

Marina Moreno de Farias

Mestranda em Economia Política Internacional (UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais (Unilasalle). Junior Fellow no Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e Analista de Pesquisa no Observa China.

João Estevam dos Santos Filho

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE) e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

THE DEBT TRAP STRATEGY: REALIDADE DA DÍVIDA EXTERNA NO CONTINENTE AFRICANO OU RETÓRICA OCIDENTAL ANTI-CHINA?

THE DEBT TRAP STRATEGY: IS IT THE REALITY OF THE EXTERNAL DEBT IN THE AFRICAN CONTINENT OR IS IT THE ANTI CHINA OCIDENTAL RHETORIC?

RESUMO: Nos últimos anos, a China tem sido acusada por alguns segmentos dos países ocidentais - notadamente EUA e Reino Unido - de aplicar a estratégia de *Debt Trap* nas suas relações com os países do continente africano. O objetivo do presente trabalho consiste em investigar se a estratégia utilizada pelo Estado chinês condiz com tais afirmações realizadas por certos países ocidentais. Nesse sentido, este trabalho pretende analisar os investimentos chineses e empréstimos de 7 países africanos com a China entre os anos 2000-2019, em uma relação comparativa aos empréstimos contraídos com alguns países ocidentais, tais como EUA, União Europeia, França, Reino Unido, Itália e os Países Baixos. Assim, a metodologia empregada consistiu na análise histórica das relações China-África e análise comparativa de investimentos e empréstimos financeiros citados. Os resultados da pesquisa indicam que existe pouca evidência que corrobora com a narrativa ocidental de que a China pratica a *Debt Trap Strategy*.

Palavras-Chave: China; África; Dívida Externa.

ABSTRACT: In recent years, China has been accused by some segments of Western countries - notably the US and the UK - of applying the Debt Trap strategy in its relations with countries on the African continent. The objective of the present work is to investigate if the strategy used by the Chinese state is consistent with such claims made by some Western countries. In this sense, this work intends to analyze Chinese investments and loans of 7 African countries with China between the years 2000-2019, in a comparative relation to the loans contracted with some Western countries, such as the USA, the European Union, France, the United Kingdom, Italy and the Netherlands. Thus, the methodology employed consisted of historical analysis of China-Africa relations and comparative analysis of the financial loans cited. The results of the research indicate that there is little evidence to support the Western narrative that China practices the Debt Trap Strategy.

Keywords: China; Africa; Foreign Debt.

1 Introdução

Em janeiro de 2017, foi produzido um “meme” em um *think tank* indiano denominado *Chinese Debt-Trap* (“armadilha da dívida chinesa”). Logo, esse meme foi reproduzido em um artigo de Rajah, Dayant e Pryke (2019) e publicado na página do Lowy Institute, um *think tank* australiano. A partir daí, esse meme foi transformado em conceito e utilizado por diversos periódicos internacionais, como o The Guardian e o The New York Times. Também passou a ser utilizado por autoridades norte-americanas ligadas ao Departamento de Estado, às organizações nacionais de inteligência e ao Departamento de Defesa. Por sua vez, esse termo se refere à disponibilização de empréstimos para países e, em caso de inadimplência, a tomada de controle de bens-chave desses países (empresas estatais, produtos energéticos etc.) como forma de pagamento. Através dessa política, a China estaria buscando aprisionar os países em uma rede de dívidas a fim de assegurar uma posição estrategicamente vantajosa (BRAUTIGAM, 2019).

Subjacente a esse “conceito”, está o discurso de que as relações que a China tem desenvolvido com os demais países em desenvolvimento - sobretudo na Ásia e na África - nos últimos anos envolve a execução de um projeto do tipo “imperialista”. No caso específico dos países do continente africano, seria o caso de uma “nova partilha” da região - tal qual os europeus realizaram oficialmente a partir de 1885 segundo o que foi decidido na Conferência de Berlim. Dessa forma, “acadêmicos, políticos, jornalistas, empresários e ativistas de organizações não-governamentais (ONGs) das antigas metrópoles e dos Estados Unidos se apresentam como defensores dos africanos, denunciando, em particular, a presença chinesa” (VISENTINI, 2014, p. 42). Assim, tal ideia tem sido propagada principalmente por representantes governamentais norte-americanos - a exemplo de declarações feitas por Timothy Adams (ex-subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais), Hillary Clinton (ex-secretária de Estado da administração Obama) e Mike Pompeo (ex-secretário de Estado da administração Trump) - e por relatórios de instituições financeiras internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) (SINGH, 2020).

Nesse sentido, o crescimento da dívida externa africana, que observou uma piora significativa com a pandemia de COVID-19, parece ter trazido à discussão pública a busca por um culpado. Os funcionários do governo americano têm sido categóricos, afirmando que a *Debt Trap Strategy* é parte de uma tentativa chinesa de domínio econômico e político do globo. A ex-embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Nikki Haley, afirmou que “Esse era o plano da

China desde o início...”¹ (LIPPOLIS; VERHOEVEN, 2022, p.154, tradução nossa) e o ex-secretário de Estado, durante a administração Trump (2017-2021), Mike Pompeo, afirmou que “Não é segredo que [a China] é de longe o maior credor bilateral para os governos africanos, criando um fardo insustentável da dívida.”² (LIPPOLIS; VERHOEVEN, 2022, p.154, tradução nossa). Barack Obama (2009-2017) e Joe Biden (2021-) também produziram discursos na mesma linha de pensamento durante seus governos. Lippolis e Verhoeven (2022), em um artigo incipiente sobre a Estratégia da Dívida, levantam que tais afirmações advindas de funcionários do governo provocam (de maneira implícita ou explícita), a narrativa de uma nova Guerra Fria.

