

A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DA CHINA PARA ANGOLA E OS CAMINHOS DA TRANSIÇÃO SISTÊMICA

INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY OF CHINA FOR ANGOLA AND THE WAYS OF SYSTEMIC TRANSITION

Diego Pautasso*

RESUMO

O presente artigo aborda as relações entre China e Angola. O objetivo é analisar em que medida essas relações bilaterais são representativas da ascensão da China, da reconstrução de Angola (e da África), da conformação de um novo ordenamento mundial com o fortalecimento das relações Sul-Sul e do processo de multipolarização.

PALAVRAS-CHAVE

China, Angola, Relações Sul-Sul

ABSTRACT

This article examines the relations between China and Angola. Its objective is to analyze the extent to which these bilateral relations reflect the rise of China, the reconstruction of Angola (and of Africa) and the conformation of a new world order with the strengthening of South-South relations and the process of multipolarization.

KEY WORDS

China, Angola, South-South Relations

* É graduado em Geografia, mestre e doutorando em Ciência Política pela UFRGS. Atualmente é professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). E-mail: dpautasso@espm.br

Introdução

O objetivo do presente artigo é analisar a economia política internacional a partir das relações exteriores entre China e Angola. A premissa fundamental é salientar que o sistema mundial está passando por um profundo reordenamento, e a *crescente presença da China na África* é uma das suas principais manifestações. Nesse sentido, as relações sino-angolanas dão indícios desta nova dinâmica impressa às relações internacionais. O objetivo do artigo, portanto, é contribuir, *a partir do caso de Angola*, para o entendimento *das transformações internacionais resultantes do desenvolvimento da China e de sua projeção para o continente africano*.

Alguns dados fornecem uma base empírica ao que foi referido acima. Primeiro, Angola se tornou o maior parceiro comercial da China na África, com o comércio bilateral atingindo a soma de US\$ 25,3 bilhões de dólares em 2008, antes da crise financeira internacional. Segundo, Angola é ao lado da Arábia Saudita o maior fornecedor de petróleo da China. Entretanto, as relações sino-angolanas são parte de um movimento maior: a presença chinesa na África e a diversificação das relações internacionais do continente africano. Da mesma forma, os dados ilustram o crescimento das relações sino-africanas, uma vez que o comércio atingiu o valor de 107 bilhões de dólares em 2008, 45% a mais do que no ano anterior. Na verdade, o comércio sino-africano teve um crescimento médio de 30% ao ano desde 2000, quando representava apenas 10 bilhões de dólares (em 1996, era de apenas 4 bilhões de dólares). Além disso, a África tem representado mais de 1/3 do suprimento petrolífero da economia chinesa, com destaque para os países de produção recente na região Subsaariana do continente.

Diante destas constatações, o presente artigo visa responder o seguinte problema de pesquisa: em que medida as relações sino-angolanas são representativas da ascensão da China, da reconstrução de Angola (e africana) e da conformação de um novo ordenamento mundial com o fortalecimento das relações Sul-Sul? O argumento central é que as relações entre China e Angola *não representam* uma nova partilha neocolonial, mas sim o desdobramento da atual transição sistêmica, cujas manifestações mais expressivas são a ascensão dos países periféricos (com destaque para a China, Índia e Brasil) e a multipolarização.

A Economia Política Chinesa e as Relações com a África

O entendimento da economia política da China é central à análise tanto do desenvolvimento do país asiático, quanto da universalização de sua política

externa. Isto é, a modernização chinesa tem criado condições objetivas para a inserção internacional do país, ao ampliar sua capacidade e suas necessidades econômicas. Naturalmente, o ritmo de desenvolvimento econômico da China tem conferido importância à Política Externa Chinesa (PECh), com evidentes consequências para a evolução do sistema internacional no século XXI.

O reconhecimento chinês dos novos países independentes da África se iniciou em 1956 (Egito), com a visita do premier chinês Zho En-lai. A política externa maoísta, embora voluntariosa, possuía baixa capacidade de efetiva cooperação técnica e institucional ou de aumento do intercâmbio comercial e financeiro. Mesmo que Mao Tsé-tung tenha sido o fundador da Nova China (1949), a projeção crescente da China para a África liga-se à política de Reforma e Abertura desencadeada por Deng Xiaoping no final dos anos 1970. As Reformas estiveram voltadas à modernização da economia, enquanto a Abertura relacionava-se a uma inserção mais ativa do país no sistema internacional. Ou seja, o governo chinês respondeu ativamente à crise interna gerada pelos percalços da Revolução Cultural (1966-76) e à crise internacional decorrente do ciclo depressivo do capitalismo, associado ao esgotamento do modelo fordista-keynesiano, no contexto dos choques petrolíferos (1973 e 1979).

O ritmo de crescimento chinês impôs uma crescente participação nos negócios internacionais. Ou seja, a capacidade de exportação e o fortalecimento do mercado interno foram ampliando a necessidade de mercados, insumos, tecnologias, energias e matérias-primas, aumentando, conseqüentemente, o peso político-diplomático do país oriental no mercado mundial. Em outras palavras, o desenvolvimento e o aumento do poder relativo da China, conjugado aos eventos ligados ao final da Guerra Fria, conduziram à universalização da PECh. Assim, o final do século XX reuniu elementos de inflexão rumo à universalização da diplomacia chinesa: 1) a repressão na Praça da Paz Celestial em 1989 forçou a diversificação das relações exteriores para evitar o isolamento promovido pelos EUA; 2) o crescimento econômico impulsionou a dependência crescente de importação de petróleo a partir de 1993, exigindo a ampliação e diversificação do fornecimento; 3) o fortalecimento macroeconômico gerou crescentes acúmulos de capitais ampliando a capacidade financeira do país em realizar investimentos diretos e fornecer créditos internacionais. Ora, tais transformações têm criado condições objetivas ao país para reocupar seu *status* de potência mundial. E uma diplomacia voltada aos países periféricos (diplomacia *zhoubian*), com destaque ao continente africano, é parte fundamental da universalização da PECh (PAUTASSO, 2009a).

