure*. Entre esses, está a Nigéria, país localizado na África Ocidental e que compartilha fronteiras terrestres com a República do Benim a oeste; com Chade e Camarões a leste e com o Níger ao norte. É um gigante no continente: o país mais populoso com 190 milhões de pessoas⁵⁸ (2017) e detentor de uma das maiores densidades populacionais da África, segundo dados do Banco Mundial; também figura entre as principais economias do continente, com considerável diversidade de países parceiros comerciais estratégicos.

A economia nigeriana concentra suas exportações em petróleo bruto (76%), gás de petróleo (14%), cacau (1,4%), entre outros (madeira, sucata de cobre, borracha), o que totalizou, em 2017, US\$ 46,8 bilhões. Segundo dados do OEC (2017), os principais destinos das exportações nigerianas são a Índia (18%), EUA (14%), Espanha (9,7%) e França (6%). No que se refere às importações, além do petróleo refinado⁵⁹ e produtos minerais (18%), a Nigéria importa também máquinas (17%), equipamentos de transporte (12%), produtos químicos (7,5%) e alimentos (5,5%), como trigo, açúcar, arroz e azeite de dendê. Esses produtos são provenientes principalmente da China (28%), Bélgica (8,9%), Noruega (8,3%), Coreia do Sul (6,4%), EUA (6%) e Índia (4,6%) (Ibidem).

A Nigéria é o maior produtor de petróleo do continente (2,05 milhões de barris produzidos diariamente) e o segundo país com as maiores reservas provadas de petróleo (aproximadamente 37,5 bilhões de barris), atrás apenas da Líbia (BP, 2019). A Nigéria é um dos poucos países que tem a balança comercial desfavorável na sua relação com a China. Todavia o volume dos investimentos chineses no país é um dos maiores do continente africano, assim como o montante repassado em nome da ajuda externa chinesa. O fracasso na adoção das políticas de ajuste estrutural do FMI na Nigéria, nas décadas de 1980 e 90, e a consequente

⁵⁸ A população nigeriana é composta por mais de 200 grupos étnicos, sendo os mais numerosos e politicamente influentes os hauças-fulani, mulçumanos, iorubás, igbos e cristãos. As duas principais religiões do país são islâmicas (48,8%) e cristão (49,3%), outros (1,9%).

⁵⁹ Mesmo sendo o maior país exportador de petróleo do continente africano, a capacidade de refino da Nigéria continua sendo insuficiente para suprir a demanda interna do produto, levando o país a importar petróleo refinado e seus derivados dos EUA, da Europa e da China (RYSYK, 2010).

recessão fizeram com que sua política externa fosse redirecionada para o fortalecimento de laços com a RPC.

4.2.2.1 A relação sino-nigeriana entre 1960 e 1999

No ano de 1971, foram estabelecidos laços diplomáticos formais entre a República Popular da China e a Nigéria. Onze anos antes, em outubro de 1960, o país havia deixado de ser colônia britânica e se tornado independente. Nas décadas seguintes, a política externa nigeriana esteve focada no fortalecimento de laços com os EUA e países europeus, reforçando uma posição pró-Occidente (RYSZYK, 2010). Mesmo não assumindo um posicionamento em prol de Taiwan, os nigerianos também não empenharam esforços para melhorar seus laços com a China. Para Ryszyk (2010, p. 80), distingue-se dois momentos no relacionamento sino-nigeriano: entre 1960 e 1999, marcado pela interação pouco expressiva entre os dois países; e a partir de 1999 quando há um aumento no comércio e um forte crescimento no volume de investimentos e acordos de cooperação.

Apesar do foco deste trabalho estar no segundo período, é importante destacar que a Nigéria enfrentou episódios de turbulência política ao longo das quatro décadas posteriores à independência. Em 1966, o país enfrenta o primeiro de uma série de golpes militares. Assume o chefe militar Yakubu Gowon que enfrenta uma guerra civil nas províncias do sudeste do país já no ano seguinte (RYSZYK, 2010). Essas províncias, formadas majoritariamente pela etnia ibo, lutavam pela separação da Nigéria e pela proclamação da República de Biafra. Nesse episódio, os chineses apoiaram a secessão das províncias rebeldes com o fornecimento de armamentos (Ibidem).

O ano em que a Nigéria passa a ter laços diplomáticos com a RPC coincide com a conquista do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas por parte da China, que contou com o voto nigeriano para tal. A primeira visita oficial de um presidente nigeriano à Beijing ocorreu somente em 1974. A entrada na OPEP, em 1971, deu início à transformação da economia do país. Como um país rico em recursos, o setor de petróleo tem sido um motor fundamental da economia nigeriana desde então, constituindo a maioria tanto das exportações quanto das receitas do governo. Essa dependência do petróleo tem gerado a exclusão do setor não-petrolífero, particularmente a agricultura, que viu sua participação no PIB cair de 41% para 17% no período de 1970 a 2004, já que a contribuição geral do setor não setor de petróleo para o PIB caiu de 94% para 52% no mesmo período (OGUNKOLA, BANKOLE e ADEWUYI, 2008; RYSZYK, 2010; CHEN et al., 2016).

Somente no governo de Olusegun Obasanjo (1976-1979), é que a relação comercial com a China ganhou alguma atenção, porém havia uma preocupação do presidente nigeriano com o desequilíbrio da balança comercial para a Nigéria. O governo da RPC anunciou então um pacote de ajuda externa para a Nigéria que incluía, entre outras coisas, o envio de equipes médicas, e especialistas no setor agrícola, para auxiliar no desenvolvimento de um novo modelo de produção agrícola. Todavia, esse pacote não conseguiu modificar as perdas da balança comercial para a Nigéria (RINDAP, 2015).

Associado a isso, problemas de corrupção, má gestão, problemas sociais, explosão da dívida externa no governo de Muhammadu Buhari (1983-1985), a queda no preço do petróleo ao final da década de 1980, e os agressivos programas de ajuste estrutural, apoiados pelo Banco Mundial, deixaram o país numa grave situação socioeconômica que perdurou ao longo da década de 1990 (RYS DIK, 2010; RINDAP, 2015). Esse cenário, levou o presidente Sani Abacha (1993-1998) a direcionar a política externa nigeriana na busca por fontes alternativas de ajuda econômica e investimentos para o país. O período coincide com o fim da autossuficiência chinesa em petróleo (1993), e o início da maior expansão das relações sino-africanas (Ibidem).

Após o estabelecimento da Câmara de Comércio Sino-Nigeriana, em 1994, as trocas comerciais entre os dois países começaram a subir. Já como consequência do estreitamento de laços, no ano seguinte, a empresa chinesa China Civil Engineering Construction Cooperation (CCECC) iniciou obras para a reconstrução do sistema ferroviário da Nigéria no valor de US\$ 529 milhões. Acordos de cooperação para geração de energia, usinas de aço e exploração de petróleo foram anunciadas pelo *premier* chinês à época, Li Ping, entretanto, a maioria desses contratos não prosperou (RYS DIK, 2010). O relacionamento com a China somente avançou de fato a partir de 1999 com a volta de Olusegun Obasanjo ao poder, dessa vez através de eleições.

4.2.2.2 As relações sino-nigerianas pós 1999

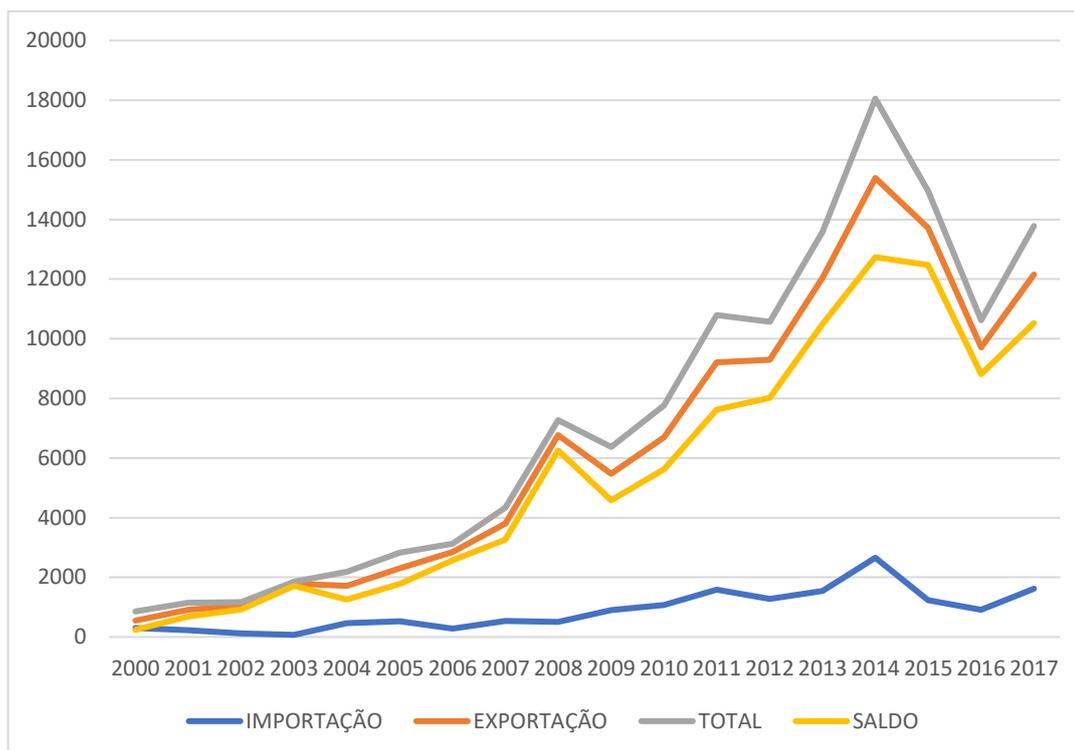
A aproximação com os chineses ganha força com a entrada da Nigéria no FOCAC e sua participação já na primeira reunião de Cúpula em 2000. A motivação para esse engajamento deveu-se principalmente ao fracasso das políticas austeras do FMI e do Banco Mundial (RYS DIK, 2010).

As relações com a China elevaram-se a um novo patamar. O presidente Obasanjo visitou a RPC em duas ocasiões, em 2001 e 2005, sendo retribuído com visitas do presidente

chinês em ambas ocasiões⁶⁰ (RINDAP, 2015). Em 2006, a Nigéria tornou-se o primeiro país africano a assinar um Memorando de Entendimento com a China sobre o estabelecimento de uma parceria estratégica (RYSYK, 2010). A China e a Nigéria também assinaram uma série de acordos sobre cooperação comercial, econômica e tecnológica, bem como sobre proteção de investimentos (RINDAP, 2015).

