

# África, um continente sem fiadores: as diferenças entre o modelo ocidental e o chinês de financiar o desenvolvimento e o caso da República Democrática do Congo

Africa, a continent without guarantors: the differences between the Western and Chinese model of financing the development and the case of Democratic Republic of Congo

**RAFAEL ANTÔNIO ANICIO PEREIRA** | rafaelancio@gmail.com  
Mestrando em Economia pelo PPGE-UFRGS.

**SAMUEL COSTA PERES** | scostaperes@gmail.com  
Mestrando em Economia pelo PPGE-UFRGS.

**Recebimento do artigo** Julho de 2015 | **Aceite** Julho de 2016

**Resumo** Nos últimos anos, a África tem ocupado um espaço cada vez maior no cenário econômico e político internacional, devido, sobretudo, às altas taxas de crescimento econômico de muitos de seus países. Claramente, a China tem exercido papel importante neste novo ciclo. Parece indiscutível que, por um lado, a crescente relação econômica entre a China e países da África é benéfica para o desenvolvimento destes últimos. Por outro lado, ela não é livre de controvérsias. Neste artigo, o objetivo é tratar das visões que os países ocidentais e as instituições financeiras multilaterais têm a respeito do desenvolvimento econômico e, mais especificamente, do financiamento de infraestrutura na África, contrastando-as com a abordagem chinesa. Ademais, busca-se traçar potenciais impactos positivos e negativos de cada enfoque a partir de uma análise do caso da República Democrática do Congo, o qual evidencia que a despeito de ser benigna, a ajuda chinesa à África não é altruísta e envolve interesses diversos tanto no país como no continente em geral. Nesse sentido, eleger como superior o modelo de financiamento chinês ou o ocidental não é algo trivial. Em todo caso, a busca de um equilíbrio entre a visão ocidental e chinesa parece ser a alternativa mais apropriada para que se avance de forma harmoniosa em direção ao desenvolvimento da África, respeitando sua soberania. **Palavras-Chave** Financiamento do Desenvolvimento, China, África, Instituições Financeiras Multilaterais.

**Abstract** In recent years, Africa has occupied an increasing space in the economic scenario and international political, due mainly to the high rates of economic growth in many of its countries. Clearly, China has played an important role in this new cycle. It seems undeniable that on one hand, the growing economic relationship between China and African countries is beneficial to the development of the latter. On the other hand, it is not free from controversy. In this paper, the aim is to address the visions that Western countries and multilateral financial institutions have about the economic development and, more specifically, the infrastructure financing in Africa, contrasting them with the Chinese approach. In addition, it is intended to draw potential positive and

negative impacts of each approach through an analysis of the case of the Democratic Republic of Congo, which demonstrates that despite being benign, the Chinese aid to Africa is not altruistic and involves many interests both in the country and on the continent in general. In this sense, to elect as superior the Chinese or the Western funding model is not trivial. In any case, the search for a balance between Western and Chinese view seems to be the most appropriate alternative in order to advance harmoniously towards the development of Africa, respecting its sovereignty.. **Keywords** Development financing, China, Africa, Multilateral Financial Institutions.

## Introdução

O mundo do pós-guerra fria vem experimentando uma transformação importante. Nos últimos anos, os chamados países emergentes têm ocupado um espaço cada vez maior no cenário econômico e político internacional. A ascensão da China tem suscitado novas questões relacionadas à balança de poder no mundo e seu crescimento econômico tem impactado praticamente todos os países. A África também tem despertado interesse no cenário internacional, devido, sobretudo, às altas taxas de crescimento econômico de muitos de seus países. Notadamente, a China tem exercido papel importante neste novo ciclo, e sua relevância econômica cresceu de maneira exponencial nos últimos anos, fazendo com que, por exemplo, o comércio entre o país e o continente africano saltasse de US\$ 10 para 200 bilhões ao ano em apenas uma década (VISENTINI, 2014, p. 48).

Paralelamente a isto, foi criado no ano 2000 o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), o qual reúne o governo da China e dos países africanos em torno de temas de interesse mútuo. A reunião acontece a cada três anos e, em 2006, foi sediada em Pequim, onde 48 delegações de Estados africanos estiveram presentes. Na China, 2006 foi considerado pelo governo de Pequim como o “Ano da África”, o qual marcou o comprometimento da China com a expansão dos recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento de países africanos. Segundo Foster et al (2008, p.1), o valor desses recursos foi quadruplicado, atingindo 8,4 bilhões de dólares. O caso da República Democrática do Congo é um dos exemplos mais conhecidos, dado o montante de recursos envolvido na transação entre o governo deste país e os chineses.

Segundo Visentini (ibid.), esse novo movimento realizado pelas nações emergentes não foi previsto pelos países desenvolvidos ocidentais. De fato, no documento publicado pela Comissão pela África (*Commission for Africa*, 2005) que visava, entre outras coisas, diagnosticar os problemas das economias africanas e propor soluções, a China mal saiu no radar. Com o fórum da FOCAC em 2006, a percepção da China como um parceiro estratégico para a região fica mais clara e começa a provocar novas consequências.

Na esfera comercial, bem como na área de investimento em infraestrutura, é considerável o impacto que os chineses vêm exercendo sobre continente africano. Parece indiscutível que, por um lado, a crescente relação econômica entre a China e países da África é benéfica para o desenvolvimento de um continente que ainda sofre com a pobreza. Por outro lado, ela não é livre de controvérsias, as quais suscitam muitas críticas, sobretudo por parte de países desenvolvidos.

Neste artigo, o objetivo é tratar das visões que os países ocidentais e as instituições financeiras multilaterais têm a respeito do desenvolvimento econômico, mais especificamente, do financiamento de infraestrutura na África, contrastando-as com a abordagem chinesa, e com destaque especial ao caso da República Democrática do Congo (RDC). De caráter mais generalista, as seções 1 e 2 abordarão, respectivamente, esses temas. Após a descrição das distintas visões e a comparação de suas principais características, contidas na terceira seção, desenvolve-se, na seção seguinte, uma discussão sobre os efeitos potenciais de curto e longo prazo que o financiamento de infraestrutura fornecido pela China tem sobre as economias dos países africanos receptores. A seção 5 compreende uma breve reflexão sobre a maneira

com que os chineses e os países ocidentais atuaram na RDC nos últimos anos, no intuito de se evidenciar, na prática, as diferenças de abordagem entre a China e o Ocidente. A última seção reserva-se às considerações finais do artigo.

## O ocidente e as ideias do Clube de Paris

Nos últimos anos, parte importante da literatura econômica, inclusive do Fundo Monetário Internacional (FMI), tem enfatizado a importância da infraestrutura como meio eficaz de promoção do crescimento e desenvolvimento econômicos<sup>1</sup>. A interpretação mais comum é de que, tanto através de uma expansão da demanda como da melhoria das condições de oferta da economia, investimentos em infraestrutura geram um incentivo para que os agentes invistam ainda mais. A infraestrutura precária, por outro lado, pode ser uma das principais causas de estagnação econômica, capaz de gerar um ciclo vicioso de perpetuação da pobreza. Parte dos problemas sociais e econômicos dos países africanos tem como origem exatamente a precariedade da infraestrutura, tal como demonstra uma série de estudos apresentados por Jacobs (2011).