Não há a menor dúvida de que a China está utilizando sua capacidade econômica como instrumento central da sua política externa. Tanto os planejamentos do comércio exterior quanto da política externa chinesa baseiam-se na capacidade de o país realizar grandes investimentos, oferecer vultosas linhas de crédito, absorver produtos e insumos e mesmo suportar déficits comerciais com países periféricos. Os excedentes de capitais assentam-se no crescimento do mercado doméstico, no nível de poupança e no dinamismo do comércio exterior da China. Por exemplo, 800 bilhões de dólares dos cerca de 2,4 trilhões das reservas internacionais chinesas são destinados à compra de títulos do Tesouro dos EUA, financiando o endividamento norte-americano e a continuidade do comércio de produtos chineses.

Nesse sentido, a economia política internacional da China tem ampliado rapidamente a capacidade do país asiático de realizar investimentos no exterior, sobretudo devido à modernização do parque produtivo, aos excedentes de capitais (poupança, reservas e superávits comerciais) e aos apoios governamentais (como recentes regulamentações promulgadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento e Comissão de Reforma - NDRC - e do *Eximbank* chinês). Os Investimentos Externos Diretos (IED's) da China têm crescido de forma expressiva, partindo de 100 milhões em 1980, passando para 1 bilhão em 2000 e chegando em 22,5 bilhões de dólares em 2007. São especialmente IED's de empresas de propriedade estatal e de fundos de investimento. No caso da África, o volume de IED's chineses cresceu sete vezes entre 2002 e 2006, de 74,8 milhões de dólares para 519 milhões, com cerca de 3% do total destinado a áreas cruciais como infraestrutura, recursos naturais e bens de consumo (chegando a 25% no Zâmbia e 20% na República Democrática do Congo em 2006). Apesar de volumes pequenos em relação aos realizados por países desenvolvidos, a crescente presença da China na África é notável. Para a África, abre-se a possibilidade de utilizar os IED's para promover o desenvolvimento nacional – aliás, como a própria China tem utilizado desde as reformas (ASIAN FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN AFRICA, 2007).¹

No caso dos IED's, cabe destacar o papel das multinacionais chinesas, sobretudo as estatais e as de capital misto, como instrumento da Política Externa Chinesa (PAUTASSO, 2008). Além dos IED's, os créditos exercem

¹ Ver a íntegra do Relatório da ONU. Disponível em: http://www.unctad.org/en/docs/iteija20071_en.pdf. Acesso em 20/03/2010.

papel crucial na inserção chinesa na África, uma vez que amplia a segurança do suprimento de recursos naturais, notadamente petróleo, minérios e alimentos. Dessa forma, a PECh tem transformado uma vulnerabilidade e a dependência crescente de recursos naturais num impulso à inserção internacional como ilustra o caso da África, especificamente de Angola. Este é o tópico que vamos desenvolver agora.

A Evolução nas Relações Sino-Angolanas

O relacionamento da China com Angola no passado foi instável, por múltiplas razões. Do lado chinês, a inserção internacional chinesa oscilou entre a aliança com a URSS (1949-62), o isolamento (1962-71), a aproximação com os EUA (1971-89) e, por fim, um comportamento crescentemente autônomo (pós-1989). Do lado angolano, a inserção internacional também sofreu sobressaltos ligados à luta pela independência (até 1975), à Guerra Civil (1975-2002) e, por fim, à busca da estabilização e reconstrução do país. Em razão dessas oscilações, as relações sino-angolanas foram marcadas por instabilidades e tensões até os anos 1980. A diplomacia chinesa refletiu a incerteza e a mudança de cenários ao apoiar, em medida e momentos diversos, 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). Por outro lado, a diplomacia chinesa reconheceu a independência das ex-colônias portuguesas rapidamente (Guiné Bissau e Moçambique em 1975 e de Cabo Verde em 1976), à exceção de Angola, revelando uma hesitação da PECh.

Com efeito, a independência de Angola e a Guerra Civil foram marcadas pela atuação das grandes potências, especialmente EUA e URSS, apoiando os movimentos surgidos na virada dos anos 1950-1960. O FNLA formou-se no final dos anos 1950, liderado por Holden Roberto, com uma identidade tribal mais forte, sobretudo dos povos do norte do país, gozando de apoio internacional dos EUA; o MPLA surgiu em 1961, liderado por Agostinho Neto, sob influência do PC francês e do marxismo; a UNITA formou-se como dissidência do FNLA em 1964, sob a liderança de Jonas Savimbi (SILVA, 2007, p. 139-160). Até o início dos anos 1960, o governo chinês apoiou o MPLA, aliado da URSS. Mas, com a ruptura sino-soviética, o reconhecimento pela Organização da Unidade Africana da FNLA e da UNITA e a aproximação dos EUA, a diplomacia da China alterou sua orientação, atuando simultaneamente em várias frentes políticas. Para ilustrar,

em 1963 Holden Roberto (FNLA) reuniu-se com Chen Yi (Ministro dos Negócios Estrangeiros), em Nairóbi, e em 1964 Jonas Savimbi (UNITA) reuniu-se com o Presidente Mao Tsé-tung e o premier Zhou Enlai, na China (CAMPOS; VINES, 2008).