O comércio não é o elemento mais forte da relação sino-nigeriana. Apesar de ter saltado de US\$ 342 milhões, no ano 2000, para US\$ 4,45 bilhões, em 2017, passando por um pico de US\$ 6,49 bilhões, em 2013, como demonstra o Gráfico 15. Em geral, a Nigéria exporta pouco para a China, que não está entre os principais destinos do que é produzido pelo país, o que gera um saldo comercial negativo para a China. A RPC absorve apenas 3,2% do que é exportado pela Nigéria (basicamente gás de petróleo, petróleo bruto e madeira). Por outro lado, a China é origem de 28% das importações nigerianas. Em 2017, importações de maquinário e equipamentos de transporte totalizaram US\$ 3,3 bilhões; seguido de produtos têxteis, metais, produtos químicos e outros produtos manufaturados.

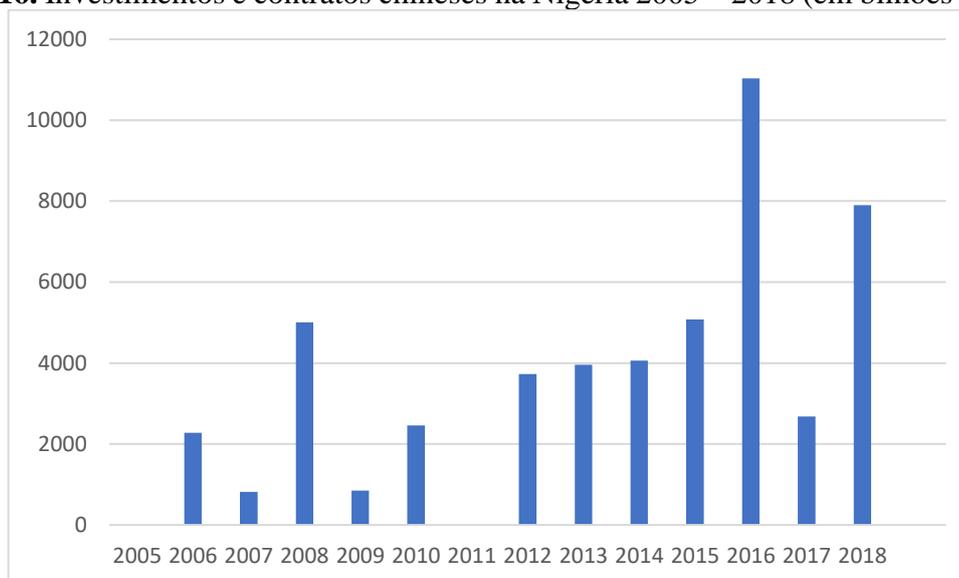
⁶⁰ Os líderes chineses que visitaram a Nigéria entre 1974 e 2014 são os seguintes (KAFILAH e DEVADASON, 2015): Vice Gurg Beng (outubro de 1978), Huang Hua (novembro de 1981), Tian Jiyun (novembro de 1984), Wu Xueqian (março de 1990), Vice-premiê e ministro das Relações Exteriores. Qian Qichen (janeiro de 1995), Conselheiro de Estado e Secretário Geral do Conselho de Estado Luo Gan (setembro de 1996), Primeiro-ministro Li Peng (maio de 1997), enviado especial do presidente Jiang Zeming, Conselheiro de Estado Ismail Amat (maio de 1999) Jiaxuan (janeiro de 2000), Presidente Jiang Zemin (abril de 2002) e Vice-Presidente do Comitê Permanente do Congresso Nacional dos Povos, Han Qide (dezembro de 2003), Presidente Hu Jintao (Abril de 2004), Presidente do Comitê Permanente da Comissão Nacional. Congresso do Povo (NPC) Wu Bangguo (novembro de 2004), Ministro das Relações Exteriores da China, Li Zhaoxing (janeiro de 2006), Ministro das Relações Exteriores da China, Yang Jiechi (janeiro de 2010), Ministro das Ferrovias Sheng Guangzu (maio de 2011) comissão permanente do NPC Zhan g Dejiang (setembro, 2013) Primeiro-ministro Li Keqiang (Maio, 2014). Os líderes da Nigéria que visitaram a China entre 1974 e 2013: Chefe de Estado, Gen. Yakubu Gowon (setembro de 1974), Vice-Presidente Dr. Alex I. Ekwueme (março de 1983), Chefe do Estado-Maior do Exército Ibrahim Babangida (setembro de 1984) Chefe do Estado-Maior do Exército, General Sanul Abacha (outubro de 1989), Chefe do Estado-Maior da Defesa, General Abdulsalami Abubakar (julho de 1997), Presidente Olusegun Obasanjo (abril de 1999, agosto de 2001 e 2005) e Presidente do Senado Anyim (dezembro de 2001) Vice-Presidente Abubakar (Julho de 2002) e Vice-Presidente Nwuche da Assembleia Nacional (Julho de 2002), Presidente: Umaru Yar'Adua (Fevereiro, 2008), Ministro da Defesa da Nigéria: Shettima Mustapha (Julho 2009), Presidente: Goodluck Ebele Jonathan (julho de 2013).

Gráfico 15. Balança Comercial Nigéria- China 2000-2017 (em milhões de dólares)

Fonte: National Bureau of Statistics of China, vários anos.

O padrão inicial identificado no comércio sino-nigeriano é que a China exportava itens manufaturados e industriais para a Nigéria e importava dele produtos agrícolas e minerais não processados, padrão este que se repete em outros países do continente africano. Com o passar do tempo, a China acrescentou a *expertise* mecânica e humana e capital de investimento à lista de itens exportados para a Nigéria. Como tendência que se seguiu à essa relação, a China obteve uma vantagem líquida industrial e de desenvolvimento sobre a Nigéria desde o início e o desequilíbrio na balança comercial permaneceu (RINDAP, 2015, p. 24).

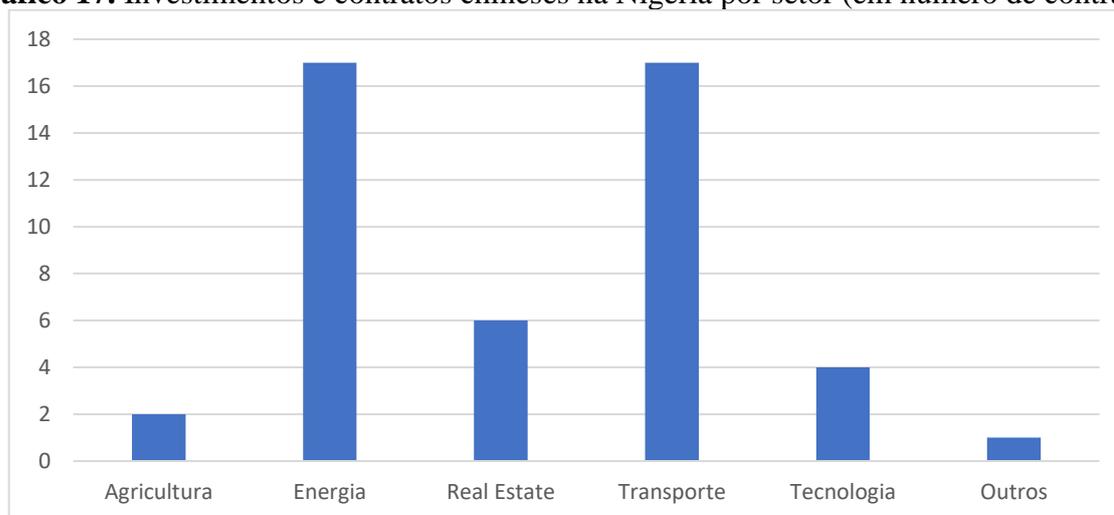
Ao contrário do comércio sino-nigeriano, os investimentos chineses no país são bastante expressivos, tornando o país num dos maiores receptores no continente. Entre 2006 e 2015, a Nigéria recebeu um total de US\$ 14,1 bilhões, atrás apenas da África do Sul (como reportado na Tabela 3, no Capítulo 1). Como pode ser indicado no Gráfico 16, de acordo com dados do *China Global Investment Tracker*, 2016 foi o ano que mais projetos receberam aportes financeiros da China.

Gráfico 16. Investimentos e contratos chineses na Nigéria 2005 – 2018 (em bilhões de dólares)

Fonte: China Global Investment Tracker.

*Dados indisponíveis para os anos de 2005 e 2011.

Assim como em Angola, fica evidente pelo Gráfico 17 que o comportamento estratégico dos investimentos chineses se volta uma vez mais para projetos de transporte, energia e *real estate*. Entre 2005 e 2017 foram 47 projetos levados a cabo com capital chinês, voltados para setores que estão, em alguma medida, relacionados à área de petróleo, gás natural e hidrográficas, estradas e portos que servem para o escoamento das *commodities*. Um ponto importante a ser recordado é que a expansão das interações econômicas da Nigéria com a China é limitada pela infraestrutura industrial deficitária para a promoção dessa relação. Os gargalos em infraestrutura na Nigéria são frequentemente vistos como um dos principais impedimentos ao seu desenvolvimento econômico (RINDAP, 2015). Dentre os aportes financeiros, há a necessidade de distinguir entre investimento, empréstimo e contratos. Isso, no entanto, requer mais informações sobre os dados, e os dados atualmente disponíveis não oferecem informações suficientes.

Gráfico 17. Investimentos e contratos chineses na Nigéria por setor (em número de contratos)

Fonte: China Global Investment Tracker.

Inicialmente, os investimentos e aportes de ajuda externa da China na Nigéria não estiveram concentrados no setor energético. Apresentavam uma diversidade maior, desde agricultura, telecomunicações, assistência médica e cooperação na área de educação. Em 2002, a Huawei Technologies assinou contratos para o serviço de telefonia rural em toda a Nigéria para a conexão de 218 comunidades rurais à rede de telefonia da Nigéria. As duas primeiras fases foram financiadas por um empréstimo concessionário de US\$ 200 milhões do China ExIm Bank. Para a terceira fase em que, além da Huawei, também participaram as chinesas Shanghai Bell e a ZTE, a Nigéria negociou outro empréstimo de US\$ 100 milhões do governo chinês, em 2004.