Segundo Singh (2020), existem dois componentes centrais no argumento da *Debt Trap Strategy*: por um lado, há a ideia de que os empréstimos chineses seriam os principais causadores de aumento da dívida externa dos países em desenvolvimento com os quais a China estabelece relações econômicas - e isso devido à escala e aos termos rigorosos dos empréstimos chineses. Por outro, esse aumento da dívida dos países com o Estado chinês funcionaria como um elemento facilitador no comportamento agressivo e governo pela busca por dominação da China para com os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Nesse sentido, a criação de instituições como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, aliado à criação da Iniciativa *One Belt, One Road*, serviriam de exemplos para essa estratégia que a China teria adotado entre a década de 2000 e de 2010.

Tal concepção, porém, evidencia uma aparente confusão ou manipulação da história das relações China-África, em um contexto de forte tensão nas relações China-EUA. A ascensão da China se projeta cada vez mais como uma ameaça à hegemonia americana, no que o país responde com iniciativas como o QUAD³ (Diálogo de Segurança Quadrilateral), para a contenção chinesa no Pacífico, e, ao que parece, uma tentativa de macular a imagem da China no Sistema Internacional através da narrativa da *Debt Trap Strategy*. De acordo com Lippolis e Verhoeven (2022), o exemplo mais comumente citado para exemplificar a *Debt Trap Strategy* é de fora da África. Trata-se do porto cingalês de Hambantota, que supostamente se transferiu para a propriedade chinesa quando o Estado enfrentava crises de solvência.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a dívida externa contraída por 7 países africanos com a China entre os anos 2000-2019, em uma relação comparativa aos

¹No original: “*This was China's plan all along*”.

²No original: “[...] *it's no secret [China] is by far the largest bilateral creditor to African governments, creating an unsustainable debt burden.*”

³ Quadrilateral Security Dialogue: grupo de diálogo estratégico de segurança entre Austrália, Índia, Japão e Estados Unidos.

empréstimos contraídos com alguns países ocidentais, buscando compreender se de fato há uma estratégia de endividamento deliberado do continente africano por parte da China. A hipótese que guia este trabalho é a de que existe pouca evidência que corrobora com a narrativa ocidental de que a China pratica a *Debt Trap Strategy*. Para identificar a corroboração dessa hipótese, o trabalho foi desenvolvido recorrendo-se a uma metodologia quali-quantitativa, na qual se analisa o desenvolvimento histórico das relações China-África desde a segunda metade do século XX até o presente século, ao mesmo tempo em que são analisados os dados referentes às dívidas que os países africanos contraíram do país asiático e dos ocidentais a partir dos fluxos de investimentos diretos e de empréstimos providos dessas economias. A fim de realizar essa análise, foram coletadas informações referentes às variações no fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e dos empréstimos financeiros realizados pelo Estado chinês, por meio de relatórios governamentais e bases de dados internacionais.

O artigo encontra-se estruturado em três seções e uma subseção, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda as relações entre a China e os países africanos a partir de uma perspectiva histórica, categorizando-as em três fases, cujos temas tratados variam segundo condicionantes domésticas e internacionais. Na terceira seção, são abordados os dados quantitativos sobre os fluxos de investimentos diretos e empréstimos financeiros destinados a sete economias do continente africano (Nigéria, Angola, África do Sul, Gana, Quênia, Zâmbia e República Democrática do Congo), analisando os passivos gerados pela China e por alguns países ocidentais (EUA, União Europeia, França, Reino Unido, Itália e os Países Baixos) a fim de identificar a validade do “conceito” de *Debt-Trap Strategy*. Alguns comentários sobre outros países africanos e suas situações financeiras são levantados, mas sem a intenção de uma análise profunda, tanto pela limitação do escopo deste trabalho, quanto, muitas vezes, pela escassez de dados específicos. A escolha do recorte geográfico segue o nível de países com maior número de empréstimos ativos com a China e/ou destinos preferidos de investimentos. Mesma escolha conceitual foi tomada para analisar os países ocidentais que investem e são credores no continente africano. Os dados quantitativos utilizados ao longo do trabalho provêm de relatórios, avaliações e análises de instituições e grupos como o FMI, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e pesquisas de universidades financiadas por iniciativas de pesquisa independentes. Por fim, são tecidas algumas considerações finais sobre o tema tratado, ressaltando a validade ou não desse termo para tratar das relações China-África.

2 Investimentos Externos Diretos, Empréstimos e Dívida Externa

Cabe levantar uma breve explicação conceitual sobre o termo Investimento Externo Direto (IED), seu contraste com o conceito de empréstimo e o conceito de dívida externa. O IED é a “movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento, quando empresas ou indivíduos no exterior criam ou adquirem operações em outro país” (APEX, s/a, s/p). Os IEDs englobam fusões e aquisições, construção de novas instalações, etc.

Este tipo de investimento pode gerar desenvolvimento através da melhoria no capital humano, transferência de tecnologia e por meio de aumento salarial (MAHER, 2021). A maior parte do estoque de IED atualmente é direcionada a países desenvolvidos, normalmente membros da OCDE (MICHIE, 2001). Mesmo a menor parte deste fluxo de investimentos que chega aos países em desenvolvimento é mal distribuída; no entanto, ainda representam montantes significativos para muitos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2001).

Nos últimos anos, a natureza destes investimentos mudou, sendo a maior parte⁴ *Mergers & Acquisition (M&A)*. Estes investimentos até podem aumentar o capital humano, mas também podem criar uma situação oposta, diminuindo-o. Já dos investimentos *Greenfield*⁵, espera-se que tragam impactos positivos no desenvolvimento de capital humano. A vantagem do investimento *Greenfield*, que segue sendo o maior tipo de investimento externo direto da China em países africanos, é que “uma força de trabalho bem instruída e treinada é uma das vantagens de localização que os países anfitriões podem proporcionar para atrair e reter o IED interno”⁶ (MICHIE, 2001, p.3, tradução nossa).

No que tange a expressão “empréstimo”, é um termo guarda-chuva, podendo significar financiamento, sendo destinado a uma atividade específica. Normalmente, é a este tipo de empréstimo que este artigo irá se referir, principalmente quando mencionados os empréstimos da China aos países africanos, que usualmente são concedidos para obras e projetos de infraestrutura, conforme mencionado nas seções subsequentes.