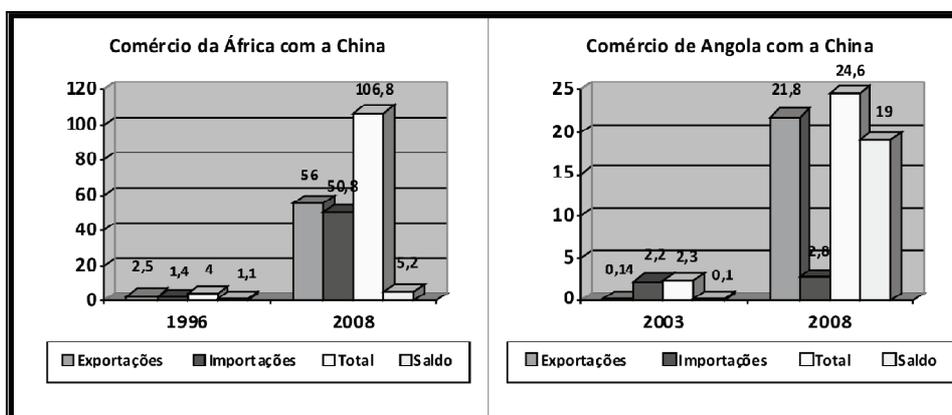
O comportamento errático da política externa chinesa fez com que o reconhecimento diplomático de Angola ocorresse somente em 1983, quase uma década após a independência do país africano (1975) – ocorrida no bojo da Revolução dos Cravos em Portugal e no fim da ditadura salazarista. O *estabelecimento das relações diplomáticas em 12 de janeiro de 1983* foi seguido pela assinatura do primeiro acordo comercial em 1984 e pela criação de uma Comissão Mista Econômica e Comercial em 1988 (embora sua primeira reunião tenha ocorrido somente em 1999). A independência do país africano e a diplomacia pragmática lançada por Deng Xiaoping no contexto da política chinesa de Reforma e Abertura lançaram as bases da aproximação bilateral, mas apenas na virada do século XX-XXI o relacionamento ganhou densidade. Isto se explica em grande parte por duas razões: de um lado, o fim da Guerra Civil em Angola se deu em 2002, com a morte de Savimbi; de outro, o movimento de universalização da PECh ganhou corpo após o fim da Guerra Fria.

A universalização da PECh teve na África sua grande oportunidade de execução. Esse movimento partiu da ofensiva diplomática chinesa desencadeada pelo primeiro-ministro Li Peng após 1989 para evitar o isolamento. A expressão inicial dessa política foi o aumento da ajuda direta de 60 milhões de dólares em 1989, para 374 milhões em 1990 (SARAIVA, 2008, p. 98). Depois, aprofundou-se a universalização da PECh com a crescente demanda de petróleo, uma vez que a demanda externa chinesa passou de 0,6 milhões de barris dia (mb/d) (17% do total) em 1995 para 4,5 mb/d (54%) em 2008. O movimento se consolidou com o aumento dos fluxos comerciais-financeiros e com a aproximação político-diplomática.

As visitas do Vice-Ministro Chinês da Economia, Comércio e Cooperação, Yang Wesheng, a Angola em 1997, e a visita do Presidente angolano José Eduardo dos Santos em 1998 prepararam um salto de qualidade das relações bilaterais. O documento diplomático chamado “Comunicado Conjunto Sobre o Estabelecimento de Relações Diplomáticas Entre a República Popular da China e

a República Popular de Angola” (2002) assinalou o compromisso de intensificação das relações bilaterais.²

Como atestam os gráficos abaixo, as relações sino-angolanas cresceram de forma muito expressiva, bem como as sino-africanas de uma forma geral. O comércio da China com a África passou de 4 bilhões para quase 107 bilhões de dólares em pouco mais de uma década (1996-2008), com crescimento de quase 27 vezes e saldo comercial positivo para o continente de mais de 5 bilhões só em 2008. De 1992 e 2008, a participação do continente africano no comércio exterior da China passou de 0,8% para 3,7% , ou seja, embora sobre uma base pequena, trata-se de um crescimento relativo importante. Já o comércio sino-angolano teve um dinamismo ainda maior, crescendo 58 vezes em meia década (2003-08), passando de 2,3 bilhões para 25,4 bilhões de dólares, com saldo de 22,9 bilhões para Angola só em 2008. Em razão desse crescimento, Angola tornou-se o maior fornecedor de petróleo para a China no mundo e o maior parceiro comercial da China no continente africano.



Fonte: Euromonitor Internacional

Embora haja uma notável evolução das relações sino-africanas, estas ainda estão concentradas em um número pequeno de países. Isto é, África do Sul, Sudão,

² Ver o documento no site oficial do Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/fzs/gjlb/2914/2915/t16465.htm>. Acesso em 15/03/2010.

República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria e Angola representam cerca de 90% do comércio entre China e África (MEDEIROS, 2009, p. 48). Angola representa quase 1/5 deste total. De qualquer forma, a compreensão desse crescimento notável explica-se pela forma como se dá a projeção diplomática chinesa sobre os países periféricos.

Fluxo dos Investimentos Chineses

Se a universalização da PECh é o objetivo e o resultado da ascensão da China, seu instrumento é a capacidade econômico-financeira do país. Já os investimentos em infraestrutura têm sido fundamentais nesse sentido. A diplomacia da China tem se utilizado da capacidade econômico-financeira para ampliar o relacionamento com Angola, sobretudo na reconstrução e desenvolvimento do país africano. O *Eximbank* chinês, banco criado em 1994 pelo governo do país, é o principal financiador dos mais de 200 projetos de construção na África.