O setor de cooperação científica sino-nigeriano também passou por vários avanços, tendo presenciado o lançamento do satélite de comunicações NIGERCOMSTAT. Em 2005, a China Great Wall Industry Corporation ganhou um contrato de US \$ 311 milhões do governo nigeriano para fabricar e lançar o satélite. Sob a administração da Agência Nacional de Desenvolvimento do Espaço e Pesquisa da Nigéria (NNSRDA). Como parte do projeto, mais de 60 engenheiros nigerianos foram treinados em Abuja para as operações de rastreamento e gerenciamento de satélites NigComSat-1. O satélite foi lançado em maio de 2007 e foi operado pela Comissão de Comunicações da Nigéria (NCC). O governo chinês não participou do licenciamento e da operação do NigComSat-1, mas apoiou a compra do governo nigeriano com US\$ 200 milhões em créditos de exportação do China ExIm Bank. A falha do satélite, um ano depois, foi atribuída a um problema com seu sistema de energia solar. A Agência Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Espacial da Nigéria (NASRDA) e a CGWIC da China lançaram

com sucesso um satélite substituto, o NIGCOMSAT-1R, em dezembro de 2011 (DREHER et al., 2017).

Outros exemplos do investimento chinês são: em 2002, a China prometeu US\$ 3,5 milhões para o desenvolvimento econômico da Nigéria; em 2003, a China concedeu novo aporte financeiro, dessa vez de US\$ 7,9 milhões, à Nigéria para projetos de desenvolvimento e cancelou US\$ 5,5 milhões da dívida do país; em 2004, o China ExIm Bank assinou memorando para mecanização de técnicas agrícolas na Nigéria; em 2006, uma ajuda de 46 milhões de yuans à Nigéria para o propósito de compras de medicamentos anti-malária e para treinamento do pessoal de saúde nigeriano no controle e prevenção da malária (RINDAP, 2015; DREHER et al., 2017).

A visita do presidente nigeriano Goodluck Jonathan à Beijing, em abril de 2006, elevou o patamar de parceiro estratégico da Nigéria com a China. Foram assinados quatro Acordos e três Memorandos de Entendimento (MOUs) em uma série de programas para melhorar os laços econômicos. Além dos acordos de caráter diplomático e o acordo de parceria política estratégica, benefícios econômicos mútuos e apoio mútuo em assuntos internacionais foram assinados (RINDAP, 2015). A seção seguinte irá abordar inicialmente alguns aspectos do setor energético nigeriano e, em seguida, especificamente os acordos e contratos relacionados à diplomacia do petróleo.

4.2.2.3 A diplomacia do petróleo no contexto nigeriano

4.2.2.3.1 *O setor energético da Nigéria*

A Nigéria é o maior produtor de petróleo da África, detém as maiores reservas de gás natural do continente e foi o quarto maior exportador mundial de gás natural liquefeito (GNL) em 2015 (IEA, 2016). O país tornou-se membro da OPEP em 1971, mais de uma década após o início da produção de petróleo no Estado de Bayelsa, rico nesse recurso, na década de 1950. Segundo relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a indústria de petróleo e gás natural da Nigéria está localizada principalmente no Delta do Níger⁶¹, onde tem sido uma fonte de conflitos diversos⁶². Embora a Nigéria seja o

⁶¹ Anexo C e D.

⁶² A região concentra uma série de confrontos e conflitos étnico-políticos originados no início dos anos 1990 e que se prolongam até hoje. Em diversos desses conflitos, a causa reside nos interesses econômicos e nas tensões entre as corporações multinacionais produtoras de petróleo, o governo nigeriano e vários grupos étnicos da região, em especial os grupos Ogoni e Ijaw, apoiados por grupos paramilitares. Grupos locais que buscam uma parte da riqueza frequentemente atacam a infraestrutura de petróleo, forçando as empresas a declararem força maior nas remessas de petróleo (uma cláusula legal que permite que uma parte não cumpra acordos contratuais por causa de

principal produtor de petróleo na África, a produção é afetada por interrupções eventuais do fornecimento, que já resultaram em paralisações não planejadas de até 500.000 barris por dia (Ibidem).

Segundo relatório da Agência Internacional de Energia (IEA, 2016), a infraestrutura antiga, deficitária e sem manutenção permanente também resulta recorrentemente em vazamentos de óleo. Cerca de dez milhões de barris de petróleo teriam escorrido nos últimos 50 anos para o Delta do Níger (DEUTSCHE WELLE, 2011). Grupos locais que realizam protestos por causa de danos ambientais causados por vazamentos de petróleo e queima de gás natural exacerbaram as tensões entre algumas comunidades locais e empresas internacionais de petróleo. A indústria tem sido responsabilizada pela poluição⁶³ que danificou o ar, o solo e a água, levando a perdas em terras aráveis e a diminuições nos estoques pesqueiros (Ibidem).

Como observado nos dados apresentados na seção 3.2, os recursos de petróleo e gás natural da Nigéria são a base da economia do país. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a receita de exportação de petróleo e gás natural, que era de quase US\$ 87 bilhões em 2014, foi responsável por 58% da receita total do governo da Nigéria naquele ano. As receitas de petróleo e gás natural são a principal fonte de divisas do país, representando mais de 95% do total das exportações da Nigéria para o mundo em 2014. Apesar disso, apenas 13% da energia consumida no país provém do petróleo e 12% de gás natural (IEA, 2016).

Estima-se que de todo o consumo energético no país, a biomassa tradicional e resíduos (madeira, carvão vegetal, esterco e resíduos vegetais) representaram 74%. Esta alta parcela representa o uso de biomassa para atender às necessidades de aquecimento e de cozimento das famílias, principalmente nas áreas rurais. O acesso à energia elétrica é estimado em 45% da população, enquanto 93 milhões de pessoas na Nigéria não possuem eletricidade nas suas residências. Segundo relatório da IEA, aproximadamente 115 milhões de pessoas na Nigéria dependem da biomassa tradicional e do lixo como suas principais fontes de energia (74%) (IEA, 2016).

Em 1977, foi criada a *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC) para supervisionar a regulamentação da indústria de petróleo e gás natural do país; em 1988, o NNPC

circunstâncias além de seu controle). Ao mesmo tempo, o roubo de petróleo leva a danos nos oleodutos que costumam ser severos, causando perda de produção, poluição e obrigando as empresas a interromper a produção (IEA, 2016).

⁶³ Para mais informações sobre os impactos ambientais das indústrias de petróleo no Delta do Níger na Nigéria ver Kadafa (2012) e Ite et al. (2016).

foi dividido em 12 empresas subsidiárias para regular os subsetores dentro do setor. Desde então a maioria dos projetos de petróleo e gás natural é financiada por meio de *joint ventures* entre *International Oil Companies* (IOC) e a NNPC, onde a NNPC é acionista majoritária. Os demais projetos são gerenciados por meio de contratos de compartilhamento de produção (PSCs) com IOCs. A NNPC tem acordos de joint venture ou PSCs com a Shell, ExxonMobil, Chevron, Total, Eni, Addax Petroleum, Statoil e várias empresas nigerianas (IEA, 2016).

A maior parte das reservas do país se localiza ao longo do delta do rio Níger e no alto mar no golfo de Benin, no golfo da Guiné e na baía de Bonny (Ver Anexo D). A Nigéria não tem produção no norte, e nem o noroeste do país tem a infraestrutura adequada para processar ou transportar petróleo. Além disso, a instabilidade causada pelo grupo terrorista Boko Haram representa um risco substancial para a produção de petróleo na área.

Na região do Delta do Níger ao sul do país, as atividades de exploração *onshore* diminuíram por causa dos crescentes problemas de segurança relacionados ao roubo de petróleo e à sabotagem de oleodutos. Também devido às deficiências no setor de regulação de petróleo, algumas das grandes companhias internacionais do petróleo se desfizeram de seus ativos *onshore*, o que criou oportunidades para empresas locais nigerianas intervirem (IEA, 2016).

4.2.2.3.2 *A presença chinesa no setor petrolífero nigeriano*

Foi ao longo do segundo mandato de Obasanjo (2003-2007) que o interesse chinês pelo petróleo nigeriano ganhou força. Nas visitas oficiais que fez à China, Obasanjo garantiu concessões de vários blocos de petróleo de seu país para as companhias chinesas estatais do setor petrolífero.

Em 2005, a primeira das três rodadas de licitações com a participação dos chineses e já seguindo a lógica da diplomacia do petróleo ocorreu com 77 blocos de petróleo oferecidos, sem a participação da maioria das empresas ocidentais, uma vez que à China foi dado o direito de primeira recusa (RFR) quanto à exigência de que o contrato fosse assinado com parceria das empresas nacionais. No primeiro momento, 44 blocos foram concedidos e destes, mais da metade foi retirada pois não cumpriram o prazo de pagamento. Segundo Rysdyk (2010), todavia, as empresas chinesas não deram lances nessa primeira rodada do leilão por acreditarem que já teriam assegurado as concessões em acordos anteriores com o governo nigeriano.

Apesar de não adquirir blocos de exploração nessa primeira rodada, o Banco da China, em 2005, financiou a construção de usinas de energia nos estados de Ogun (335 MW), Ondo

(335 MW) e Kogi (138 MW). Todavia, o primeiro grande aporte financeiro da China no setor petrolífero nigeriano foi na ocasião da visita que fez à Nigéria, em 2006, do presidente chinês Hu Jintao.

Em 26 de abril de 2006, os dois países assinaram um acordo para trocar quatro licenças de perfuração de petróleo com um compromisso de investimentos de US\$ 4 bilhões em infraestrutura da China à Nigéria. Sob este acordo, a Nigéria concederia o primeiro direito de recusa à *China National Petroleum Corporation*. (CNPC) em quatro blocos de exploração de petróleo por meio de leilão. A China esperava comprar uma participação de controle na refinaria de petróleo Kaduna, de 110 mil barris/dia, e reconstruir as instalações da refinaria por US\$ 2 bilhões. No entanto, em 2007, a China não conseguiu vencer o leilão para as participações do Kaduna.

No acordo, Hu Jintao comprometeu as estatais chinesas com a reabilitação da rede ferroviária entre Lagos e Kano, na expectativa de receber a concessão dos blocos de petróleo em licitações posteriores. No mesmo ano, o governo nigeriano concedeu a construção da ferrovia Lagos-Kano, sem licitação, para a empresa chinesa Chinese Civil Engineering Construction Corporation (CCECC). O orçamento inicial da obra estava em US\$ 15,4 bilhões, sendo reduzido posteriormente para US\$ 8,3 bilhões. O investimento seria financiado a maior parte pelo China Exim Bank, com um empréstimo apoiado nas concessões de blocos de petróleo (DREHER et al., 2017).