Apesar da reconhecida necessidade de investimentos em infraestrutura nos países africanos, especialmente nos da África Subsaariana, não existe um consenso com relação à forma de solucionar o problema. Durante as primeiras décadas do pós-segunda guerra, havia um suporte maior à intervenção do Estado e à participação direta dos países mais avançados nos investimentos nesse setor. O Banco Mundial, por exemplo, investia uma parcela muito maior dos seus recursos direcionados para a África na criação e manutenção da infraestrutura. Contudo, um novo processo, que tem início no final dos anos 1970 e percorre as décadas de 1980 e 1990, levou os governos dos países avançados a diminuir a sua participação nesse setor.

Tanto a falta de resultados esperados como o ressurgimento das ideias liberais na economia mundial fizeram com que o novo método utilizado para a solução dos problemas de infraestrutura na África envolvesse uma menor participação do Estado e maior esperança nas forças de mercado. O diagnóstico era de que o foco da intervenção das organizações multilaterais deveria ser na criação e melhoria de condições necessárias para o investimento privado. Segundo Brautigam (2009, p. 133), entre 1946 e 1961, 75% dos empréstimos do Banco Mundial eram direcionados para projetos relacionados a transporte e eletricidade. Esse foco deixou de existir mesmo antes dos países africanos se tornarem independentes.

Em 2005, sob a direção do então primeiro ministro britânico Tony Blair, foi formada uma comissão de especialistas em desenvolvimento que se reuniram com a intenção de estudar os problemas africanos e escrever um relatório em que apontassem os problemas e alternativas para o continente. Num dos parágrafos desse relatório, é feita a seguinte conclusão:

[...] despite its clear benefits, African governments and development partners sharply reduced, over the 1990s, the share of resources allocated to infrastructure – reflecting its lower priority in policy discussions. In retrospect, this was a serious policy mistake, driven by the international community, that undermined growth prospects and generated a substantial backlog of investment – a backlog that will take strong action, over an extended period, to overcome. [...] This was a policy mistake founded in a new dogma of the 1980s and 1990s asserting that infrastructure would now be financed by the private sector (COMMISSION FOR AFRICA, 2005, p. 233).

---

1 Ver, por exemplo, Abiad (2014).

O relatório deixa evidente a necessidade de que os países avançados que prestam assistência à África dobrem seus esforços relacionados aos investimentos em infraestrutura. Posteriormente ao lançamento deste relatório, o Banco Mundial iniciou estudos com a intenção de especificar melhor essa demanda. A estimativa é de que a necessidade de financiamento ao setor de infraestrutura na África gire em torno de US\$ 93 bilhões por ano, sendo que cerca de metade desse valor não é ofertado pelos governos locais, gerando um déficit de quase US\$ 50 bilhões por ano<sup>2</sup> (FOSTER; BRICEÑO-CARMENDIA, 2010).

Claramente, pode-se constatar o reconhecimento da importância do investimento público em infraestrutura pelas instituições financeiras multilaterais e os governos dos países avançados que as administram. Entretanto, a preocupação com a governança dos países em desenvolvimento e a maneira como fazê-la progredir não mudou consideravelmente. O foco na criação de instituições consideradas essenciais ao desenvolvimento ainda permanece e o mecanismo de fomento não foi alterado significativamente. A assistência ao desenvolvimento dos países mais pobres realizada por instituições como o Banco Mundial e FMI ainda considera as condicionalidades antes da concessão dos empréstimos. A condicionalidade pode ser definida como a vinculação de financiamento à execução de determinadas políticas econômicas (FMI, 2001). Assim, o propósito da condicionalidade é fazer com que o país realize um ajuste na sua política econômica, solucionando os problemas responsáveis pelo seu pedido de auxílio financeiro (FMI, 2001; 2002). No entanto, essa política aplicada pelas instituições multilaterais sempre foi alvo de controvérsias.

A razão básica pela qual os empréstimos dessas instituições geram controvérsia é que os negócios são firmados exclusivamente com credores soberanos. Porém, as normas modernas da democracia e da soberania nacional sugerem que os Estados-nação devem gerenciar seus próprios assuntos internos e que essas políticas devem corresponder à vontade de eleitorados nacionais. Desse modo, ao contrário de empréstimos condicionais para empresas privadas e pessoas físicas, os empréstimos condicionais aos Estados-nação envolvem necessariamente questões complexas de soberania nacional e política interna. Ademais, as circunstâncias em que são acordados os empréstimos agravam o problema na medida em que na maior parte das vezes são países com graves problemas financeiros que buscam assistência, circunstâncias em que o equilíbrio de poder favorece fortemente o credor. Em alguns casos, a imposição externa de condições onerosas aos países fragilizados suscita o debate sobre a possibilidade das instituições credoras estarem se aproveitando da vulnerabilidade desses países, uma forma típica de exploração (BABB; CARRUTHERS, 2008).

Um aspecto mais invasivo das condicionalidades diz respeito às políticas macroeconômicas dos mutuários, i.e., a exigência de que os governos mutuários administrem de determinadas formas algumas variáveis econômicas, tais como o déficit orçamentário, as taxas de juros, ou a oferta de moeda. No entanto, quando credores oficiais como o FMI impõem estas condições particulares, frequentemente as justificam como necessárias à estabilidade da moeda e controle inflacionário. As condições ou condicionalidades de financiamento mais invasivas, todavia, estão associadas a condicionalidades estruturais. Exemplos de condições estruturais incluem reformas do tipo *market-friendly* ou neoliberais (por exemplo, de liberalização comercial e financeira e de privatizações) e reformas de governança em áreas como a legislação nacional de falências e sistemas judiciais<sup>3</sup>. Além das condicionalidades, outras características da atuação dos países desenvolvidos no campo do financiamento do desenvolvimento podem ser encontradas em documentos do Clube de Paris<sup>4</sup>.

2 Segundo o documento, esse déficit poderia diminuir caso houvesse uma melhoria no uso dos recursos já disponíveis, mas esse montante teria a cifra de 17 bilhões como limite, mantendo ainda um valor superior a 30 bilhões para ser financiado de alguma outra forma.

3 Para discussões detalhadas sobre as condicionalidades e suas controvérsias ver, por exemplo, Villaroman (2009), Babb e Carruthers (2008), Allegret e Dulbecco (2007) e Svensson (2003).

4 Criado em 1956, o Clube de Paris é um grupo informal de países credores que se reúnem para tratar de questões relativas às dívidas de longo prazo que os países pobres possuem. O Clube exerceu maior influência durante os anos 1980 (período em que diversos países do então chamado "terceiro mundo" experimentaram a "crise da dívida") e também durante os anos 1990. Nos anos 2000, o Clube de Paris foi o fórum mais importante para o tratamento da dívida dos países da África Subsaariana. Sobre a atuação do Clube de Paris ver, por exemplo, Vilanova e Martin (2001).

Em 2005, mesmo ano da publicação da “Comissão pela África”, o Clube de Paris publicou um documento cujo conteúdo tem um impacto importante sobre a forma com que os empréstimos de instituições internacionais são feitos para a provisão de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Chamado de “Declaração de Paris”, o documento lançado em 2005 por mais de 100 países desenvolvidos e em desenvolvimento estabelece princípios e especifica medidas no sentido de orientar as ações de países doadores e receptores de ajuda ao desenvolvimento para que alcancem os resultados desejados. São cinco os princípios propostos: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada para resultados e responsabilidade mútua. Com relação ao primeiro princípio, a preocupação com a apropriação tem a ver com a intenção de que os países receptores determinem a agenda de investimentos sem sofrer interferência. O alinhamento diz respeito à adequação e ao uso dos sistemas locais (leilões de projetos, por exemplo). O terceiro princípio, da harmonização, reflete a intenção de compartilhar informações (transparência) e evitar a duplicação do uso dos recursos para o mesmo fim (OCDE, 2005).