Os investimentos chineses oriundos do *Eximbank* integram o Programa de Investimento Público do Ministério das Finanças de Angola. São três acordos de crédito assinados nos dias 2 de Março de 2004, 19 de Julho de 2007 e 28 de Setembro de 2007, nos valores de 2 bilhões, 500 milhões e 2 bilhões de dólares, respectivamente. Considerando os três acordos, são mais de uma centena de projetos, em setores como saúde, educação, energia, águas, pesca, correios e telecomunicações, obras públicas e agricultura.³ Os projetos são apresentados pelo governo angolano e encaminhados através do Grupo de Trabalho Conjunto, formado pelo Ministério das Finanças de Angola e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Comerciais da China (MOFCOM). Um Gabinete de Apoio Técnico de Gestão da Linha de Crédito da China acompanha a execução de projetos financiados. 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 – 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 2,9 bilhões

³ Ver os documentos e informações no site do Ministério das Finanças do Governo de Angola. Disponível em: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspProjGov.htm>. Acesso em 15/03/2010.

de dólares (CAMPOS; VINES, 2008, p. 9-10), mais os adicionais de 1 bilhão de dólares em créditos ao governo angolano oferecidos em fins de 2008, decorrentes da redução dos preços do petróleo e da crise financeira internacional.⁴

Os projetos do governo chinês para Angola – e para a África em geral – estão voltados à infraestrutura. Nesse campo, destacam-se o setor de transportes, energia e comunicação, bem como aparelho urbano. Nesse sentido, cabe destacar a reabilitação do setor ferroviário que, em 1975 tinha mais de 3.000 km (1.471 km dos quais eram geridos pela Companhia de Caminho-de-Ferro de Benguela (CFB) e os restantes 1.581 km explorados pelo Estado), foi praticamente desativado pelos conflitos decorrentes da guerra civil. No setor ferroviário, destaca-se a recuperação da ferrovia Lobito (Benguela)-Luau (Moxico), com mais de 1.300 km ligando a costa Atlântica à fronteira com a Zâmbia e à República Democrática do Congo, ao custo de 1,8 bilhões de dólares e utilizando 3 mil trabalhadores angolanos e 1,5 mil chineses⁵; a reabilitação da ferrovia Namibe-Menongue, com mais de 900 km, no valor de 2 bilhões de dólares; e a ferrovia Luanda, com 444 km, no valor de 90 milhões de dólares. Além disso, há a construção do novo aeroporto de Luanda, no valor de 450 milhões de dólares.

No setor rodoviário, os 107 km da rodovia Ondjiva/Xangongo (na província do Cunene, que liga o país à Namíbia) foram asfaltados e sinalizados pela empresa *China Road and Bridge Corporation (CRBC)*⁶. Também cabe citar as obras de construção da auto-estrada Luanda-Soyo no norte do país, com 500 km e seis faixas de rodagem (três em cada sentido) realizadas pelas empresas *Sinohydro da China* e a *CMC di Ravenna* da Itália.⁷ O setor de energia tem recebido grande atenção, como atestam as obras de construção e reabilitação das redes elétricas de Luanda, Benguela, Huambo, Bié, Lubango e Namibe. Por exemplo, a expansão da

⁴ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Mais 1,6 mil milhões de dólares já aprovados para Angola”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=6431>. Acesso em 10/03/2010.

⁵ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Empresa China Ferrovia reconstrói troço ferroviário Lobito/Luau”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=5016>. Acesso em 01/03/2010.

⁶ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Asfaltados 27 quilómetros da estrada Ondjiva/Xangongo”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=4550>. Acesso em 04/04/2010.

⁷ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Governo angolano investe cinco mil milhões de dólares em infra-estruturas na província do Zaire”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=4858>. Acesso em 04/04/2010.

rede elétrica de Luanda foi contratada junto à *China National Machinery & Export Corporation*, com a obrigatoriedade de subcontratação de 30% do valor do contrato para empresas angolanas.⁸ Além da construção de infraestrutura, há também a atuação na prestação de serviços, como é o caso da empresa chinesa de telecomunicação ZTE, que assumiu a direção da operadora de telefonia móvel angolana Movitel em 2008.⁹

Na infraestrutura urbana, a atuação das empreiteiras chinesas é também muito expressiva. Como exemplo, destacam-se as obras na cidade do Dundo, província da Lunda Norte, realizadas pela empresa chinesa *Pan-China Construction Group*, que vai construir 20 mil apartamentos, além dos aparelhos e serviços urbanos.¹⁰ No mesmo sentido, há a reabilitação dos sistemas de abastecimento de água das cidades do Dundo e Saurimo, celebrado entre o Ministério da Energia e Águas de Angola e a *China National Electronics Import e Export Corporation* no valor de 35 milhões de dólares.¹¹ Há ainda os investimentos em transportes coletivos urbanos de cerca de 500 milhões de dólares para as províncias de Luanda, Benguela, Huambo, Uíge e Malange, com a aquisição de 5.500 veículos – e a exigência do governo angolano de que parte dos veículos seja montada no país.¹²

Há também muitas obras infraestruturais para a melhoria dos serviços públicos nos setores de saúde, educação e ciência e tecnologia. Em 2008, foi inaugurado o Hospital Central de Lubango que custou 48 milhões de dólares,

⁸ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Conselho de Ministros aprova quarta fase de expansão da rede elétrica de Luanda”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=7519>. Acesso em 04/04/2010.

⁹ Ver notícia no site da Agência AgolaPress – “Empresa ZTE assume a gestão operacional da Movitel”. Disponível em: http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/ciencia-e-tecnologia/Empresa-ZTE-assume-gestao-operacional-Movitel.556c777f-7d8c-4790-905b-fb49b3786793.html. Acesso em 04/04/2010.

¹⁰ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Empresa chinesa vai construir urbanização na cidade do Dundo”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=3903>. Acesso em 04/04/2010.