Como parte do projeto da ferrovia Lagos-Kano, em outubro de 2006, o governo nigeriano assinou um empréstimo de US\$ 2,5 bilhões com a China, uma parte substancial da qual foi usada para financiar a reforma do sistema ferroviário. O contrato para a primeira fase cobriu 1.215 quilômetros de linha férrea padrão de pista dupla de Lagos no sudoeste a Kano no noroeste com uma filial em Minna e Abuja foi assinado (DREHER et al., 2017).

No mesmo ano, ocorreu o segundo leilão, desta vez, contou com a participação dos chineses. Havia uma regra do governo nigeriano de que somente estariam autorizadas a concorrer as empresas dispostas a investir significativamente em projetos de infraestrutura no país (RYSZYK, 2010). A China National Petroleum Corporation (CNPC) assegurou dois blocos (OPLs ⁶⁴471 e 298) no Delta do Níger e os outros dois OPLs (732 e 721) na bacia do

⁶⁴ Oil Production Licenses.

Lago Chade (Anexo D). Como contrapartida, a CNPC se comprometeu a investir US\$ 2 bilhões na reabilitação da refinaria de petróleo de Kaduna.

Outro projeto, com a participação chinesa foi a construção de uma usina hidroelétrica de 2600 MW em Mambilla, no estado de Taraba, região nordeste do país. A China Gezhouba Group Corporation (CGGC) e a China Geo-Engineering Corporation (CGC) participaram das negociações iniciais. Apesar de iniciado ainda por volta do ano de 2007, apenas 10 anos depois foi assinado o contrato de construção do consórcio com o governo nigeriano para construção da usina no valor de US\$ 5,792 bilhões. A Usina de Mambilla é o maior projeto de infraestrutura na Nigéria e também a maior usina hidrelétrica estabelecida por empresas chinesas no exterior, envolvendo a construção de quatro represas e uma instalação de 12 geradores no total de 3.050 megawatts (XINHUA, 2017). De maneira complementar, o financiamento das empresas chinesas previa a construção ou recuperação de 1.295 quilômetros de linhas de transmissão e 184 quilômetros de vias de acesso. China Exim Bank fornecerá 85% do financiamento e o governo da Nigéria fornecerá os 15% restantes para a joint venture.

Todos os três projetos (Ferrovia Lagos-Kano, Refinaria de Kaduna e Hidrelétrica de Mambilla) estavam anexados ao acordo inicial celebrado entre Hu Jintao e Obasanjo. O governo Obasanjo apresentava grande ímpeto para estreitar relações com a China e seu desejo por investimentos em projetos de infraestrutura vinha ao encontro da política chinesa para o continente africano, a qual centrava seus investimentos na obtenção de parcerias para o fornecimento de recursos naturais, mercado consumidor e apoio político (RYSZYK, 2010). Porém, o fim de seu mandato como presidente gerou insegurança entre as empresas chinesas que vinham participando das aquisições dos blocos de petróleo.

O presidente Umaru Musa Yar'Adua (2007-2010), começou a construir outra estratégia para administrar os investimentos externos no setor de petróleo. Os acordos que se enquadravam na diplomacia do petróleo, começaram a ser revisados, levando à suspensão ou cancelamento de diversos contratos (RYSZYK, 2010). As companhias petrolíferas chinesas foram forçadas a mudar a estratégia de atuação e adquirir ativos de petróleo nigerianos por dinheiro.

Ryszyk (2010, p. 92-93) destaca que apesar de pertencerem ao mesmo partido político que Obasanjo, Yar'Adua é proveniente de um grupo étnico diferente. Enquanto Obasanjo é um iorubá, cristão, proveniente da região Sul, Yar'Adua era um muçulmano do Norte, pertencente à etnia fulani. O que se considerou é que a elite de apoio do novo governo não concordaria com

a continuidade dos acordos realizados por Obasanjo enquanto eles próprios não estivessem beneficiados por tais contratos.

A nova política que se formou passou a ser denominada de *oil for cash*, ou seja saíram os investimentos diretos em infraestrutura e optou-se por injeções de capital no orçamento. Com o falecimento de Yar'Adua, seu sucessor, Goodluck Jonathan (2010-2015) começou a desenvolver o setor petrolífero, por meio de parcerias para construção de novas refinarias no país (RYSZYK, 2010). Durante esse período, houve uma recuperação no relacionamento diplomático, quando a China declarou um novo plano de parceria estratégica com a Nigéria. Esta parceria foi construída com base no reforço da confiança mútua para promover a cooperação estratégica, o intercâmbio cultural, e uma cooperação econômica *win-win* na área de infraestrutura, petróleo, telecomunicações e agricultura (TOM-JACK, 2016).

Nesse sentido, em maio de 2010, a *China State Construction and Engineering Corporation* assinou um memorando de entendimento com a *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC) para construir três refinarias de petróleo localizadas nos estados de Bayelsa, Kogi e Lagos e um complexo petroquímico na Nigéria por um custo total de US\$ 23 bilhões. A Corporação de Seguros de Crédito à Exportação da China (SINOSURE) e um consórcio de bancos chineses, liderados pelo Banco Industrial e Comercial da China, assumiram o financiamento de 80% do projeto (totalizando US\$ 18,4 bilhões) por meio de financiamento de empréstimo (uma combinação de créditos de fornecedores garantidos pela SINOSURE e empréstimos de um consórcio de bancos chineses) e a NNPC financiaria os 20% restantes (DREHER et al., 2017).

Em 2013, a China decidiu apresentar soluções para tentar resolver o problema da escassez de energia na Nigéria, fazendo um grande investimento através da construção de uma represa hidroelétrica e prestando assistência técnica para apoiar o setor agrícola (TOM-JACK, 2016). Em 2015, Muhammadu Buhari, sucessor do Presidente Jonathan, ao tomar posse, agradeceu aos chineses pelo seu apoio a longo prazo e investimentos na Nigéria e destacou os desafios que o país ainda enfrentava, entre eles o terrorismo, infraestrutura física precária, qualidade da educação e desemprego. Ele se referiu ao relacionamento bilateral como uma oportunidade de desenvolvimento que a Nigéria não pode se dar ao luxo de perder (Ibidem).

Nesse sentido, desde então, três delegações de alto nível foram enviadas à Beijing para tentar intermediar o investimento em petróleo da China com base em um outro Memorando de Entendimemnto (MOU), assinado em 2016. Os termos do acordo incluíam várias empresas

chinesas para mais de US\$ 80 bilhões em novos investimentos, no período de cinco anos, na indústria de petróleo e gás, abrangendo oleodutos, refinarias, gás e energia, reformas de instalações e financiamentos (LOPES, 2014).

4.2.3 Implicações da diplomacia do petróleo para Angola e Nigéria

A China foi certamente o principal ator que contribuiu para a reconstrução de parte considerável da infraestrutura de Angola após os anos de guerra civil. Vários dos grandes investimentos foram feitos por meio de empréstimos que, por sua vez, são pagos com o petróleo. A capacidade de Angola de pagar a China está, portanto, atrelada ao preço do petróleo, deixando muito pouco desse recurso para Angola exportar para outros países parceiros. Para que qualquer empréstimo seja recuperado, as finanças precisam ser colocadas em projetos com altos retornos econômicos, e muitas críticas surgem acerca da sustentabilidade financeira desses investimentos e da autonomia nacional dos países endividados.

A narrativa da “armadilha da dívida” (*debt trap*), ou do “empréstimo predatório” (*predatory lending*), afirma que a China usa empréstimos excessivos para os países em desenvolvimento, sabendo bem que esses países não terão meios para pagar esses empréstimos. Por sua vez, esses países, muitos deles excessivamente pobres, serão forçados a deixar de pagar os empréstimos e a transferir seus ativos estratégicos para a China ou serão obrigados a comprometer sua soberania para atender as demandas de Beijing (BRAUTIGAM, 2019).

O debate sobre a *armadilha da dívida* está muito associado aos diversos investimentos em infraestrutura no âmbito da Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota (BRI). O argumento utilizado é que os interesses econômicos e geoestratégicos da China são maximizados quando seus parceiros de empréstimo estão em perigo financeiro. Todavia, dos mais de 3.000 projetos de vários tipos financiados pelos bancos chineses, o caso do Porto de Hambantota, Sri Lanka, é o único utilizado como comprovação para a diplomacia da armadilha da dívida. Segundo Brautigam (2019), ainda não é possível falar em evidências à acusação da armadilha da dívida.

Os alertas sobre a sustentabilidade financeira dos investimentos chineses são mais presentes em Angola do que na Nigéria, devido a dependência que o país tem desses investimentos. Diante das críticas, o governo chinês foi levado a perdoar a dívida de alguns países. Como vimos na seção 1.2 alguns dos Planos de Ação resultantes das Cúpulas do FOCAC traziam perdão de dívidas históricas, e atuais. Na última década, países em desenvolvimento renegociaram cerca de US\$ 50 bilhões em empréstimos chineses com extensões de prazo, refinanciamento e perdão de dívidas, como resultados mais frequentes, incluindo Angola que,

até 2018, possuía uma dívida de US\$ 23 bilhões (FINANCIAL TIMES, 2019). Em encontro de chefes de estado em 2018, o presidente de Angola, João Lourenço, pediu um voto de confiança às autoridades chinesas para um novo financiamento ao país que, posteriormente se concretizou com a assinatura do Acordo de Facilitação de US\$ 2 bilhões, assinado entre o Banco de Desenvolvimento da China e o Ministério das Finanças de Angola (ANGOP, 2018b).

Além das críticas acerca do modelo de pagamento dos empréstimos (*debt trap*) e o risco à soberania de Angola, outros debates são levantados no país devido à presença chinesa: a qualidade das obras e a fiscalização dos contratos, e o extenso uso de mão de obra chinesa nas obras com financiamento do país em Angola. Empiricamente, para os casos de questionamento da qualidade das construções chinesas, se comprova ser uma afirmação falha uma vez que uma parcela minoritária dos empreendimentos realizados pelos chineses apresentou problemas estruturais (BRAUTIGAM, 2011).