A “Declaração de Paris” é um documento importante quando se pretende analisar a intervenção econômica em países africanos. As ideias evocadas pelo documento pautam boa parte do debate relacionado às diferenças entre a atuação dos países do ocidente e da China na África, as suas virtudes e defeitos. Isso ocorre, em primeiro lugar, por causa da dificuldade de implementação destes princípios pelos próprios países que compõem o Clube de Paris. Em segundo lugar, porque a China não faz parte do Clube de Paris e, além disso, tem uma visão bastante distinta com relação à forma de auxiliar os países da África e colaborar com seu desenvolvimento.

As diferenças entre os dois “modelos” são significativas. Os países do Clube de Paris, por exemplo, oferecem assistência por meio de um suporte orçamentário, o que significa que em vez de priorizar a execução de projetos, esses países preferem depositar os recursos da ajuda aos países africanos diretamente nas contas governamentais. Esse método corresponde ao princípio da apropriação que a declaração de Paris procura promover, mas que não é livre de controvérsias, dado que a oferta de empréstimos quase sempre vem condicionada pela execução de ajustes e maior transparência das contas públicas, o que em muitos casos limita o espaço que os governos desses países desfrutam para executar suas políticas. Por outro lado, os empréstimos da China raramente são destinados diretamente aos governos desses países, mas sim às empresas chinesas que, em geral, executam os projetos de infraestrutura que teoricamente promoveriam o crescimento e o desenvolvimento das economias mais pobres.

A ajuda dada aos países africanos pelos países avançados, tanto por meio de condicionalidades como da exigência de uma contabilidade transparente, intenciona a construção do que é aceito pelos órgãos internacionais como elemento chave para o processo de desenvolvimento. A capacidade estatal dos países em desenvolvimento, fundada nos procedimentos e instituições de governança, seria essencial à criação de um ambiente propício ao desenvolvimento (JACOBS, 2011). A China, por outro lado, não enfatiza esses aspectos. Segundo Brautigam (2009, p. 296-297), os chineses não consideram a governança como pré-condição ao desenvolvimento. Na perspectiva de Pequim, as instituições de governança são aperfeiçoadas com o tempo, num processo simultâneo ao próprio crescimento econômico do país. Em contraste ao modelo mais “soft”, que enfatiza o desenvolvimento da capacidade do Estado através do suporte orçamentário, o modelo “hard” chinês enfatiza o “bloco e o cimento” como meios diretos de expandir a infraestrutura na África.

## Modelo Angolano

Na África, a maior parte dos países é conhecidamente muito pobre, a condição financeira dos governos é severamente limitada e o risco financeiro é alto. Nesse contexto, os chineses utilizam-se do chamado “modelo angolano” para assegurar o reembolso do financiamento que eles disponibilizam.

Essa prática consiste basicamente em usar os recursos naturais que os países africanos dispõem como uma forma de garantia do pagamento do empréstimo concedido.

Apesar de ser tratado ultimamente na literatura como modelo “angolano”, esse mecanismo financeiro já havia sido usado por outros países antes do caso da Angola (no qual a China ofereceu financiamento à infraestrutura do país em troca de petróleo). Brautigam (2009) aponta que apesar da China ser atualmente credora no “modelo angolano”, ela já esteve do outro lado da história, no final dos anos 70, momento em que seus governantes procuravam abrir e modernizar a economia, recebendo do Japão recursos para sua infraestrutura e oferecendo em troca minério de carvão.

Desde 2001, a China tem concedido empréstimos a vários países recebendo como garantia uma série de recursos naturais, desde petróleo a outros minérios e alimentos. Segundo Foster et al (2009), em publicação feita pelo Banco Mundial, a China aceitou como garantia para seus empréstimos recursos como bauxita, cromo, cobre, ferro e até mesmo cacau. A República Democrática do Congo (RDC), Sudão, Angola, Nigéria, Guiné, Gabão, Zimbábue e Gana são alguns dos países que receberam investimentos bilionários.

Apesar do enorme crescimento dos empréstimos chineses para infraestrutura na África, Brautigam (2009, p. 167) afirma que os projetos de investimento podem ser marcados por longas e difíceis negociações até resultarem num acordo final, o qual envolve questões de taxação, concessões, royalties, preços de terras, e que, dessa forma, contemple garantias de retorno e reembolso do financiamento. Segundo Foster et al (2009, p. 7), na média, a China oferece empréstimos com taxa de juros de 3,6%, um período de carência de 4 anos e maturidade de 12 anos. Esses números podem representar um subsídio de aproximadamente um terço. Contudo, pode-se constatar uma grande variância quando se analisam diferentes casos. As taxas de juros variam entre 1 e 6%, a carência de 2 a 10 anos, e maturidade da dívida oscilando entre 5 e 25 anos. O subsídio pode ir de 10 até 70% (ibid.). Em razão das diferenças que existem de alguns contratos com relação a outros, a priori, é difícil caracterizar os empréstimos chineses como ajuda ou como simplesmente empréstimo comercial. De fato, seria necessário especificar exatamente os critérios usados para definir o que é ajuda e os termos de cada contrato de empréstimo firmado<sup>5</sup>.

Na última década, a principal instituição financeira chinesa envolvida nesse tipo de transação é o Banco de Exportação e Importação (*China Eximbank*), do qual foram esperados empréstimos no valor de US\$ 20 bilhões no período entre 2007-2010 a taxas mais baixas que a média (BRAUTIGAM, 2010). O fato dos empréstimos aos países africanos estarem majoritariamente sob a responsabilidade de uma instituição cujo objetivo é promover o comércio exterior demonstra a forma como os chineses conjugam implicitamente a assistência a esses países com seus negócios e atividades de cunho mais lucrativo. Isso reflete, de certo modo, a forma como a política exterior chinesa funciona, dando ênfase ao fato de a China não ser um país “doador”, mas sim “parceiro” do continente africano. Tal como retratado nos princípios da Cooperação Sul-Sul, a relação entre os países em desenvolvimento (como a China se autodenomina) deve ser direcionada para a conquista de “benefícios mútuos” (MWASE; YANG, 2012).

Como visto na seção anterior, os credores públicos ocidentais que ajudam com o financiamento do desenvolvimento na África buscam garantir os resultados dos seus empréstimos fazendo com que os países receptores se comprometam muitas vezes com valores democráticos, governança e transparência. O modelo que a China procura adotar, dado o princípio de não-interferência presente nas diretrizes de sua política externa, diferencia-se no sentido fornecer os recursos necessários ao investimento em infraestrutura sem impor condições políticas ou de gestão macroeconômica, nem mesmo de transparência. Porém, existe uma exceção. Conforme Brautigam (2009, p. 150) demonstra, o governo chinês ainda considera essencial o apoio dos países à política “One China”, que basicamente consiste em não reco-

---

5 Esta questão será retomada com a análise do caso da RDC, na seção 5.

nhecer o governo de Taiwan como legítimo, implicitamente considerando o país como parte do Estado Chinês. Os países que não o fazem deixam de ter relações diplomáticas com Pequim e conseqüentemente perdem a assistência econômica que a potência asiática poderia oferecê-los.