¹¹ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Saurimo e Dundo terão sistemas de abastecimento de água reabilitados”: Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=1977>. Acesso em 04/04/2010.

¹² Ver notícia no site do Governo de Angola – “Mais mil milhões de dólares da China para apoiar reconstrução”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=6431>. Acesso em 04/04/2010.

com 520 leitos, 27 especialidades e capacidade de 68 mil operações cirúrgicas/ano.¹³ Já em 2006 havia sido construído o Hospital Geral de Luanda (em 15 meses) com custo total de 8 milhões de dólares, dos quais 6 milhões disponibilizados pela China e os outros 2 milhões financiados por Angola. A China ofereceu ainda suporte técnico, com o envio de médicos chineses e o treinamento dos colegas angolanos. É evidente que tais políticas públicas criam um substrato para o desenvolvimento e a melhora dos indicadores sociais.

No campo educacional, segundo o Ministro da Educação angolano, António da Silva, a cooperação com a China está na construção, aparelhamento e transferência de conhecimentos em 53 instituições de ensino tecnológico. Entre estes, destacam-se a construção de 13 institutos politécnicos de ensino médio em 2007 e mais 21 em 2009, cuja atuação técnico-profissional passa por ramos diversos, desde gestão agrícola até administração.¹⁴ Por exemplo, o Instituto Médio da Cela, construído em 12 meses pela empresa chinesa *Camcom*, tem uma área 6 mil m², 15 salas de aulas, laboratórios de informática com internet, química, física e biologia, bem como pavilhões, oficinas para reparação de máquinas e mecanização agrícola, campo de experimentação e 16 residências para os docentes. Tem capacidade para albergar 1.200 alunos, dos quais 350 em regime de internato, nos cursos básicos (produção vegetal e animal) e no ensino médio (mecanização agrícola, pecuária e agricultura).¹⁵ Da mesma forma, os estádios de futebol para o Campeonato Africano das Nações (CAN), a realizar-se em Angola em 2010, contam com apoio técnico e financeiro chineses.

Relações China-Angola e a Transição Sistêmica

O fim da Guerra Fria impulsionou a transição sistêmica, cujas origens remontavam à década de 1970. Tal transição consiste em uma reorganização do sistema internacional, precedida pela perda de vantagens competitivas da nação

¹³ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Presidente da República inaugura Hospital Central do Lubango”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=4862>. Acesso em 04/04/2010.

¹⁴ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Mais 21 Institutos Médios entram em funcionamento”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=5340>. Acesso em 04/04/2010.

¹⁵ Ver notícia no site do Governo de Angola – “Instituto Agrário da Cela encerra projectos financiados pelo Eximbank no país”. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/NoticiaD.aspx?Codigo=3538>. Acesso em 04/04/2010.

hegemônica (os EUA), pela intensificação das rivalidades interestatais e pelo surgimento de novas configurações de poder (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 30-45). Nesse contexto, as relações sino-angolanas articulam-se às seguintes premissas teóricas: 1) a ascensão dos países emergentes, tais como China, Índia e Brasil, como parte do surgimento intersticial de novas configurações de poder; 2) a perda de vantagem competitiva dos EUA também no continente africano; e 3) o aprofundamento de disputas interestatais por recursos naturais (notadamente petróleo) e novos mercados.

Nesse sentido, as relações sino-angolanas são, de um lado, impulsionadas pelas “brechas” abertas pela transição sistêmica e, de outro, representativas da reorganização do sistema internacional. O argumento proposto neste artigo é ressaltar que, apesar das assimetrias e contradições, as relações bilaterais sino-angolanas têm proporcionado resultados expressivos. Diferentemente da avaliação enviesada irradiada pelos países centrais, não se deve pressupor uma “nova partilha neocolonial”. É preciso, sim, perguntar a que estratégias de inserção internacional respondem aos novos alinhamentos diplomáticos.

Entre as avaliações críticas acerca das relações sino-africanas, cabe destacar o estudo recente da Comissão de Comunicação da UE¹⁶, em que se destaca a crescente presença da China na África. Outro estudo sobre a política dos EUA para a África, publicado em 2006¹⁷, o *Council on Foreign Relations* revelou preocupações acerca das formas de penetração da China no continente africano, argumentando que as vantagens da China na competição pela África decorreriam de seu apoio a regimes que violam os direitos humanos. Igualmente, causam certa estranheza as declarações “preocupadas” do FMI, do Banco Mundial, do Departamento do Tesouro dos EUA e do Banco Europeu de Investimento de que a África estaria se endividando com os créditos fáceis oferecidos pela China (GILL; HUANG; MORRISON, 2007: 11).

Já para recente publicação da OCDE¹⁸, a demanda de recursos e energia pela China e pela Índia, bem como a intensificação do comércio, têm produzido

¹⁶ Ver Estratégia da UE para a África – Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12540_pt.htm. Acesso em 01/04/2010.