Já o conceito de dívida externa refere-se aos débitos de um país, contraídos por meio de empréstimos e financiamentos com empresas privadas, públicas, de origem no próprio

⁴ Um investimento externo direto “M&A” (*Mergers & Acquisitions*) se refere à fusões e aquisições, englobando também a construção de novas instalações, reinvestimento dos lucros obtidos em operações no exterior e empréstimos intra empresa. Para mais em investimentos M&A, ver OCDE, 2008.

⁵ Um investimento “Greenfield” é um tipo de investimento estrangeiro direto (IED) no qual uma empresa matriz cria uma subsidiária em um país diferente, construindo suas operações a partir do zero.

⁶ No original: “A well educated and trained workforce is one of the location advantages that host countries can provide to attract and retain inward FDI.”

governo do país credor ou de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. A dívida externa é uma parcela da dívida pública que deve ser paga em divisas estrangeiras.

Por fim, vale ressaltar a recente criação de dois mecanismos; a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida⁷ (DSSI) e a Estrutura Comum para o Tratamento da Dívida⁸. Por ocasião da pandemia de COVID-19, instituições financeiras internacionais, mais especificamente o Banco Mundial e o FMI, criaram a DSSI, ao constatarem que uma onda de inadimplência era inevitável. A iniciativa de suspensão estabeleceu uma moratória de 12 meses para pagamento de empréstimos para credores bilaterais oficiais (que *a posteriori* foram estendidos até o fim de 2021). As mesmas instituições internacionais criaram também a Estrutura Comum para o Tratamento da Dívida; seu objetivo era proporcionar alívio da dívida - e talvez cancelamento - àqueles que estavam de acordo. Mesmo assim, o problema da dívida na África não melhorou.

Segundo Lippolis e Verhoeven (2022, p.155):

O DSSI e a Estrutura Comum são mais sobre a China e os EUA do que sobre a África. Para os Estados Unidos e outros doadores ocidentais, as prioridades de desenvolvimento que os atores africanos enfatizam têm sido secundárias em relação à inserção dos padrões africanos em um discurso de confronto global. A inclinação para caracterizar a crise da dívida da África como sendo de origem chinesa está aprofundando as tensões políticas e financeiras globais.

2.1 Histórico do aprofundamento das relações China-África - uma perspectiva de desenvolvimento

Em que pese as relações entre a China e os países do continente africano tenham recebido maior atenção por parte da academia, da mídia e dos atores políticos do Ocidente na década de 2000, elas remontam à segunda metade do século XX, mais especificamente após a Revolução Chinesa de 1949. Nesse sentido, conforme a categorização feita por Rotberg (2008), pode-se dividir o histórico das relações China-África em três períodos: de desenvolvimento normal (1949-1977), transicional (1978-1994) e de desenvolvimento rápido (a partir de 1995 até os dias de hoje). Ao seu turno, é importante ter em vista que essas relações foram determinadas em grande medida por condicionantes tanto de ordem interna (mudanças políticas ligadas à consolidação do processo revolucionário chinês e de descolonização dos países africanos, bem como as variações na economia dos atores em questão), quanto de ordem

⁷ No original: Debt Service Suspension Initiative

⁸ No original: Common Framework for Debt Treatments

internacional (mudanças na estrutura da economia política internacional e das relações entre as grandes potências).

Entre 1949 e 1955, a política chinesa para o continente africano foi fortemente condicionada pelos processos de libertação nacional que se desenvolveram ao longo das décadas de 1955 e 1960. Nesse sentido, havia uma campanha de reconhecimento e apoio político a esses eventos, sobretudo por meio de ligações entre o Partido Comunista Chinês com os grupos armados presentes no continente africano. Entretanto, mesmo as ligações políticas - e ainda mais as econômicas e militares - eram escassas, sobretudo em função do processo de estabilização interna pela qual passava o país asiático. Em 1955, as relações passaram por uma intensificação devido à realização da Conferência de Bandung. Nesse sentido, o primeiro país do continente a travar relações com a China Comunista⁹ foi o Egito (1956); ademais, nesse momento, houve maior intercâmbio entre o país e os movimentos armados de descolonização (TAYLOR, 2006).

Assim, nessa primeira fase, a política externa chinesa para a África foi marcada por três aspectos centrais: apoio aos movimentos populares de libertação nacional; unificação dos países africanos recém-independentes em torno da luta contra o colonialismo, o imperialismo e a hegemonia e ajuda ao desenvolvimento econômico dos Estados. Durante esse primeiro momento, já foi percebido um aumento relativo no fluxo comercial entre os países com os quais a China se relacionava, especialmente o Egito. Além disso, o país asiático proveu assistência econômica da ordem de US\$ 2,5 bilhões para 36 países africanos entre 1956 e 1977 (ROTBERG, 2008). Foram promovidos intercâmbios culturais com países como Etiópia, Marrocos, Sudão e Tunísia. Nesse momento, a China continuou a usar fóruns multilaterais para aproximar-se dos Estados africanos, como foi o caso da primeira Conferência da Solidariedade entre os Povos Afro-Asiáticos em 1957 e a Primeira Conferência de Estados Africanos Independentes em 1958 (TAYLOR, 2006).

Na década de 1960, as interações com o continente continuaram a aumentar, tendo passado de 10 países com quem mantinha relações diplomáticas para 44 no final da década de 1970. Além disso, durante essas duas décadas, o país asiático enviou engenheiros, técnicos e médicos a fim de construir hospitais, ferrovias e outras obras de infraestrutura, como é o exemplo da Ferrovia TAZARA, construída entre 1970 e 1975, que tinha como objetivo diminuir a dependência econômica da Zâmbia com relação à África do Sul e à Rodésia (posteriormente,

⁹ Após a Revolução de 1949 e até meados da década de 1970, o governo da República da China (Taiwan) era considerado como o representante legítimo do país, em detrimento da República Popular da China.