Outra característica deste modelo de financiamento utilizado pela China é a importância que tomou as empresas de construção chinesas, especialmente as estatais. Ocorre que, uma vez concedido pelo banco encarregado de promover o comércio exterior chinês, no caso dos empréstimos concessionais, pelo menos 50% dos investimentos de infraestrutura devem ser executados por empresas chinesas (CORKIN, 2013). De maneira geral, isso tem resultado em ganhos significativos de experiência e competitividade por parte dessas empresas, ganhando inclusive concessões de empreendimentos financiados pelo Banco Mundial (JACOBS, 2011). Ressalta-se que elas se arriscam menos também por causa do fato de não precisarem receber o dinheiro dos governos dos países receptores. Os recursos financiados não vão para a conta dos governos que demandam os empréstimos, mas sim para a conta da empresa (chinesa na maior parte dos casos) que fornece o serviço de infraestrutura (BRAUTIGAM, 2009). Essa é uma diferença fundamental com relação ao modelo de financiamento defendido pelo Clube de Paris, o qual prefere o suporte orçamentário, ou seja, o depósito dos recursos na conta dos governos.

## Consequências para a África

Existe uma série de consequências tanto positivas quanto negativas relacionadas a essa nova onda de crescimento das “trocas” de recursos naturais por infraestrutura que envolve países africanos e a China. Em termos de impactos diretos sobre as economias desses países, a influência desses investimentos principalmente sobre crescimento econômico, geração de emprego transferência tecnológica é levantada. Uma vez que aqueles países são pobres e precisam de financiamento externo para continuar se desenvolvendo, a questão da sustentabilidade de suas dívidas também faz parte do debate. Aspectos relacionados à governança dos Estados africanos, transparência e desenvolvimento das instituições, como demonstrado, também são preocupações do Clube de Paris e a fonte de muitas críticas à atuação da China no continente.

## Resultados potenciais no curto prazo

No período de 2007-2009, Ruogu Li, o então presidente do Eximbank chinês, indicou que o banco financiaria entre 6 e 7 bilhões de dólares em projetos de investimento na África (BRAUTIGAM, 2010). O potencial impacto que uma soma de tal magnitude pode gerar nas economias da África é importante, considerando que este valor supera, em muitos casos, o orçamento que os governos de países como RDC e Gabão dispõem (ALDEN; ALVES, 2009). Os investimentos em infraestrutura são benéficos para o crescimento também por razões de oferta, uma vez que diminuem os gargalos provocados no setor de transporte (ferrovias), telecomunicações (sobretudo fornecimento de equipamentos) e, de longe o mais carente, de energia (hidroelétricas), principais destinos dos recursos providos pela China (FOSTER et al, 2008).

Em tese, para que os investimentos financiados pelos chineses deem frutos, é preciso que eles satisfaçam as necessidades prioritárias dos países. Teoricamente, tais necessidades são conhecidas de maneira mais clara pelos seus próprios governos, os quais estão, obviamente, mais próximos do problema. Nesse sentido, a questão da apropriação – princípio tão defendido pelo Clube de Paris – deveria ser aplicado, de forma a tornar o uso dos recursos mais coerente com a estratégia de desenvolvimento global que está em andamento, ou deveria estar. A questão seria então saber se essa infraestrutura não está

sendo desenvolvida com o mero propósito de extrair com mais facilidade os recursos naturais desses países. A boa notícia, segundo Foster et al (ibid), é que isto não ocorre. De acordo com dados dos autores, apenas 7% dos investimentos em infraestrutura na África financiados pelos chineses estão relacionados à extração de matérias primas. Isso indica que os governos têm, de fato, participado do processo decisório acerca da alocação dos recursos. Jacobs (2011) utiliza a ideia de apropriação num nível macro para se referir a esta capacidade dos governos de adaptar esses investimentos a uma estratégia de desenvolvimento própria<sup>6</sup>.

O maior problema é que no nível micro, os governos desses países africanos não exercem controle sobre os investimentos. As empresas chinesas são, na grande parte dos casos, as responsáveis por levar a cabo o serviço, e uma das maiores críticas feitas a elas se refere ao fato de não alavancarem significativamente o emprego da mão-de-obra local, dada a alta quantidade de funcionários chineses trabalhando nesses projetos (BRAUTIGAM, 2009).

Existem explicações para que empresas chinesas prefiram contratar pessoas do seu país (o que implica outros custos como passagens de avião e alojamento, por exemplo) em vez de utilizar os recursos humanos disponíveis no país onde o trabalho é realizado. Uma delas reflete o problema da baixa qualificação dos trabalhadores nesses países africanos. De maneira geral, o aspecto cultural também relaciona-se a esta questão da produtividade. Brautigam (ibid.) cita a explicação de um empresário chinês que afirma que os trabalhadores de seus países são orientados por resultados e só param para descansar, por exemplo, quando o serviço que estão fazendo é terminado. A rapidez dos trabalhadores no que diz respeito à execução das tarefas acabaria compensando os custos, que nem sempre são tão mais altos do que o da mão-de-obra africana.

No que concerne à reação dos governos locais a este problema, sabendo da importância da questão do emprego para a população, alguns se esforçam para impor um nível mínimo de contratação de trabalhadores locais. O problema é que a capacidade de fiscalização desses governos é limitada, o que compromete o cumprimento dessas exigências, mesmo que elas sejam especificadas no contrato. Muitas vezes, a proximidade das eleições faz com que os governos priorizem a rapidez na entrega, diminuindo a vontade política que é necessária para cobrar na prática as exigências dessas cotas (CORKIN, 2013). Apesar desse problema ser real, ele vem diminuindo com o tempo (ibid., p. 119). Isso, pois, o emprego de mão-de-obra local vai aumentando conforme o tempo de instalação e a experiência das empresas chinesas na África. Outro fator importante é o aumento de custo da mão-de-obra chinesa. Conforme a própria China se desenvolve, torna-se mais difícil atrair trabalhadores para o continente africano. E se, por um lado, o fato das empresas chinesas não contratarem tanta mão-de-obra africana limita os ganhos potenciais da infiltração do país asiático na África, por outro ele diminui a exaustão dos recursos humanos qualificados que são escassos e libera esses trabalhadores de melhor formação para outras atividades igualmente carentes, sobretudo em postos nos governos desses países, os quais encontram uma série de dificuldades operacionais para desempenhar seu papel (BRAUTIGAM, 2009). Alguns sinais indicam que o governo chinês tem consciência deste problema e, por isso, está buscando promover o treinamento de cidadãos africanos na China, no intuito de diminuir o déficit de capacitação da mão-de-obra que existe nos países da África<sup>7</sup>.

---

6 Interpretando para o caso dos empréstimos relacionados aos países do Clube de Paris, existiria um conflito entre o mecanismo de condicionalidades e essa ideia de apropriação num nível macro. Políticas de redução de gastos públicos relacionadas à concessão de empréstimos de instituições de Bretton Woods, por exemplo, poderiam ser incoerentes com determinado estágio de um programa de desenvolvimento executado por algum país africano.

7 No terceiro fórum da FOCAC, em 2009, o governo chinês se comprometeu, por exemplo, a treinar 15 mil africanos na China. Por outro lado, a educação profissional promovida pelas próprias empresas chinesas é muitas vezes desestimulada pela falta de garantias que esses empresários têm de que os trabalhadores continuem como seus funcionários após receberem o treinamento (BRAUTIGAM, 2009).