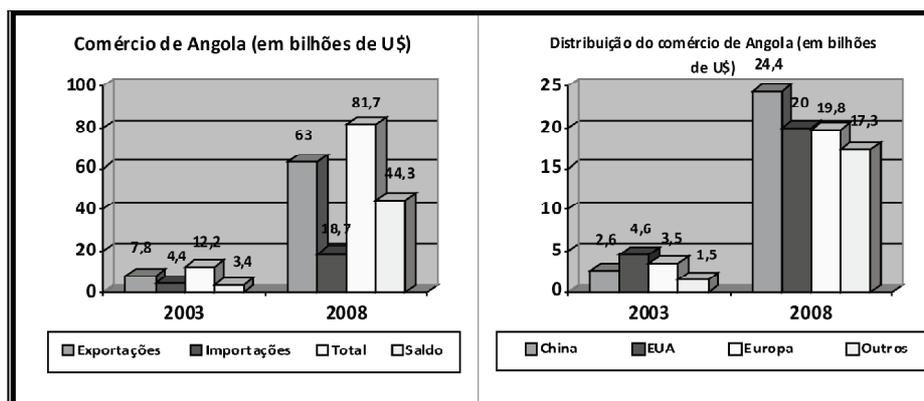
¹⁷ Ver More than humanitarianism: a strategic US approach – Disponível em: www.cfr.org/content/publications/attachments/Africa_Task_Force_Web.pdf. Acesso em 01/04/2010

¹⁸ Ver The rise of China and Índia – What’s in it for Africa, Paris, 2006. Disponível em: www.oecd.org/.../0,2340,en_2649_33731_36759098_1_1_1_1,00.html. Acesso em 04/04/2010.

efeitos positivos sobre os países africanos. Embora Angola seja o lado mais frágil da relação bilateral, é importante destacar que o país africano possui certa autonomia decisória para sustentar o interesse nacional. Ou seja, Angola tem barganhado sua inserção internacional e obtido as concessões necessárias à reconstrução e ao desenvolvimento nacionais.

Além das exigências do governo de Angola já citadas, no que diz respeito à contratação de trabalhadores angolanos para as obras realizadas por empreiteiras chinesas e à montagem de produtos importados da China (como ônibus) no próprio país, o governo de Angola tem estimulado a criação de *joint ventures* com empresas chinesas, de modo a se apropriar de técnicas produtivas e de gestão. Mais do que isto, o governo tem buscado ainda a melhora da situação do comércio exterior e da gestão do setor petrolífero, cruciais para a economia angolana e para a autonomia internacional do país.

No caso do comércio exterior, Angola tem ampliado a corrente comercial, aumentado os superávits e diversificado o fluxo comercial entre países e regiões entre 2003 e 2008. O volume do comércio passou de 12,2 bilhões para 81,7 bilhões de dólares. Os superávits cresceram de 3,4 bilhões para 44,3 bilhões de dólares, passando os saldos comerciais de 27,8% para 54,2% do volume total. A diversificação do comércio também foi expressiva, com um equilíbrio entre os grandes parceiros em 2008, China (30%), EUA (24,4%) e Europa (24,2%), e com a ampliação do comércio com outros parceiros, que representava 12,2% em 2003 e passou para mais de 21,1% (Euromonitor, 2009).



Fonte: Euromonitor 2009

No caso do setor petrolífero, nota-se que Angola tem diversificado as empresas parceiras, de modo a evitar excessiva dependência,¹⁹ diminuindo a vulnerabilidade no suprimento e comercialização de insumos. Cabe destacar o caso da construção da refinaria Sonaref, em março de 2007, em parceria da Sonangol com a Sinopec, na cidade de Lobito. Esta refinaria seria um investimento sino-angolano, mas o governo de Angola interrompeu as negociações porque a Sinopec (China) tentou impor a condicionalidade de exportação dos insumos para a economia chinesa. Segundo Manuel Vicente, presidente do Conselho Administrativo da Sonangol, “não podemos fazer uma refinaria só para fazer produtos para a China”, mas sim uma que abasteça o mercado interno e o africano. No final, o governo de Angola financiou os 3,5 bilhões referentes ao projeto da Sonaref para refinar 200 mil barris/dia e ainda assumiu o controle acionário da refinaria Fina Petróleo de Luanda, que pertencia à francesa Total.²⁰

Nesse sentido, as relações sino-angolanas assinalam interesses nacionais específicos dos dois países. Para a China, as relações com a África em geral, e com Angola em particular, representam a manutenção do suprimento de recursos naturais, sobretudo petróleo. O desenvolvimento e a conseqüente demanda crescente de petróleo por parte da economia chinesa tem produzido importantes desdobramentos (PAUTASSO, 2009b). A China tornou-se importadora de petróleo em 1993 e em 2008 importou 4,498 milhões de barris por dia (mb/d), isto é, cerca de 55% da demanda doméstica.

Angola cumpre um papel importante como maior fornecedor chinês de petróleo. O país tornou-se um grande exportador, o 3º maior produtor da África (atrás de Nigéria e Líbia em 2007) e é membro da OPEP desde janeiro de 2007. Importante salientar que Angola produzia 150 mil barris de petróleo por dia em 1980 e em 2008 alcançou mais de 1,972 mb/d. Além de contribuir para a segurança energética chinesa, Angola se tornou um crescente mercado para as empresas chinesas em um continente que, apesar dos problemas socioeconômicos, tem expressiva população e demanda em expansão. O resultado geral é o deslocamento econômico-diplomático euro-americano do continente para a China e a alteração da correlação de forças no quadro da transição sistêmica.

¹⁹ Ver as empresas petrolíferas em Angola. Disponível em: <http://www.sonangol.co.ao>. Acesso em 02/12/2009.