Zimbábue) - considerados bastiões do colonialismo e do racismo institucionalizado (LAHTINEN, 2018). No final de 1963 e início de 1964, a visita do Primeiro-Ministro chinês, Zhou Enlai a 10 países africanos também sedimentou a cooperação China-África. Pode-se dizer que esse evento “sinalizou o início de uma política de ênfase na importância de contatos regulares de alto nível com os líderes africanos” (OQUBAY; LIN, 2019, p. 65).

Ademais, nessa mesma ocasião foram estabelecidos os cinco princípios que guiaram as relações entre a China e os países árabes e africanos, resumidos na defesa da luta contra o imperialismo e o velho colonialismo; da postura de neutralidade e não alinhamento dos países da região; da unidade e solidariedade entre os povos; da resolução pacífica de controvérsias e do respeito da soberania desses Estados por toda a comunidade internacional. Adicionalmente, o chanceler reiterou o comprometimento do Estado chinês com o desenvolvimento dos países africanos, por meio da enunciação dos oito princípios sobre a assistência externa chinesa. Outros dois pontos importantes nesse período são, em primeiro lugar, o de angariamento de apoio que a República Popular da China conseguiu dos países africanos com que travou relações para assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU - o que foi conseguido em 1971. O segundo refere-se ao incremento da assistência militar da China aos países sobretudo da África Subsaariana, por meio tanto da venda de armamentos quanto de treinamento de combatentes (OQUBAY; LIN, 2019).

Durante a fase transicional (1977-1994), as relações continuaram, porém com um relativo declive. Essa diminuição é explicada tanto pela priorização da modernização econômica interna por parte do Estado chinês - alinhada com as políticas doméstica e externa promovidas pelo governo Deng Xiaoping (1978-1992) - quanto pela menor abertura dos países africanos ao mercado internacional. O chanceler Zhao Ziyang realizou uma viagem no continente africano, porém com poucos contatos de alto nível. Em que pese essa menor importância dada à região nesse período, não é possível dizer que houve uma negligência por parte do Estado chinês, haja vista a afirmação dos quatro princípios de cooperação China-África feita pelo primeiro-ministro e que envolvia, em resumo, a defesa da igualdade, benefício mútuo e não interferência em assuntos internos; bons resultados econômicos em termos de investimento e comércio; aumento da variedade de projetos de cooperação e aumento de capacidades próprias com promoção de crescimento econômico (OQUBAY; LIN, 2019). As relações China e África nesse período tiveram um foco mais ligado a questões econômicas do que políticas - diferentemente da fase anterior. Além disso, as relações com os Estados africanos foram ainda mais importantes após o episódio da Praça Tiananmen (1991), quando os países

ocidentais levantaram sanções contra a China, enquanto os países do continente adotaram uma postura de neutralidade ou de apoio ao governo chinês.

Já a terceira fase (1995 -) é iniciada no final da administração Deng Xiaoping e a partir do governo Jiang Zemin (1993-2002). Nesse momento, é visto - até os dias de hoje - um incremento das relações China-África em diversas esferas. Nesse contexto, o primeiro-ministro realizou uma viagem a 14 países do continente em 1991, no qual reafirmou o compromisso do país asiático com a cooperação em relação aos países africanos. Nessa ocasião foram também anunciados cinco pontos sobre as relações a serem desenvolvidas: promoção da amizade entre os povos; respeito à soberania e não interferência em assuntos internos; busca por desenvolvimento comum na base de benefícios mútuos; incremento da consulta e cooperação em assuntos internacionais e criação de um mundo mais próspero. Ademais, em 1999, foi criado o Fórum de Cooperação China-África.

Também foi verificado um aumento da assistência econômica, que passou de US\$ 375 milhões em 1990 para cerca de US\$ 600 milhões no final do governo Jiang. Além disso, foi registrado um aumento no número de estudantes africanos na China, chegando a mais de 1.000. Por outro lado, a China aumentou a venda de armamentos para os países africanos, totalizando US\$ 1,3 bilhões entre 1989 e 1999. Também vale a pena ressaltar que principalmente a partir desse período as importações de energia e matérias primas dos países africanos alcançou um grau de grande importância para o consumo e produção interna na China. Desse modo, o comércio entre o continente e o país asiático cresceu de aproximadamente US\$ 1 bilhão em 1989 para mais de US\$ 10 bilhões em 2002. Também os investimentos chineses na região passaram a ganhar maior relevância, tendo alcançado mais de US\$ 4 bilhões em 2002 (OQUBAY; LIN, 2019).

Portanto, as relações entre China e os países africanos é um fenômeno que remonta ao século passado, tendo sido baseada no apoio político e militar, de um lado, e na assistência econômica e no comércio, de outro. Nesse sentido, pode-se afirmar que a política chinesa de não interferência nos assuntos internos de estabelecimento de cooperação econômico - inclusive por meio de investimentos diretos - possui raízes históricas na aproximação que o país asiático desenvolveu tanto com os Estados do Norte da África, quanto da região subsaariana, não tendo surgido apenas no século XXI. Cabe ressaltar também que, como foi visto, no histórico dessas relações, o tema do desenvolvimento econômico, da promoção de projetos de infraestrutura e de apoio à soberania dos países é um aspecto central que permanece até os dias de hoje nas interações sino-africanas.

É importante ressaltar que, apesar de não se enquadrar na concepção mais tradicional daquilo que alguns atores ocidentais têm da relação chinesa com os países africanos, as relações com o continente têm sido pautadas na base dos interesses econômicos, securitários e geopolíticos chineses desde a década de 1950. Isso é evidenciado pela influência ideológica que a China desenvolveu com os países socialistas africanos durante as décadas de 1960 e 1970 em suas revoluções nacionais, pela transferência de armamentos ao longo do período e também pelas trocas comerciais (além dos investimentos diretos) que foram realizados ao longo do tempo. Dessa maneira, o Estado chinês tem obedecido à lógica de maximização de seus ganhos em suas relações com os países do continente africano. Esse tipo de procedimento de política externa é lugar-comum dentro das relações internacionais, sendo os interesses estratégicos de relevância ímpar para qualquer Estado nacional.