## Questões de longo prazo

O histórico de dívidas de países africanos é ruim e isso faz com que preocupações relacionadas à sustentabilidade do passivo financeiro dos seus governos sejam suscitadas. O “modelo angolano” diminui esse problema permitindo aos países se financiarem mesmo na ausência de sólidas condições financeiras para o cumprimento das obrigações contratadas. Por outro lado, esse mecanismo também envolve riscos. Apesar de não impactar nas despesas das contas públicas, ele pode afetar o fluxo de receitas, uma vez que o valor de exportações que poderiam ser feitas futuramente já não estaria mais disponível.

Além disso, cabe lembrar que o preço desses recursos naturais não é fixado no momento da negociação do contrato. O impacto que ele terá na diminuição da dívida dependerá do preço de mercado vigente no dia da venda. Ou seja, caso haja uma queda do preço de commodities no mercado internacional, a capacidade de pagamento desses países reduz sensivelmente (CHRISTENSEN, 2010). A recente queda desses preços indica os riscos que os países africanos correm. Corkin (2013) ilustra essa questão dentro do contexto angolano, em que uma queda do preço do petróleo durante a crise econômica de 2008/2009 provocou sérias dificuldades de pagamento para o governo angolano, obrigando-o a novamente pedir auxílio ao FMI, e tendo que se comprometer com a formação de uma maior poupança para acessar os recursos do Fundo.

É interessante, no entanto, analisar as diferenças entre as visões que têm as instituições financeiras internacionais, como o FMI, e a maneira mais pragmática e intuitiva dos chineses no que tange ao financiamento internacional. Christensen (2010) cita, por exemplo, a opinião do presidente do Eximbank da China em 2006, Ruogu Li, para quem a visão do FMI e do Banco Mundial é estática demais e não considera a sustentabilidade e o impacto dos projetos, sugerindo que ela seria muito determinada por indicadores passados (*backward-looking*). E acrescenta que ao não considerar outros aspectos da economia do país corre-se o risco de negligenciar determinadas variáveis capazes influenciar o rendimento do investimento. No caso da infraestrutura, por exemplo, a manutenção dos projetos pode depender da capacidade financeira que o governo do país possui, e que é sempre questionada pelos países do Clube de Paris.

Os chineses parecem estar conscientes dos riscos envolvidos, mas acreditam que se o negócio for bem gerido, será lucrativo da mesma maneira. Além disso, cabe lembrar que o Exim bank da China é um “*policy bank*” estatal e, por isso, precisa utilizar seus fundos (BRAUTIGAM, 2013). A taxa de juros cobrada nem sempre é concessional<sup>8</sup>, mas tende a ser menor do que a média cobrada por outras instituições financeiras, fazendo com que a prioridade nem sempre seja a mais alta e/ou garantida margem de lucro possível, mas sim a geração de negócios capazes de estimular a geração de muitos outros no futuro (BRAUTIGAM, 2009, p. 148).

Apesar de existir essa preocupação legítima dos países avançados com relação ao tema da sustentabilidade da dívida dos países africanos, é necessário também questionar até que ponto isso não reflete os próprios interesses desses países ricos. Esta questão tem a ver com a ordem de preferência entre os credores dos países africanos. No caso do “modelo angolano”, sendo o reembolso dos empréstimos feito através de recursos naturais, o fluxo não depende do orçamento dos países, indo diretamente para a conta dos chineses (Ibid., p. 147). As dívidas dos países do Clube de Paris, que dependem da saúde financeira das contas públicas, seriam pagas somente quando houvesse dinheiro disponível, provavelmente depois da liquidação do débito associado aos chineses. Christensen (2010, p. 19) afirma que, desta forma, a

---

8 Nas taxas de juros concessionais geralmente existe uma parte caracterizada por subsídio, o que faz com que o empréstimo possa ser considerado assistência ao desenvolvimento.

China se torna de fato uma credora preferida desses países africanos. Segundo Brautigam (2009, p. 147), não há nenhuma lei internacional que trate do status de credores preferidos, mas a convenção no Clube de Paris é de que as dívidas relacionadas às instituições de Bretton Woods (FMI, Grupo Banco Mundial) têm prioridade. Ocorre que a China não faz parte do Clube de Paris e isso faz com que exista, ainda que somente de maneira implícita, um conflito de interesses.

Como já aludido, outro desafio na pauta de discussão sobre as diferenças entre o modelo angolano utilizado pela China e aquele estimulado pelo Clube de Paris refere-se ao desenvolvimento da governança na África. Questões ligadas à boa gestão dos recursos públicos, baseada no cumprimento da lei, transparência das instituições e combate à corrupção são consideradas essenciais ao desenvolvimento, sobretudo em países cujas economias são dependentes da extração de recursos naturais. Apesar de alguns avanços na última década, é exatamente nesses lugares onde o problema da (falta de) governança é mais crítico (Christensen, 2010, p. 22). Soma-se a isso o fato do setor de infraestrutura, alvo de 70% dos empréstimos do Eximbank da China, ser reconhecido como um dos focos de práticas de corrupção (BRAUTIGAM, 2009, p. 294).

No que concerne à solução, ou pelo menos tentativa de diminuir os efeitos da frágil estrutura de governança da maioria desses países, as instituições financeiras internacionais têm utilizado das condicionalidades para tentar mudar o comportamento dos governos. Sobretudo a partir dos anos 80, a concessão de empréstimo dessas instituições tem sido condicionada à execução de uma série de reformas estruturais que alteravam profundamente o funcionamento do Estado e seu envolvimento na economia. Contudo, dada a baixo nível de eficácia dessas medidas, acadêmicos ainda debatem a respeito de seus vícios e virtudes. Brautigam (ibid., p. 149) cita também outros aspectos desse assunto, mais relacionados com a reação que os governos de países pobres têm quando essas condicionalidades são impostas. Apesar das boas intenções, o sentimento dos que recebem essas imposições é de serem reféns da hegemonia ocidental, a qual, em muitos casos, pode gerar o sentimento de humilhação.

A China, como já demonstrado, graças a sua política de não-interferência, busca não se envolver em aspectos que considera como assuntos internos de outros Estados. Além disso, os chineses tendem a interpretar o desenvolvimento da economia não somente como função das instituições, mas também o contrário, ou seja, como pré-condição para que a os mecanismos de governança melhorem (Ibid, p. 296-297). Por outro lado, como Christensen (2010, p. 1) indica, uma possível maneira de a China promover a governança nos Estados africanos seria através do próprio exemplo, tornando suas próprias práticas transparentes. Contudo, a autora também pondera dizendo que a publicação de informações relativas aos empréstimos que a China oferta a um determinado governo poderia gerar pressões de outros países que também acessam linhas de crédito chinesas. De fato, não é uma questão simples, pois a ocultação de detalhes também pode suscitar especulações capazes de danificar a imagem que a China tem na África. Sobre essa questão, Brautigam (2009, p. 294) tende a ver a postura chinesa de maneira mais positiva e exaltar as virtudes de um dos mecanismos do modelo angolano, através do qual o valor do financiamento é direcionado direto à conta das empresas ligadas às obras de infraestrutura, impedindo assim que boa parte do dinheiro se perca dentro da máquina estatal contaminada pela corrupção do governo e de muitos funcionários públicos de países com frágeis mecanismos de governança.

Essa última observação de Brautigam também poderia servir para subsidiar uma visão de que a China é um ator neutro na África quando se trata da promoção do desenvolvimento institucional. Corkin (2013, p. 156) reconhece as dificuldades relacionadas à presença chinesa no território africano, mas enfatiza a importância da agência dos governos dos africanos, ou seja, o papel ativo e suficientemente articulado de elites locais em favor do seu próprio interesse (ainda que em detrimento da população geral dos países que administram), razão pela qual os chineses não deveriam ser responsabilizados pela continuidade de regimes corruptos e pelo lento progresso institucional que diversos países da África experimentam.