Estima-se que o número de trabalhadores chineses na África até o final de 2017 era de 202.689, de acordo com fontes oficiais chinesas (CARI, 2019). Em Angola, uma das principais queixas da população local é que os projetos implementados pelos chineses criam poucos empregos no país, uma vez que em vários acordos há cláusulas garantindo às empresas chinesas a contratação de 30% a 70% de mão de obra da China. Sob o argumento de escassez de mão de obra especializada, estima-se que 350 mil trabalhadores chineses já trabalharam em projetos em Angola. Em 2017, esse número era de 25.500 trabalhadores. Por outro lado, segundo Xavier (2011), em todos os demais países, as empresas chinesas empregam, entre 80% e 90% de mão-de-obra local em suas obras. Na Nigéria, onde o comércio e os investimentos chineses englobam outras áreas que não apenas o setor energético, possibilitando assim a contratação de mão-de-obra local, esse número é bem mais modesto comparado com Angola, 74.600 trabalhadores nos últimos dez anos. Em 2017, havia pouco mais de 10.000 chineses trabalhando em projetos na Nigéria (CARI, 2019).

Para vencer esses desafios, Angola tem requerido avançar na cooperação para que a China fortaleça o desenvolvimento de capacidades e a formação educacional, a nível técnico e especializado. Nesse sentido, apesar das críticas, é preciso destacar que em diversos acordos de investimentos e parcerias em Angola e na Nigéria há termos de cooperação técnica e capacitação de angolanos e nigerianos, incluindo programas de intercâmbio e treinamento profissional na China (XAVIER, 2011; RINDAP, 2015).

Como pode ser visto no quadro abaixo (3), a busca por recursos naturais e a consequente expansão da presença chinesa no continente foi acompanhada pela criação de uma estrutura de apoio aos investimentos no exterior principalmente pelos financiamentos disponibilizados pelos bancos estatais chineses, o *China Eximbank* e o *China Development Bank*. Os dois bancos canalizam os empréstimos para os investimentos no setor energético propondo maiores empréstimos para financiar infraestrutura, energia e mineração; com taxas de juros mais baixas, subsidiadas pelo MOFCOM, e prazos de pagamento mais longos (BRAUTIGAM, 2009). A postura chinesa, portanto, foi apresentar uma estratégia diversificada, que combinasse os interesses primordiais de todas as partes relevantes: do governo chinês, das empresas petrolíferas chinesas e dos Estados africanos, no caso, Angola e Nigéria (LOPES, 2014). Boa parte dos contratos de projetos e investimentos em Angola e Nigéria possuíam essas características.

Quadro 3. Aspectos comparativos da relação entre China e Angola e Nigéria

ANGOLA	NIGÉRIA
Sonangol Sinopec International	-
China ExIm Bank, China Development Bank, China Construction Bank, MOFCOM, MFA, MF, CNPC, Sinopec, CNOOC	China ExIm Bank, China Development Bank, MOFCOM, MFA, MF, CNPC, Sinopec, CCECC, CGGC,
Dívidas expressivas (US\$ 23 bilhões, 2018)	Balança comercial negativa
Casos de Corrupção	Impacto ambiental e disputas no Delta do Níger
Uso expressivo de mão-de-obra chinesa (350 mil)	Maior participação de mão-de-obra nigeriana
Mercado de petróleo diversificado, porém com presença expressiva da China	Presença expressiva de multinacionais ocidentais (ChevronTexaco, ExxonMobil, Total, BP, Agip/Eni)

Fonte: o autor.

No entanto, em ambos os casos, a China utilizou uma abordagem multifacetada, com suas companhias petrolíferas estatais, como a CNOOC e a Sinopec, comprando ações nos

campos de petróleo dos dois países (Angola e Nigéria) e o governo chinês fazendo investimentos próprios em áreas como infraestrutura, perdendo dívidas e oferecendo grandes empréstimos e subvenções aos governos e empresas estatais de petróleo (TOM-JACK, 2016, p. 26).

Em Angola, o China Exim Bank atuou de maneira mais expressiva desde o ano de 2002. Já para o caso da Nigéria, a atuação dos bancos chineses em projetos e investimentos ligados ao setor energético não foi tão grande quanto no território angolano. O investimento chinês na Nigéria não se limita ao petróleo, uma vez que a maior parte do setor é dominado, tradicionalmente, por empresas holandesas, italianas e americanas (RINDAP, 2015). Esse é um dos motivos que faz com que a China não tenha o mesmo o volume de investimentos na Nigéria. Atualmente, a China ainda divide seus interesses pelo petróleo nigeriano junto com multinacionais da Europa e da América do Norte que são os principais parceiros tradicionais da Nigéria em assistência ao comércio, investimento, ajuda e financiamento. O governo nigeriano continua a cultivar relações com esses países, mas busca também fortalecer a presença chinesa em áreas diversificadas, para além do setor energético (RYSYK, 2010).

Questões internas de cada país podem influenciar no relacionamento com a China. Problemas como pobreza, corrupção, falta de transparência, falta de infraestrutura e as consequências da desigualdade econômica continuam a desafiar a governança e questionam se o crescimento econômico pode trazer benefícios para o desenvolvimento socioeconômico de ambos países. O aumento do problema ambiental e as crises nas áreas de produção de petróleo, principalmente na região do Delta do Níger, no caso nigeriano, a capacidade de absorção limitada e falta de ligações deste setor com o resto da economia, uma vez que as atividades neste setor são altamente intensivas em capital, são alguns dos desafios que ainda se impõem ao avanço da parceria estratégica sino-africana, especialmente nos casos de Angola e Nigéria.

5 CONCLUSÃO

Muito já foi escrito sobre o engajamento chinês no continente africano na tentativa de aprofundar o conhecimento acerca de questões relacionadas à comércio, investimentos, segurança, cooperação, entre outros. A maior parte das pesquisas empíricas se concentra nos determinantes do investimento chinês na África sem grandes aprofundamentos ou mais focado no comércio chinês com a África do que de fato nos mecanismos de investimento e financiamento (BRAUTIGAM, 2017). Todavia, o que se buscou ao longo desta pesquisa foi olhar de que maneira as estruturas das diferentes causas que explicam os interesses por recursos energéticos estavam relacionadas, além de compreender melhor os mecanismos de funcionamento da diplomacia do petróleo. Ou seja, esse trabalho foi um esforço no sentido de comprovar a hipótese de que o comércio, investimento externo direto e ajuda externa atuam de maneira complementar para atender os objetivos da diplomacia do petróleo da China na África.

A lógica da diplomacia do petróleo, por meio dos empréstimos, dos acordos de cooperação e àqueles voltados à assistência internacional da China tem focado cada vez de maneira mais incisiva, a depender do país, em um dos maiores gargalos que quase todos os países do continente africano enfrentam: infraestrutura. Essa lacuna foi por muito tempo negligenciada pelos tradicionais doadores e ex-metrópoles dos países africanos, e transformou-se em oportunidade de inserção da China no continente, buscando preencher o déficit existente entre as fontes tradicionais de financiamentos (Banco Mundial e FMI, por exemplo).

Como visto ao longo da pesquisa, sob a política da diplomacia do petróleo, um país utiliza os seus recursos naturais para atrair e garantir empréstimos chineses com condições comerciais muito mais vantajosas do que aqueles obtidos em outros bancos comerciais. Em alguns casos, a exportação de tais recursos naturais é utilizada como garantia para o reembolso. Em outras vezes, o empréstimo está condicionado a uma empresa chinesa e seu acesso preferencial a um determinado bloco de recurso natural a ser explorado.

A presença da China em Angola e na Nigéria são exemplos bastante característicos das relações petrolíferas da China com as nações africanas, e há uma complexa interação de benefícios e desafios. Apesar de apresentarem um comportamento diferente das principais variáveis determinantes dos interesses chineses (balança comercial favorável para Angola e negativa para a Nigéria, por exemplo), ambos países recebem do governo chinês o apoio e atuação de todos os atores envolvidos na diplomacia do petróleo e que foram identificados no trabalho. Desde 2002, no caso angolano, e desde 2006 para o caso nigeriano, as relações com a

China ganharam força e houve a atuação de todo o aparato burocrático do MOFCOM, através do China ExIm Bank e do China Development Bank e das empresas do setor energético e de infraestrutura.

Segundo Lopes (2014), as companhias petrolíferas estatais chinesas tornaram-se atores poderosos e relativamente autônomos, com interesses próprios de lucro e busca por fontes diversificadas de abastecimento. A necessidade de expansão constante dos mercados e seus produtos leva os empresários chineses a estabelecerem conexões e instalar-se em todos os lugares do mundo. Este fato pode ser compreendido como uma variável componente do poder estrutural, como preconizado por Susan Strange e discutido ao longo do capítulo 2. Empresas como CNOOC, CNPC e Sinopec atualmente possuem relações e associações com empresas transnacionais em todo mundo, seja na forma de fusões e aquisições ou na forma de produção compartilhada, investimentos cruzados, *joint ventures* e subcontratação tanto na própria China como em outros países. Também essa busca por mercados atua de maneira complementar aos interesses geoestratégicos (seja por segurança energética ou apoio político, por exemplo).

Fundamentalmente, a diplomacia do petróleo pode funcionar de maneiras diferentes em contextos diversos. O cerne dela permanece, mas o que pode variar são os atores que se envolvem e as formas como os financiamentos podem ocorrer. Os empréstimos a Angola estão fortemente ligados ao petróleo do país, com cerca de metade dos empréstimos feitos à companhia petrolífera estatal e a outra metade sendo empréstimos de infraestrutura apoiados pelo petróleo. Além de receber financiamentos do governo chinês, quase todas as exportações de petróleo angolano são destinadas à China. Apesar de também receber um expressivo montante de investimento chinês, a Nigéria exporta muito pouco para a China enquanto importa um volume considerável deste país.

Muitos desafios internos se impõem a ambos os países e podem influenciar nas suas relações com a China. Recorrentemente, episódios de violência de grupos militantes, forçando muitas empresas a retirarem seus funcionários e a fechar a produção; a falta de transparência sobre as receitas do petróleo; as tensões sobre a distribuição de renda; os danos ambientais causados por vazamentos de petróleo e as tensões étnicas e religiosas locais já criaram situações que interferem na cooperação com a China, seja impactando as exportações de petróleo, inviabilizando muitas vezes o andamento de grandes obras de infraestrutura ou mesmo o avanço da parceria estratégica.