3 Investimentos e empréstimos: países investidores e destinatários (2000-2019)

Para entender a possível problemática da dívida externa africana e sua relação com a China, é preciso destrinchar quais os países de destino dos empréstimos chineses dentro do continente, quais são os tipos de investimento realizados na África pela China e quais os resultados desse fluxo de investimento e empréstimos. São 10 países que mais possuem empréstimos ativos com o gigante asiático: Angola, Etiópia, Quênia, República Democrática do Congo, Sudão, Zâmbia, Camarões, Nigéria, Gana e África do Sul. Além destes, no caso da África Ocidental (*West Africa*), Costa do Marfim, Senegal, Mali, Níger, Togo, Serra Leoa, Mauritânia, Cabo Verde, Libéria, Chade, Benim e Guiné representam os países que já contraíram empréstimos com a China entre 2000 e 2017.

Gráfico 1: Empréstimos chineses para a África Ocidental¹⁰

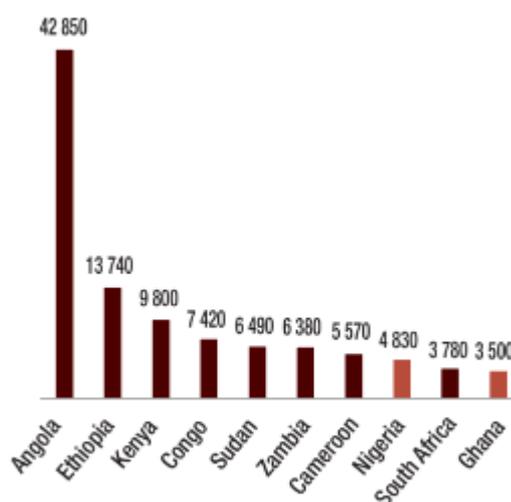
¹⁰ “O percentual representa a quantidade de empréstimos chineses acumulados de 2000-17 em relação ao PIB (preços atuais) em 2017 (dados do FMI de 2018). O número não leva em conta nenhum reembolso potencial de empréstimos e, portanto, não representa o nível de endividamento.”(Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018, s/p).

	USD million 2000-17	% of GDP* 2017
Nigeria	4 831	1.2
Ghana	3 498	7.4
Côte d'Ivoire	2 693	6.7
Senegal	1 630	9.9
Benin	996	10.8
Mali	981	6.4
Niger	703	8.5
Togo	693	14.6
Guinea	645	6.6
Chad	641	6.5
Mauritania	431	8.4
Sierra Leone	209	5.7
Cabo Verde	149	8.6
Liberia	50	1.5
Burkina Faso	-	-
Gambia	-	-
Guinea-Bissau	-	-
West Africa	18 150	3.2

Fonte: Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018.

Países da África Ocidental têm recebido aproximadamente US\$ 18 bilhões em empréstimos chineses desde o ano 2000. A Nigéria é o principal beneficiário dos empréstimos chineses na África Ocidental, seguida por Gana, Costa do Marfim e Senegal. Mesmo assim, esse número é quase dez vezes menor do que os empréstimos chineses a Angola e menos da metade dos empréstimos à Etiópia ou ao Quênia. A maioria destes empréstimos à África Ocidental financiam acordos de infra-estrutura, principalmente transporte (estradas, ferrovias, portos) e projetos de energia elétrica. No caso de Burkina Faso, por exemplo, a China anunciou 253 milhões de dólares para a construção de um hospital, além de negociações de um empréstimo para a construção de uma rodovia de 300km (Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018).

Gráfico 2: Top 10 destinatários de empréstimos chineses no continente africano



Fonte: China-Africa Research Initiative, 2018 apud Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018.

De acordo com um estudo da Johns Hopkins University (*China-Africa Research Initiative*), de 2000 a 2017, o valor total de US\$143 milhões foi emprestado pela China, para o continente africano. Destacam-se a Angola¹¹, a África do Sul¹² e Gana¹³. A maior parte destes empréstimos financia projetos de infraestrutura no continente, principalmente de transporte, como estradas, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e projetos de energia elétrica. Como já explicitado na seção anterior, os empréstimos da China em direção à África geralmente estão dentro da égide da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), principalmente numa perspectiva Sul-Sul.

Cabe mencionar que em muitos dos empréstimos concedidos, a própria China, contratada para levar os projetos a cabo, realiza estudos de viabilidade (financeiros, técnicos e ambientais) a custo zero (NYABIAGE, 2019, s/p), como no caso do Quênia, onde a empresa chinesa *China Road and Bridge Corporation* conduziu um estudo de viabilidade gratuito para a construção de uma ferrovia, e a mesma empresa atualmente opera os trens de carga e de passageiros. “As empresas de investimento estrangeiro direto da China melhoraram a qualidade do capital humano da força de trabalho através do treinamento técnico dos trabalhadores que podem obter uma competitividade mais substancial e maior renda¹⁴” (D.D. YANNE SYLVAIRE et al., 2022, p.3, tradução nossa).

A África é um continente com necessidade de investimento, sendo uma das regiões que menos recebe IEDs, atrás apenas de países da Ásia central (Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Quirguistão e Cazaquistão; as chamadas “economias de transição”). “Se calculássemos o IED per capita interno, a África seria de fato a região do mundo com menos influxos e, dadas as tendências populacionais e o atual nível de desenvolvimento, claramente com as maiores necessidades.” (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019, s/p).

Ainda assim, o investimento chinês na África, se comparado aos investimentos de países europeus, como França e o Reino Unido, ainda está em estágios iniciais. Os índices de IEDs advindos respectivamente do Reino Unido e da França em direção a África são maiores do que os da China. Mesmo a Holanda subiu para o segundo lugar como investidor direto no continente

¹¹ “Décimo cliente das exportações, segundo fornecedor das importações e principal beneficiário dos empréstimos concedidos entre 2000 e 2017” (PEREIRA, 2020, p.65).