A capacidade de ação dessas elites que governam diversos países da África não deve ser subestimada, e isso se demonstra pelo fato de muitas das condicionalidades impostas pelas próprias instituições financeiras internacionais não serem respeitadas, ou apenas parcialmente (BRAUTIGAM, 2009, p. 149). Além disso, em alguns contextos, a estabilidade política no interior de alguns Estados pode ser mais importante que o desenvolvimento mais acelerado da governança, inclusive porque, num contexto de guerra civil, por exemplo, é ainda mais complexo o desafio de fazer as instituições evoluírem. Por esta razão, um modelo que conjugue e equilibre as visões tanto do Ocidente quanto da China fosse talvez o mais recomendável para a África. Aplicado de maneira cuidadosa, consistente e gradual, um método que misturasse essas características talvez oferecesse a saída para um continente que, infelizmente, ainda sofre com a fragilidade de suas instituições.

## A China e o país mais pobre do mundo

A República Democrática do Congo (RDC), antigo Zaire, é um dos maiores países da África, localizado próximo do centro do continente e dotado de uma série de recursos naturais. O país hospeda em seu imenso território o segundo maior rio do mundo, o qual é famoso por ser alvo de negociações em torno do que viria a ser maior usina hidroelétrica já então construída<sup>9</sup>. Além disso, a RDC também dispõe de uma das maiores reservas de minérios do mundo, possuindo em seu território um dos maiores estoques de cobre e o maior estoque de cobalto do mundo, recursos que são fundamentais para a produção de diversos equipamentos tecnológicos.

Apesar disso, a RDC é considerada o país mais pobre do mundo em termos de renda per capita. Lembrado também por ser a nação africana onde Che Guevara tentou promover mais uma revolução, o país é marcado por guerras civis que se estenderam durante anos e cessaram pela última vez somente em 2003 (apesar de ainda existirem focos de conflito, sobretudo na parte leste do país, na fronteira com Rwanda). No ano de 2001, Laurent-Désiré Kabila, então governante da RDC, foi assassinado e seu filho, Joseph Kabila, assumiu a liderança do país. Em 2006 e 2011 Joseph Kabila concorreu a eleições e, mesmo com resultados contestados, venceu e seguiu sendo o presidente. Foi sob seu governo que foi negociado o que é reconhecido como uma das maiores apostas dos chineses dentro do continente africano.

“*Le contrat chinois*” (“O contrato chinês”), tal como é conhecido na RDC, foi bastante debatido na mídia e até os angolanos, cujo governo tem sido um dos principais parceiros da China na África, acreditam que ele tornará o país ainda mais estratégico para os chineses do que a Angola (CORKIN, 2013, p. 167). O contrato tem suas origens no ano de 2003 e, conforme a guerra civil foi cessando e o preço do cobre no mercado internacional aumentando, as negociações foram avançando (BRAUTIGAM, 2013). O contrato teve sua primeira versão finalizada em 2007 e envolve várias instituições. Além do Eximbank da China (responsável por financiar o empreendimento) e todos os ministérios com aos quais ele deve se reportar – Ministério do Comércio (MOFCOM) e Ministério das Finanças, por exemplo, – há um consórcio de quatro empresas estatais chinesas e uma congoleza envolvidas na transação.

O impulso inicial ao negócio veio de uma empresa chinesa chamada China Railway Engineering Corporation (CREC) cujo objetivo na RDC era a extração de recursos como cobre e cobalto (JANSSON, 2010, p. 7). Posteriormente, com o incentivo do Eximbank da China, as empresas Sinohydro, Zhejiang Huayou Cobalt e China Machinery Engineering Corporation (CMEC) foram incorporadas na *joint-venture* junto da empresa estatal congoleza Gécamines. As quatro empresas chinesas deteriam 68% das ações

9 Se a Inga Dam for um dia construída, ela teria capaz de produzir cerca de 40 mil megawatts, quase o dobro da capacidade da hidroelétrica chinesa de Três Gargantas, atualmente a maior do mundo. Fonte: The Guardian, “Construction of world’s largest dam in DR Congo could begin within months”, disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/28/construction-of-worlds-largest-dam-in-dr-congo-could-begin-within-months>

e a congoleza 32% (ibid, p. 12). Em troca dos direitos de extração de cobre e cobalto na província de Katanga, rica em minérios e localizada no sudeste do país, a joint-venture, cujo nome se tornou Sicominés, se comprometeria a construir infraestrutura social, como escolas e hospitais, e de transporte, como ferrovias.

Os recursos necessários tanto à construção das instalações da mineradora quanto à construção da infraestrutura seriam financiados Eximbank da China e reembolsados com o lucro obtido pelo empreendimento. O pagamento seria feito em duas fases e, durante este período, a Sicominés seria isenta da cobrança de impostos, os quais são previstos pelo Código de Minas da RDC. O contrato reconhece o status diferenciado das operações da empresa durante esse período de reembolso do empréstimo e isenção fiscal, prevendo que o congresso do país votasse uma lei aprovando-o (ibid., p. 14).

O custo relacionado à construção da mineradora foi estipulado em torno de US\$ 3 bilhões. O valor que seria financiado para a infraestrutura, como Jansson (ibid., p. 10) assinala, não foi estipulado de maneira fixa, tratar-se-ia de alvos móveis, cujo desembolso estaria correlacionado com os resultados de exploração da mina. Apesar disso, esse alvo móvel inicial, que era superior a US\$ 6,5 bilhões, chamou a atenção de muitos pelo seu volume. Para o governo de Joseph Kabila, o projeto da Sicominés foi importante, pois durante a campanha das eleições de 2006, ele havia prometido a execução de um programa de reconstrução da RDC, nomeado de “*Les cinq chantiers*” (“Os cinco campos de obra”), o qual previa investimentos em diversas áreas de infraestrutura.

Em contraposição aos interesses do governo da RDC e da esperança de alguns analistas, a cifra bilionária causou preocupação do Clube de Paris. Os termos do contrato de empréstimo não eram concessionais e o seu valor total, que superava a casa dos 9 bilhões de dólares, foi considerado grande demais para um país que já acumulava uma dívida bilateral e multilateral superior a 13 bilhões de dólares (ibid. p. 14). Além disso, numa segunda versão do contrato apresentada no ano de 2008, o governo da RDC oferecia uma garantia ao Eximbank da China de que caso o reembolso dos empréstimos não fosse feito com os lucros da Sicominés, o Estado congolês iria realizá-lo. Nesta segunda versão, o total de concessões para extração de minérios também foi elevado, totalizando 10,6 milhões de toneladas de cobre e 626.619 toneladas de cobalto (ibid. p. 11)

O governo da Bélgica, ex-colonizador da RDC, foi o primeiro a reagir e, logo depois, países que eram tradicionais antigos doadores da RDC uniram-se em torno da intenção de alterar algumas características do contrato. Em 2006, graças a problemas relacionados a informações de contas públicas incertas e falta de ajustes estruturais, o FMI cancelou de maneira prematura um programa de combate à pobreza e estímulo ao crescimento (ibid., p. 19). Apesar disso, com uma parcela importante de seu orçamento (entre um terço e metade das receitas) condicionada à ajuda externa, o governo da RDC sentiu a pressão do Clube de Paris. O próprio diretor do FMI na época, Dominique Strauss-Kahn, visitou o presidente da RDC e tentou convencer Joseph Kabila a fazer as alterações que o Clube de Paris desejava. Depois de um longo período de discussões e negociações, em outubro de 2009 foi assinado um novo contrato.