Todavia, os maiores desafios que se impõem a ambos os países é que o comércio sino-angolano e sino-nigeriano estão focados na exportação de produtos primários para a China e na importação de produtos manufaturados para a Angola e Nigéria, que não adquiriram ainda capacidade tecnológica para produzir os produtos acabados. Além disso, para o caso específico da Nigéria, um dos motivos que faz com que a China não tenha o mesmo o volume de investimentos no país é a presença de outras multinacionais petrolíferas com décadas de experiência e que acaba representando uma barreira aos chineses. Também a expansão do problema ambiental e as crises nas áreas de produção de petróleo, principalmente na região do Delta do Níger, no caso nigeriano, capacidade de absorção limitada e falta de ligações deste setor com o resto da economia. No caso dos investimentos em infraestrutura, o incentivo à adoção de mão-de-obra local e a necessidade de regulamentação para promover o emprego local também são questões a serem solucionadas, como já discutido no capítulo anterior, desenvolvimento de habilidades e transferência de tecnologia.

O impacto da presença chinesa nos países africanos, normalmente é analisado sob duas perspectivas, a das elites e a da população em geral. Embora as implicações macroeconômicas do envolvimento da China no setor extrativo de Angola e Nigéria possa sugerir impactos positivos e negativos, os efeitos no nível micro permanecem incertos (XAVIER, 2011; KAFILAH e DEVADASON, 2015). Os efeitos sobre a economia local e as comunidades locais, em termos de ligações domésticas, transferência de tecnologia, criação de empregos, preocupações ambientais, são fundamentais para entender os ganhos do engajamento da China no setor extrativo.

Além disso, a percepção da população pode ser, em muitos casos, favorável ao relacionamento com a China, como mostram pesquisas de opinião pública (AFROBAROMETER, por exemplo) mas é necessário observar se os ganhos comerciais estão se refletindo na melhora da qualidade de vida da população desses países ou se está ajudando a gerar mais concentração junto às elites. Essa é uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada, porém bastante necessária.

Este trabalho é um esforço para contribuir com a literatura no sentido de aprofundar a compreensão do relacionamento sino-africano, sobretudo no que diz respeito às questões energéticas que emergem fortemente dessas relações. Entretanto, novas agendas de pesquisa são necessárias para complementar os estudos com foco sobre o impacto da presença chinesa na população desses países. Além disso, para além dos países produtores de petróleo, é

importante lançar um olhar também sobre a dinâmica da presença chinesa nos demais países não-ricos em petróleo ou outros recursos.

Ao observar o comportamento de outros países, Dollar (2016) identificou que os novos dados fornecem informações sobre o que o setor privado chinês está fazendo na África e evidencia-se que nem todos estão investindo principalmente em recursos naturais. Com exceção dos países exportadores de petróleo e outros minérios, a maioria dos investimentos está em serviços, com um número significativo na produção também. Além disso, os investimentos estão espalhados por todo o continente, inclusive em países com poucos recursos naturais. Em caso de redução da demanda por esse tipo de recurso, é provável que os investimentos em serviços e manufatura se tornem cada vez mais importantes (DOLLAR, 2016).

Estudos mais recentes já trazem indicações de que o investimento chinês no continente africano está começando a diversificar, tanto em relação aos setores como também aos países que recebem esses investimentos. Segundo Brautigam et al. (2017), enquanto a mineração e a construção civil ainda representam a maior parte (54%), o estoque de IED do setor industrial aumentou para 13% na África em 2015. Associado a isso é possível já identificar que os tradicionais receptores do IED chinês (República Democrática do Congo, Nigéria, África do Sul, Sudão, Zâmbia, etc) começaram a dividir espaço com países de crescimento elevado, mas que não são necessariamente ricos em recursos naturais.

Embora o IDE chinês ainda não represente uma grande parcela do investimento na maioria desses países da África, a participação da China em IED e empréstimos aumentou mais rapidamente nas economias africanas de crescimento mais rápido no período de 2012-2015 do que no resto da África (BRAUTIGAM et al., 2017). Isso reforça uma agenda de pesquisa que indica que a presença chinesa no continente africano não é isolada na extração de recursos em um grupo restrito de países, o que reforça a necessidade de sempre lançar um olhar mais global e sistêmico ao analisar a dinâmica das relações sino-africanas.

Por fim, é importante reforçar que a China está hoje experimentando mudanças rápidas com reflexos também na comunidade internacional. A diplomacia do petróleo está inserida numa lógica sistêmica maior, como foi discutido no início deste trabalho, e a atuação chinesa no continente precisa ser entendida como associada e suscetível de influência com os fenômenos já apontados da cadeia de produção capitalista ainda dependente do petróleo. É preciso estar atento a essa dinâmica principalmente num contexto em que o comércio global

procura se recuperar da mais recente crise financeira mundial (2008) e a China avança com a Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: a new approach**. New York: Routledge - Taylor & Francis Group, 2012.
- ALENCAR, Fernando B. de A.; NUNES, Lucas S. F. Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão. **Revista de Geopolítica**, v. 9, nº 1, p. 125 - 142, jan./jun. 2018.
- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, Volume 63, Issue 3, pp. 689-718, 1969.
- _____. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.
- ALVES, Ana C. **China's Oil Diplomacy: comparing chinese economic statecraft in Angola and Brazil**. Tese de Doutorado. The London School of Economics and Political Science, 2011.
- _____. A diplomacia econômica chinesa e os recursos naturais africanos: mudanças na forma de engajamento. **Carta Internacional**. Vol. 7 n. 2, p. 3-22, jul-dez 2012.
- _____. China's win-win cooperation: unpacking the impact of infrastructure-for-resources deals in Africa. **South African Journal of International Relations**. Vol. 20, Issue 2, 2013.
- ALVES, Duarte Bué. A presença chinesa em África: o caso de Angola. **Negócios Estrangeiros**, 10 Ed. Fev, 2007.
- ALVES, J. R. C. S. A China e o reordenamento de poder no mundo. **Revista Jornalismo e Cidadania**, v. 14, p. 6-7, 2017.
- _____. **A crise sistêmica e os desafios ambientais do gigante asiático: um estudo exploratório das energias renováveis na China**. In: Marcos Costa Lima. (Org.). Sobre a China. 1ed. Recife: Editora UFPE, 2018, v. 1, p. 399-424.
- AMARAL, Gabriela Granço do. A política externa da China para o século XXI: ascensão pacífica? **Anais Seminário Nacional Sociologia e Política UFPR**, 2011.
- ANGOP. 2018a. **Angola pede novo financiamento à China**. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2018/9/41/Angola-pede-novo-financiamento-China,32d87de2-442e-4abd-a7c8-217c00dd4098.html. Acesso em: 20/07/2019.
- _____. 2018b. **Relações políticas bilaterais entre Angola e China cada vez mais estreitas**. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2018/11/52/Relacoes-politicas-bilaterais-entre-Angola-China-cada-vez-mais-estreitas,d07885ea-ec3c-4477-ae4f-b4dbe4bb9b16.html. Acesso em: 20/07/2019.
- ANSHAN, Li. China and Africa: policy and challenges. **China Security**, v. 3, n.3 p. 69-93, 2007.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Editora Boitempo, 428 p. 2008.
- ATKINS, Lucas; BRAUTIGAM, Deborah; CHEN, Yunnan; HWANG, Jyhiong. Challenges of and opportunities from the commodity price slump. **Economic Bulletin China Africa Research Initiative**, n. 1, 2017.

BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: the real story of China in Africa**. Oxford, 397 p. 2009.

_____. China, Africa and the International Aid Architecture. African Development Bank, **Working paper**, 38p. 2010.

_____. Aid With Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. **Journal of International Development**. v. 23, n. 5, 13p. 2011.

_____. **Misdiagnosing the Chinese Infrastructure Push**. The American Interest. Disponível em: https://www.the-american-interest.com/2019/04/04/misdiagnosing-the-chinese-infrastructure-push/?source=post_page. Acesso em 16/07/2019.

BRAUTIGAM, Deborah; DIAO, Xinshen; MCMILLAN, Margaret; SILVER, Jed. Chinese Investment in Africa: how much do we know? **PEDL Synthesis Series**, N.2, 41p. 2017.

BRAZYS, Samuel; DUKALSKIS, Alexander. Canary in the Coal Mine? China, the UNGA and the Changing World Order. **Review of International Studies**, 43 (4): p. 742-764, 2017.

BP. **Statistical Review of World Energy**. British Petroleum. Vários anos (2017, 2018, 2019).

BEGU, Liviu Stelian; VASILESCU, Maria Denisa; STANILA, Larisa; CLODNITCHI, Roxana. China-Angola Investment Model. **Sustainability** 2018, 10, 2936.

BENNETT, Andrew. Case study methods: Design use and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (eds.). **Models, numbers, and cases: Methods for studying international relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

CAMPOS, Cinthia R. Vantagens e desafios do QCA para as Relações Internacionais. **Conexão Política**, Teresina v. 6, n. 1, 55 - 70, jan./jun. 2017.

CARI. **Number of Chinese workers in Africa by the end of year**. Banco de Dados. China Africa Research Initiative, John Hopkins University, 2019.

CARLSNAES, W. **Ideology and foreign policy: problems of comparative conceptualization**. Nova York: Basil Blackwell, 1986.

CHATHAM HOUSE. **Resource Trade Earth**. Disponível em: <http://resourcetrade.earth/>. Acesso em: janeiro de 2019.

CHEN, Yunnan; Irene Yuan Sun; Rex Uzonna Ukaejiofo; Tang Xiaoyang; Deborah Brautigam. Learning from China? Manufacturing, Investment, and Technology Transfer in Nigeria. Working Paper No. 2016/2. **China Africa Research Initiative**, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC.

CHEN, Wenjie; NORD, Roger. A rebalancing act for China and Africa. **African Department Paper Series**. International Monetary Fund. 26 p., 2017.

CORKIN, Lucy. China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience? **Angola Brief**, Janeiro 2011, Vol. 1, No.1.

CORRÊA, Alexandre Palhano. Industrialização, demanda energética e indústria de petróleo e gás na China. In CINTRA, Marcos; FILHO, Edison; PINTO, Eduardo (orgs). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. IPEA, p. 189-235, 2015.

DAHIR, Abdi Latif. **Taiwan has one diplomatically left in Africa**. Quartz Africa. Disponível em: <https://qz.com/africa/1290170/burkina-faso-cuts-taiwan-ties-under-one-china-policy-pressure/>. Acesso em: 17/01/2019.