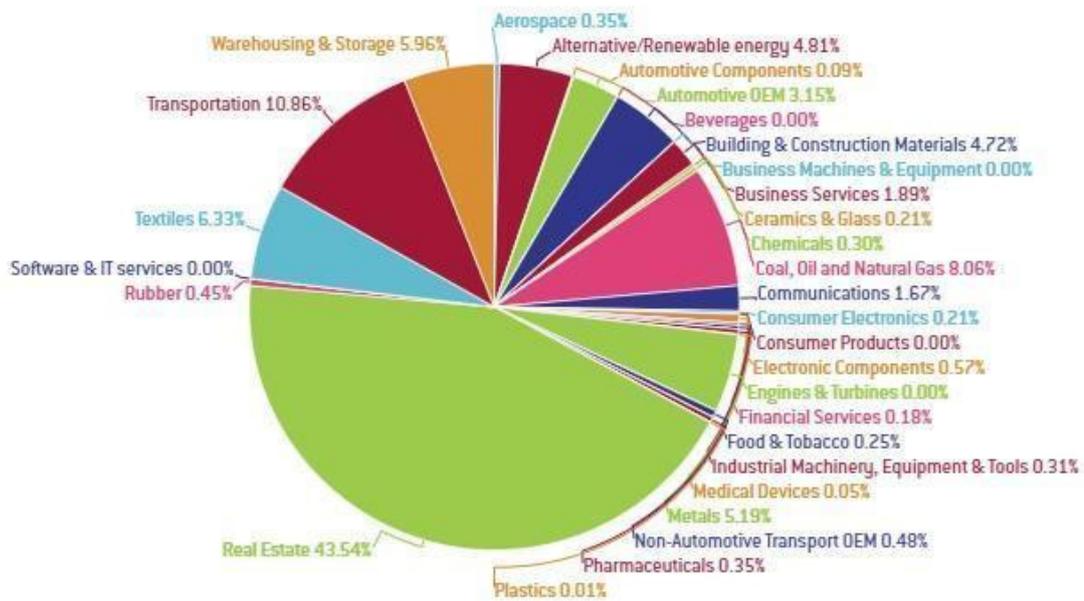
¹² “Primeiro cliente, primeiro fornecedor, nono maior beneficiário de empréstimos” (PEREIRA, 2020, p.65).

¹³ “Sexto cliente, oitavo fornecedor, décimo maior beneficiário de empréstimos” (PEREIRA, 2020, p.65).

¹⁴ No original: “China's foreign direct investment enterprises have improved the quality of human capital of the labor force through the technical training of the laborers that can obtain more substantial competitiveness and higher income.”

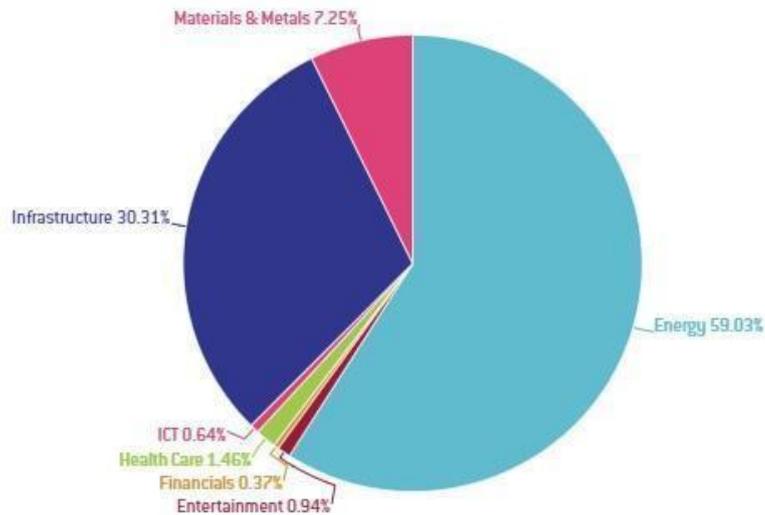
em 2017, durante uma "recirculação" da rota de seus fluxos de investimentos. Não obstante, a China é o único país que tem visto uma rede de fluxo líquido positivo na África nos últimos 3 anos (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019). Outro aspecto interessante é a composição dos investimentos chineses na África; embora inclua a manufatura, permanece concentrado em infra-estrutura e recursos de transporte. Não apenas, 60% do total dos investimentos em M&A e financiamento de projeto é em energia e 30% em infraestrutura (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019). Importante dizer que, enquanto parceiro emergente, a China criou 137 000 empregos entre 2014-2018 no continente africano.

Gráfico 3: Distribuição setorial do investimento *greenfield* da China na África



Fonte: (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019 com base em fDimarkets).

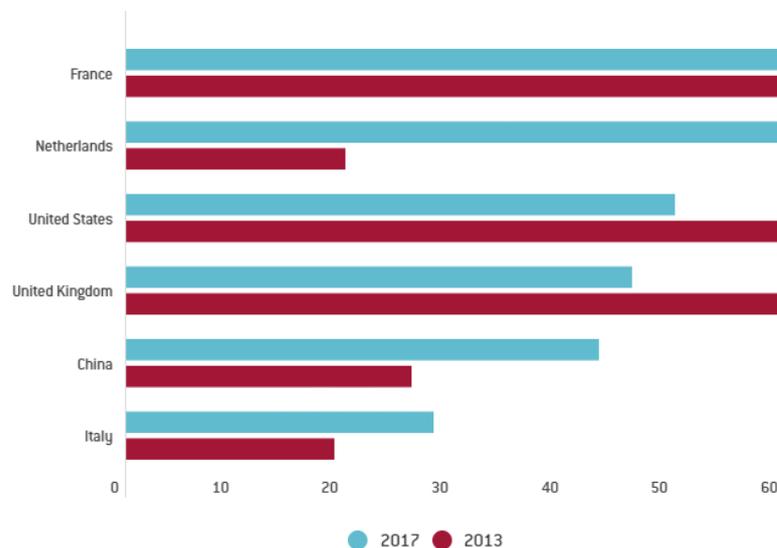
Gráfico 4: Distribuição setorial do investimento *M&A* da China na África



Fonte: (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019 com base em Mergermarket).