Tal como os países ocidentais almejavam, nesta terceira versão, o segundo bloco de investimentos que estava previsto anteriormente foi cancelado e o valor para a infraestrutura foi limitado a US\$ 3 bilhões. Somado à cifra de mais US\$ 3 bilhões necessária às instalações da Sinominés, o valor total do contrato foi reduzido de 9 para 6 bilhões de dólares. A garantia de reembolso do empréstimo oferecida pelo governo da RDC aos chineses, a qual não encontrava paralelo em nenhum outro caso de exploração de minérios no país, também foi retirada do contrato. A taxa de juros do financiamento à infraestrutura, o qual seria liberado para projetos individuais, também foi reduzida de 6,6% para 4,4%, o que corresponderia segundo o FMI e o Banco Mundial a um subsídio de no mínimo 42%, bastante acima dos 25% estabelecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como mínimo necessário para classificar o financiamento como forma de ajuda ao desenvolvimento (ibid., p. 12).

Analisando as mudanças que aconteceram nesta terceira e última versão do contrato da Sicominés, pode-se perceber referências do debate das seções anteriores sobre as distintas visões que o Ocidente e a China têm em relação ao financiamento do desenvolvimento. O cancelamento de 3 bilhões de empréstimos para o setor de infraestrutura fará com que o reembolso da dívida total aconteça mais rapidamente e então a Sicominés possa começar a pagar impostos normalmente, tal como o Código de Minas da RDC estipula. Dessa forma, apesar da urgente necessidade de infraestrutura do país, seu financiamento pode ser realizado da forma tradicional, por meio da receita de impostos e sem a necessidade de contratar empresas chinesas, abrindo-se a possibilidade de realização de um leilão de concessão aberto e que funcione de acordo com as regras de mercado.

Dotar o Estado congolês de melhores condições fiscais e pressupor que ele use os recursos da forma que considerada correta parece implicar na constatação ou pelo menos na expectativa de que os mecanismos de governança existem e podem funcionar. Do ponto de vista ocidental, essas alterações no contrato podem ser positivas. Contudo, dado que esse pressuposto nem sempre é verdadeiro, elas inevitavelmente acabam criando outro conjunto de desafios, como os já abordados.

De fato, as mudanças no contrato podem ser interpretadas de diversas maneiras, dependendo da perspectiva do interlocutor. Contudo, outro acontecimento, que seguiu a renegociação do novo contrato, tem impactos indiscutivelmente positivos para a RDC. Em julho de 2010, o Banco Mundial e o FMI anunciaram o cancelamento de 12,3 bilhões de dólares que o país tinha em dívidas, dos quais 7,35 foi realizado pelo Clube de Paris em novembro do mesmo ano (ibid., p. 16). Essa foi uma boa notícia para o governo de Joseph Kabila, o qual, ironicamente, enviou seus agradecimentos ao embaixador da China no país, afirmando que, apesar do cancelamento da dívida ter sido executado através de dinheiro do ocidente, o crédito político era chinês (ibid., p. 23).

Com relação ao início das atividades da Sicominés, naquela ocasião, entre 2009-2010, calculava-se que a produção começaria em 2013-2014, atingindo a capacidade total em 2016. Apesar disso, algumas das obras que foram previstas pelo governo de Kabila graças ao financiamento chinês foram iniciadas logo após a renegociação do contrato. Em dezembro de 2012, eram calculados 458 milhões de dólares em projetos já financiados (JANSSON, 2013, p. 155).

Porém, no começo daquele ano de 2012, outros projetos foram impedidos de seguir adiante por causa de uma momentânea desistência do negócio por parte do Eximbank da China. Jansson (2013) cita como algumas das possíveis explicações a prudência com relação ao reembolso do financiamento. O prazo de 25 anos passou a ser encarado como longo demais pela diretoria do banco chinês e a isenção fiscal da qual a Sicominés seria beneficiária ainda não havia sido aprovada pelo congresso da RDC. Uma das intenções do banco, que era ter como garantia os 32% de ações da empresa que correspondiam a Gécamines e hipotecar o resto que estava sob o controle do consórcio chinês não foi aceita pelos empresários da Sicominés. Todas essas dificuldades só somam ao reconhecidamente problemático ambiente de negócios que há no país.

Uma vez que outros bancos chineses demonstraram querer competir pelo negócio, além do congresso da RDC ter aprovado a isenção fiscal para a Sicominés, o Eximbank da China deu um passo atrás e voltou a participar do acordo. Essas são possíveis, ainda que não confirmadas, explicações para o retorno do financiamento, por meio do qual se busca retomar as obras, a fim de que a mina comece a produzir no final de 2015 (JANSSON, 2014).

Nesse ínterim, a performance econômica da RDC tem sido positiva, com a economia do país crescendo 7,2% em 2012 e 8,1% em 2013, tendo os setores de mineração e construção contribuído de maneira relevante (WAKANA e BAMOU, 2014). É difícil, no entanto, afirmar a continuidade desse crescimento, dado que dependerá em boa parte da qualidade dos investimentos em infraestrutura que estão sendo e que serão realizados (para os quais ainda não existe uma avaliação aprofundada) e também

de outros aspectos de governança do Estado.

No que tange ao ambiente institucional, alguns sinais indicam que este não melhorou consideravelmente. Em decorrência da falta de transparência com relação aos contratos de mineração, o FMI, mais uma vez, cancelou o plano de realizar empréstimos ao governo da RDC (REUTERS, 2012). No campo político também têm existido conflitos, motivados, sobretudo, pela tentativa do governo de aprovar uma lei que permitiria a Joseph Kabila se candidatar a um terceiro mandato. Nos protestos, além do grave problema relacionado a mortes de civis causadas pela reação da polícia, muitos pontos de comércio geridos por chineses têm sido atacados. Um diplomata afirmou, no entanto, que esses casos não passavam de acontecimentos isolados, sem consequências de longo prazo (AGENCE FRANCE-PRESSE, 2015).

## Considerações finais

Ao analisar as principais características das interpretações dos países avançados e da China com relação aos modelos de financiamento do desenvolvimento, as diferenças são claras. Em contraposição ao método mais orientado ao aperfeiçoamento das instituições defendido pelo Clube de Paris, a China parece ser mais pragmática e evitar o intervencionismo estrangeiro, o qual ela própria experimentou e que deixou marcas na sua história.

A primeira perspectiva envolve uma preocupação com o longo prazo, aspectos ligados à sustentabilidade da dívida e ao desenvolvimento dos mecanismos de governança. O segundo está mais calcado no curto prazo, na construção da infraestrutura que os países africanos precisam neste momento, postergando a pauta relacionada ao desenvolvimento das instituições, as quais deveriam avançar de acordo com o desenvolvimento da própria economia desses países.

Os países centrais do capitalismo mundial, muitos dos quais já colonizaram partes do território africano, por mais que enfatizem o princípio da apropriação das políticas de desenvolvimento por parte dos governos africanos, tendem a sustentar uma visão mais paternalista do desenvolvimento da África, continente que, sem a ajuda ocidental, teria dificuldades para se desenvolver por si mesmo. A China, por outro lado, busca enfatizar o fato de não ser doadora, mas sim um país parceiro que busca fortalecer uma relação que promova o benefício mútuo.