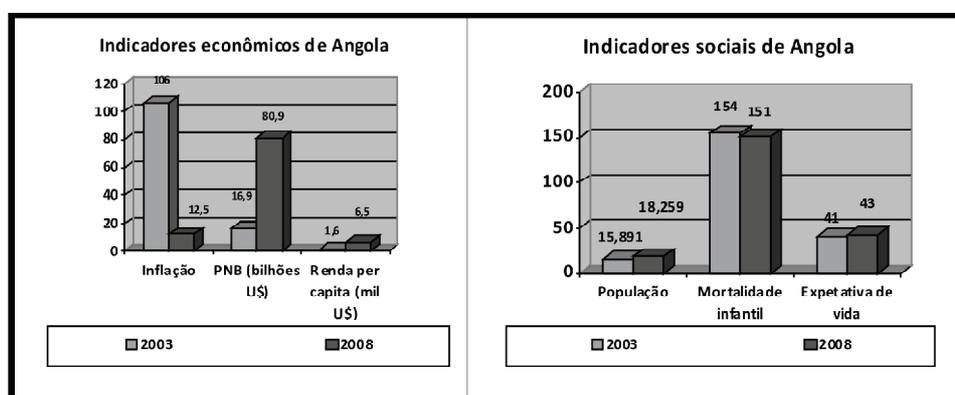
²⁰ Ver notícia na agência AngoNotícia – “Sonangol incompatibiliza-se com chineses e franceses”: Disponível em: http://www.angonoticias.com/full_headlines.php?id=13633. Acesso em 20/04/2010.

Da mesma forma, o século XXI tem proporcionado oportunidades ao continente africano, após a década da descolonização (1960), a década das revoluções (1970), a “década perdida” dos ajustes econômicos (1980) e a marginalização do continente nos assuntos internacionais (1990) (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007). Para Angola, a China é um parceiro a mais, fundamental à construção do país em formação e de desenvolvimento tardio. Trata-se de uma oportunidade de barganhar a inserção internacional, ao mesmo tempo em que busca preservar certa autonomia e construir uma política externa de liderança regional na região Subsaariana. Percebe-se, portanto, que Angola evita todo tipo de vinculação unilateral com a China, mas a utiliza para escapar às imposições das grandes potências (EUA e antigas metrópoles) e dos organismos internacionais (como FMI) que frequentemente violam a soberania dos países periféricos.

Isto é, Angola tem obtido da China superávits comerciais expressivos, indireta valorização das *commodities*, cooperação técnica em várias áreas (saúde, agricultura, educação), reconhecimento diplomático (expresso nas visitas oficiais), empréstimos em condições vantajosas e, conseqüentemente, a realização de um grande número de obras infraestruturais que impactam diretamente as condições de vida da população. A contrapartida exigida pela diplomacia chinesa tem sido o princípio de “uma só China” (o não reconhecimento de Taiwan). O caso de Angola em relação à China, portanto, é um exemplo de internalização dos elementos dinâmicos do sistema internacional (tais como tecnologia, capitais e procedimentos produtivos dos países mais desenvolvidos), processo que pode ser utilizado para “queimar etapas” do desenvolvimento, como bem colocado por Rangel (2005). Com efeito, o país africano tem grandes desafios herdados das atrocidades, violências e problemas sociais decorrentes das guerras de independência e civil, bem como do período colonial: milhões de desalojados e inválidos; entre 5 a 7 milhões de minas terrestres remanescentes; mais de 7 milhões de crianças subnutridas; mais de 4% da população com HIV; expectativa de vida inferior a 45 anos; mortalidade infantil de 151 por 1.000, entre outras. Ainda assim, Angola tem conseguido redefinir sua inserção internacional desde o final da Guerra Civil (abril/2002), obtendo importantes êxitos no processo de desenvolvimento nacional. O país tem reorganizado a economia, com a redução da inflação de 106% (2003) para 12% (2008); redução do déficit orçamentário; redução drástica da relação dívida/PIB

desde 1994;²¹ elevação expressiva do PIB per capita; progressão do PIB de 30 bilhões (2005) para 96 bilhões de dólares (2009), embora a economia ainda preserve perfil primário-exportador, com 58% do petróleo, 8% da agropecuária e mais de 1% de diamantes.²² O próprio contexto de estabilização e integração regional, com a adesão angolana à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC-2003), revela novas perspectivas para o país.

É inegável que o desenvolvimento é um processo inexoravelmente contraditório, “um processo doloroso, repleto de privações, conflitos e inquietações” (RANGEL, 2005, p. 41). Aliás, o desenvolvimento e a construção institucional estão imersas em contradições não somente nos países periféricos, como Angola, mas na história dos atuais países desenvolvidos (CHANG, 2004). Nesse sentido, os indicadores sociais e econômicos apontam que Angola vem se desenvolvendo de forma expressiva no curto período de 2003 a 2008. Nesse período, Angola passou da 109ª para a 70ª posição na escala mundial dos PIB's, enquanto a renda per capita foi de 1,6 para 6,5 mil dólares, mudando da 183ª para a 120ª posição. Mesmo com indicadores sociais ainda muito ruins, é possível perceber certa evolução nesse período curto (2003-08), no que se refere à expectativa de vida e à mortalidade infantil.



Fonte: Euromonitor Internacional e CIA Factbook

²¹ Ver Relatório da OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/58/35350793.pdf>. Acesso em 25/04/2010.

²² Ver Relatório do Banco de Fomento de Angola. Disponível em: http://www.bfa.ao/Uploads/Angola_Maio2009.pdf. Acesso em 03/05/2010.

Como bem destacado por Saraiva (2008), a África vem fortalecendo as bases da independência conquistada no Pós-Guerra, superando inúmeros conflitos, construindo suas instituições, conformando elites com projetos nacionais, criando mecanismos de integração regional, estabilizando e conferindo dinamismo às economias, entre outras ações modernizadoras. Mais do que isto, a presença chinesa, brasileira, indiana e de outros países emergentes não representa uma nova partilha do continente, mas a possibilidade de a África barganhar a inserção internacional no século XXI. Além disso, o protagonismo da União Africana na solução diplomática de conflitos no continente revela uma mudança relativa de independência e capacidade político-diplomática dos países da África.