Isso significa dizer que a diferença entre os influxos chineses e os dos países ocidentais citados está não só na quantidade (mesmo este dado sendo importante para verificar que o endividamento de alguns países africanos não se dá em razão dos empréstimos concedidos pela China), mas na qualidade e nas consequências desses empréstimos e dos investimentos, em como reverberam em melhorias para os países destinatários.

Gráfico 5: Principais economias investidoras, por ações de IED (em bilhões de dólares americanos)



Fonte: UNCTAD, 2019 apud GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019.

Tabela 1: IEDs *Greenfield* e *M&A* na África

	M&A (mn USD)			Greenfield FDI Inflow (mn USD)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
United States	-3,085	5,674	-1,405	3,640	3,347	10,275
China	2,932	1,248	554	36,144	8,705	11,930
European Union	1,016	-7,227	1,483	11,864	21,674	25,462

Fonte: UNCTAD, 2019 apud GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019

Por mais que o investimento chinês na África seja crescente, o estoque de IED da China em direção ao continente africano continua limitado se comparado ao estoque saindo de países europeus, principalmente daqueles com um passado colonial presente na África, como o Reino Unido e França. “A UE é um dos maiores parceiros comerciais e de investimento da África. Seu estoque de Investimento Direto Estrangeiro (IED) na África em 2020 foi de 222 bilhões de euros, comparado a 42 bilhões de euros dos EUA e 38 bilhões de euros da China.¹⁵” (Africa News, 2021, s/p). Se levar em consideração os investimentos *Greenfield* e os *M&A*, a União Europeia continua sendo a maior investidora no continente africano, não apenas em termos de ações, mas em termos de fluxo (Tabela 1).

Os Estados Unidos também figura como importante investidor através de IED no continente. Sendo assim, o país asiático seria considerado um parceiro emergente no que tange investimento no continente africano. “Embora seja verdade que a China aumentou sua atividade de fusões e aquisições nos últimos anos, o valor das aquisições da China na África não é tão grande. Além disso, a UE continua a ser um grande investidor em *Greenfield*.” (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019, s/p).

A China é a maior credora bilateral da África, mas não é este o segmento da dívida que mais cresce nos países africanos. Nos últimos anos, o que mais têm crescido são linhas de crédito, de credores comerciais baseados na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos, mais especificamente em Frankfurt, Londres e Nova Iorque. “O capital, sob a forma de reembolsos da dívida, continua a fluir da África para a Europa e América do Norte, enquanto a China tem sido, por alguma margem, o maior contribuinte para a DSSI (Iniciativa de suspensão

¹⁵ No original: “The EU is one of Africa’s largest trade and investment partner. It’s Foreign Direct Investment (FDI) stock in Africa in 2020 was at €222 billion, compared to €42 billion from the US and €38 from China.”

de dívida)¹⁶ (LIPPOLIS;VERHOEVEN, 2022, p.157). São esses países que estão comprando dívida africana, em um segmento que cresceu de maneira muito mais rápida do que qualquer passivo que os estados africanos devem a outros credores (LIPPOLIS;VERHOEVEN, 2022; NYABIAGE, 2019).

Tabela 2: Fontes de IED por país (2014-2018)

Country	Projects	Jobs created	Capital US\$m
 USA	463	62 004	30 855
 France	329	57 970	34 172
 UK	286	40 949	17 768
 China	259	137 028	72 235
 South Africa	199	21 486	10 185
 UAE	189	39 479	25 278
 Germany	180	31 562	6 887
 Switzerland	143	13 363	6 432
 India	134	30 334	5 403
 Spain	119	13 837	4 389

Fonte: FDI Intelligence and EY Africa Attractiveness Report, 2019.

Vale dizer que não é incomum a melhoria nas condições de pagamento, perdão de dívida ou “afrouxamento” dos termos de pagamento dos empréstimos contraídos com a China. A título de exemplo, a República Democrática do Congo recentemente reestruturou sua dívida com o país, que estendeu o período de pagamento do empréstimo em 15 anos. A Etiópia teve parte de sua dívida perdoada e os termos de um outro empréstimo para a construção de uma ferrovia (no valor de US\$3.3 bilhões) afrouxados. A Zâmbia atualmente está procurando negociar em termos parecidos para seus empréstimos na construção de aeroportos e autoestradas (NYABIAGE, 2019, s/p).

“O montante dos empréstimos chineses na maioria dos países da África Ocidental é relativamente pequeno e não contribuiu significativamente para os problemas da dívida”¹⁷, concluiu um estudo da OCDE. No caso de Gana, por exemplo, os empréstimos chineses representam apenas 12% da dívida externa total (US\$29 bilhões) (Sahel & West Africa Club;

¹⁶No original: “Capital, in the form of debt repayments, thus continues to flow from Africa to Europe and North America, while China has, by some margin, been the single biggest contributor to the DSSI.”

¹⁷No original: “The amount of Chinese loans in most West African countries are relatively small and have not contributed significantly to debt problems” (Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018, s/p)

OCDE, 2018). O maior problema da dívida externa da África são com países que já estão altamente endividados (Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Mauritânia e Togo), e que possuem preços extremamente flutuantes de suas commodities, como a Nigéria e o Chade (Sahel & West Africa Club; OCDE, 2018).