DAOJING, Zha. China's Energy Security: domestic and international issues. **Survival**, vol. 48 n. 1, p. 179-190, Spring 2006.

DEUTSCHE WELLE. **Poluição do Delta do Níger expõe o lado sujo da indústria do petróleo**. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/polui%C3%A7%C3%A3o-do-delta-do-n%C3%ADger-exp%C3%B5e-o-lado-sujo-da-ind%C3%BAstria-do-petr%C3%B3leo/a-15307263>. Acesso em: 20/06/2019.

DIAN, Matteo. Does China have Structural Power? Rethinking Chinese Power and its Consequences for the International Order. **The Journal of Northeast Asian History**. Volume 13 Number 2 (Winter 2016), 121-157.

DO, Thuy T. China's rise and the 'Chinese dream' in international relations theory. **Global Change, Peace & Security**, 27:1, 21-38, 2015.

DOLLAR, David. **China's Engagement with Africa**: from natural resources to human resources. John L. Thornton China Center, 106 p., 2016.

DOMINGUEZ, Francisco. China y el Renacimiento de África. In: **A Expansão Econômica e Geopolítica da China no Século XXI**. Org. Javier Vadell. Editora PUC Minas. Cap. 5, p. 139-183, 2018.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas. Rogue Aid? An Empirical Analysis of China's Aid Allocation. **Canadian Journal of Economics**. Volume 48, Issue 3, p. 988-1023, 2016.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; HODLER, Roland; PARKS, Bradley C.; RASCHKY, Paul A.; TIERNEY, Michael J. Aid on Demand: African Leaders and the Geography of China's Foreign Assistance. **CESifo Working Paper** No. 5439, 2015.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin M.; TIERNEY, Michael J., Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. **AidData Working Paper** No. 46. October 2017.

DREHER, Axel; NUNNEMKAMP, Peter; THIELE, Rainer. Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid between Non-DAC and DAC Donor Countries. **World Development**. Volume 39, Issue 11, Pages 1950-1968, November 2011.

DUROVIC, Luka. Resource curse and China's infrastructure for resources model: case study of Angola. **Journal of China and International Relations**. Vol. 4, No. 1, 2016.

ESTADÃO. **Sudão do Sul se torna o mais novo país do mundo**. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,sudao-do-sul-se-torna-o-mais-novo-pais-do-mundo,742528>. Acesso em: 02/05/2019.

IEA. **World Energy Outlook**. International Energy Agency. Vários anos (2012, 2014, 2016, 2018, 2019).

FARIA, Luiz A. E. O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.2, n.3, Jan-Jul 2013 p.209-232.

FINANCIAL TIMES. **China renegotiated \$50bn in loans to developing countries**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0b207552-6977-11e9-80c7-60ee53e6681d>. Acesso em: 18/07/2019.

FIORI, José Luís. **A nova ordem mundial do petróleo**. Jornal GGN (2018). Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/petroleo/a-nova-ordem-mundial-do-petroleo-por-jose-luis-fiori/>. Acesso em: 02/07/2019.

FLORES-MACIAS, Gabriel; KREPS, Sarah. The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006. **Journal of Politics**, vol. 75, n. 02, pp. 357-371, 2013.

FOCAC. **The First Ministerial Conference of FOCAC**. 2000a. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/CI12009/t157577.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Two Major Agenda Items of the Conference**. 2000b. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/CI12009/t157578.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation**. 2000c. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606796.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **The Second Ministerial Conference of FOCAC**. 2003a. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/CI22009/t157581.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Four-Point Proposal of the Chinese side**. 2003b. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/CI22009/t157583.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Major Commitments of the Chinese side**. 2003c. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/CI22009/t157585.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Addis Ababa Action Plan (2004-2006)**. 2003d. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/DOC22009/t606801.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Beijing Action Plan (2007-2009)**. 2006a. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/t280369.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Declaration of the Beijing Summit Of the Forum on China-Africa Cooperation**. 2006b. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/t606841.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Sharm El Sheikh Action Plan (2010-2012)**. 2009a. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>. Acesso em: 17 de março de 2015.

FOCAC. **Beijing Declaration of the Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation**. 2012a. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dwjbzjjhys/hywj/t954245.htm>. Acesso em: 25 de março de 2015.

FOCAC. **The Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation: Beijing Action Plan (2013-2015)**. 2012b. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltada/dwjbzjjhys/hywj/t954620.htm>. Acesso em: 25 de março de 2015.

FOCAC. **Declaration of the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation**. 2015a. Disponível em: http://www.focac.org/eng/ltada/dwjbzjjhys_1/hywj/t1327960.htm. Acesso em: 25 de março de 2015.

FOCAC. **The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan** (2016-2018). 2015b. Disponível em: http://www.focac.org/eng/ltada/dwjbzjzhys_1/hywj/t1327961.htm. Acesso em: 25 de março de 2015.

FOCAC. **Beijing Declaration: Toward an even stronger China-Africa Community with a shared future.** 2018a. Disponível em: https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594324.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

FOCAC. **Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan** (2019-2021). 2018b. Disponível em: https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

FOSTER, Vivien; BUTTERFIELD, William; CHEN, Chuan; PUSHAK, Nataliya. **Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa.** The World Bank. 172p., 2009.

FRENCH, Howard. **China's Second Continent.** Vintage, 1st ed, 308p. 2015.

FRIEDEN, Jeffrey A.; LAKE, David. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth.** London/New York: Routledge, 2003.

G1. **Aumento dos preços das commodities traz fôlego para a economia.** Disponível em <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/aumento-dos-precos-das-commodities-traz-folego-para-economia.html>. Acesso: 03/01/2019

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations.** Princeton: Princeton University Press, 1987.

GÓMEZ, José María; CHAMON, Paulo Henrique; LIMA, Sérgio Britto. Por uma nova ordem energética global? Potencialidades e perspectivas da questão energética entre os países do BRICS. **Contexto Internacional.** Vol. 34, n. 2 p. 531-572 julho-dezembro, 2012.

GRIMM, Sven. The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) – Political rationale and functioning. **Centre for chinese studies.** Policy Briefing. Stellenbosch University, South Africa, May 2012.

HALLAND, Havard; BEARDSWORTH, John; LAND, Bryan; SCHMIDT, James. **Resource Financed Infrastructure.** The World Bank. Part 2, p. 11-50, 2014.

HANSON, Stephanie. China, Africa, and Oil. **Council on Foreign Relations.** p. 1-5, 2008.

HARNEIT-SIEVERS, Axel, Stephen Marks and Sanusha Naidu (eds.) (2010) **Chinese and African Perspectives on China in Africa.** Kampala, Uganda: Pambazuka Press.

HARTOR, Tim; Klein, Michael. Aid and the Resource Curse. **Public Policy for the Private Sector.** The World Bank Group. No 291, 2005.

HODGES, Tony. **Angola: The Anatomy of an Oil State.** Oxford: James Currey, 2004.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly,** Malden, MA, v. 14, p.233–309, 1970.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations In: **Foreign Policy Analysis** 1, p. 1–30, 2005.

_____. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory.** Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

ITE, Aniefiok E; ITE, Margaret; UFOT, Usenobong Friday; ISAAC, Idongesit O. Petroleum Industry in Nigeria: Environmental Issues, National Environmental Legislation and Implementation of International Environmental Law. **American Journal of Environmental Protection**, Vol. 4, No. 1, 21-37 (2016).

JESUS, Diego S. V. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. **Estudos Internacionais** V. 2 n. 1 jan-jun p. 81-99, 2014.

JOHNSON, Keith. 2018. **China's bid to upend global oil market**. In: Foreign Policy. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/01/18/chinas-bid-upend-global-oil-market-petroyuan-shanghai/>. Acesso em: 19/07/2019.

KADAFI, Adati Ayuba. Environmental Impacts of Oil Exploration and Exploitation in the Niger Delta of Nigeria. **Global Journal of Science Frontier Research Environment & Earth Sciences**. Volume 12 Issue 3 Version 1.0, 2012.

KAFILAH, Gold Lola; DEVADASON, Evelyn Shyamala. **Chinese Engagement in Nigeria's Oil and Mining: Positive transformation?** Asia-Africa Development University Network (AADUN) Roundtable Discussion, University of Malaya, Kuala Lumpur, 10 September 2015.

KEELEY, Brian. **From aid to development: the global fight against poverty**. OECD Publishing. 186 p. 2012.

KIALA, Carine. China-Angola aid relations: strategic cooperation for development. **South African Journal of International Affairs**. Volume 17, Issue 3, 2010.

KONIJN, Peter. Chinese Resources-For- Infrastructure (R4I) Swaps: An Escape from the Resource Curse? **Occasional Paper 201**. SAIIA, South Africa. 32p. September, 2014.

LALLANDE, Juan Pablo Prado; MAYA, Juan Carlos Gachúz. El soft power del dragon asiático: la ayuda externa china como instrumento de política exterior. In ROSA, Raquel Isamara León de la; MAYA, Juan Carlos Gachúz (coord). **Política Exterior China: relaciones regionales y cooperacion**. Piso 15 Editorial, p. 63-96, 2015.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction**. New York: Routledge, 2008.

LANDRY, David G. The risks and rewards of Resource-for-Infrastructure deals: lessons from the Congo's Sicomines Agreement. **China-Africa Research Initiative**. Policy Brief, n. 22, p. 1-4, 2018.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy: An Introduction**. Routledge, 3 ed., 222 p., 2015.

LAWRENCE, Susan V. China's Political Institutions and Leaders in Charts. **Congressional Research Service**, 2013.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana; Alves (orgs.) **A China na Nova Configuração Global: impactos políticos e econômicos**. IPEA, 352p., 2008.

LEONARD, Mark. What does the new China think? China 3.0. **European Council on Foreign Relations**. London, p. 9-11, 2012.

LIMA, Marcelo A P. A teoria da maldição dos recursos naturais e a nova agenda de pesquisa. **Anais 3º Encontro Nacional da ABRI**, São Paulo, 2011.

LOPES, Bárbara. **China's Oil Diplomacy in Africa**. Dissertação de Mestrado, PUC-MG, 2014.

LYRIO, Maurício Carvalho. **A Ascensão da China como Potência: fundamentos políticos internos**. Brasília, FUNAG, 250p., 2010.

MARTINEZ, Rayna. **Chinese Soft power, Africa, and the United Nations General Assembly**. University of Nevada, Los Angeles Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones. 2490, 2015.