Nesse sentido, a intenção da ajuda da China à África pode ser vista como benigna, mas não altruísta. A China não ambiciona fazer da ajuda um instrumento para influenciar a política interna dos países africanos ou ditar políticas. Na realidade, a China espera ajudar a África a alcançar um desenvolvimento pujante, não se intrometendo nos assuntos internos dos países africanos por meio da ajuda condicional. No entanto, a ajuda da China não se dá sem trocas. Os projetos chineses criam acesso aos recursos naturais do continente africano e aos mercados locais, além de oportunidades de negócios para as empresas chinesas e de emprego para os trabalhadores chineses. Assim, quando no intuito de neutralizar as críticas internacionais as autoridades chinesas sublinham que a China também fornece ajuda aos países que não são ricos em recursos naturais, isso não significa que ela não tenha interesses em outras coisas que esses países podem oferecer, tais como o seu apoio à política de “Uma Única China”, à agenda da China em fóruns multilaterais e à reputação da China como um “stakeholder responsável”. Desse modo, categorizar a agenda abrangente e multidimensional da ajuda chinesa à África não é algo trivial.

Assim, apesar de ser possível diferenciar uma perspectiva da outra, não é possível afirmar que uma seja eminentemente superior. É fato que elas podem se conflitar, como aconteceu no caso da RDC, mas, por outro lado, elas não são totalmente excludentes. Nenhuma das partes pode ignorar as consequências das suas próprias ações e nem das ações alheias no continente africano. Pelo contrário, a busca de um equilíbrio entre a visão ocidental e chinesa parece ser a alternativa mais apropriada, a que combina os benefícios de uma e as virtudes de outra, maximizando, dessa forma, os ganhos dos países africanos,

tanto no curto como no longo prazo. Além disso, o entendimento mais aprofundado da dinâmica política dos países africanos e dos hábitos de suas elites também é fundamental, a fim de que a atuação de todos possa resultar em sinergia e mais desenvolvimento para o povo africano.

## Referências bibliográficas

- ABIAD, A.; et al. The Time Is Right for an Infrastructure Push. **IMF Survey Magazine**: IMF Research. September 30, 2014.
- AGENCE FRANCE-PRESSE (AFP). **Chinese become targets in DR Congo anti-government riots**. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2925241/Chinese-targets-DR-Congo-anti-government-riots.html>. Acesso: 25/02/2015.
- ALDEN, C. ALVES, A. C. **China and Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance**. Governance of Africa's Resources Programme, Occasional Paper, n 41, September 2009.
- ALLEGRET, J.; DULBECCO, P. **The institutional failures of International Monetary Fund conditionality**. 2007, 2 (4), pp. 309-327. < [www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00238490/document](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00238490/document)>. Acesso: 20/12/2014.
- BABB, S.; CARRUTHERS, B. Conditionality: Forms, Function, and History. **Annu. Rev. Law Soc. Sci.** 2008. 4:13-29
- BERGER, A., et al. Why are we so critical of China's engagement in Africa? In: FUES, Thomas & YOUFA, Liu (eds.). **Global governance and building a harmonious world: A comparison of European and Chinese concepts for international affairs**. Deutsches Institut für Entwicklungs politik (DIE) in cooperation with China Institute of International Studies (CIIS): Bonn, 2011.
- BRAUTIGAM, D. **The dragon's gift: the real story of China in Africa**. Oxford University Press, 2009.
- BRAUTIGAM, D. **China, Africa and the international aid architecture**. African Development Bank Group, Working Paper Series, 2010.
- BRAUTIGAM, D. **The Chinese-Congo Sicomine Project: New Analysis**. <http://www.chinaafricarealstory.com/>. March 9, 2013.
- BURGIS, T.; SEVASTOPULO, D. **China in Africa: how Sam Pa became the middleman**. Financial Times, August 8, 2014.
- CHRISTENSEN, B. V. **China in Africa: A Macroeconomic Perspective**. Center for Global Development. Working Paper 230, November 2010.
- COMMISSION FOR AFRICA. **Our Common Interest: Report of the Commission for Africa**. London: Commission for Africa, 2005.
- CORKIN, L. **Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines**. Farnham, Ashgate, 2013.
- DAVIES, M. **How China is influencing Africa's development**. OECD Development Centre, 2010.
- EWELUKWA, U. U. South-South Trade and Investment: The Good, The Bad and The Ugly—African Perspectives. **Minnesota Journal of International Law**. Vol 20:2, 2011.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. Conditionality in Fund-Supported Programs. Policy Issues. Washington, DC, feb, 2001. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>. Acesso: 20/12/2014.

- FMI. Fundo Monetário Internacional. **Guidelines on Conditionality**. <<http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm>>. Acesso: 20/12/2014.
- FOSTER, V., et al. **China's emerging role in Africa: Part of the changing landscape infrastructure finance**. GRID LINES, Note No. 42, October, 2008.
- FOSTER, V., et al. Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa. **Trends and policy options**, No. 5, 2009.
- FOSTER, V; BRICEÑO-GARMENDIA, C. **Africa's Infrastructure: A Time for Transformation**. World Bank Report. Washington, DC: World Bank, 2010.
- JACOBS, B. **European programmes and Chinese projects: a modality clash on sustainable infrastructure development in Africa**. Paper presented at The 4th European Conference on African Studies, Uppsala, 2011.
- JANSSON, J. **The Sicomines Agreement: Change and Continuity in the Democratic Republic of Congo's International Relations**. South African Institute of International Affairs, Occasional Paper, Oct, 2011
- JANSSON, J. The Sicomines agreement revisited: prudent Chinese banks and risk-taking Chinese companies. **Review of African Political Economy**, 40:135, 152-162, 2013.
- JANSSON, J. **China-DRC Sicomines deal back on track**. The Africa Report. August, 2014. Disponível em: <http://www.theafricareport.com/Central-Africa/chinadrc-sicomines-deal-back-on-track.html>. Acesso: 25/01/2014.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. **What Determines Chinese Outward FDI?** CMI working paper, 2009.
- MWASE, N.; YANG, Y. **BRICs' philosophies for development financing and their implications for LICs**. IMF Working Paper WP/12/74, 2012.
- OECD. **The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action**. 2005. Disponível em: [www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf). Acessado em: 24/01/2015.
- REUTERS. **IMF halts Congo loan over mining contract concerns**. 3 December, 2012. Disponível em: [www.reuters.com/article/2012/12/03/congo-democratic-imf-idUSL5E8N3F6G20](http://www.reuters.com/article/2012/12/03/congo-democratic-imf-idUSL5E8N3F6G20). Acesso: 25/02/2015.
- SVENSSON, J. Why Conditional Aid Does not Work and What Can Be Done About It? **Journal Of Development Economics**, vol.70, pp.381-403, 2003.
- ÜNLÜ, D. Is Conditionality For Loans From International Financial Institutions a Legitimate Way to Influence National Policies? **Ankara Bar Review**, 2013/ 2.
- VILLAROMAN, N. G. The Loss of Sovereignty: How International Debt Relief Mechanisms Undermine Economic Self-Determination. **Journal of Politics and Law**, vol. 2, n. 4, dec-2009.
- VISENTINI, P. F. África e as potências emergentes: O Sul e a cooperação profana. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v.3, n.5, Jan-Jun, 2014.
- VILANOVA, J. C.; MARTIN, M. **The Paris Club**. Debt Relief International Ltd, Publication No. 3, 2001.
- WAKANA, S.; BAMOU, E. **Congo, Dem. Rep. African Economic Outlook**. AfDB, OECD, UNDP, 2014.