É preciso, pois, inserir as relações sino-angolanas dentro do quadro de reordenamento em curso no sistema internacional com o fim da Guerra Fria. O processo de multipolarização projetado com o surgimento do Movimento dos Países Não-alinhados sofreu um refluxo durante os anos 1980-90, produzindo percepções equivocadas acerca da unipolaridade. Entretanto, tanto a África como a China expressam agora o amadurecimento de tal tendência de multipolarização. Como destacamos (PAUTASSO, 2009c), é nesse movimento que se insere a criação do Fórum de Cooperação China-África, em 2000, cujo resultado é a institucionalização e a intensificação das relações sino-africanas. As Conferências Ministeriais trianuais (2000-03-06-09) do FOCAC, alternadamente na China e na África, têm fortalecido as relações Sul-Sul e revelado as transformações do sistema internacional que estão em curso.

Considerações Finais

Nesse sentido, entende-se que a presença da China na África, e mais especificamente em Angola, não representa “um novo colonialismo” nem reforça o “caráter inexorável” da condição periférica africana. Ao contrário, as relações sino-angolanas dão indícios da emergência de uma nova ordem mundial multipolar, da ascensão da China como potência mundial e da construção nacional de Angola. Em outras palavras, a projeção dos polos emergentes (China, Brasil, Índia) está criando novos eixos na política e nos negócios internacionais, permitindo padrões de relacionamento diferenciados. A relação bilateral sino-angolana, apesar de suas contradições e assimetrias, apresenta-se para ambos, em medida diversa, como oportunidade mais do que como constrangimento nesta conjuntura de transição sistêmica e reconfiguração da ordem mundial.

Isto não quer dizer que desaparecem contradições inerentes às assimetrias e aos interesses nacionais nos relacionamentos interestatais. A presença da China na África, da mesma forma que a do Brasil na América do Sul, está reproduzindo os interesses nacionais em jogo, os conflitos e as assimetrias, mas com *padrões de relacionamento diferenciados* daqueles estabelecido pelas antigas potências ocidentais. Algumas de suas características são: 1) não há a imposição de modelos político-institucionais; 2) não há a imposição de ajustes macroeconômicos; 3) não há intervenções militares; 4) há condições vantajosas de financiamento; 5) há disposição para a cooperação tecnológica; e 6) há uma agenda diplomática convergente no que se refere à reorganização da governança do sistema internacional, ainda baseada na realidade do Pós-II Guerra. Portanto, é de vital importância a compreensão das relações entre os emergentes (China, Índia e Brasil) e África para o entendimento das novas configurações de poder que se desenham no mundo.

Em suma, não cabe a compreensão do sistema internacional e de suas transformações a partir da visão de modernização convergente “à la Rostow”, tampouco a partir da polarização crescente entre centro e periferia²³. Na verdade, o desenvolvimento desigual produz oscilações no desenvolvimento e na correlação de forças em múltiplas escalas, de modo que a inserção internacional não se dá como uma “parada militar”, em que os atores guardam distâncias regulamentares relativamente àqueles que precedem ou sucedem, mas como processo que pressupõe alteração da correlação de forças mundiais, com movimentos de ascensão e de declínio relativo dos países (RANGEL, 2005, p. 271).

²³ Como é o caso da Teoria da Dependência. Ver SANTOS, Theotônio dos. *A Teoria da Dependência – balanço e perspectiva*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Duarte. A presença chinesa em África: o caso de Angola. In: **Negócios Estrangeiros**. fevereiro/2007, pp. 56-71.

ASIAN FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN AFRICA – Towards a New Era of Cooperation among Developing Countries. UNITED NATIONS New York and Geneva, 2007.

BANCO DE FOMENTO DE ANGOLA. Estudos Economicos e Financeiros. 2009.

CAMPOS, Indira; VINES, Alex. Angola and China – a pragmatic partnership. In: **Center for Strategic & International Studies**. London, março, 2008, pp. 1-26.

CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada**. São Paulo: UNESP, 2004.

GILL, Bates; HUANG, Chin-hao; MORRISON, J. Stephen. Assessing China's growing influence in Africa. In: **China Security**. vol. 3, nº 3, 2007, pp. 3-21.

HANSON, Stephanie. China, Africa, and oil. In: **Council on Foreign Relations**. junho, 2008.

JABBOUR, Elias. **“Conceito científico” e os desafios do desenvolvimento da China de hoje**. Trabalho apresentado no IPRI em abril, 2008 (mimeo).

MEDEIROS, Evan. **China's international behavior – activism, opportunism, and diversification**. Pittsburgh: RAND Coporation/Project Air Force, 2009.

PAUTASSO, Diego. Diplomacia e negócios internacionais: o caso das multinacionais chinesas. In: **Think-ESPM**. Porto Alegre, vol. 6, nº 1, jan./jun. 2008, pp. 43-53.

_____. As relações econômicas internacionais entre China e Angola. In: **Meridiano 47** (UnB), v. 105, pp. 27-29, 2009a.

_____. Os desdobramentos internacionais do desenvolvimento e da demanda por petróleo na China. In: **Meridiano 47** (UnB), v. 109, pp. 23-25, 2009b.

_____. A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009. In: **Meridiano 47** (UnB), v. 112, pp. 18-20, 2009c.

PERSPECTIVA ECONÔMICA DA ÁFRICA – Angola. OCDE, 2005.

RANGEL, Ignácio. O desenvolvimento econômico no Brasil. In: **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, pp. 40-128.

_____. Ciclo, tecnologia e crescimento. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2 vol. 2005, pp. 255-405.

SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência – balanço e perspectiva**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARAIVA, José. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília. 51 (1), 2008, pp. 87-104.

SILVA, Márcia. **A independência de Angola**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

VISENTINI, Paulo; RIBEIRO, Dario; PEREIRA, Ana. **Breve história da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.