MCCORMICK, Dorothy. China & India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development. **Review of African Political Economy**, 35:115, 73-92, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. **Observatório da economia global**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), n. 3, Junho 2010.

MENDES, Carmem Amado. Política Externa Chinesa: um jogo em vários tabuleiros. **Revista de Estudos Chineses**. Vol. XXVII, pp. 231-42, 2008.

_____. Dinâmicas regionais da política energética chinesa: Ásia Central, África e América Latina. **Revista de Estudos Chineses**. Vol. XXVIII p. 141-159, 2009.

MENEZES, Gustavo Rocha de. **As novas relações sino-africanas: Desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília, FUNAG, 353p, 2013.

MONTENEGRO, Renan; ALVES, João. China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte, v. 13, p. 153-162, 2016.

MONTENEGRO, Renan Holanda. Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2018, p. 73-97.

_____. **Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África**. Tese de Doutorado, UFPE 251p., 2019.

MOYO, Dambisa. The Chinese are our friends. In: **Dead Aid**. FSG Books. 1º ed. Capítulo 9, p. 98-113, 2009.

NAGER, A. Bailey. **The Curse of Windfall Income: How Foreign Aid and Natural Resource Dependence Constrains Growth**. Dissertação de Mestrado. Washington University. St. Louis. 62p. 2013.

NANTULYA, Paul. **Pursuing the China Dream through Africa: five elements of China's Africa strategy**. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/china-dream-five-elements-china-africa-strategy/?fbclid=IwAR2I0hXePbFAtkN-Xa4Veq1wnOKQPsZsf2OhuOPtCLDfOBB-ioYoTPrk2mk>. Acesso em: 14/01/2019.

NORTON, J. M. **How the Chinese bureaucracy decides**. The Diplomat. Disponível em: <https://thediplomat.com/2013/10/how-the-chinese-bureaucracy-decides/>. Acesso em: 09/06/2019.

OECD. **The Observatory of Economic Complex**. Disponível em: <https://oec.world/pt/resources/data/>. Acesso em: 08/05/2019.

O GLOBO. **Angola, independência e guerra civil após quatro séculos de domínio português** (2013). Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/angola-independencia-guerra-civil-apos-quatro-seculos-de-dominio-portugues-10110726>. Acesso em 03/06/2019.

OGUNKOLA, E. Olawale; BANKOLE, Abiodun S.; ADEWUYI, Adeolu. China-Nigeria economic relations. Working Paper. **African Economic Research Consortium AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations**, Nairobi, 2008.

OLIVEIRA, Vivian A. de. **Parceria comercial chinesa com a África**. Caso dos países: Sudão, Nigéria, Angola e África do Sul 1990-2013. Monografia. Universidade Católica de Brasília, 72 p., 2015.

OLIVEIRA, Mariana S. de; PAIVA, Jaqueline K. de; CARVALHO, Carlos E.; SOUZA, Ana T. M. de. Diplomacia econômica da China: o caso de Angola. **Revista Econômica Ensaios**, Uberlândia, MG ed. 26, n. 2p. 63-80, jan-jun, 2010.

PAUTASSO, Diego. As relações econômicas internacionais entre China e Angola. **Meridiano 47** (UnB), v. 105, p. 27-29, 2009.

_____. A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. **Século XXI**. Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan-dez, 2010.

PEOPLE. **Fórum de Defesa e Segurança China-África começa em Beijing**. Disponível em <http://portuguese.people.com.cn/n3/2018/0627/c309806-9475328.html>. Acesso em: 14/01/2019.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logical of two-level games. **International Organization**. v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QINGMIN, Zhang. Bureaucratic Politics and Chinese Foreign Policymaking. **The Chinese Journal of International Politics**. Volume 9, Issue 4, Winter 2016, Pages 435–458.

REZENDE, Flávio. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso em política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6. Brasília, pp. 297- 337, 2011.

RINDAP, Manko Rose. An Assessment of Nigeria-China Economic Relations from 1999-2014. **International Journal of Arts and Humanities**. S/No 13, Janeiro, 2015.

RODRIK, Dani. Dossiê China. Abrindo espaço para a China na economia mundial. **Novos Estudos**, Cebrap. 89, p. 59-68. Março 2011.

ROSA, Raquel I. L. de la. Política exterior china: reconceptualizando el sistema Tianxia. In ROSA, Raquel Isamara León de la; MAYA, Juan Carlos Gachúz (coord). **Política Exterior China: relaciones regionales y cooperacion**. Piso 15 Editorial, p. 19-61, 2015.

ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In R. B. Farrell (Ed.), **Approaches to Comparative and International Politics**, Evanston: Northwestern University Press, p. 27–92, 1966.

_____. A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence. **International Studies Quarterly**, Vol. 28, No. 3 (Setembro), p. 245-305, 1984.

SALOMON, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 56 (1): 40-59, 2013.

SAMY, Yiagadeesen. China's Aid Policies in Africa: Opportunities and Challenges, **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**, 99:406, 75-90, 2010.

SNYDER, R.; BRUCK, H.; SAPIN, B. Decision Making as an Approach to the Study of International Politics In: **Foreign Policy Project**, Series No.3, 1954.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margareth. **Man-Milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

SPUTNIK. **China dará vantagem a quem apostar no petroyuan.** Disponível em: <https://br.sputniknews.com/economia/2018032310807329-petroyuan-china-petroleo-futuros/>. Acesso em: 19/07/2019.

STRANGE, Susan. The Future of the American empire. **Journal of International Affairs**, vol. 42, n. 1, 1988, pp. 1-17.

_____. **States and Markets**. Second Edition. London: Pinter, 1994.

STRANGE, Austin M.; PARKS, Bradley; TIERNEY, Michael J.; FUCHS, Andreas; DREHER, Axel. Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa. **Paper presented at the 2014 Annual Convention of the American Political Science Association**, Washington, DC (August 28-31), 2014.

STRUVER, George. What friends are made of bilateral linkages and domestic drivers of foreign policy alignment with China. **Foreign Policy Analysis**, n. 12 v.2 (2016), pp. 170-191.

SUN, Yun. Africa in China's foreign policy. **John L. Thornton China Center and Africa Growth Initiative**, 32p. 2014.

TAKAHASI, Raysa Kie. A ação chinesa em Angola. **Conjuntura Internacional**. PUC Minas Gerais, 2012. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2012/07/24/a-acao-chinesa-em-angola/>. Acesso: dia 24 de maio de 2019.

TAYLOR, Ian. China's oil diplomacy in Africa. **International Affairs**. p. 937-959, 2006.

TOM-JACK, Pamela I. **The Evolving Geopolitical Relations of Nigeria and China: What is the impact of the Nigeria-China trade and direct investment on the Nigerian economy?** Dissertação de Mestrado. School of International Development and Global Studies, The University of Ottawa, 70p., 2016.

TRADING ECONOMICS. **Angola imports from China**. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/angola/imports/china>. Acesso em 13/06/2019.

VADELL, Javier; LOPES, Bárbara; NASCIMENTO, Daniele. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. **Carta Internacional**, Vol.8, n. 2, jul-dez. pp. 81-99, 2013.

VENN, Fiona. **Oil Diplomacy in the Twentieth Century**. Series The Making of the 20th century. Ed. Palgrave, 1st ed, 1986.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A China e a Índia na África: imperialismo asiático ou Cooperação Sul-Sul? **Ciências & Letras**. Porto Alegre, n. 8, p. 13-28, jul/dez, 2010.

VISSERS, Elizabeth M. Crude World: China's Oil Diplomacy with Pariahs. Working Paper. **Berkeley APEC Study Center**, 65p. 2013.

ZHAO, Tingyang. A political world philosophy in terms of all-under-heaven (tian-xia). **Diogenes** no. 1, 2009.

ZHENG, Yu. China's Aid and Investment in Africa: A viable solution to international development? **Working Paper**. 29 p., March 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. Porto: Edições Afrontamento, 1974.

WANG, Hung-Jen. Being Uniquely Universal: building Chinese international relations theory. **Journal of Contemporary China**, 22:81, 518-534, 2013.

WANG, Yuanzhuo; EVANS, James. **How the CCP Rules: China's Leaders of Party and State Before the 19th Party Congress.** 2017. Disponível em: <https://fairbank.fas.harvard.edu/infographic-how-the-ccp-rules-a-guide-to-chinas-leaders-of-party-and-state/>. Acesso em 16 de julho de 2019.

WOODS, Ngaire. Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance. **International Affairs**. Vol. 84, No. 6, pp. 1205-1221, Nov. 2008.

XAVIER, Nathaly. **A política externa chinesa e a recepção dos africanos: o contraste entre Zâmbia e Angola.** Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2011.

XINHUA. **Construtor do projeto das Três Gargantas assina contrato para projeto hidrelétrico na Nigéria.** Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/14/c_136752068.htm. Acesso em: 17/07/2019.

XU, Yanran. **China's Strategic Partnerships in Latin America: Case Studies of China's Oil Diplomacy in Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela, 1991 to 2015.** Tese de Doutorado. University of Miami, 228 p., 2016.

XUETONG, Yan. The rise of China in chinese eyes. **Journal of Contemporary China**. Vol. 10, n. 26, p. 33-39, 2001.

_____. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 7, n. 2 p. 153–184, 2014.

ANEXO A - MAPA DE ANGOLA



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.

ANEXO B - REPÚBLICA DE ANGOLA - INFORMAÇÕES GERAIS

Área	1.246.700 km ²
População (2018)	30,8 milhões de habitantes
Capital	Luanda
PIB (US\$) (2018)	105,751 bilhões
PIB per capita (US\$)	3.370,00
Desemprego (2014)	7,6%
Expectativa de vida (2017)	61,8 anos
População Urbana (2015)	44,1%

Fonte: UN Data Angola; World Bank Data Angola.

ANEXO C - MAPA DA NIGÉRIA



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.

ANEXO D - MAPA DELTA DO NÍGER E CAMPOS DE PETRÓLEO

Fonte: UN Data Nigeria; World Bank Data Nigeria.

ANEXO E - REPÚBLICA DE NIGÉRIA - INFORMAÇÕES GERAIS

Área	923.768 km ²
População (2018)	195,8 milhões de habitantes
Capital	Abuja
PIB (US\$) (2018)	397,27 bilhões
PIB per capita (US\$)	1.960,00
Desemprego (2014)	4,8%
Expectativa de vida (2017)	53,8 anos
População Urbana (2015)	47,8%

Fonte: UN Data Nigeria; World Bank Data Nigeria.