4 Considerações Finais

Este artigo pretendeu desmistificar a narrativa de que a China emprega, deliberadamente, uma estratégia de endividamento proposital em certos países africanos. Para tal, estabelecemos uma contextualização histórica da cooperação Sul-Sul - concentrando-nos na atuação da China no continente africano - além de levantarmos que existe uma representação negativa com a qual a China é vista no Sistema Internacional (seja na mídia, nas instituições internacionais ou por meio de representantes oficiais de governos do Ocidente), e que não refletem as reais estratégias, atividades e comportamentos do país.

Buscamos investigar, de maneira comparativa, os empréstimos contraídos tanto com a China quanto com alguns países ocidentais, através de dados empíricos. Fica perceptível que países europeus e os Estados Unidos possuem uma presença maior no continente africano, e representam uma porcentagem maior de origem do endividamento de alguns países da África. Além disso, ao explorar o tipo de investimento, percebe-se um interesse chinês em prover infraestrutura no continente, ao contrário do direcionamento da maior parte dos empréstimos contraídos com países como França, Inglaterra e EUA.

Por meio da análise realizada, foi possível compreender com maior profundidade as relações entre China e África - inclusive em sua dimensão histórica -, bem como as interações econômicas recentes entre o Estado chinês e os países africanos. Foi visto que, apesar de a aproximação recente chinesa com a África vir ocorrendo em um contexto de crescente competição entre China e EUA no globo, o argumento de que o governo chinês estaria utilizando de uma estratégia que já foi utilizada pelas potências ocidentais desde o século XIX - ou seja, de usar a dívida externa como forma de dominação - não se evidencia na realidade, tendo em conta os dados empíricos coletados. O que parece se desenhar é a construção de uma retórica anti-China, em um contexto de competição por poder, influência e pela manutenção da Pax americana.

5 Referências

AFR-IX Telecom. *Comparison of Foreign Countries Direct Investment in Africa*. September, 2021. Disponível em: <<https://afr-ix.com/comparison-of-fdi-in-africa/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

APEX Brasil. *O que é IED?* Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

BRAUTIGAM, D.. Is China the World 's Loan Shark? *The New York Times*, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/04/26/opinion/china-belt-road-initiative.html>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

BRAUTIGAM, D.; RITHMIRE, M. The Chinese ‘Debt Trap’ Is a Myth. *The Atlantic*, 2021. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

CHINA. Wang Yi Talks About the African Debt Issue: China Will Help Africa Achieve Economic Independence and Sustainable Development. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/2913_665441/2984_663984/2986_663988/201901/t20190107_544092.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

D.D. YANNE SYLVAIRE et al. The impact of China's foreign direct investment on Africa's inclusive development. *Elsevier*. Volume 6, Issue 1, 2022. Disponível em:<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590291122000304>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

EY. *Attractiveness Survey Europe*, 2019. Disponível em: <https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/attractiveness/ey-europe-attractiveness-survey-2019.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

FISAYO-BAMBI, J.. *Summit calls for more Africa-EU investments in sustainable Agriculture*. Disponível em: <https://www.africanews.com/2021/11/30/summit-calls-for-more-africa-eu-investments-especially-in-agriculture>. Acesso em: 21 set. 2022.

GARCÍA-HERRERO, A.; JIANWEI, X.. China’s investment in Africa: What the data really says, and the implications for Europe. *BRUEGEL*, 2019. Disponível em: <<https://www.bruegel.org/blog-post/chinas-investment-africa-what-data-really-says-and-implications-europe>>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

LAHTINEN, A. *China’s diplomacy and economic activities in Africa: relations on the move*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2018.

LIPPOLIS, N.; VERHOEVEN, H.. Politics by Default: China and the Global Governance of African Debt. *Survival*, vol. 64 no. 3, 2022.

MADDEN, P.. Figure of the week: Foreign direct investment in Africa. *Brookings*, 2019 Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/10/09/figure-of-the-week-foreign-direct-investment-in-africa/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

MAHER, M.. *The Benefits and Costs of Foreign Direct Investment: A Survey*. OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs' Committee on International Investment and Multinational Enterprises, DAFFE/IME, 2001.

MICHIE, J.. *The Impact of Foreign Direct Investment on Human Capital Enhancement in Developing Countries*. OCDE, 2001. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dev/2731643.pdf>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

NYABIAGE, J.. Chinese debt traps in Africa? The bigger worry is bondholders, study finds. *South China Morning Post*, 2022. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3180478/chinese-debt-traps-africa-bigger-worry-bondholders-study-finds>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

OCDE; SAHEL; WEST AFRICA CLUB Secretariat. Chinese Loans to West African Governments. *Maps and Facts*, No.72, 2018.

OCDE, *Mergers and Acquisitions (M&A) Type Transactions as a Part of FDI Statistics*. OECD BENCHMARK DEFINITION OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT: FOURTH EDITION, 2008.

OQUBAY, A.; LIN, J. Y. *China-Africa and an economic transformation*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PEREIRA, R. China e África: Uma parceria de cooperação estratégica ou uma (progressiva) relação de dependência? A problemática da dívida africana. *Relações Internacionais*, n. 65, 2020.

RAJAH, R.; DAYANT, A.; PRYKE, J. Ocean of debt? Belt and Road and debt diplomacy in the Pacific. *Lowy Institute*, 2018.

ROTBURG, R. I. *China into Africa trade, aid, and influence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

TAYLOR, I. *China and Africa : Engagement and Compromise*. [S. l.]: Taylor & Francis, 2006.

UNCTAD. *Foreign direct investment to Africa defies global slump, rises 11%*, 2019. Disponível em: <<https://unctad.org/news/foreign-direct-investment-africa-defies-global-slump-rises-11>>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

UNCTAD. Global Investments Trends Monitor. *GLOBAL INVESTMENT PROSPECTS ASSESSMENT 2016–2018*. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/webdiaeia2016d3_en.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

UNCTAD. *Measures of the Transnationalization of Economic Activity*., 2001.

VISENTINI, P. África e as potências emergentes: o Sul e a cooperação profana. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v. 3, n. 5, 2014.

Recebido em 14 de outubro de 2022.

Aceito para publicação em 20 de dezembro de 2022.